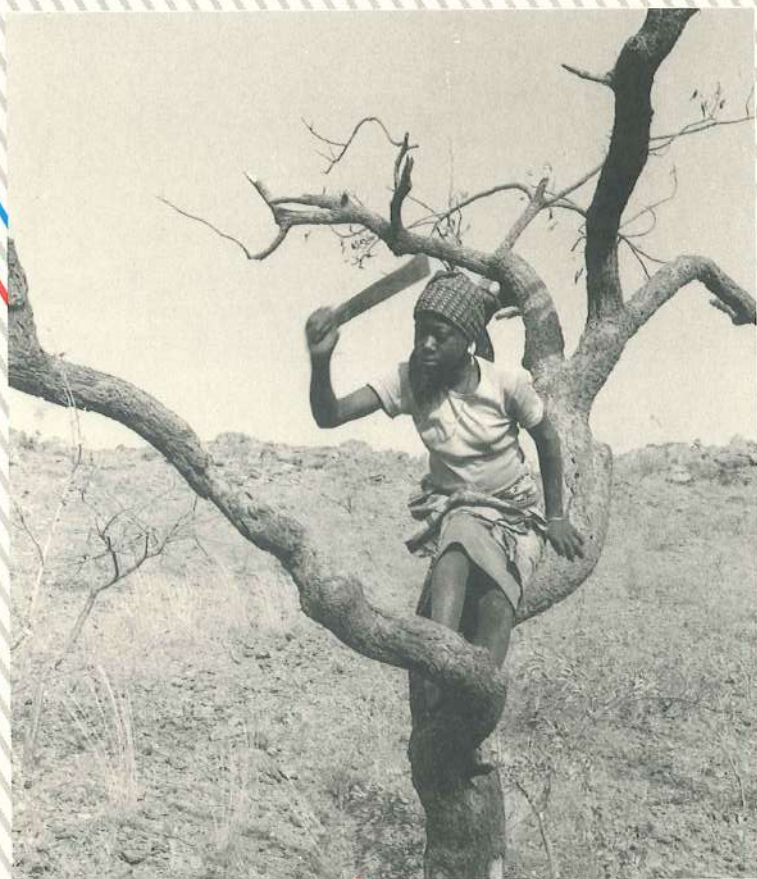
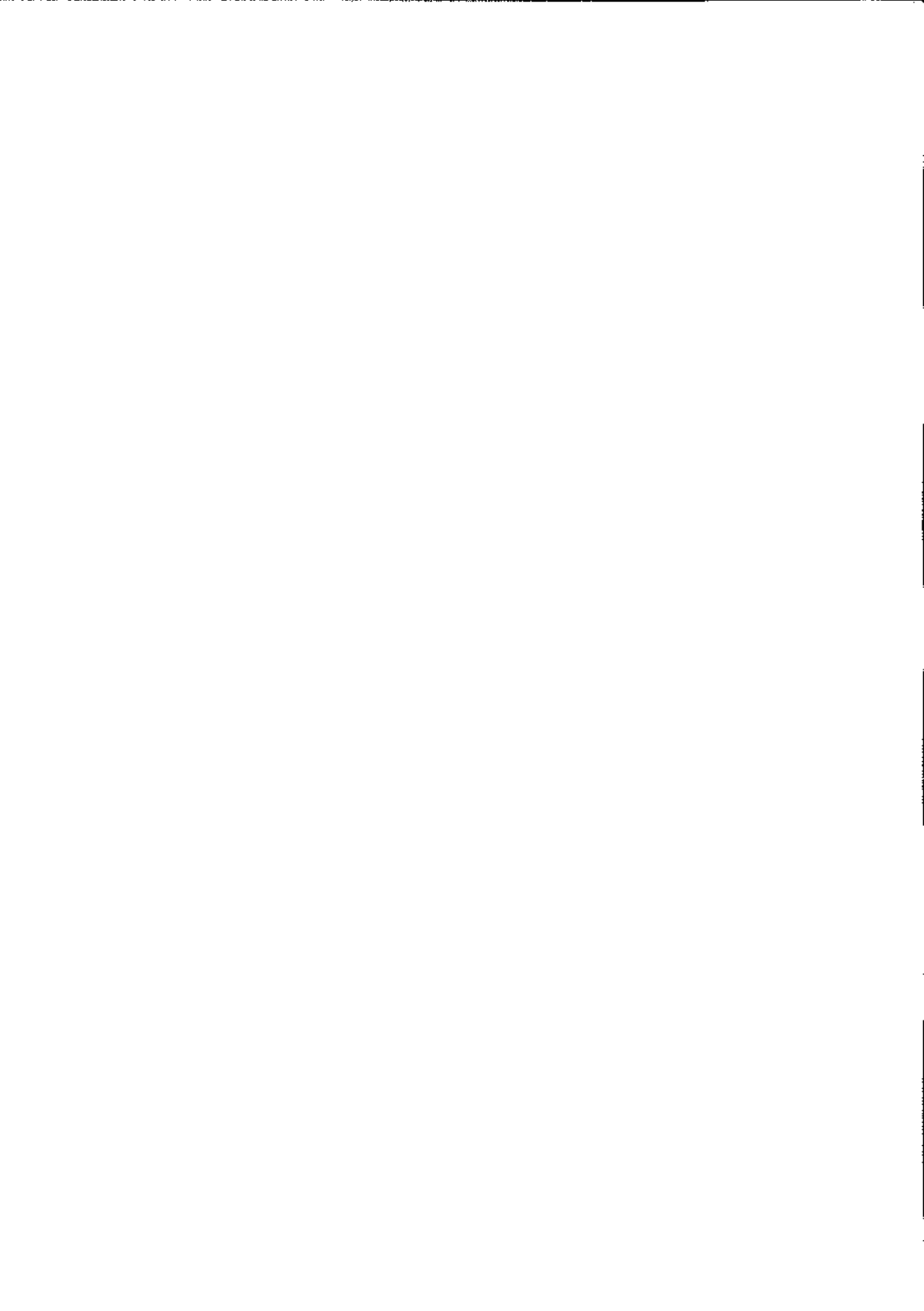


**MILIEU EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**





MILIEU EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Een evaluatie van de effecten van het milieubeleid,
met nadruk op veldonderzoek in Burkina Faso,
Indonesië en Kenya

Foto's: Neil Cooper, Mark Edwards, Ron Giling, Joost de la Rive Box, Jorgen Schytte-
Still, Hans Spruijt, Charlotte Thege

Woord vooraf

Milieuproblemen doen zich voor in zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden, maar in ontwikkelingslanden zijn deze problemen uitgegroeid tot een bedreiging voor het ontwikkelingspotentieel, in het bijzonder voor de armere bevolkingsgroepen. Het is derhalve vanzelfsprekend dat ontwikkelingssamenwerking, gericht immers op armoedebestrijding, al geruime tijd aandacht schenkt aan de milieuproblematiek.

De milieuaandacht is in het midden van de jaren tachtig geïntensiveerd. In 1984 en 1985 werden contouren voor een milieubeleid opgesteld, organisatorische voorzieningen getroffen en beleidsondersteunende maatregelen ontwikkeld. In 1987 verscheen het spraakmakende Brundtland-rapport, waarin duurzame ontwikkeling het centrale begrip was. In de nota 'Een wereld van verschil' (1990) krijgt milieu nog meer aandacht dan voorheen, wordt milieu één der speerpunten van het beleid en wordt de milieuproblematiek in een breder perspectief geplaatst; duurzame ontwikkeling wordt het beleidsuitgangspunt.

Het onderhavige rapport beoordeelt de milieueffecten van hoofdzakelijk bilaterale projecten en de betekenis van het milieubeleid tot 1990. Al kan het nieuwe milieubeleid na 1990 geen onderwerp van evaluatie zijn, het was wel mogelijk op grond van evaluatiebevindingen uitspraken te doen over de perspectieven daarvan.

Vragen over de wijze waarop bij het DGIS en enkele andere donoren het milieubeleid vorm heeft gekregen, hoe in kwantitatief en kwalitatief opzicht het milieubeleid werd uitgevoerd in diverse DGIS-programma's, hoe en in welke mate er sprake zou kunnen zijn van vervuiling door industriële projecten en over de kwaliteit van beleidsondersteunende maatregelen zijn beantwoord na dossierstudies. Maar de nadruk van het onderzoek heeft gelegen op veldstudies van bilaterale projecten in Burkina Faso, Indonesië en Kenya.

De milieueffecten van projecten werden getoetst aan het DGIS-milieubeleid; de betekenis van deze effecten werd weergegeven in termen van duurzame ontwikkeling. De bevindingen van dossier- en veldstudies lagen ten grondslag aan de analyse van het beleid.

Het onderzoek is gerealiseerd onder leiding van Rob Visser (IOV), Jaap Arntzen (Vrije Universiteit te Amsterdam), Margreet Mooihuijzen (Landbouwniversiteit

Wageningen) en Jeroen Rijniers zijn vanaf het begin betrokken geweest bij de coördinatie en uitvoering van het onderzoek. Bij de veldstudies, dossierstudies en de advisering is een groot aantal mensen betrokken geweest, die ik gaarne wil bedanken voor hun inzet. De verantwoording voor het rapport berust bij de IOV.

Chef IOV

Gebruikte afkortingen

ABUSE	Association Burkinabé pour la Sauvergarde de l'Environnement
ACP-landen	African, Carribean, Pacific Countries
ACS-landen	Landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Zuidzee waarmee de Europese Gemeenschap een samenwerkingsovereenkomst (de zgn. Lomé-overeenkomst) heeft gesloten
AfDB	African Development Bank
AFO/AI	Bureau Beheer en Informatievoorziening (DGIS)
AMDAL	Milieu-effectrapportage (Indonesië)
AMILIS	Adviesgroep Milieu India en Sri Lanka
APO	Hoofdafdeling Personele Zaken Ontwikkelingssamenwerking
ARD	Associates in Rural Development
ASAL	Arid and Semi-Arid Lands
ASDB	Asian Development Bank
BAPEDAL	Environment Control Board (Indonesië)
BAPPEDA	Provinciaal Planbureau West-Java
BAPPENAS	Nationaal Planbureau (Indonesië)
BEMO	Beoordelingsmemorandum
BFFP	Baringo Fuel and Fodder Project (Kenya)
BIC	Bank Information Centre
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit
BNP	Bruto Nationaal Product
BOD	Biological Oxygen Demand
CABO	Centrum voor Agro-Biologisch Onderzoek
CEBEMO	Centrale voor Bemiddeling bij Medefinanciering voor Ontwikkelingsprogramma's
CECOS	Commissie Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CIDA	Canadian International Development Agency
CIDIE	Committee of International Development Institutions on the Environment
CILSS	Comité Inter-États pour la Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIM	Commissie Internationale Milieuzaken
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
CIUP	Cidurian Irrigation Upgrading (Indonesië)
CLRI	Central Leather Research Institute (India)
CNSF	Centre National de Sémonces Forestières (Burkina Faso)
COCO	Coördinatie Commissie voor Europese Integratie en Associatieproblemen
COCOS	Coördinatie Commissie Ontwikkelingssamenwerking

CUWVO	Commissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewater
DAC	Development Assistance Committee
DANIDA	Danish International Development Agency
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DGIS/DAL/OA	Directie Ontwikkelingssamenwerking Indonesië en Oost-Azië
DGIS/DAF/WF	Directie Ontwikkelingssamenwerking West-Afrika
DGIS/DAF/MF	Directie Ontwikkelingssamenwerking Midden- en Oost-Afrika
DPET	Directions Provinciales de l'Environnement et du Tourisme (Burkina Faso)
DPO/OL	Bureau Internationaal Onderwijs in Nederland
DPO/IO	Bureau Internationaal Onderwijs en Universitaire Ontwikkelingssamenwerking
DPO	Directie Particuliere Organisaties
DPU	District Planning Unit (Kenya)
DSO	Directie Steun aan Opleidingsinstituten in Ontwikkelingslanden
DST	Directie Coördinatie Sectorprogramma's
ECU	European Currency Unit
EDF	Environmental Defense Fund
EDRC	Environment and Development Research Centre
EG	Europese Gemeenschap
EIA	Environmental Impact Analysis
EIER	École Inter-États de l'Équipement Rural (Burkina Faso)
EIS	Environmental Impact Statement
ELC	Environment Liaison Centre
EMDI	Environmental Management Development in Indonesia
EP	Environmental Profile (West-Java, Indonesië)
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Programme
ETC	Educational Training Consultants
ETSHER	École Inter-États des Techniciens Supérieurs de l'Hydraulique et de l'Équipement Rural (Burkina Faso)
FAO	Food and Agriculture Organisation (VN-organisatie)
FMO	Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
FOS	Financiële Administratie voor Ontwikkelingsadministratie
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GFF	Global Environmental Facility
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HEISA	High External Input and Sustainable Agriculture
HIVOS	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
IADB	Inter American Development Bank
ICCO	Interkerkelijke Coördinatie Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking
ID	Industriële Ontwikkeling (voormalig sectorprogramma)
IEF	International Environmental Facility
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IGGI	Inter-Gouvernementele Groep Indonesië
IMF	International Monetary Fund
INGI	International NGO-forum on Indonesia
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde

IPM	Integrated Pest Management for Rice Production (Indonesië)
ISP	Institut Supérieur Polytechnique (Burkina Faso)
ITTA	International Tropical Timber Agreement
ITTO	International Tropical Timber Organization
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources
KENGO	Kenya Energy Non-Governmental Organizations
KLH	Ministerie van Bevolking en Milieu, Indonesië
KSS	Kenya Soil Survey
KVDA	Kerio Valley Development Authority (Kenya)
KVDP	Kisii Valley Bottom Development Programme (Kenya)
KWAP	Kenya Woodfuel and Agroforestry Programme
LBD	Landenbeleidsdocument
LBH	Instituut voor Rechtshulp, Indonesië
LEHRI	Lowland Vegetable Research and Development at Lembang Horticultural Research Institute (Indonesië)
LEI(S)A	Low External Input (and Sustainable) Agriculture
LELAP	Leverantie Laboratoriumapparatuur voor Landbouwonderzoeksinstituten (Indonesië)
LVN	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministerie van)
LTA	Projectregistratiecode Indonesisch Planbureau
MER	Milieu-effectrapportage
MET	Ministère de l'Environnement et du Tourisme (Burkina Faso)
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MOE	Ministry of Energy (Kenya)
MOWD	Ministry of Water Development (Kenya)
MVT	Memorie van Toelichting
NAR	Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking
NA(R)L	National Agricultural (Research) Laboratories
NCS	National Conservation Strategies
NDDP	National Dairy Development Project (Kenya)
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NES	National Environmental Secretariat (Kenya)
NFP	Nederlandse Fellowships Programma
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NIC	Newly Industrialised Country
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NOVIB	Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking
NPIPM	Nationaal Programma voor Geïntegreerde Gewasbescherming (Indonesië)
NRED	Natural Resources and Environment Department (Verenigd Koninkrijk)
NWF	National Wildlife Federation
ODA	–Official Development Aid –Overseas Development Administration (Verenigd Koninkrijk)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ONBAII	Office National des Barrages et des Amenagements Hydro-Agricoles (Burkina Faso)
OS	Ontwikkelingssamenwerking (prefix)

OSI	Directie Ontwikkelingssamenwerking Landbouw
OT	Onderzoek en Technologie (Sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek)
PAK	Polycyclische Aromatische Koolwaterstof
PAN	Pesticide Action Network (Indonesië)
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PEDI	Programmation et Exécution du Développement Intégré (Burkina Faso)
PIC	Prior Informed Consent
PINS	Project Information Sheets
PL	Plattelandsontwikkeling (Sectorprogramma)
PNGTV	Programme National de Gestion des Terroirs Villageois (Burkina Faso)
PNLCD	Programme Nationale de Lutte contre la Désertification (Burkina Faso)
PROS	Project Registratie Ontwikkelingssamenwerking
RAF	Réforme Agraire Foncière (Burkina Faso)
RBD	Regiobeleidsdocument
REDEP	Regional Energy Development Project West Java
RMNO	Raad voor Milieu en Natuur Onderzoek
RUPRO	Rural Productivity and the Non-Farm Sector in West Java
SECM	School for Environmental Conservation Management (Indonesië)
SEP	Sociaal-Economisch Plan (Indonesië)
SIDA	Swedish International Development Agency
SKEPHI	NGO-netwerk voor het behoud van bossen (Indonesië)
SKREPP	NGO-netwerk voor het bestrijden van vervuiling (Indonesië)
SSI	Small Scale Irrigation
SSIDP	Small Scale Irrigation Development Project (Kenya)
STIP	Stimulering van Industriële Projecten
SV	Samenwerkingsverbanden
TA	Technische Advisering
TDCPU	Turkana Drought Contingency Planning Unit (Kenya)
TFAP	Tropical Forestry Action Plan
TK	Twede Kamer
TOO	Training, Onderwijs en Onderzoek (sectorprogramma)
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNSO	United Nations Soudano Sahelian Office
UP-3	Unité de Planification III (Burkina Faso)
USAID	United States Agency for International Development
VN	Verenigde Naties
VROM	Volksgesondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (Ministerie van)
WALHI	Wahana Lingkungan Hidup (overkoepelende NGO-organisatie, Indonesië)
WAREP	West Java Water Resources Master Plan
WB	World Bank

WCS	World Conservation Strategy
WDRP	Wildlife Disease Research Programme (Kenya)
WFP	World Food Programme
WRAP	Water Resources Assessment and Planning Project (Kenya)
WRI	World Resources Institute
WRM	World Rainforest Movement
WWF	World Wildlife Fund

Inhoud

Woord vooraf	iii
Gebruikte afkortingen	v
Hoofdbevindingen en aanbevelingen	1
Samenvatting	15

INLEIDING

1. Probleemstelling en onderzoeksaanpak	41
1. Aanleiding voor het onderzoek	41
2. Het milieubeleid van Ontwikkelingssamenwerking	42
3. Vraagstelling	43
4. Onderzoeksopzet	43
5. Methoden van onderzoek	44
6. Opzet van het rapport	47
7. Afbakening van het onderzoek	48
2. Milieu en duurzame ontwikkeling	51
1. Inleiding	51
2. Kenmerken van de milieuproblematiek	51
3. Enkele relevante karakteristieken van ontwikkelingslanden	53
4. Het begrip duurzame ontwikkeling	57
5. Duurzame ontwikkeling als begrip in dit onderzoek	62

DEEL I. BELEIDSONTWIKKELING EN BELEID

3. Beleidsontwikkeling van het DGIS inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking	69
1. Evolutie in het denken over milieu en ontwikkeling	69
2. Het geformuleerde DGIS-milieubeleid	71
3. Aandacht voor milieu in het beleid per OS-programma	74
4. DGIS-deskundigheid en organisatie op milieugebied	77
5. Beleidsinstrumenten	79
6. Relevant beleid van andere ministeries en regeringsbeleid	80
7. Mondiale milieuvraagstukken en ontwikkelingssamenwerking	83
8. Visie van ontwikkelingslanden op milieu en ontwikkelings-samenwerking	85
9. Samenvatting	86

DEEL II. BEVINDINGEN VAN HET VELDONDERZOEK

4. Bevindingen van het veldonderzoek in Burkina Faso	91
1. Milieuproblematiek in Burkina Faso	91
2. Actoren in het milieubeleid	100
3. Hoofdpunten van analyse van de onderzochte projecten	111
4. Analyse in termen van het DGIS-milieubeleid	123
5. Betekenis in termen van duurzame ontwikkeling	126
6. Beleidsissues die uit het veldonderzoek naar voren komen	128
5. Bevindingen van het veldonderzoek in Indonesië	133
1. Milieuproblematiek in Indonesië	133
2. Actoren in het milieubeleid	136
3. Hoofdpunten van analyse van de onderzochte projecten	145
4. Analyse in termen van het DGIS-milieubeleid	158
5. Betekenis in termen van duurzame ontwikkeling	162
6. Beleidsissues die uit het veldonderzoek naar voren komen	164
6. Bevindingen van het veldonderzoek in Kenya	167
1. Milieuproblematiek in Kenya	167
2. Actoren in het milieubeleid	174
3. Hoofdpunten van analyse van de onderzochte projecten	183
4. Analyse in termen van het DGIS-milieubeleid	197
5. Betekenis in termen van duurzame ontwikkeling	201
6. Beleidsissues die uit het veldonderzoek naar voren komen	203

DEEL III. RESULTATEN DOSSIERSTUDIES

7. Kanttekeningen bij de beleidsuitvoering en de beleidsondersteunende maatregelen	209
1. De milieu-oriëntatie in het beleid van DGIS-programma's	210
2. De milieu-oriëntatie in de beleidsuitvoering van DGIS-programma's	213
3. Beleidsondersteunende maatregelen	222
4. Vergelijking met enkele andere donoren	227
5. Conclusies	231

DEEL IV. ANALYSE

8. Milieu-effecten van projecten; doorwerking milieubeleid tot 1990	235
1. Het aantonen van milieu-effecten	235
2. Projectkenmerken die van belang zijn voor milieu-effecten	236
3. Milieu-effecten in termen van de drie milieubeleidslijnen	238
4. Doorwerking van het beleidsstreven naar integratie	242

5. Oorzaken van de beperkte doorwerking van het milieubeleid	245
6. Verantwoord milieubeheer en armoedebestrijding op projectniveau	245
7. Samenvatting	246
9. De beleidsondersteunende maatregelen	249
1. De beleidsinstrumenten	249
2. De DGIS-organisatie	253
3. De samenhang tussen de beleidsondersteunende maatregelen en de beleidsuitvoering	255
4. Samenvatting	257
10. Analyse van de formule en de reikwijdte van het milieubeleid tot 1990	259
1. Lacunes in de beleidsformule	260
2. Factoren in ontwikkelingslanden die de reikwijdte van het DGIS-milieubeleid beperken	264
3. Samenvatting	266
11. Duurzame ontwikkeling en het OS-beleid	269
1. Duurzame ontwikkeling in het nieuwe beleid	269
2. Consequenties voor het beleid van het uitgangspunt duurzame ontwikkeling	272
3. Operationalisatie	275
BIJLAGEN	
1. Organisatie van het onderzoek	283
2. Begrippen onderzoek Milieu en Ontwikkelingssamenwerking	287
3. Kerngegevens van in het veld geëvalueerde projecten	291
4. Methodische kanttekeningen bij de dossierstudies	309
5. Vragenlijst van veldstudies	315
6. Beleidsondersteunende maatregelen	321
7. Het milieubeleid van enkele andere donoren	337
8. Uitwerking van het milieubeleid in DGIS-programma's	363
9. Vervuiling en ontwikkelingssamenwerking	381
Geraadpleegde literatuur	399

Ieder bedrag in guldens moet vanaf 1 januari 2002 worden gelezen als een bedrag in euro, volgens de officiële omrekenkoers

EUR 1 = NLG 2,20371.

Dit betekent dat het bedrag wordt gedeeld door 2,20371.

Hoofdbevindingen en aanbevelingen

Na een korte weergave van het milieubeleid (paragraaf 1), komen de belangrijkste bevindingen (paragraaf 2) en de aanbevelingen (paragraaf 3) aan de orde.

1. Het milieubeleid van Ontwikkelingssamenwerking vanaf 1985

Het milieubeleid is een middel om de hoofddoelstelling van het OS-beleid, structurele armoedebestrijding, te bereiken. De samenhang tussen milieu en ontwikkeling wordt in het beleid onderkend. De integratie van milieudoelstellingen in reguliere OS-activiteiten wordt dan ook gestimuleerd. Daarvoor zijn in het beleid tot 1990 drie beleidslijnen van belang geweest:

1. beperking van negatieve milieu-effecten van OS-activiteiten;
2. institutionele versterking op het gebied van milieubeheer;
3. positieve interventies op milieugebied.

De volgende maatregelen werden genomen:

- aanstelling van een interne milieu-adviseur;
- opname van milieudoelstellingen in een (op de energieproblematiek gericht) financieringsprogramma (het voormalige PL-c-programma);
- vorming van externe adviesgroepen;
- aanstelling van milieu-sectorspecialisten op ambassades;
- organisatie van cursussen gericht op kennisvergroting en milieubewustwording.

Naast het (beperkte) direct op het milieu gerichte voormalige PL-c-programma diende de beleidsuitvoering hoofdzakelijk te geschieden via sector- en landenprogramma's. De belangrijkste instrumenten van het milieubeleid waren het milieuprofiel (van een regio binnen een land), de milieuparagraaf in de landen- en regiobeleidsdocumenten en de milieutoets voor projecten. Deze instrumenten zijn geleidelijk geoperationaliseerd in de periode 1984–1990.

Het milieubeleid na 1990, beschreven in de beleidsnota 'Een wereld van verschil' (1990), houdt vooral op de volgende punten een verandering in:

- uitbreiding van menskracht en fondsen;
- meer aandacht voor internationale dimensies van het milieuvraagstuk;

– duurzame ontwikkeling wordt als uitgangspunt van het beleid genomen, waardoor de aandacht voor het milieu verbreed wordt.

2. Belangrijkste bevindingen

2.1. Belangrijkste bevindingen met betrekking tot de milieu-effecten van projecten

Milieu-aandacht is nog niet algemeen bij projecten. De milieu-effecten van projecten zijn niettemin in redelijke mate in overeenstemming met het milieubeleid. Toch leveren deze effecten slechts een beperkte bijdrage aan het oplossen van de milieuproblematiek. De redenen daarvoor worden genoemd in paragraaf 2.3.

Veel projecten besteden geen aantoonbare aandacht aan het milieu.

Een groot, maar afnemend aantal projecten met mogelijke milieu-effecten besteedt geen aantoonbare aandacht aan het milieu. Uit een dossieronderzoek naar bilaterale projecten in zes programma- en regio-landen blijkt dat in 1985 in driekwart, en in 1988 in twee derde van het aantal projecten met mogelijke milieu-effecten geen aandacht aan het milieu wordt geschonken.

Er zijn weinig negatieve milieu-effecten aangetroffen.

Toch zijn er, zo bleek uit de veldstudies, weinig negatieve milieu-effecten aangetroffen. Dat vloeit niet in alle gevallen voort uit de eerste milieubeleidslijn – het beperken van negatieve milieu-effecten – maar kan een gevolg zijn van algemene kenmerken van het DGIS-beleid. Het streven naar een relatief kleinschalige aanpak is één van die kenmerken. Bovendien zijn er projecten die ook zonder milieu-oriëntatie vooraf, in de praktijk betrokken raken bij het milieu omdat de produktiemogelijkheden afhankelijk zijn van de milieusituatie.

Het voorkomen van negatieve milieu-effecten is een beperkte bijdrage aan de milieuproblematiek.

De milieuproblemen zijn uitgegroeid tot een bedreiging voor het ontwikkelingspotentieel van ontwikkelingslanden. Dat de projecten weinig negatieve effecten op het milieu hebben is van niet te onderschatten belang. Maar in het licht van de toenemende milieuproblemen is de eerste milieubeleidslijn, gericht op het voorkomen van negatieve milieu-effecten, een te beperkte bijdrage. In de uitvoeringspraktijk heeft de nadruk gelegen op deze eerste milieubeleidslijn.

De mogelijkheden om bij te dragen aan op het milieu georiënteerde institutionele ontwikkeling worden niet optimaal benut.

Ondersteuning van institutionele ontwikkeling van specifieke milieudiensten komt weinig voor. Op terreinen die de milieuproblematiek raken wordt meer aan institutionele ontwikkeling gedaan (bijvoorbeeld het introduceren van ecologische componenten bij de opleiding in planning van waterbeheer). Deze bijdragen zijn

net zo belangrijk als de ondersteuning van specifieke milieudiensten. In de helft van het aantal onderzochte projecten met institutionele ontwikkeling als (neven)doelstelling wordt de relatie met de milieuproblematiek gelegd. In de gevallen waarin dat niet gebeurt is dat ofwel een gevolg van een te beperkte analyse van het project ofwel te wijten aan een te geringe belangstelling of competentie van het betrokken vakministerie.

Positieve milieu-effecten komen vooral voor binnen niet specifiek op milieu gerichte projecten.

Specifieke milieuprojecten komen in aantal weinig voor (3% van de milieugevoelige projecten in het landen- en regioprogramma in 1985; 8% in 1988).

De gevonden positieve milieu-effecten worden voor het grootste deel bewerktstelligd binnen reguliere projecten (in 1985 treden in 22% van de milieugevoelige projecten positieve milieu-effecten op, in 1988 in 23% van deze projecten).

Positieve milieu-interventies raken niet altijd de kern van de milieuproblematiek.

Bij het vaststellen van de betekenis van positieve milieu-effecten blijkt dat de integratie van milieu- en ontwikkelingsdoelstellingen doorgaans beperkt is gebleven; de interventie raakt dan slechts een deel van de oorzaken van de milieuproblemen. Dat kan te maken hebben met de reikwijdte of de bevoegdheid van projecten. Het blijkt echter ook vaak een consequentie van een te beperkte projectopzet, die weer een gevolg is van een te beperkte analyse van de milieuproblematiek.

Als de milieuproblematiek los wordt gezien van andere ontwikkelingsprocessen, van ontwikkelingen op nationaal niveau of van toekomstige ontwikkelingen, dan bestaat het risico dat positieve milieu-effecten slechts symptomen bestrijden of tot afwenteling van problemen op andere sectoren of regio's leiden.

2.2. Belangrijkste bevindingen met betrekking tot het milieubeleid tot 1990

Het milieubeleid heeft geleid tot meer aandacht voor het milieu in OS-activiteiten. Het beleidsstreven naar integratie is minder succesvol geweest. De redenen daarvoor worden besproken in paragraaf 2.3.

Integratie is terecht het centrale thema geweest van het milieubeleid.

De milieuproblematiek in ontwikkelingslanden hangt samen met verschillende kenmerken van ontwikkelingslanden: de wijdverspreide armoede, de grote rechtstreekse afhankelijkheid van grondstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen, bestuurlijke beperkingen, de relatief grote bevolkingsgroei, het landgebruik, de technologie, de ongelijke welvaartsverdeling en de onevenwichtige macro-economische structuur.

Het Nederlandse OS-milieubeleid werd en wordt terecht gericht op integratie van milieu-overwegingen in reguliere OS-programma's. Specifieke milieu-interventies

zijn noodzakelijk, maar verre van voldoende om de problemen met succes aan te pakken.

De aandacht voor milieu is toegenomen; het beleidsstreven naar integratie is minder uit de verf gekomen.

Het milieubeleid heeft vooral betekenis gehad voor het initiëren en vergroten van de aandacht voor het milieu in sectorprogramma's en in landen- en regioprogramma's. Zeker gegeven de in 1985 nog beperkte erkenning van het belang van milieuproblemen, was dit een eerste noodzakelijke stap. Al was in 1988 en 1989 de aandacht voor het milieu nog niet algemeen, er was wel sprake van een toename. Aandacht voor het milieu blijkt echter niet voldoende om integratie van milieu-overwegingen in het beleid en in de beleidsuitvoering van DGIS-programma's te bewerkstelligen.

De wijze waarop het milieu aandacht krijgt in het beleid van DGIS-programma's is niet gebaseerd op een analyse van de milieuproblematiek.

Het thema milieu komt in het beleid van DGIS-programma's – afgezien van het speciaal op milieu (en energie) gericht voormalige PL-c-programma – slechts aan bod als extra aandachtspunt, voor zover het milieu de overige richtlijnen en doelstellingen van deze programma's raakt. Milieu-onderwerpen krijgen aandacht als afgeleide van de bestaande doelstellingen van DGIS-programma's, en niet op grond van een analyse van de milieuproblematiek, die aangeeft wat de belangrijkste vraagstukken zijn en hoe de geformuleerde milieubeleidslijnen het beste ingevuld zouden kunnen worden.

De samenhang tussen armoedebestrijding en milieubeleid is onvoldoende uitgewerkt om een sturende invloed te kunnen hebben op projectniveau.

Armoede en de milieuproblematiek hangen met elkaar samen. Armoede kan zowel oorzaak als gevolg zijn van de milieuproblematiek. Daarmee is echter niet gezegd dat armoedebestrijding altijd in het verlengde ligt van beter milieubeheer en omgekeerd. De vraag of en hoe verantwoord milieubeheer kan bijdragen aan armoedebestrijding wordt in projecten en programma's niet expliciet gesteld; het beleid tot 1990 biedt weinig houvast voor beantwoording van een dergelijke vraag. Daardoor kan het milieubeleid zijn functie als middel voor armoedebestrijding niet effectief vervullen.

2.3. Redenen voor de beperkte betekenis van de milieu-effecten en het milieubeleid

Het feit dat de betekenis van de milieu-effecten en van het milieubeleid beperkt is, heeft te maken met de onvolledige doorwerking van het milieubeleid (2.3.1). Maar ook bij een volledige doorwerking zouden de effecten van het beleid waarschijnlijk beperkt zijn gebleven, vanwege de gebrekkige integratiemogelijkheden.

Dat heeft te maken met lacunes in de beleidsformule (2.3.2) en met de beleidsinstrumenten (2.3.3). Zelfs een beter milieubeleid zou beperkte uitvoeringsmogelijkheden hebben gehad vanwege de geringe institutionele capaciteit in ontwikkelingslanden (2.3.4).

2.3.1. De onvolledige doorwerking van het milieubeleid tot 1990

Het milieubeleid en het beleidsondersteunend instrumentarium zijn van recente datum. Het milieubeleid is van vrij recente datum, en heeft daarom nog niet goed kunnen doorwerken. De vele langlopende verplichtingen beperken de ruimte voor nieuw beleid. Het milieubeleid bleek bij DGIS- en ambassademedewerkers slecht bekend. Twee van de drie beleidsinstrumenten, het milieuprofiel en de milieutoets, zijn pas onlangs operationeel geworden.

De doorwerking van het milieubeleid in het beleid van DGIS-programma's is voornamelijk defensief.

In 1985, toen het milieubeleid gestalte kreeg, was de urgentie van aandacht voor het milieu nog niet zo duidelijk. De eerste beleidsambities lijken aangepast aan de toenmalige reële ruimte voor verandering. De nadruk lag op het vergroten van de aandacht voor het milieu. Dat kon ingepast worden in de bestaande (sub)doelstellingen van de DGIS-programma's zonder die te wijzigen. Zo werd aan de doelstellingen van het voormalige plattelandsontwikkelingsprogramma, onder andere het vergroten van inkomens van de arme bevolkingsgroepen, toegevoegd dat de uitvoering daarvan "niet tot onaanvaardbare schade aan het milieu mag leiden" (DGIS, 1986).

Daadwerkelijke integratie vraagt echter om verdergaande veranderingen. Deze zouden het primaat van bestaande doelstellingen en richtlijnen van DGIS-programma's kunnen aantasten. Zo zal het vergroten van inkomens als doelstelling afgewogen moeten worden tegen de doelstelling van optimale benutting van natuurlijke hulpbronnen. Deze afweging gaat verder dan de vraag of er schade aan het milieu wordt aangericht.

Het milieubeleid heeft hoofdzakelijk doorgewerkt op projectniveau.

Er zijn bevindingen die op het belang van het project als hulpvorm wijzen. Sommige noodzakelijke veranderingen vragen om een sturing die het beste door middel van de projectaanpak verwezenlijkt kan worden. In sommige gevallen van onomkeerbare milieudegradatie is urgent handelen geboden en kan niet gewacht worden op de doorgaans trager verlopende veranderingen op beleidsniveau.

Daarnaast zijn er diverse aanwijzingen dat de invloed van projecten beperkt is. De projectomgeving heeft grote invloed op de resultaten. Bovendien gaat de omvang van bepaalde milieuproblemen de schaal van individuele projecten te boven. De fundamentele processen die ten grondslag liggen aan de milieuproblematiek vragen om maatregelen die de reikwijdte van afzonderlijke projecten overstijgen.

De invloed van projecten is ook gering omdat er nauwelijks onderlinge afstemming plaatsvindt en individuele projecten vaak slechts bepaalde onderdelen van de milieuproblemen kunnen aanpakken.

2.3.2. Lacunes in de beleidsformule

De drie milieubeleidslijnen leiden slechts ten dele tot integratie.

De eerste milieubeleidslijn – het beperken van negatieve milieu-effecten bij projecten – is per definitie niet gericht op de mogelijkheid om het milieu positief te beïnvloeden en houdt dus een beperkte integratie in.

De tweede milieubeleidslijn – institutionele versterking op het terrein van milieubeheer – verwijst niet expliciet naar de mogelijkheid van ondersteuning aan niet-milieuministeries bij het op de milieuproblematiek afstemmen van hun beleid en activiteiten.

De derde milieubeleidslijn – het ondersteunen van positieve milieu-interventies – kan leiden tot relatief geïsoleerde activiteiten, waarvan de effecten weinig betekenis hebben voor de totale milieuproblematiek omdat ze slechts een deel daarvan raken.

Een effectieve bijdrage aan de oplossing van de milieuproblematiek vereist een analyse van die problematiek voorafgaand aan de selectie van projecten.

Er is geen beleidslijn die stelt dat een milieu-analyse aan de keuze van projecten vooraf dient te gaan. De eerste en de derde milieubeleidslijn nopen pas tot milieuaandacht ná de projectselectie. Uit de veldbevindingen bleek dat de vraag naar een optimale bijdrage aan de milieusituatie gesteld moet worden vóór de projectkeuze. Zo blijkt bijvoorbeeld uit een analyse van de milieuproblematiek in Burkina Faso dat projecten gericht op droogtebestrijding weliswaar op het eerste gezicht van belang zijn voor het milieu, maar de oorzaken van de milieuproblemen niet raken.

2.3.3. De milieubeleidsmaatregelen en het beleidsstreven naar integratie

Het landen- en regiobeleidsdocument heeft vooral geleid tot aandacht voor het milieu, niet tot integratie.

Het landen- en regiobeleidsdocument is in principe een belangrijk instrument voor integratie, maar voorwaarde hiertoe is een 'gelijkwaardige' behandeling van milieu-overwegingen naast de politieke, economische en bestuurlijke informatie die de basis vormt van de analyse van de ontwikkelingssituatie in een land. Dat vereist meer dan een aparte paragraaf over het milieu (op enkele uitzonderingen na komt de milieu-aandacht in de landen- en regiobeleidsdocumenten tot 1992 op die wijze aan de orde).

De kwaliteit van de milieu-aandacht in de landen- en regiobeleidsdocumenten tot 1992 is wel verbeterd ten opzichte van de vorige versies.

Het milieuprofiel staat nog te veel los van andere maatregelen om beleidssturende invloed te hebben.

Het milieuprofiel is tot nu toe het enige instrument dat voorziet in een geïntegreerde analyse van de milieuproblematiek. De invloed van dit instrument op programma's is echter tot nog toe klein geweest vanwege het geringe aantal beschikbare profielen, vanwege inhoudelijke tekortkomingen (hoewel de kwaliteit verbeterd is) en vanwege onduidelijkheden in de functionele relaties met andere instrumenten.

De milieutoets is gericht op een beperkte integratie.

De milieutoets is gericht op beperking van negatieve milieu-effecten en dat houdt slechts een partiële integratie van milieu-overwegingen in.

De DGIS-organisatie op milieugebied bood tot 1990 onvoldoende mogelijkheden tot integratie.

Nadat in 1985 de contouren van het milieubeleid waren opgesteld konden, mede vanwege de beperkte menskracht, niet alle taken worden uitgevoerd. Voor verdergaande integratie zou meer aandacht gegeven moeten zijn aan advisering over beleidsontwikkeling van DGIS-programma's. Ook bij de projectadvisering is de nadruk gelegd op specifieke milieuprojecten, minder op integratie van milieu-aspecten in reguliere projecten.

De DGIS-organisatie op milieugebied heeft wel meer aandacht voor milieu werkstelligd en de ontwikkeling van beleid en beleidsondersteunende instrumenten op gang gebracht.

2.3.4. De beperkte uitvoeringsmogelijkheden van milieubeleid in ontwikkelingslanden

Uitvoering van milieubeleid stuit vaak op institutionele beperkingen in ontwikkelingslanden.

Er is in ontwikkelingslanden wel sprake van milieubeleid op deelterreinen, maar niet van een overkoepelend milieubeleid. Milieuministeries zijn onvoldoende in staat tot coördinatie en hebben een beperkte absorptiecapaciteit. Milieu-overwegingen worden nauwelijks geïntegreerd in het overige ontwikkelingsbeleid.

De rol van de overheid in milieu-aangelegenheden is onmisbaar, maar ook beperkt, vooral vanwege de sectorale indeling van het bestuur en de politieke oriëntatie op de milieuproblematiek. De beleidsprioriteit ligt toch in hoofdzaak op economische groei, zonder dat rekening wordt gehouden met het milieu als ontwikkelingspotentieel.

2.4. Perspectieven van het beleid na 1990

Het nieuwe milieubeleid, weergegeven in de nota 'Een wereld van verschil', is geen onderwerp van evaluatie geweest. Op basis van de evaluatie van het beleid tot 1990 kunnen wel de volgende opmerkingen worden gemaakt over het beleid na 1990.

Meer nadruk op beleidsondersteuning voor ontwikkelingslanden.

Er wordt prioriteit verleend aan onder meer kennisoverdracht op het terrein van milieuwetgeving, milieuplanning, milieumonitoring, milieu-effectrapportage en milieuvorlichting ten behoeve van ontwikkelingslanden. Dat kan een belangrijke verbetering gaan inhouden ten opzichte van het eerdere milieubeleid, dat te weinig aandacht besteedde aan de operationalisering van het begrip institutionele ontwikkeling. Daarvoor is wel een nadere uitwerking van dit beleidsvoornemen in de diverse DGIS-programma's nodig.

Een verbreding van de algemene analyse van de milieuproblematiek.

De milieuproblematiek wordt in het nieuwe milieubeleid in een breder verband dan voorheen geplaatst. Dat blijkt onder meer uit de toegenomen aandacht voor de internationale dimensie van de milieuproblematiek, de nadruk op de relaties tussen het milieu en economisch beleid, de afweging van de geschiktheid van verschillende vormen van landbouw (lage- en hoge-investeringslandbouw) en de samenhang tussen milieuproblemen en milieugedrag in Noord en Zuid.

Meer middelen en mogelijkheden voor ondersteuning van het beleidsstreven naar integratie.

De DGIS-organisatie op milieuterrein heeft een extra impuls gekregen door de instelling van een 'speerpuntprogramma milieu', met meer menskracht en middelen dan voorheen. De taken van dit programma omvatten het beheer van specifieke milieuprojecten en ondersteuning van het beleidsstreven naar integratie.

De extra milieudeskundige menskracht is nodig bij de advisering over beleidsuitvoering en beleidsontwikkeling en bij ontwikkeling van beleidsondersteunend instrumentarium.

Gegeven de omvang van de beheerstaken met betrekking tot de milieuprojecten, is het de vraag in hoeverre dit speerpuntprogramma uiteindelijk gericht blijft op het ondersteunen van het beleidsstreven naar integratie.

Duurzame ontwikkeling als milieubeleidsuitgangspunt.

De meest vergaande vernieuwing betreft het stellen van duurzame ontwikkeling als beleidsuitgangspunt. Maar als het invoeren van dit begrip niet wordt gevolgd door verdere uitwerking en operationalisatie, zal deze verandering verder weinig betekenis krijgen.

In het onderhavige onderzoek werd niet ingegaan op duurzame ontwikkeling als *beleidsuitgangspunt*, wel werd een *analytisch kader* aan het begrip ontleend. Gesteld werd dat een milieu-analyse in termen van duurzame ontwikkeling drie kenmerken heeft. De analyse moet betrekking hebben op (a) de samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen die van belang zijn voor het milieu, (b) de samenhang tussen lokale ontwikkelingen en ontwikkelingen op hoger niveau, en (c) het verloop van ontwikkelingen in de tijd.

Een dergelijke analyse blijkt beter inzicht te geven in de milieubetekenis van projecten omdat een antwoord mogelijk wordt op de vraag hoe – gegeven de armoedebestrijdingsdoelstelling – de natuurlijke hulpbronnen optimaal gebruikt kunnen worden. Deze vraag kan niet beantwoord worden met de meer beperkte analyse die voortvloeit uit het hanteren van de milieubeleidslijnen van het geëvalueerde milieubeleid. Zo'n analyse leidt niet tot het benadrukken van samenhangen, waardoor de soms conflicterende economische, sociale en ecologische aspecten van ontwikkeling niet geëxpliciteerd worden.

Duurzame ontwikkeling is dus, mits het begrip nader wordt omschreven, een geschikt uitgangspunt om het beleidsstreven naar integratie beter uitvoerbaar te maken.

3. Aanbevelingen

3.1. *Beleid*

Armoedebestrijding is de hoofddoelstelling van het Nederlandse OS-beleid, en blijft dat ook in de nota 'Een wereld van verschil' van 1990. Het milieubeleid blijft hiertoe een middel. Nieuw is dat duurzame ontwikkeling wordt beschouwd als uitgangspunt van het beleid.

Het is van belang de operationalisering van het streven naar duurzame ontwikkeling met nadruk ter hand te nemen. Daartoe is allereerst nadere verduidelijking vereist van de relaties tussen armoedebestrijding en verantwoord milieubeheer. Het milieubeleid tot 1990 gaat impliciet uit van overeenstemming tussen deze twee doelstellingen, terwijl het onderzoek de mogelijkheid van conflicten, met name op korte termijn, aantoont.

Het nieuwe beleid gaat al verder in op de samenhang tussen armoedebestrijding en milieubeheer. Niettemin is een nadere uitwerking van deze samenhang nodig, opdat het milieubeleid in de praktijk een middel kan zijn voor armoedebestrijding.

In de nota 'Een wereld van verschil' wordt gekozen voor 'sterke duurzaamheid', omschreven als het in stand houden van natuurlijk en geproduceerd kapitaal afzonderlijk. Het is van belang om deze keuze bij de uitwerking te betrekken.

3.2. *Het belang van analyses in termen van duurzame ontwikkeling*

Het stellen van duurzame ontwikkeling als *uitgangspunt van het milieubeleid* biedt de mogelijkheid dat beleid beter aan te laten sluiten bij de (oorzaken van de) milieuproblematiek in ontwikkelingslanden. Bovendien biedt het begrip duurzame ontwikkeling een kader voor een meer geïntegreerde analyse van de milieuproblematiek.

De noodzaak aan te sluiten bij (de oorzaken van) de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden vraagt om een analyse van die problematiek *op nationaal niveau* in termen van duurzame ontwikkeling. Dergelijke analyses, waarvoor reeds veel basisinformatie beschikbaar is, zijn van belang voor een vanuit een milieuoptiek verantwoorde keuze, in overleg met ontwikkelingslanden, van sectoren, regio's en hulpvormen.

De noodzaak om activiteiten zo efficiënt mogelijk te richten op oorzaken van de milieuproblematiek vraagt voorts om een analyse in termen van duurzame ontwikkeling *binnen een gekozen regio of sector voorafgaand aan de selectie van de projecten*.

De nota 'Een wereld van verschil' stelt reeds dat een zorgvuldige analyse van de totale samenhang van processen die in een specifieke situatie tot milieudegradatie leiden, voorwaarde is voor succesvolle interventies. Het is van belang om activiteiten, ook indien ze ogenschijnlijk niet milieu-gevoelig zijn, aan te passen aan de uitkomsten van dergelijke analyses en deze analyses te stellen in termen van duurzame ontwikkeling.

3.3. *Institutionele ontwikkeling*

Duurzame ontwikkeling vergt zeer veel van de bestuurskracht en politieke besluitvorming in ontwikkelingslanden, aangezien strategische keuzen moeten worden gemaakt met belangrijke gevolgen voor diverse groepen in de samenleving van deze landen. Het is absoluut vereist dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van analyses vanuit de optiek van duurzame ontwikkeling en de daarop volgende besluitvorming bij de ontwikkelingslanden ligt. De donorrol kan slechts ondersteunend zijn, maar is wel belangrijk vanwege de zeer beperkte institutionele capaciteit in de meeste ontwikkelingslanden.

Institutionele ontwikkeling zal daarom hoge prioriteit moeten hebben en zich op drie cruciale terreinen kunnen richten (afhankelijk van de behoeften en prioriteiten per land):

- ondersteuning van het algemene milieubeleid,
- ondersteuning van het beleid ten aanzien van afzonderlijke hulpbronnen (bijvoorbeeld land, water of bos),
- ondersteuning van de integratie van milieubeheer in andere terreinen van ontwikkelingsbeleid, in het bijzonder economische planning.

3.4. Donorcoördinatie

De voordelen van donorcoördinatie bij ontwikkelingssamenwerking zijn evident. Niettemin laten de resultaten tot dusverre te wensen over. Donoren en ontvangende landen verplichten zich in de praktijk nog onvoldoende tot coördinatie. Op internationaal niveau vindt al wel overleg en harmonisatie plaats (onder meer DAC, UNEP, UNCED).

Uitgangspunt dient te zijn dat de ontwikkelingslanden verantwoordelijk zijn voor coördinatie op het gebied van institutionele ontwikkeling, keuze en afstemming van projecten, milieuprofielen en duurzaamheidsanalyses. Als dat nog geen reële optie is, zijn voor het DGIS de volgende drie richtlijnen van belang. In volgorde van prioriteit:

1. Nadruk op institutionele ontwikkeling, opdat het ontwikkelingsland de donorcoördinatie uiteindelijk zelf ter hand kan nemen.
2. Tenminste bij de eigen activiteiten streven naar harmonisatie met activiteiten van andere donoren en vooral naar aansluiting bij het beleid en de prioriteiten van het ontwikkelingsland (hoewel het niet eenvoudig zal zijn overeenstemming te bereiken). Dat houdt in:
 - de analyses die ten grondslag liggen aan de DGIS-programmering opstellen in overleg met het ontvangende land;
 - het verwerken van het beleid van ontwikkelingslanden en van plannen en activiteiten van andere donoren in de projectbeschrijving en projectopzet.
3. Het benutten van mogelijkheden voor donorcoördinatie. Deze zullen per land verschillen (consultatieve groepen; harmonisatie in bepaalde sectoren). Al geeft de praktijk tot nu toe geen aanleiding voor hooggestemde verwachtingen, het belang van coördinatie rechtvaardigt het streven naar een betere benutting van mogelijkheden.

3.5. Beleidsinstrumenten

De bestaande beleidsinstrumenten, te weten de milieuparagraaf in het regio- en landenbeleidsdocument, het milieuprofiel en de milieutoets, behouden ook in een beleid dat uitgaat van duurzame ontwikkeling hun waarde. Zij zullen echter veel sterker dan voorheen met elkaar in verband moeten worden gebracht. Analyses voorafgaand aan het vaststellen van het landenprogramma (in het regio- en landenbeleidsdocument) en aan de selectie van projecten (het milieuprofiel) bieden mogelijkheden om interventies te richten op de oorzaken van de milieuproblematiek. De milieutoets is van belang als aanvullend instrument.

De instrumenten kunnen beter aansluiten bij bestaande bronnen van informatie (bij nationale overheden of andere donoren). Hiermee wordt minder beslag gelegd op de schaarse absorptiecapaciteit in ontwikkelingslanden.

Het landen- en regiobeleidsdocument.

In de landen- en regiobeleidsdocumenten tot 1992, met uitzondering van die van de Sahel- en de Andes-regio, wordt het milieu slechts in een afzonderlijke paragraaf behandeld. Het beleidsstreven naar integratie impliceert dat het milieu in de uitgangsanalyse van deze documenten wordt behandeld, naast economische, demografische, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen. Het ondernomen experiment om in enkele nieuwe landendocumenten milieu-aandacht op genoemde wijze te incorporeren is in dit verband van belang.

Het milieuprofiel.

Het milieuprofiel kan een geschikt basisdocument worden voor milieubeleidsuitvoering voor een bepaalde regio. Daartoe moet de inhoud gebaseerd zijn op een analyse vanuit de optiek van duurzame ontwikkeling. Voorts dient er een samenhang met het landen- en regiobeleidsdocument te bestaan. De milieuprofielen zouden moeten aangeven wat de milieu-implicaties van door het DGIS gesteunde sectoren en activiteiten zijn en welke nieuwe activiteiten zouden kunnen worden ontwikkeld. Zodra duurzame ontwikkeling als uitgangspunt van beleid nader wordt geoperationaliseerd, kan het milieuprofiel worden vervangen door een algemeen ontwikkelingsprofiel. Milieu-, armoede- en gender-doelstellingen vragen voor een belangrijk deel om dezelfde basisinformatie.

De verantwoordelijkheid voor de opstelling van milieuprofielen dient bij het betreffende ontwikkelingsland te liggen.

De milieutoets.

De milieutoets is een beperkt, maar nuttig instrument als basis voor de beoordeling van activiteiten, mits

- de milieutoets aansluit bij het milieuprofiel, dat de basisinformatie voor de toets verschaft;
- de toetsing wordt uitgebreid tot positieve milieu-effecten (naast de traditionele toets op negatieve effecten);
- de resultaten van de toets een onderdeel worden van een besluitvorming waarin eventuele negatieve milieu-effecten worden afgewogen tegen andere sociale en economische factoren (op korte en lange termijn) die een zo duurzaam mogelijke ontwikkeling bepalen;
- de milieutoets wordt ingepast in de procedures van de betreffende ontwikkelingslanden.

Monitoring.

Aangezien sommige milieu-effecten moeilijk te voorspellen zijn, zeker waar het projecten met een lange looptijd betreft, is monitoring een belangrijk instrument, evenals tussentijdse evaluatie en onderzoek. Monitoring en evaluatie zijn ook belangrijk omdat de daadwerkelijke effecten van een project aanmerkelijk kunnen afwijken van de voorspelde effecten.

3.6. *Organisatie en opleiding*

Een (milieu-)beleid gericht op duurzame ontwikkeling heeft consequenties voor de bevoegdheden en taken van ambassades, omdat:

- de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden dan het uitgangspunt wordt van milieubeleid;
- de keuze van regio's, sectoren en hulpvormen en de projectselectie dienen te worden gebaseerd op analyses die zo veel mogelijk in samenwerking met de ontvangende landen moeten worden uitgevoerd;
- uitbreiding van institutionele ontwikkeling en het ondersteunen van milieu-NGO's om actieve identificatie vraagt.

Het ligt voor de hand het zwaartepunt van de hieruit voortvloeiende taken bij de ambassades te leggen. Dat impliceert een verschuiving van (vooral beleidsvoorbereidende) taken van het DGIS naar ambassades.

Kennisoverdracht aan DGIS-ambtenaren, medewerkers van ambassades en projectdeskundigen dient te worden gericht op de milieuproblematiek in het perspectief van duurzame ontwikkeling.

De uitvoeringstaken van het speerpuntprogramma milieu met betrekking tot specifieke milieu-interventies voortvloeiend uit de eigen begrotingsverantwoordelijkheid zijn aanzienlijk. Het is noodzakelijk dat er voldoende ruimte blijft voor verdergaande integratie van milieu-aandacht in het beleid van DGIS-programma's, voor bijdragen aan interventies bij internationale organisaties (bijvoorbeeld milieu-aandacht als onderdeel van structurele aanpassingsprogramma's) en voor advisering en toetsing met betrekking tot het merendeel van de niet-milieu-projecten.

3.7. *Het projectniveau*

Enkele van de volgende aanbevelingen liggen in het verlengde van, of zijn een impliciet onderdeel van eerder genoemde beleidsmaatregelen.

Hoewel de invloed van projecten vaak beperkt is, kan de projectbenadering toch een geschikte hulpvorm zijn. Dat geldt met name voor:

- experimentele projecten gericht op milieuverbetering, waarvan de haalbaarheid op grotere schaal nog niet is aangetoond;
- projecten gericht op institutionele ontwikkeling op milieugebied: algemeen milieubeleid, beleid inzake specifieke natuurlijke hulpbronnen en integratie van milieubeleid in andere beleidsterreinen met milieu-implicaties;
- projecten die op langere termijn efficiënt milieugebruik bevorderen.

Het is van belang om de mogelijkheden van reguliere projecten om een positieve invloed op het milieu te hebben meer systematisch te identificeren en beter te benutten.

De betekenis van projecten voor het milieu kan worden vergroot indien:

- (de belangen van) de milieugebruikers bij het project worden betrokken;
- het project oog heeft voor strategieën en knelpunten van verschillende bevolkingsgroepen, met name van verschillende inkomensgroepen en van vrouwen;
- het project aandacht heeft voor de fysieke omgeving en het relevante overheidsbeleid;
- monitoring onderdeel is van het project en tot bijstelling kan leiden;
- het project ruimte laat voor tussentijdse bijstelling en voor extra milieu-aandacht, die soms pas tijdens de uitvoering nodig blijkt;
- de looptijd van projecten waar nodig aangepast wordt;
- milieu als een produktieve factor wordt gezien.

De waarde van projecten kan worden vergroot indien er *samenhang* tussen projecten wordt gelegd. Veel projecten blijken met institutionele beperkingen te kampen wanneer men de milieu-aandacht vanuit het project wil vergroten. Een gelijktijdig project gericht op integratie van milieu-overwegingen in het beleid van het relevante sectorministerie zou dit op termijn kunnen verbeteren. Ontwikkeling van samenhangende projecten is eveneens aan te bevelen voor grootschalige milieuproblemen.

Samenvatting

1. Probleemstelling en onderzoeksaanpak

1.1. Aanleiding

Vanaf medio jaren '80 is er in het Nederlandse OS-beleid sprake van een toenemende aandacht voor de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden. In 1985 verscheen de eerste DGIS-beleidsnotitie op dit terrein. In 1986 kwam het door de Tweede Kamer gevraagde advies uit van de Commissie Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking (CECOS) en in 1987 het regeringsstandpunt over dat advies. In deze documenten wordt de integratie van het milieubeleid in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking bepleit. In 1990 verscheen de OS-nota 'Een wereld van verschil', waarin ruime aandacht aan dit onderwerp werd geschonken.

De directe aanleiding van het onderhavige evaluatie-onderzoek is het regeringsstandpunt over het CECOS-advies, waarin een thema-evaluatie voor milieu en ontwikkelingssamenwerking wordt aangekondigd.

1.2. Vraagstelling en onderwerpen van onderzoek

Er is vanwege de behoefte aan een thema-evaluatie gekozen voor een brede vraagstelling met een beleidsmatige invalshoek. De kernvragen van het onderzoek zijn:

- Wat zijn de *milieu-effecten* van het OS-beleid, en in het bijzonder van het milieubeleid?
- Wat is de *betekenis* van die effecten voor verantwoord milieubeheer?

De vraagstelling leidt tot de volgende deelonderwerpen van onderzoek:

- De wijze waarop de aandacht voor het milieu beleidsmatig vorm heeft gekregen binnen het OS-beleid.
- Een vergelijking van het Nederlandse OS-beleid met het beleid van enkele andere donoren.
- De ontwikkelde beleidsondersteunende maatregelen.
- De milieu-effecten van projecten van het bilaterale Landen- en regioprogramma.

- De beleidsuitvoering van de voormalige DGIS-sectorprogramma's Plattelandsontwikkeling, Industriële Ontwikkeling en Training, Onderwijs en Onderzoek, getoetst aan de doelstellingen van het milieubeleid.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1984 t/m 1990 en werd uitgevoerd tussen eind 1989 en medio 1991.

1.3. De afbakening van het onderzoeksterrein

In het onderzoek heeft de nadruk gelegen op het bilaterale Landen- en regio-programma. Het veldonderzoek werd uitgevoerd in drie landen: Burkina Faso, Indonesië en Kenya. De belangrijkste overwegingen bij de keuze van de landen waren: verschillen in de mate van exploitatie van milieu, in economische mogelijkheden en in de aandacht voor het milieu bij de betrokken DGIS-bureaus.

Het onderzoek werd beperkt tot rurale en relatief kleinschalige projecten omdat die het meest voorkomen. Om praktische redenen zijn grootschalige infrastructurele projecten en importsteun geen onderwerp van onderzoek geweest. De effecten van importsteun op het milieu zijn moeilijk te meten.

Het onderzoek was hoofdzakelijk gericht op problemen van aantasting en uitputting van het milieu, in veel mindere mate op vervuiling.

De mondiale milieuproblemen zijn geen onderwerp van evaluatie geweest; de maatregelen op dat gebied zijn nog vrij recent.

1.4. Methodes van onderzoek

Het onderzoek bestond uit drie onderdelen: veldonderzoek, dossieronderzoek en interviews met diverse betrokkenen.

a. Veldonderzoek

In de drie landen van onderzoek werden in totaal 29 projecten bestudeerd. Bij de keuze van de in het veld bestudeerde projecten werd gestreefd naar een spreiding over drie typen van projecten, te weten:

type 1: projecten met specifieke milieudoelstellingen;

type 2: projecten waarin milieu een expliciete nevendoelelstelling of impliciete doelstelling is;

type 3: projecten die in doelstelling en opzet geen aantoonbare aandacht voor milieu-aspecten hebben, maar wel milieu-implicaties kunnen hebben.

De verdeling van de 29 geselecteerde projecten over deze drie typen was als volgt: type 1: 6 projecten, type 2: 12 projecten en type 3: 11 projecten. Er is gestreefd naar een zo gelijkmatig mogelijke verdeling van de drie typen over de drie landen.

De milieu-effecten van de projecten werden eerst getoetst aan het DGIS-milieu-beleid en vervolgens geanalyseerd vanuit de optiek van duurzame ontwikkeling. Dat verdient enige toelichting.

Bij de toetsing aan het DGIS-milieubeleid ligt de vraagstelling voor de hand: zijn de milieu-effecten in overeenstemming met en het gevolg van het algemene OS-beleid en/of het milieubeleid? Deze toetsing vloeit rechtstreeks voort uit de vraag naar de *effecten* van het milieubeleid.

De tweede toetsing heeft veeleer betrekking op de tweede kernvraag van het onderzoek, naar de *betekenis* van de milieu-effecten voor verantwoord milieubeheer. Deze toetsing wordt uitgevoerd aan de hand van een analyse in termen van duurzame ontwikkeling van de regio en/of het land waarmee wordt samengewerkt. Voor de drie geselecteerde landen is in het kader van dit onderzoek een beknopte duurzame-ontwikkelingsanalyse uitgevoerd. Vervolgens wordt de vraag gesteld wat de betekenis is van de milieu-effecten van de onderzochte projecten in het perspectief van duurzame ontwikkeling.

Er bestaat veel verwarring over de interpretatie van het begrip duurzame ontwikkeling; het is zaak aan te geven wat ermee wordt bedoeld.

Bij de omschrijving van dit begrip is uitgegaan van het rapport *Our Common Future*, ook wel het Brundtland-rapport genoemd:

“sustainable development is a process of change in which exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations.” (WCED, 1987, p. 46)

Een analyse in termen van duurzame ontwikkeling is voor dit onderzoek gedefinieerd als een analyse met de volgende kenmerken:

- de milieuproblematiek wordt geanalyseerd in samenhang met en als onderdeel van andere ontwikkelingen, onder meer op economisch en sociaal gebied (bijvoorbeeld: een analyse van brandhoutproblematiek wordt niet louter uitgevoerd met het oog op tekorten aan bomen, maar in samenhang met onder andere de druk op landbouwgronden);
- de milieuproblematiek wordt geanalyseerd in samenhang met omstandigheden of processen op verschillende ruimtelijke niveaus, namelijk lokaal, regionaal en nationaal (bijvoorbeeld: brandhoutproblematiek wordt in verband gebracht met nationaal overheidsbeleid inzake energieprijzen);
- de milieuproblematiek wordt in verband gebracht met processen in de tijd (bijvoorbeeld: tekort aan brandhout wordt in verband gebracht met de draagkracht van het gebied op langere termijn en te verwachten immigratie uit andere regio's).

b. Dossierstudies

Ter verbreding en ter aanvulling van het veldmateriaal werden dossierstudies uitgevoerd. Ook bij de dossierstudies is bovengenoemde indeling in typen projecten toegepast.

Op basis van bestudering van 347 projectsamenvattingen, de zogenaamde 'Project Information Sheets', werden verschuivingen nagegaan in de aandacht voor het milieu in het Landen- en regioprogramma en in de sectorprogramma's Plattelandsontwikkeling, Industriële Ontwikkeling en Training, Onderwijs en Onderzoek.

Door kwalitatieve dossierstudies werd voor 103 projecten die aandacht voor milieu bleken te hebben, nagegaan wat in grote lijnen de kwaliteit van die aandacht is geweest.

Door middel van tien case-studies werd nagegaan wat de milieu-consequenties zouden kunnen zijn van de wijze waarop aandacht werd gegeven aan milieu.

Zeven case-studies van industriële projecten waren gericht op mogelijke vervuilingseffecten.

Door middel van dossierstudies en literatuuronderzoek werd nagegaan hoe het in grote lijnen staat met de beleidsuitvoering van enkele andere donoren. Het aldus verkregen beeld werd vergeleken met de beleidsuitvoering van het DGIS-programma op milieugebied.

Naast deze studies naar de beleidsuitvoering zijn dossierstudies uitgevoerd naar de beleidsondersteunende maatregelen en de beleidsontwikkeling.

c. Interviews

Een serie interviews met ambtenaren van het DGIS en van ambassades en met deskundigen verbonden aan projecten leverde aanvullende informatie op, met name over hun bekendheid met het milieubeleid en de toepassing van beleidsondersteunende instrumenten.

Interviews met functionarissen in Indonesië, Burkina Faso en Kenya en met sleutelinformanten bekend met NGO-activiteiten in deze landen, hebben een beeld verschaft over de opvattingen in deze landen over de milieuproblematiek en de rol van donoren daarbij.

2. Het milieubeleid en de milieubeleidsmaatregelen van het DGIS

2.1. Het milieubeleid tot 1990

Een van de veronderstellingen in het beleid tot 1990 was dat niet automatisch rekening zou worden gehouden met milieu-aspecten binnen het kader van de centrale doelstelling van Ontwikkelingssamenwerking, te weten structurele armoedebestrijding. Milieu werd daarom beschouwd als een speciaal aandachtspunt, en de integratie van milieu-aspecten in reguliere programma's en projecten werd vanaf 1985 het centrale milieubeleidsstreven. Er werden drie beleidslijnen geformuleerd:

1. beperken van de negatieve milieu-gevolgen van OS-activiteiten;
2. institutionele versterking op het gebied van milieubeheer in ontwikkelingslanden;
3. positieve interventies op milieu- en natuurgebied.

2.2. DGIS-organisatie op milieugebied tot eind 1990

Het in 1982 binnen het DGIS ingestelde Energiebureau werd in 1985 omgevormd en uitgebreid tot het bureau voor Energie en Ecologie (PL-c) als onderdeel van het in dat jaar ingestelde sectorprogramma Plattelandsontwikkeling. Het bureau telde twee medewerkers en was gericht op de uitvoering van specifieke energie- en milieuprojecten, waarvoor circa f 30 miljoen per jaar beschikbaar was (in 1990 was dat f 50 miljoen).

Conform het beleidstreven naar integratie van het thema milieu in DGIS-programma's diende het milieubeleid hoofdzakelijk gestalte te krijgen in de landen- en regioprogramma's en in de sectorprogramma's.

Bij de eenheid Technische Advisering (DST/TA) werd in 1984 de eerste ecooloog aangesteld (mede voor bosbouw-advisering); in 1989 telde de eenheid twee ecologen. Tot de taken van de ecooloog behoorden projectbeoordeling op milieu-aspecten, advisering, inschakeling van externe expertise, beleidsontwikkeling en ontwikkeling van beleidsondersteunende instrumenten. Voor een deel werd project- en beleidsadviesing mede door of in nauwe samenwerking met PL-c gedaan. In de praktijk functioneerden PL-c en de ecooloog van DST/TA als een energie- en milieusectie met een voortrekkersrol binnen het DGIS, waarbij een pragmatische onderlinge taakafbakening werd gehanteerd. PL-c was primair verantwoordelijk voor het energiebeleid, DST/TA voor het milieubeleid.

Naast de interne advisering werd voorzien in geïnstitutionaliseerde externe adviesorganen: de steungroep Bosbouw, de adviesgroep Milieu-Effect-Rapportage, de steungroep Energie, de begeleidingscommissie Milieuprofielen en een speciaal op het landenprogramma in India gerichte adviesinstantie (AMILIS).

Het beleidstreven naar integratie betekende dat de beleidsmedewerkers van DGIS-programma's een belangrijke rol moesten hebben bij de uitvoering van het milieubeleid. Daarom werden thomadagen georganiseerd voor het vergroten van milieubewustzijn en milieukennis van deze medewerkers.

2.3. Beleidsondersteunende instrumenten

Er zijn sedert de eerste beleidsnotitie in 1985 drie instrumenten ter ondersteuning van de milieubeleidsuitvoering ontwikkeld: het milieuprofiel, de milieutoets en de milieuparagraaf in de landen- en regioleidsdocumenten.

Het *milieuprofiel* is bedoeld voor praktisch gebruik. Het document beschrijft de milieusituatie in een geografisch gebied, zoals een regio in een programmaland waar een groot aantal door Nederland gesteunde hulpactiviteiten plaatsvindt.

Milieuprofielen moeten een eerste referentiekader vormen voor milieutoetsing van OS-projecten, leveren een bijdrage aan de integratie van milieudoelstellingen in het beleid van ontwikkelingslanden, dragen bij aan het opstellen van programma's op milieugebied en bevorderen het milieubewustzijn van lokale beleidmakers en DGIS-staf.

Een tweede instrument is de *milieutoets*. Tot 1990 vond toetsing van projecten op milieu-aspecten op ad hoc basis plaats met behulp van door de OECD in 1985 opgestelde checklists. Een in 1987 opgestelde uitgebreide checklist werd zelden gebruikt. Een uitgewerkte milieutoets werd pas in 1990 operationeel.

Deze in de projectcyclus in te passen toetsing kent twee stappen: een initiële toetsing, die aangeeft of een milieu-effectrapportage (MER) noodzakelijk is en, zo nodig, als tweede stap een MER.

De doelstelling van de MER is het signaleren van mogelijke negatieve gevolgen van projecten voor het milieu in een dermate vroeg stadium van het planningsproces dat deze effecten kunnen worden voorkomen of beperkt.

De toets voorziet ook in monitoring van milieu-effecten tijdens de uitvoering van projecten.

Het derde instrument is de *milieuparagraaf in landen- en regiobeleidsdocumenten*, de documenten waarin het OS-beleid is uitgewerkt voor de bilaterale samenwerking met een bepaald land of een bepaalde regio.

2.4. Milieubeleid en -organisatie na 1990

Ook in het nieuwe beleid, beschreven in de nota 'Een wereld van verschil' (1990), zijn milieudoelstellingen een middel voor structurele armoedebestrijding. Er is duidelijk sprake van een verdere verbreding van het milieuperspectief. De milieusituatie wordt met meer aspecten van ontwikkeling in verband gebracht, onder meer met technologische ontwikkeling en met economische processen. Duurzame ontwikkeling is tot uitgangspunt van het beleid verheven. De aandacht voor internationale aspecten van de milieuproblematiek is toegenomen.

Het nieuwe beleid biedt mogelijkheden voor intensivering van OS-activiteiten op milieugebied (meer geld en menskracht).

Het PI.-c-programma is begin 1991 vervangen door het speerpuntprogramma voor milieu, dat tien medewerkers telt en een begroting heeft van f 125 miljoen in 1991, blijkens de memorie van toelichting van 1992 oplopend tot f 350 miljoen in 1994. Het speerpuntprogramma heeft naast het beheer van deze fondsen de verantwoordelijkheid voor het milieubeleid, het hanteren van de milieutoetsing en de milieu-advisering. DST/TA is verantwoordelijk voor de technische advisering van door het speerpuntprogramma gefinancierde projecten en voor de bosbouwsector.

3. Evaluatiebevindingen – dossierstudies

3.1 *Beleidsontwikkeling*

a. *Evolutie in het denken over milieu en ontwikkeling bij het DGIS*

In het begin van de jaren '80 wordt 'milieu' nog beschouwd als een apart aandachtsveld. Vijf jaar later wordt de milieuproblematiek meer gezien als een integraal onderdeel van ontwikkelingsprocessen.

Deze meer geïntegreerde benadering blijkt uit de DGIS-beleidsnotitie 'Ecologie en ontwikkelingssamenwerking – van aanhangsel tot integratie' (1985) en is ook kenmerkend voor het CECOS-advies (1986) en het daarop volgende regeringsstandpunt. Het verschijnen van *Our Common Future* (het Brundtland-rapport) in 1987 leidt eveneens tot het naar voren brengen van de samenhang tussen milieu en ontwikkeling. Niettemin wordt in de DGIS-nota 'Kwaliteit, een voorzet voor de jaren '90' (1989) het centrale begrip van *Our Common Future*, duurzame ontwikkeling, beperkt uitgewerkt tot duurzaamheid van projecten.

In de nota 'Een wereld van verschil' (1990) wordt de milieuproblematiek nog duidelijker dan voorheen in een breed perspectief geplaatst; bovendien wordt duurzame ontwikkeling een beleidsuitgangspunt. Daarnaast ontstaat steeds meer aandacht voor de mondiale milieuproblematiek.

b. *Visie van de ontwikkelingslanden op de milieuproblematiek*

Evenmin als binnen de ontwikkelde landen bestaat er binnen ontwikkelingslanden een uniforme visie over de milieuproblematiek. Maar globaal gesproken is er wel sprake van een tweespalt tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden.

De meningsverschillen betreffen niet zozeer het belang van de milieuvraagstukken, maar de prioriteit in aanpak en de verdeling van kosten en baten. Ontwikkelingslanden benadrukken dat milieuvraagstukken opgelost moeten worden binnen het kader van snelle en structurele economische groei in ontwikkelingslanden en door aanpassingen in de groei en in consumptiepatronen in westerse landen. Ontwikkelingslanden staan terughoudend tegenover de donorbelaagstelling voor milieu als deze ten koste gaat van aandacht voor financiële en handelsvraagstukken, als deze zou leiden tot extra conditionaliteit, en als deze onvoldoende gepaard gaat met milieumaatregelen in de westerse landen zelf.

c. *Beleid en beleidsuitvoering van enkele andere donoren*

Er blijken sterke overeenkomsten in milieubeleidsontwikkeling te bestaan bij de verschillende donoren. In het algemeen neemt de aandacht voor het milieu bij bilaterale en multilaterale donoren sterk toe. De OECD heeft hierbij een belangrijke rol vervuld (milieutoetsing, organisatorische aspecten van milieubeleid en beleidsuitwerking). UNEP werd en wordt door de donorgemeenschap van belang geacht vanwege coördinerende en inventariserende taken en vanwege de ontwikkeling van wetgeving, ondanks kritiek op de uitvoeringscapaciteit. De Wereldbank loopt



voorop in beleidsontwikkeling (maar niet voor wat betreft de beleidsuitvoering). De toename van milieu-aandacht bij internationale organisaties heeft zich vooral gemanifesteerd in:

- beperken van negatieve milieu-effecten van projecten door ontwikkeling van milieutoetsen;
- steeds belangrijker worden van mondiale milieuvraagstukken in het beleid;
- organisatorische aanpassingen, meestal een aparte milieu-afdeling;
- het ondernemen van positieve milieu-interventies.

Donoren kennen met betrekking tot de milieuproblematiek een belangrijke rol toe aan nationale en internationale NGO's, onder meer op het gebied van bewustwording en uitoefening van politieke druk op overheden.

Ook de lacunes in het beleid van internationale organisaties tonen overeenkomsten. Slechts weinig organisaties hebben een duidelijk operationeel beleid ontwikkeld inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking. Verder bestaat er relatief weinig aandacht voor de invloed van macro-economisch beleid op milieugebruik (met uitzondering van de Wereldbank), evenals voor een systematische inventarisatie van vraagstukken omtrent duurzame ontwikkeling vanuit het perspectief van ontwikkelingslanden.

De integratie van het thema milieu in de beleidsuitvoering is, ook bij Wereldbankprojecten, nog een punt van kritiek en aandacht, zoals blijkt uit intern evaluatiemateriaal van multilaterale organisaties.

Geconstateerd kan worden dat het DGIS-milieubeleid van vóór 1990 over het algemeen in de pas loopt met de ontwikkelingen bij andere donoren.

3.2. De doorwerking van het milieubeleid tot 1990

a. Doorwerking in diverse beleidsdocumenten

Nagegaan is in welke mate het in de beleidsnotitie van 1985 geformuleerde milieubeleid heeft doorgewerkt in de diverse landen- en sectordocumenten (landen- en regiobeleidsplannen, versie 1988; het sectordocument voor plattelandontwikkeling, 1986; de sectordocumenten voor onderwijs, onderzoek en industriële ontwikkeling; memories van toelichting 1985-1989; DGIS-voorlichtingsbrochures).

In de landen- en regiobeleidsdocumenten (uitgezonderd die van de Sahel- en de Andes-regio) is de doorwerking van het streven naar integratie van milieu-overwegingen slechts in beperkte mate terug te vinden. De milieuproblematiek komt in een aparte paragraaf aan bod, maar doorgaans ontbreekt een gedegen analyse van de milieuproblematiek in samenhang met andere aspecten van ontwikkeling. Het milieu is wel een belangrijk punt van aandacht geworden in deze documenten.

Deze conclusie kan eveneens getrokken worden met betrekking tot de meer specifieke sectordocumenten en de tekst van de memories van toelichting voor 1985-1990.

Ook in het beleid van de voormalige sectorprogramma's Training, Onderwijs en Onderzoek, Industriële Ontwikkeling en Plattelandontwikkeling is er sprake van een toenemende aandacht voor het milieu, maar het bijdragen aan oplossingen van de milieuproblematiek is geen uitgangspunt (dit geldt natuurlijk niet voor het specifiek op milieu gerichte PL-c-programma). Zo wordt in het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling niet de vraag gesteld hoe industriële ontwikkeling kan bijdragen aan het verminderen van de druk op het milieu, hooguit de vraag naar mogelijke vervuiling (hoewel dat nog niet als regel gebeurt). Dat betekent, in beleidstermen gesteld, per definitie een beperkte integratie; slechts de samenhang met milieu-aspecten die vanuit de invalshoek van het programma relevant zijn, wordt gezien.

b. Doorwerking in projecten

Uit een dossieronderzoek naar bilaterale projecten in zes programma- en regio-landen (Burkina Faso, Kenya, Indonesië, India, Pakistan en Soedan) komt naar voren dat ongeveer 40% van de projecten als 'milieugevoelig' kan worden beschouwd. Van deze 40% werd in een derde van de gevallen aantoonbaar aandacht besteed aan het milieu en in twee derde van de gevallen niet. Deze situatie (1988) is een lichte verbetering ten opzichte van 1985, toen driekwart van de milieugevoelige

projecten geen aandacht aan milieu-onderwerpen schonk. De milieu-aandacht komt vooral tot uiting in aparte milieu-activiteiten binnen projecten of in projecten met impliciete milieudoelstellingen. Specifieke milieuprojecten komen relatief weinig voor. Voor een meerderheid van de onderzochte projecten kan de betekenis voor het milieu niet worden vastgesteld aan de hand van de dossiers.

Een vergelijkbaar beeld wordt verkregen bij nadere dossierstudies van sectorprogramma's, met uitzondering uiteraard van het PL-c programma. Ook voor deze programma's kan een zekere toename geconstateerd worden van aandacht voor het milieu in milieugevoelige projecten. De projecten zijn echter niet afgeleid van een geïntegreerde analyse van de milieuproblematiek, waarin de samenhang tussen milieuproblemen en overige processen wordt belicht.

Uit de aparte dossierstudie naar vervuiling bij industriële projecten bleek dat vervuiling een belangrijk probleem kan zijn. Het risico van watervervuiling is het grootst (86% van deze projecten). Het gaat daarbij in eerste instantie om organische verontreiniging, die tot ecologische verstoringen en verlies aan soortenrijkdom kan leiden. Zwaar metalen, verbrandingsemissies en pesticiden zijn secundaire vormen van vervuiling.

Ondanks het feit dat de aandacht voor vervuilingaspecten te beperkt en ad hoc is geweest, is er slechts in één van de zeven nader bestudeerde cases aantoonbare vervuiling opgetreden. De cases leverden twee interessante conclusies op. Ten eerste geldt voor alle cases dat mogelijke vervuilingseffecten met technische middelen kunnen worden teruggedrongen. Ten tweede bieden industriële renovatieprojecten goede mogelijkheden tot reductie van vervuiling door gebruik van schonere technologieën.

Over het sectorprogramma Onderwijs, Training en Onderzoek kan op basis van de dossierstudies van milieugevoelige projecten nog het volgende worden geconstateerd:

- Het merendeel der onderwerpen van gesteunde cursussen en/of onderzoeken is relevant voor de milieuproblematiek. Het beleid en de procedures van dit programma leiden er echter niet toe dat prioriteiten worden gesteld op basis van een analyse van de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden.
- De kwaliteit van de analyse die ten grondslag ligt aan de rechtvaardiging voor een onderzoek of cursus varieert. In een meerderheid van de gevallen komen analyses voor die het milieuprobleem benaderen vanuit de vaktechnische invalshoek van het onderzoek of de cursus.

Zo wordt bij een onderzoeksproject naar verbetering van voedingsgewassen in Mozambique *aandacht* besteed aan de milieu-aspecten. Dat geschiedt vanuit de vaktechnische invalshoek van het onderzoek, vanuit het vraagstuk naar voedingsgewassen; in de dus slechts ten dele geïntegreerde analyse wordt de samenhang tussen voedingsgewassen en milieu bezien. Het doel van verbetering

van de voedingsgewassen, namelijk stimuleren van de veeteeltproductie, wordt niet in de analyse betrokken. Een meer geïntegreerde analyse zou onder meer tot de afweging geleid hebben of verbetering van veeteeltproductie, gegeven de economische voordelen, ook ecologisch verantwoord is.

- Ook in de uitvoering van de projecten wordt de aandacht voor het milieu doorgaans beperkt tot die aspecten die het vaktechnische hoofdonderwerp van het project raken.

c. *Doorwerking van het Nederlandse milieubeleid in het beleid van internationale organisaties*

Nederlandse interventies bij internationale organisaties, zoals UNDP, Wereldbank, Regionale Ontwikkelingsbanken, EG, FAO etc., zijn doorgaans constructief, kritisch en vooruitstrevend en in overeenstemming met cruciale aspecten van het milieubeleid. Daar staat tegenover dat de milieu-optiek nog nauwelijks aan bod komt bij interventies ten aanzien van traditioneel gezien niet-milieu-onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de structurele aanpassingsprogramma's van de Wereldbank.

De effecten van de Nederlandse interventies konden niet systematisch worden geëvalueerd.

3.3 *Bevindingen ten aanzien van de beleidsondersteunende maatregelen*

a. *Milieuprofielen*

De dossierstudie naar de kwaliteit en de mogelijke gebruikswaarde van milieuprofielen leidde tot enkele kritiekpunten, met name over de gebruikswaarde. Over het geheel genomen ontstaat een redelijk positief beeld over de kwaliteit, vooral van de meer recente profielen. Inmiddels zijn acht milieuprofielen gereed. Ze hebben betrekking op regio's binnen landen waarop de Nederlandse hulp zich concentreert (bijvoorbeeld West-Java, Indonesië; Western Province in Zambia). De doelstellingen van de milieuprofielen zijn echter te breed; de profielen hebben twee functies (informatievoorziening en beleidsondersteuning) en meerdere doelgroepen. Vanwege de combinatie van deze functies en doelgroepen voldoen ze niet optimaal. Voor informatievoorziening zijn ze doorgaans te algemeen en te statisch van inhoud, en voor beleidsondersteuning ontbreekt de functionele context, met name de koppeling met landenbeleidsdocumenten of met de tweede milieubeleidslijn, institutionele ontwikkeling op het gebied van milieubeheer.

b. *Milieuparagrafen in landen- en regiobeleidsdocumenten*

De kwaliteit van deze documenten kwam reeds ter sprake in paragraaf 3.2. Zoals gesteld is het streven naar integratie van milieu-overwegingen slechts in beperkte mate terug te vinden in de landen- en regiobeleidsdocumenten (tot 1992). In de milieuparagraaf vindt geen geïntegreerde analyse van de milieuproblematiek plaats; de hoofdstukken over sociale, economische en politieke omstandigheden

hebben geen aandacht voor het milieu. In slechts twee van de acht bestudeerde documenten zijn aanzetten te vinden om op milieu-overwegingen gebaseerde keuzes te doen voor wat betreft projecten en sectoren. In de andere zes documenten is er geen sprake van integratie van milieu- en andere ontwikkelingsaspecten (landbouw, irrigatie, industrie etc.).

c. *Milieutoetsing*

Tot 1990 vond toetsing op ad hoc basis plaats met behulp van door de OECD in 1985 opgestelde checklists. Het instrument checklist is in de periode van onderzoek niet doelmatig gebleken.

Een MER is een nuttig instrument, zeker voor grotere projecten en voor projecten in kwetsbare gebieden. Toch zijn er kritische kanttekeningen te plaatsen.

Eén daarvan betreft de eerste stap, de initiële toetsing. Deze houdt een defensieve benadering in ten opzichte van de milieuproblematiek: als er geen sprake is van negatieve effecten, wordt niet verder gekeken naar mogelijke positieve interventies.

Om de milieu-effecten op langere termijn en de baten van een project goed te kunnen afwegen is een brede analyse nodig, die verder reikt dan de vraag naar negatieve (en positieve) milieu-effecten. Bovendien tonen veldbevindingen aan dat de – cruciale – vraag naar optimale benutting van natuurlijke hulpbronnen gesteld zou moeten worden vóór de projectkeuze. Een MER vanuit het gezichtspunt van een eenmaal gekozen project vernauwt de analyse tot slechts een deel van de milieuproblematiek.

Tenslotte zou een vooronderzoek naar milieu-effecten, die soms moeilijk te voorspellen zijn, gevolgd moeten worden door monitoring van de daadwerkelijke effecten en zo nodig door bijstelling van de projecten.

d. *De DGIS-organisatie*

Het voormalige PL-c-programma heeft ertoe bijgedragen dat het derde milieubeleidsuitgangspunt, het entameren van positieve interventies op milieugebied, werd gematerialiseerd. Het aantal specifieke milieuprojecten bedraagt 8% van het totale aantal milieugevoelige projecten in 1988. Over de effecten van de zogenoemde themavoering kon in dit onderzoek geen systematisch beeld worden verkregen.

De interne advisering (DST/TA) heeft een voortrekkersfunctie gehad in de ontwikkeling van beleid en beleidsinstrumentarium.

Vanwege de veelheid van taken van de ecooloog van DST/TA waren keuzen onvermijdelijk. De opgezette informatievoorziening en externe kennisnetwerken zijn van belang en hebben, vooral toen milieu-aandacht nog minder courant was, prioriteit gekregen. Nadat de contouren van het milieubeleid eenmaal waren aangegeven, hebben op projecten gerichte functies meer prioriteit gekregen dan verdere beleidsadviesing.

Bij de projectactiviteiten is er, mede vanwege de werkdruk en de toename in het aantal (milieu)projecten, gaandeweg een versmalling opgetreden tot advisering ten aanzien van gerichte milieuprojecten en de bosbouwsector.

De externe advisering is van belang geweest als aanvulling op de (te veel omvattende) taken van de ecoloog van DST/TA.

Voor de beleidsdoelstelling van integratie is milieukennis van de beleidsmedewerkers betrokken bij DGIS-programma's een essentiële voorwaarde. Om deze kennis te bevorderen werden themadagen op het gebied van milieu georganiseerd. Volgens schattingen hebben tot 1990 circa 150 ambtenaren deze themadagen gevolgd. Mede vanwege frequente overplaatsingen, ook naar andere dan OS-posten, heeft het merendeel der ambtenaren de themadagen nog niet gevolgd. Het milieubeleid bleek niet algemeen bekend bij DGIS- en ambassademedewerkers. De themadagen kunnen een zeer nuttig instrument zijn, maar de doeltreffendheid blijkt beperkt door nog onvoldoende frequentie van de cursus.

Concluderend kan gesteld worden dat de beleidsondersteunende maatregelen de aandacht voor het milieu hebben gestimuleerd. Dat was, zeker toen aandacht voor het milieu nog minder algemeen was, een noodzakelijke stap. De organisatorische maatregelen waren echter te beperkt om het milieubeleid volledig uit te voeren.

De nadruk heeft meer gelegen op het projectniveau dan op het beleidsniveau, en dan vooral op het vermijden van negatieve effecten in projecten. Er is (nog) geen sprake van een koppeling tussen de verschillende instrumenten (landen- en regiobeleidsplannen, milieuprofielen en milieutoetsen). Het beleid is, zeker in de uitwerking tot 1990, betrekkelijk defensief geweest.

4. Evaluatiebevindingen – veldstudies

Deze paragraaf behandelt de bevindingen over de 29 geëvalueerde bilaterale projecten in Indonesië, Burkina Faso en Kenya. De projecten zijn in drie typen te onderscheiden: projecten met specifieke milieudoelstellingen, projecten met milieu als nevendoelelstelling en projecten die wel milieugevoelig zijn, maar blijkens de projectdocumenten geen aantoonbare aandacht aan milieu besteden. De te evalueren projecten zijn zo gekozen dat de drie typen voldoende vertegenwoordigd zijn, met respectievelijk 6, 12 en 11 projecten.

Deze verdeling correspondeert niet geheel met de in dossierstudies geconstateerde sterke aanwezigheid van projecten van type 3 in de bilaterale programma's (in twee derde van de bilaterale milieugevoelige projecten in zes landen werd in 1988 geen aantoonbare aandacht besteed aan milieu). Het werd echter van belang geacht voldoende projecten van type 1 en type 2 in het veldonderzoek te betrekken, mede vanwege de wens de betekenis van projecten met milieu-aandacht voor duurzame ontwikkeling te beoordelen.

Om de twee kernvragen van het onderzoek – wat zijn de milieu-effecten van het OS-beleid en wat is de betekenis van die effecten voor verantwoord milieubeheer – te beantwoorden, zijn de onderzochte projecten op twee manieren getoetst. De eerste toets had betrekking op de milieu-effecten van de projecten, de tweede op de betekenis van die effecten in termen van duurzame ontwikkeling.

4.1. De milieu-effecten van projecten getoetst aan de drie milieubeleidslijnen

a. Eerste beleidslijn: het beperken van negatieve gevolgen voor het milieu

Op enkele uitzonderingen na hebben de in het veld onderzochte projecten geen negatieve milieu-effecten. Voor de uitzonderingen geldt dat de negatieve milieu-effecten betrekkelijk gering waren. Hierbij moet worden aangetekend dat de geselecteerde projecten nog in uitvoering waren en mogelijke negatieve effecten op langere termijn niet altijd voorzien kunnen worden.

Toch blijft het opmerkelijk dat negatieve effecten minder voorkomen dan verwacht zou worden op grond van het feit dat er in zo veel projectdocumenten geen sprake was van aandacht voor het milieu.

b. Tweede beleidslijn: institutionele versterking op het gebied van milieubeheer

In de strikte zin van versterking van instituties die werkzaam zijn op milieugebied, is deze beleidslijn nauwelijks uitgevoerd. Wel is er sprake van ontwikkeling van instituties die niet specifiek op milieu zijn gericht, maar wel relevant zijn voor de milieuproblematiek; dat vindt plaats in 14 van de 29 onderzochte projecten. In de helft van die 14 gevallen wordt de institutionele ontwikkeling inderdaad mede gericht op milieu. Zo voegt het project 'Water Resources Assessment' in Kenya ecologische aspecten toe aan de waterbeheersplanning.

Er vindt dus wel degelijk milieurelevante institutionele ontwikkeling plaats, al worden niet alle kansen benut voor institutionele ontwikkeling op niet-specifieke milieuterreinen die wel relevant zijn voor het milieu.

c. Derde beleidslijn: positieve interventies op milieugebied

Alle zes onderzochte specifieke milieuprojecten voldoen aan het milieubeleid; ze hebben geleid tot positieve milieu-effecten (wat niet impliceert dat alle projecten een betekenisvolle bijdrage leveren aan oplossingen voor milieuproblematiek, hetgeen uit de volgende paragraaf zal blijken).

Het project 'Woodfuel and Agroforestry' in Kenya, gericht op de brandhoutproblematiek, is een voorbeeld van de noodzaak van aansluiting bij de opvattingen en belangen van milieugebruikers. De brandhoutproblematiek wordt in verband gebracht met culturele opvattingen over het benutten van geplante bomen (het domein van mannen) en de verantwoordelijkheid voor het verzamelen van brandhout (de taak van vrouwen).



Het andere specifieke milieuproject in Kenya, dat rehabilitatie van geërodeerd land betreft, is een voorbeeld van de aanwijzing dat milieuprojecten meer kans van slagen hebben als deze produktiedoelcinden dienen. Rehabilitatie om wille van het milieubeleid zou geen kans van slagen hebben gehad; de rehabilitatie is (voorlopig) succesvol omdat de lokale bevolking het directe belang voor veevoeder en houtvoorziening ervaart en daarnaar handelt.

Geredeneerd vanuit de ernst en omvang van de milieuproblematiek zou men kunnen verwachten dat zo veel mogelijk projecten positieve milieu-interventies ondernemen. Dat gebeurt wel in de meeste projecten in Burkina Faso, maar in mindere mate in projecten in Indonesië en Kenya. Zo zou het project in Indonesië dat de mogelijkheden van de niet-landbouwsector onderzocht, aan betekenis gewonnen kunnen hebben door milieugerichte vragen te stellen. Zoals de vraag naar een betere benutting van schaarse natuurlijke hulpbronnen of de vraag naar de rol van de niet-landbouwsector in het verminderen van de druk op de landbouw.

4.2. De betekenis van de milieu-effecten in termen van duurzame ontwikkeling

Voor de drie onderzochte landen werden in het kader van dit onderzoek beknopte analyses van knelpunten en mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling opgesteld. Bij toetsing van de 29 geselecteerde projecten aan de resultaten van deze analyses

scoren tien projecten positief en vier negatief; bij acht projecten zijn kritische kanttekeningen te plaatsen, maar zij scoren niet negatief; zeven projecten hebben, gezien in termen van duurzame ontwikkeling, een beperkte betekenis.

Bij de tien projecten die positief scoren gaat het ruwweg om de volgende drie categorieën:

- Projecten die noodzakelijk zijn voor een planning gebaseerd op duurzame ontwikkeling. Bijvoorbeeld het project 'Water Resources Assessment' in Kenya, dat overgestapt is van een 'neutraal wateronderzoek' naar een benadering waarin het waterbeheer wordt afgewogen tegen andere aspecten van ontwikkeling, zoals de draagkrachtgevolgen van overbeweiding als gevolg van het slaan van waterputten.
- Projecten die een innovatief karakter hebben en aansluiten bij cruciale problemen van duurzame ontwikkeling. Bijvoorbeeld het project 'Integrated Pest Management' in Indonesië, dat via geïntegreerde gewasbescherming beoogt de boeren een economisch attractief alternatief voor pesticiden te bieden.
- Projecten die bijdragen aan een met het oog op de toekomst beter gebruik van natuurlijke hulpbronnen, afgestemd op overige aspecten van de ontwikkelingsprocessen. Bijvoorbeeld het 'zero grazing' project in Kenya, dat leidt tot een produktiewijze die de claim op grasland halveert in een situatie waarin de vicieuze cirkel van hoge bevolkingsgroei - versnippering van land - degradatie en structuurverlies - verminderde opbrengsten - overexploitatie, doorbroken moet worden.

Vier van die tien projecten hebben vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling veel meer betekenis dan kan blijken uit een toetsing aan het milieubeleid. Een voorbeeld daarvan is het genoemde 'zero grazing' project in Kenya.

In ongeveer acht van de 29 onderzochte projecten zouden geredeneerd vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling andere accenten zijn gelegd of andere vragen zijn gesteld. Het streekontwikkelingsproject UP-3 in Burkina Faso bijvoorbeeld heeft positieve milieu-effecten. Milieu wordt echter slechts gezien als fysiek potentieel ter verhoging van landbouwproductie. Deze productie zal op langere termijn geen gelijke tred houden met de bevolkingsgroei. Het proces van milieudegradatie vraagt om externe inputs in combinatie met technieken uit de lage-investeringslandbouw, om economische diversificatie en om het tegengaan van de bevolkingsgroei.

Vier van de 29 geëvalueerde projecten zouden gezien vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling niet zijn ondernomen of anders zijn opgezet, terwijl ze niet negatief scoren op basis van het geformuleerde milieubeleid. Een voorbeeld hiervan is het gebouwde irrigatiestelsel in de Vallée du Kou, Burkina Faso. Dit project voldoet aan het milieubeleid; er is sprake van beperking van negatieve

milieu-effecten en er zijn zelfs positieve milieu-effecten bereikt (bodemverbetering door compostering). Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling kunnen vraagtekens geplaatst worden bij het ondersteunen van irrigatie in het gebied (ten behoeve van de rijstbouw): de inkomenseffecten vanwege de rijstbouw zijn kwetsbaar (afhankelijk van overheidssubsidie); er dreigt een watertekort; door bevolkingsgroei en de toenemende omvang van huishoudens dreigt terugkeer naar een zelfvoorzienende economie waarin regenafhankelijke akkers en sedentair vee belangrijker zijn dan geïrrigeerde gebieden.

Zeven van de 29 onderzochte projecten hebben vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling een geringere betekenis voor de milieuproblematiek dan op grond van een toetsing aan het milieubeleid kon blijken. Het gaat om:

- Projecten die uitgaan van een te beperkte analyse van de milieuproblematiek en niet aansluiten bij de cruciale milieuproblemen in het land of de regio.
Een voorbeeld hiervan vormt de ondersteuning van een systeem voor het monitoren van droogte-indicatoren in Turkana, Kenya. Dit project heeft geen negatieve milieu-effecten en heeft zelfs enkele positieve milieu-effecten, maar het raakt niet de oorzaken van de veesterfte en de milieuproblemen, die te maken hebben met een probleem van beheer en planning van de omvang en verdeling van de veestapel.
- Projecten die geen rekening houden met de ruimtelijke samenhang.
Het Rawa Sragi project in Indonesië bijvoorbeeld is erin geslaagd rurale inkomens te verbeteren door landwinning. Bij de projectopzet is echter geen rekening gehouden met projecteffecten op nabij gelegen mangrove-bossen. Het resultaat is geweest dat het project heeft bijgedragen aan de snelle achteruitgang van deze bossen.
- Projecten die geen rekening houden met effecten op langere termijn.
Zo wordt onder de rook van Jakarta een irrigatiesysteem hersteld. Door de land- en waterbehoefte van de oprukkende industrieën en de stad is het niet waarschijnlijk dat het irrigatiesysteem op langere termijn zal voortbestaan. Indien de doelstelling zou zijn een nuttig project in de regio op te zetten zou irrigatie geen hoge prioriteit moeten krijgen. Indien het DGIS-doel is bij te dragen aan irrigatie, ligt het voor de hand een andere regio te kiezen.

5. Samenvatting van de belangrijkste onderzoeksresultaten

5.1. Milieu en armoede

Milieuvraagstukken worden gekenmerkt door een wereldwijde toename in omvang en ernst, door een toenemende diversiteit (naast overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen ook vervuiling en verlies aan soortenrijkdom), door afwenteling (in tijd, ruimte en op kwetsbare bevolkingsgroepen) en door het feit dat

oplossingen complexer en vaak duurder worden naarmate de effecten verder en dieper in het ecosysteem zijn doorgedrongen.

Deze problemen zijn niet uniek voor ontwikkelingslanden, maar deze landen hebben wel een aantal kenmerken die de ruimte voor oplossingen sterk beperken: rechtstreekse afhankelijkheid van grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen, wijd-verbrede armoede die zowel oorzaak als gevolg is van milieuproblemen en een onevenwichtige macro-economische structuur (schuldenlast en de exportgerichtheid waardoor zelfvoorzieningsactiviteiten worden verdrongen naar minder productieve, soms kwetsbare regio's).

Deze problematiek speelt bijvoorbeeld in de aride en semi-aride gebieden in Kenya. De samenhang tussen de milieu- en de armoedeproblematiek wordt hier duidelijk. Pastoralisten die door droogte een deel van hun vee verliezen en door hun zwakke positie (ten opzichte van de rijkere veeboeren, die gemakkelijker toegang tot vruchtbaarder gebieden kunnen verwerven) ook de rest van hun vee verliezen, worden in sociaal opzicht 'drop outs'. Zij zijn dan op marginale landbouwgronden aangewezen. Kortom, degenen die in sociaal en economisch opzicht gemarginaliseerd zijn, komen terecht in ecologisch marginale situaties, waarin een neerwaartse spiraal van verdergaande degradatie in sociaal, economisch en ecologisch opzicht onvermijdelijk wordt.

In de meeste gevallen geldt dat verantwoord milieubeheer een voorwaarde is voor het behoud of de verbetering van het productief vermogen van de armen, maar er zijn ook situaties waarin armoedebestrijding en verantwoord milieubeheer strijdig zijn. Soms kunnen dergelijke conflicten worden ondervangen door een goede probleemanalyse en aanpassing van de projectopzet. Maar niet alle conflicten kunnen worden vermeden (bijvoorbeeld: overschakeling op duurere energiebronnen in geval van brandhoutschaarste).

Er bestaat dus geen eenduidig verband tussen armoedebestrijding en beter milieubeheer. Daarom is een nadere uitwerking van de samenhang tussen deze beide doelen een vereiste, opdat het milieubeleid in de praktijk een expliciet middel kan zijn voor armoedebestrijding.

5.2. Beleidsdoorwerking

Het in 1985 geformuleerde milieubeleid heeft weliswaar geleid tot grotere aandacht voor het milieu, maar in geringe mate tot integratie van milieu-overwegingen in planning en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten. 'Milieu' was een aandachtspunt in het beleid, geen uitgangspunt. Van de drie beleidslijnen: beperking van negatieve effecten, institutionele versterking en positieve interventies, heeft de eerste de meeste nadruk gekregen. Bovendien werden de beleidslijnen hoofdzakelijk op projectniveau toegepast.

De drie gehanteerde beleidsinstrumenten: milieuparagraaf, milieuprofiel en milieutoets, waren niet optimaal op elkaar afgestemd. De milieuparagrafen in

landen- en regiobeleidsdocumenten hebben de aandacht voor milieu-aspecten in de hulpprogramma's bevorderd maar hadden op enkele uitzonderingen na geen richtinggevende functie voor het landenbeleid. De milieuprofielen fungeerden doorgaans wel als nuttige informatiebron, maar niet als kader voor projectkeuze. De milieutoets heeft een defensief karakter. Doel is negatieve effecten te voorkomen. Dat is onvoldoende vanwege de slechter wordende milieusituatie.

5.3. Milieu-effecten van projecten

Negatieve milieu-effecten zijn in de onderzochte projecten nauwelijks aangetroffen. De projecten hadden een grotere betekenis voor het milieu kunnen hebben wanneer meer gestreefd was naar positieve milieu-effecten. Maar positieve milieu-effecten op zich zijn nog geen garantie voor een betekenisvolle bijdrage aan het milieu. Als deze effecten niet in samenhang met andere processen die de milieu-problematiek veroorzaken worden geanalyseerd, bestaat de kans dat positieve milieu-effecten weinig betekenis hebben.

Hoe kan het dat nauwelijks negatieve effecten op projectniveau zijn waargenomen terwijl weinig projectdocumenten van milieugevoelige projecten aandacht voor milieu vragen? De verklaring heeft mede te maken met het voor landen en regio's geformuleerde beleid en met algemene kenmerken van het DGIS-beleid.

Projecten in Burkina Faso bijvoorbeeld raken ook zonder milieu-oriëntatie vooraf, in de praktijk betrokken bij milieu-aspecten omdat deze de ontwikkelingsmogelijkheden zo sterk bepalen. Mede om die reden was er in Burkina Faso sprake van een 'milieubeleid avant la lettre'. Het regio-beleidsplan Sahel geeft, in tegenstelling tot de meeste andere landen- of regiobeleidsplannen, blijk van een geïntegreerde benadering, één van de elementen van een analyse vanuit de optiek van duurzame ontwikkeling.

In Indonesië verschuift in een aantal projecten de aandacht van uitvoering naar onderzoek en planning. Dergelijke projecten hebben geen directe negatieve effecten.

In de programma's in Indonesië en Kenya is milieurelevante institutionele ontwikkeling geen direct gevolg van het milieubeleid, maar van een combinatie van twee factoren. Ten eerste is de nadruk op institutionele ontwikkeling een gevolg van de landenbeleidsplannen. Ten tweede hebben vele terreinen van institutionele ontwikkeling, meestal zonder dat dat was voorzien, raakvlakken met de milieu-problematiek.

Het ontbreken van significante negatieve effecten van reguliere projecten is tenslotte dikwijls toe te schrijven aan enkele algemene kenmerken van het OS-beleid:

- Een lange looptijd van projecten, met mogelijkheden voor bijstelling op basis van monitoring of tussentijdse evaluatie, draagt ertoe bij dat negatieve milieu-effecten worden voorkomen.
- Afstemming van activiteiten en analyse op de doelgroep is onmisbaar voor de duurzaamheid van positieve milieu-effecten en kan negatieve milieu-effecten voorkomen. (Zo'n afstemming vindt overigens niet altijd plaats, zeker niet waar het vrouwelijke milieugebruikers betreft.)
- De relatieve kleinschaligheid van projecten voorkomt significante negatieve milieu-effecten.

5.4. Beperkingen van projecten als instrument voor verbeterd milieubeheer

Een aantal onderzoeksbevindingen wijst op de beperkte betekenis van projecten als hulpinstrument. Bovenal komt de grote invloed van de macro-context op de effectiviteit van projecten naar voren. Vervolgens kan worden geconstateerd dat de oorzaken van de milieuproblemen de competentie van afzonderlijke projecten vaak ver te boven gaan. Als een milieudoelstelling leidt tot de noodzaak meerdere sectoren aan te pakken, stuit dit vaak op coördinatie- en competentieproblemen vanwege de inbedding van projecten in een sectoraal gericht vakministerie.

Daar staat tegenover dat sommige projecten zinvolle bijdragen hebben geleverd. Activiteiten die om een projectvorm vragen zijn: die welke op basis van uitvoeringservaring bijdragen aan institutionele veranderingen; experimenten die om veel sturing en een kleinschalige aanpak vragen; interventies op terreinen waar urgent handelen geboden is en waar niet gewacht kan worden op de doorgaans trager verlopende veranderingen op beleidsniveau.

In alle drie de onderzoekslanden blijkt de milieuproblematiek niet op te lossen met specifieke milieuprojecten, zeker niet als de achterliggende oorzaken van deze problematiek niet geraakt worden. In de oorspronkelijke analyse van ontbossing, die ten grondslag ligt aan het dorpsbossenproject in Burkina Faso, werd de primaire oorzaak gezocht in overmatig brandhoutgebruik en onwetendheid van de bevolking. Zo'n analyse leidt tot de introductie van verbeterde houtoventjes. De feitelijke oorzaken van de ontbossing hebben echter te maken met een tekort aan landbouwareaal. Een analyse die daarop wijst leidt tot de later doorgevoerde integratie van bosbouwactiviteiten in landbouw- en streekontwikkelingsprogramma's.

De beperkte waarde van een deel van de onderzochte projecten met positieve milieu-effecten is echter niet alleen gelegen in de kwaliteit van de analyse van de milieuproblematiek. Reguliere projecten die, meestal na verloop van tijd, milieugeoriënteerd werden, ondervonden problemen vanwege de inbedding in sectorale vakministeries. Het streekontwikkelingsproject UP-3 in Burkina Faso, onder meer gericht op anti-erosieve maatregelen, zal er niet in slagen om de landbouw-

productie evenredig met de bevolkingsgroei te doen toenemen. Oplossingen vergen economische diversificatie en het terugdringen van de bevolkingsgroei; de door het project gesteunde overheidsdiensten, die onder het landbouwministerie vallen, zijn daarvoor niet geschikt.

Een beperkte waarde van positieve milieu-effecten kan ook te maken hebben met de reikwijdte en de bevoegdheid van een project. Het streekontwikkelingsproject PEDI Kaya in Burkina Faso ondernemt alle binnen het bereik van de landbouwsector liggende interventies die gegeven de agro-ecologische en klimatologische omstandigheden mogelijk zijn. Maar de positieve milieu-effecten door rehabilitatie, bodem- en waterconservering vallen in het niet bij het tempo van degradatie. Het aanpakken van de oorzaak daarvan, de te grote afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen, valt buiten het bereik van het project.

De projectvorm kan dus nuttig zijn maar dient geen automatisme te zijn. De probleemanalyse moet aangeven welke vorm van assistentie het meest effectief is. Is dit de projectvorm, dan dient de vraag te worden gesteld of de betekenis van individuele projecten kan worden vergroot door onderlinge afstemming.

5.5. *Belang van institutionele versterking*

Institutionele versterking op milieugebied is van groot belang maar ook verre van eenvoudig. Institutionele ontwikkeling is een essentiële voorwaarde voor verantwoord milieubeheer, maar er mogen pas op termijn resultaten worden verwacht. Institutionele ondersteuning wordt bemoeilijkt door de geringe capaciteit van milieuministeries en -afdelingen en door hun beperkte politieke gewicht ten opzichte van andere ministeries. Institutionele versterking op milieugebied vergt activiteiten op twee terreinen:

- versterking van het algemene milieubeleid en de uitvoering daarvan;
- integratie van milieu-overwegingen in het beleid van andere ministeries.

Het milieubeleid heeft weinig effect gehad op het eerste terrein; wel zijn er bijdragen geleverd aan de integratie van milieubeleid in activiteiten van andere ministeries, hoewel niet alle mogelijkheden hiertoe konden worden benut. Die ministeries hebben daarvoor in de praktijk vaak beperkte belangstelling.

5.6. *Belang van donorcoördinatie*

Er zijn op grond van deze evaluatie extra argumenten aan te voeren voor het grote belang van donorcoördinatie.

1. Er zijn voorbeelden waarin positieve milieu-effecten belemmerd dreigen te worden door effecten van door een andere donor gesteunde projecten.

2. Zeker vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling is een enorme inspanning nodig op het terrein van bestuurlijke aanpassing, kennisoverdracht en onderzoek.
3. Er zijn vele organisaties betrokken bij de milieuproblematiek. In Kenya waren dat er in 1988 in totaal 280.
4. Vele donoren en nationale overheden hanteren vergelijkbare instrumenten zoals milieuprofielen en milieu-instrumenten. Daarbij worden de mogelijkheden om elkaars produkten te gebruiken volstrekt onvoldoende benut.
5. De lokale absorptiecapaciteit is met name op milieugebied zeer beperkt. Donorcoördinatie biedt mogelijkheden om het beslag op de schaarse capaciteit te beperken.

5.7. *Duurzame ontwikkeling als analysekader*

Dit onderzoek diende de milieu-effecten van OS-activiteiten te evalueren. Daarnaast moest bepaald worden in hoeverre OS-activiteiten bijdragen aan verantwoord milieubeheer, een hoofddoelstelling van het milieubeleid. Dit laatste vereist een breed inhoudelijk analysekader, waarvoor in dit onderzoek duurzame ontwikkeling is gebruikt.

De toestand van het milieu hangt samen met een breed spectrum van processen: economische ontwikkeling, welvaartsverdeling, bevolkingsgroei, sociaal-culturele ontwikkelingen, technologie, etc. Het begrip duurzame ontwikkeling neemt deze samenhangen als uitgangspunt en benadrukt drie dimensies:

- *In de tijd*: milieuproblemen worden vaak naar de toekomst doorgeschoven. Uit de evaluatie bleek dat ook economische ontwikkeling in de tijd tot nieuwe milieuproblemen kan leiden. Bijvoorbeeld: vervuiling is een relatief nieuw probleem in Indonesië.
- *In de ruimte*: lokale milieuproblemen kunnen niet adequaat geanalyseerd worden wanneer er geen aandacht is voor factoren en processen op hogere ruimtelijke niveaus (en vice versa).
- *Tussen disciplines en sectoren*: lokale milieuproblemen kunnen niet worden opgelost wanneer het milieugebruik onvoldoende begrepen is. Bijvoorbeeld: in Kenya blijkt brandhoutschaarste niet te kunnen worden aangepakt indien de projectopzet er geen rekening mee houdt dat brandhoutverzameling de verantwoordelijkheid van vrouwen is en boom-aanplant die van mannen. Daarnaast bleek dat de aanplant van bossen weliswaar brandhoutschaarste kan verminderen, maar het probleem van overbegrazing verergert door verlies aan weidegronden.

Gebruik van een analysekader ontleend aan duurzame ontwikkeling toonde aan: (a) dat de neiging bestaat milieuproblemen eerder af te wentelen (in de tijd, ruimte of op andere sectoren) dan op te lossen; (b) dat projecten inclusief milieuprojecten

in veel gevallen niet op de fundamentele oorzaken van de milieuproblemen zijn gericht; en (c) dat er op korte termijn reële conflicten tussen enerzijds ontwikkeling en armoedebestrijding en anderzijds beter milieubeheer kunnen bestaan.

In het kader van dit onderzoek zijn aanzetten gegeven tot het opstellen van duurzame-ontwikkelingsanalyses voor (delen van) Indonesië, Burkina Faso en Kenya. Deze aanzetten zijn inderdaad nuttig gebleken als analysekader: de betekenis van project-interventies voor het milieu kan daarbinnen beter worden vastgesteld. Zelfs een relatief beknopte analyse van relevante samenhangende processen vanuit de optiek van duurzame ontwikkeling leidt al tot een beter inzicht in de milieuproblematiek, zoals ook de analyses van de Club du Sahel aantonen. Zo'n analyse op nationaal niveau in Burkina Faso leidde bijvoorbeeld tot de bevinding dat de meest in het oog springende milieuproblemen als droogte en ontbossing nog niet altijd verwijzen naar de oorzaak van de milieuproblematiek. Milieuproblemen hebben in Burkina Faso onder meer te maken met twee kenmerken van de economie: de afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen (onvoldoende alternatieve werkgelegenheid) en armoede, die de bestaanszekerheid aantast. De middelen ontbreken om te investeren in externe inputs voor de landbouwsector die weer nodig zijn om verdergaande degradatie te voorkomen, of om te investeren buiten de landbouwsector.

De evaluatie toont aan dat toetsing van projecten aan duurzame ontwikkeling tot andere resultaten kan leiden dan een beperkte toets op negatieve milieu-effecten.

Analyses vanuit de optiek van duurzame ontwikkeling kunnen dus leiden tot andere keuzen in de selectie en uitvoering van interventies. Ogenschijnlijk goed scorende projecten die negatieve milieu-effecten voorkomen, kunnen door indirecte effecten die buiten de projectcompetentie vallen het milieu toch negatief beïnvloeden. Positieve milieu-interventies hoeven niet per se betekenisvol voor het milieu te zijn en projecten zonder milieu-etiket kunnen soms zeer belangrijk zijn voor een verbetering van het milieubeheer.

Zelfs een relatief eenvoudige toepassing van duurzame ontwikkeling leidt tot waardevolle analytische inzichten. Het voor dit onderzoek ontwikkelde toetsingskader pretendeert zeker niet alle facetten van duurzame ontwikkeling te omvatten. Desondanks maakte het conclusies mogelijk die niet op basis van een toets aan de drie uitgangspunten van het 'oude' milieubeleid kunnen worden getrokken. Het is dus niet nodig te wachten met beleidsuitvoering tot het begrip volledig is geoperationaliseerd.

5.8. Duurzame ontwikkeling als uitgangspunt van het milieubeleid

Na 1990 werd duurzame ontwikkeling uitgangspunt van het milieubeleid. De evaluatie heeft zich niet uitgestrekt over deze periode. Toch kunnen een aantal opmerkingen over de implicaties van dat beleid worden gemaakt.

In de eerste plaats is een nadere uitwerking van het begrip duurzame ontwikkeling nodig. Niet alleen vanwege de actuele discussies met betrekking tot het begrip, maar ook om tot een nadere normstelling te komen. De keuze in de nota 'Een wereld van verschil' voor de zogenaamde sterke variant van duurzame ontwikkeling, in de nota omschreven als het streven naar het in stand houden van zowel natuurlijk als geproduceerd kapitaal, verdient nadere discussie. Het is bijvoorbeeld de vraag in hoeverre dit haalbaar is, of de sterke variant niet beperkt zou moeten worden tot situaties van onomkeerbare milieudegradatie. Aan zwakke duurzame ontwikkeling zouden duidelijke voorwaarden verbonden moeten worden. Een algemene beknopte normstelling is voldoende; een uitgebreidere normstelling en uitwerking is de verantwoordelijkheid van ontwikkelingslanden. Een beleid van duurzame ontwikkeling dwingt namelijk tot keuzen voor produktie, verdeling en milieubeheer. Er is politieke prioriteit, bestuurlijke aanpassing en nog veel studie en kennisoverdracht nodig, alvorens deze keuzen uitgangspunt kunnen zijn van planning. De rol van donoren hierbij is van belang, maar kan slechts ondersteunend zijn.

In de tweede plaats heeft het stellen van duurzame ontwikkeling als uitgangspunt een aantal beleidsconsequenties:

- de invoering van analyses genoemd in de vorige paragraaf, waarop de keuze van sectoren, regio's, het type hulpvorm en uiteindelijk de keuze en opzet van interventies zouden moeten worden gebaseerd;
- prioriteit en een nadere taakstelling voor institutionele ontwikkeling;
- het verduidelijken van verbanden tussen milieu en bijvoorbeeld bevolkingsontwikkeling, technologiekeuze en structurele aanpassingsprogramma's;
- inhoudelijke verbetering en uitbreiding van het instrumentarium voor ondersteuning van het milieubeleid;
- op inzicht in duurzame ontwikkeling gerichte kennisoverdracht aan de staf van het DGIS, ambassades en deskundigen. Duurzame ontwikkeling vergt een andere kijk op het milieu.

Toepassing van het begrip duurzame ontwikkeling kan een belangrijke stap voorwaarts betekenen. Het zou kunnen leiden tot kwaliteitsverbetering, aansluiting van OS-interventies bij de milieuproblematiek van ontwikkelingslanden en tot een betere integratie van het thema milieu in OS-programma's en -activiteiten. Het begrip duurzame ontwikkeling is in discussie; het is een complex begrip. Toch kan er nauwelijks twijfel bestaan over het belang van het begrip, met name in ontwikkelingslanden die zo afhankelijk zijn van het milieu, en waar de problematiek nauw verbonden is met armoede.

Inleiding



Hoofdstuk 1. Probleemstelling en onderzoeksaanpak

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

Sedert het eind van de jaren '70 is er sprake van een toenemende aandacht voor de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden. Reeds in 1978 is door de NAR het advies 'Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking' opgesteld. Dat advies wordt gekenmerkt door het toenmalige denken over milieu; het gaat vooral in op de gevolgen voor het milieu van ontwikkeling, veel minder op de wederzijdse samenhang tussen milieu en ontwikkeling.

Langzamerhand vond er een verbreding plaats in het denken over milieu en ontwikkeling, zoals blijkt uit het in 1986 uitgebrachte advies van de Commissie Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking (CECOS); één jaar later verscheen het internationaal bekende rapport *Our Common Future*, opgesteld door een VN-commissie, ook wel naar de voorzitter van deze commissie het Brundtland-rapport genoemd.

Medio jaren '80 is er ook binnen het DGIS sprake van een duidelijke intensivering van de aandacht voor milieu. De beleidsontwikkeling vordert; in 1984 werd een ecooloog aangesteld binnen de dienst Technische Advisering (DST/TA) van het DGIS; er worden beleidsondersteunende maatregelen ontwikkeld; in 1985 wordt de eerste beleidsnotitie opgesteld.

Tot nu toe ontbreekt een systematisch beeld van de resultaten van de toenemende DGIS-inspanningen op het terrein van de milieuproblematiek.

De directe aanleiding voor het onderzoek is het regeringsstandpunt over het CECOS-advies. In dit advies wordt als één van de drie slotaanbevelingen gesteld:

"Om een beter gefundeerd oordeel te verkrijgen over de kwaliteit van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking stelt de Commissie voor de Inspectie te Velde (IOV) in 1988-1989 een thema-evaluatie te doen uitvoeren over milieu en ontwikkelingssamenwerking." (CECOS-advies, p. 31)

Deze aanbeveling werd overgenomen in het regeringsstandpunt van 13 mei 1987, zij het dat in dit standpunt gesproken wordt over een thema-evaluatie in de periode 1988-1990. Minister Bukman heeft in 1988 de Kamer nogmaals een IOV-onderzoek toegezegd: "De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking zal ook vanaf 1989 een aantal projecten specifiek op milieu-effecten bekijken..." en, anders

verwoord: "De Inspectiedienst Ontwikkelingssamenwerking gaat evalueren wat er terecht is gekomen van de aanbevelingen van de commissie" (gedoeld wordt op CECOS).

Ook de eenheid Technische Advisering van DGIS, DGIS/TA, heeft belangstelling geuit voor een evaluatie-onderzoek, verder korthedshalve als onderzoek aangeduid.

1.2. Het milieubeleid van Ontwikkelingssamenwerking

Een overzicht van de meest relevante beleidsstukken levert het volgende beeld op van het OS-milieubeleid tot 1990 (in hoofdstuk 3 wordt dit beleid uitvoeriger beschreven).

Het OS-milieubeleid is afgeleid van de hoofddoelstelling van het OS-beleid: structurele armoedebestrijding. Verantwoord omgaan met milieu is een noodzakelijke voorwaarde om die hoofddoelstelling te kunnen verwezenlijken. Omdat in de praktijk nog niet altijd rekening wordt gehouden met milieu-overwegingen is milieu tot een speciaal aandachtspunt gemaakt. Die speciale aandacht moet er onder meer toe leiden dat milieu-overwegingen een integraal onderdeel worden van ontwikkelingssamenwerking.

De integratie, een centraal begrip in het OS-milieubeleid, heeft betrekking op het benadrukken van milieu-overwegingen in overleg met internationale organisaties, op het ondernemen van specifieke milieu-activiteiten in diverse programma's en op het toetsen op milieu-effecten van niet-specifieke milieuprojecten die geacht worden implicaties te hebben voor milieu.

Om het milieubeleid te verwezenlijken zijn drie beleidslijnen opgesteld, ook wel uitgangspunten genoemd:

1. beperking van de negatieve gevolgen van OS-activiteiten;
2. institutionele versterking op het gebied van milieubeheer in ontwikkelingslanden;
3. positieve interventies op milieu- en natuurgebied.

Bij de beschrijving van deze beleidslijnen en het beleid wordt de formulering van de officiële beleidsstukken gevolgd; voor wat betreft de definiëring van begrippen wordt uitgegaan van het CECOS-advies. Een overzicht van gebruikte definities is te vinden in bijlage 2.

Voor de beleidsuitvoering werd sedert 1984 een aantal instrumenten ontwikkeld: milieuprofielen van bepaalde regio's waar een groot aantal Nederlandse hulpactiviteiten plaatsvindt, milieutoetsing voor projecten en een aparte milieuparagraaf in landen- en regioleidsdocumenten.

1.3. Vraagstelling

Er is gekozen voor een brede vraagstelling met een beleidsmatige invalshoek, niet voor een beperkte vraagstelling naar (een deel van) de milieu-activiteiten in een bepaald land of kanaal. Deze keuze sluit aan bij het CECOS-advies; in dit advies, grotendeels overgenomen in het regeringsstandpunt, wordt gesproken over een thema-evaluatie.

Een extra reden voor een beleidsmatige invalshoek is bovendien dat het betrekkelijk nieuwe milieubeleid nog niet werd getoetst.

De kernvragen van het onderzoek zijn:

- Wat zijn de milieu-effecten van het OS-beleid, in het bijzonder van een onderdeel daarvan, het milieubeleid (tot 1990)?
- Wat is de betekenis van die effecten voor verantwoord milieubeheer?

Om deze kernvragen te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelonderwerpen bestudeerd:

- De wijze waarop vorm gegeven is aan milieubeleid binnen het OS-beleid (doelstellingen, organisatie, beleidsondersteunende maatregelen).
- De effectiviteit en geschiktheid van de speciale beleidsondersteunende maatregelen voor de beleidsuitvoering.
- De effecten op het milieu van projecten binnen het bilaterale Landen- en regio-programma en de rol van het milieu- en OS-beleid daarbij.
- De kenmerken van de beleidsuitvoering van de overige OS-programma's, getoetst aan het milieubeleid.

1.4. Onderzoeksopzet

Het onderzoek is hoofdzakelijk gericht op problemen van aantasting en uitputting van het milieu, in veel mindere mate op vervuiling. Het onderzoek werd beperkt tot de meest voorkomende, relatief kleinschalige projecten; grootschalige infrastructurale projecten en importsteun zijn geen apart onderwerp van onderzoek geweest. Ook de mondiale milieuproblemen worden in dit onderzoek niet uitvoerig behandeld. In paragraaf 1.7 wordt deze afbakening toegelicht.

De nadruk van het onderzoek heeft gelegen op veldstudies. In drie landen, Burkina Faso, Kenya en Indonesië (West-Java), werden in totaal 29 projecten bestudeerd, voor het merendeel projecten van het bilaterale Landen- en regio-programma. Een overzicht van deze projecten is te vinden in bijlage 3. Het bestudeerde projectenpakket bestond uit zowel specifieke milieuprojecten als reguliere projecten.

Op basis van deze veldstudies kan inzicht worden verkregen in de *effecten* van het milieubeleid in het bilaterale Landen- en regio-programma.

Naast de veldstudies zijn enkele dossierstudies uitgevoerd; voor een aantal onderwerpen werd aanvullende informatie verkregen uit interviews. De volgende dossierstudies zijn verricht:

- Een overzicht en analyse van de ontwikkeling van het DGIS-milieubeleid.
- Een kwalitatieve beoordeling van beleidsondersteunende maatregelen.
- Een serie van zeven dossierstudies naar het beleid en de beleidsuitvoering ten aanzien van milieudoelstellingen in het bilaterale Landen- en regioprogramma en in de voormalige sectorprogramma's Training, Onderwijs en Onderzoek, Plattelandsontwikkeling (PL-a, PL-b en PL-c) en Industriële Ontwikkeling. Effecten van de beleidsuitvoering kunnen met behulp van een dossierstudie slechts ten dele worden achterhaald; uitspraken over enkele kenmerken van de beleidsuitvoering zijn wel mogelijk.
- Een studie naar de interventies van het DGIS bij enkele internationale organisaties.
- Studies naar het beleid en de beleidsuitvoering bij enkele internationale organisaties en medefinancieringsorganisaties. Dit is geen hoofdonderwerp van onderzoek, doch biedt vergelijkingsmateriaal.
- Het verschijnsel vervuiling is onderwerp geweest van een aparte dossierstudie.

Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode eind 1989–medio 1991. Er is naar gestreefd inzicht te krijgen in verschuivingen in het beleid en de beleidsuitvoering in de periode 1984 tot medio 1990. Enkele aspecten van het beleid na 1990 worden wel besproken, maar zijn niet systematisch onderzocht.

Het onderzoek is vanaf het begin begeleid door een referentiegroep. Er is bewust gekozen voor een multidisciplinaire aanpak; de IOV-medewerker heeft nauw samengewerkt met een ecoloog en een milieu-econoom. De uitvoering van enkele dossierstudies geschiedde door ecologen, een econoom en een toxicoloog. Het veldonderzoek werd uitbesteed aan adviesbureaus; aan de veldmissies werd deelgenomen door antropologen, economen en ecologen. In bijlage I wordt nader ingegaan op de organisatie van het onderzoek.

1.5. Methoden van onderzoek

Voor het antwoord op de eerste kernvraag, die naar de effecten van het milieubeleid, ligt het toetsingskader voor de hand: de milieu-effecten van activiteiten worden getoetst aan het DGIS-milieubeleid (zowel aan de algemene doelstellingen van dat milieubeleid als aan de op basis daarvan geformuleerde milieubeleidslijnen, de afgeleide doelstellingen).

Voor het antwoord op de tweede kernvraag – naar de betekenis van die milieu-effecten voor verantwoord milieubeheer – diende een tweede toets te worden

ontwikkeld. Wat is goed e.q. slecht beheer van milieu? Er zijn meerdere redenen om dit te bepalen aan de hand van het begrip duurzame ontwikkeling. Omdat het begrip duurzame ontwikkeling nadere toelichting behoeft en de uitwerking daarvan enige uitleg vergt, is hieraan een apart hoofdstuk gewijd (hoofdstuk 2).

De ontwikkeling van een tweede toets, naast het DGIS-milieubeleid, heeft een groot deel van de voorbereidingstijd in beslag genomen. Het hanteren van deze toetsing heeft vooral consequenties voor de vraagstelling van het veldonderzoek, die eveneens worden besproken in hoofdstuk 2. Bij dossierstudies konden slechts globale of, in de meeste gevallen, geen uitspraken gedaan worden over de betekenis van projecten voor het milieu in termen van duurzame ontwikkeling, omdat de daarvoor benodigde informatie in projectbeschrijvingen doorgaans ontbreekt. Het begrip duurzame ontwikkeling was tot voor kort geen uitgangspunt van beleid (zoals in hoofdstuk 3 wordt beschreven).

De veldwerkperiode heeft, inclusief de aparte voorbereidingsperiode, in totaal acht weken in beslag genomen per land. In Burkina Faso, Indonesië en Kenya werden door drie verschillende missies in totaal 29 projecten uit het bilaterale Landen- en regioprogramma bestudeerd. De criteria voor de keuze van de projecten worden besproken in paragraaf 1.7; de samenstelling van het projectenpakket per land is weergegeven in bijlage 3.

De dossierstudie naar de beleidsuitvoering van het bilaterale Landen- en regioprogramma diende ter verbreding van de bevindingen van de veldstudie.

De dossierstudies naar de beleidsuitvoering van de OS-sectorprogramma's en van het bilaterale Landen- en regioprogramma waren gericht op projecten in zes landen. Naast de drie landen van veldonderzoek, Burkina Faso, Indonesië en Kenya, waren dat Soedan, Pakistan en India.

Voor vragen naar kwantitatieve verschuivingen in aandacht voor het milieu in de projectenpakketten werden 347 samenvattingen van beoordelingsmemoranda bestudeerd, 149 met betrekking tot lopende projecten in 1985 en 198 van lopende projecten in 1988.

Voor kwalitatieve analyses, waarin de aandacht voor milieu nader kwalitatief wordt bestudeerd, zijn 12 projectvoorstellen van het onderzoeksprogramma bestudeerd, 13 projectvoorstellen van samenwerkingsverbanden tussen universiteiten, 13 projectvoorstellen van het internationale onderwijsprogramma, 28 cursusomschrijvingen van het fellowshipprogramma, 9 projectdossiers van het industriële programma, 16 project-evaluatieverslagen van het plattelandsontwikkelingsprogramma en 37 project-beoordelingsmemoranda met betrekking tot het bilaterale Landen- en regioprogramma. Al deze projecten hebben milieu als (neven)doelstelling. Methodische kanttekeningen bij de dossierstudies worden beschreven in bijlage 4.

Vraagstelling	Onderwerpen van onderzoek	Methoden	Hoofdstukken
1. Vormgeving van OS-milieubeleid	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkeling milieubeleid van DGIS - milieubeleid van enkele andere donoren - vergelijking milieubeleid van DGIS en dat van andere donoren 	<ul style="list-style-type: none"> - dossierstudie van beleidsstukken - dossierstudie van beleidsstukken - analyse - interviews 	<ul style="list-style-type: none"> - Deel I, hst. 3 - Deel III, hst. 7 - Bijlage 7 - Deel III, hst. 7
2. Beleidsondersteunende maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> - milieuprofiel, landenbeleidsdocumenten, milieutoetsingsprocedure, DGIS-organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - dossierstudie - veldstudies van projecten - interviews 	<ul style="list-style-type: none"> - Deel III, hst. 7 - Bijlage 6
3. Effecten milieubeleid in landen- en regio-programma	<ul style="list-style-type: none"> - 10 projecten in Kenya en in Indonesië en 9 projecten in Burkina Faso 	<ul style="list-style-type: none"> - veldstudies van projecten - enkele case-studies 	<ul style="list-style-type: none"> - Deel II, hst. 4, 5 en 6
4. Kenmerken van beleidsuitvoering van DGIS-programma's	<ul style="list-style-type: none"> - projecten van het bilaterale Landen- en regio-programma en de sectorprogramma's PL, ID en TOO in zes landen - ter vergelijking: kenmerken van beleidsuitvoering MFO's - ter vergelijking: kenmerken van beleidsuitvoering enkele internationale organisaties - beleidsuitvoering ten aanzien van vervuiling 	<ul style="list-style-type: none"> - dossierstudie; kwantitatieve en kwalitatieve analyses op basis van projectgegevens of projectvoorstellen - dossierstudie van interne MFO-documenten en evaluatierapporten - interviews in drie landen van veldonderzoek - dossierstudie van interne documenten, evaluatierapporten - interviews in Nederland en de drie landen van onderzoek - literatuurstudie - dossierstudie - case-studie 	<ul style="list-style-type: none"> - Deel III, hst. 7 - Bijlage 8 - Deel III, hst. 7 - Bijlage 7 - Deel III, hst. 7 - Bijlage 7 - Deel III, hst. 7 - Bijlage 9

Schema 1.1. *Overzicht van samenhang tussen onderwerpen van onderzoek en indeling rapport*

Naast de veldstudies en de dossierstudies werd gebruik gemaakt van enkele aanvullende methoden: interviews en literatuurstudies.

Interviews vonden plaats met DGIS-ambtenaren, medewerkers van ambassades, DGIS-deskundigen betrokken bij projectuitvoering, vertegenwoordigers van andere donoren, ambtenaren in ontwikkelingslanden en met vertegenwoordigers van medefinancieringsorganisaties en particuliere organisaties in ontwikkelingslanden. Deze interviews hebben aanvullende informatie verschaft over onderwerpen als beleidsondersteunende maatregelen, knelpunten en mogelijkheden bij beleidsuitvoering, donorcoördinatie en de rol van NGO's en internationale organisaties.

De literatuurstudie had hoofdzakelijk tot doel om bevindingen van het onderhavige onderzoek te vergelijken met bevindingen van andere studies. Voor één onderwerp, de beleidsuitvoering van enkele internationale organisaties, is literatuurstudie de meest informatieve methode geweest.

Case-studies zijn een aanvullende bron van informatie geweest bij de genoemde dossierstudies naar beleidsuitvoering in de diverse DGIS-programma's.

1.6. Opzet van het rapport

Dit rapport bestaat uit vier delen:

- Een inleiding, bestaande uit de hoofdstukken 1 en 2. In hoofdstuk 1 worden aanleiding, opzet en methoden van het onderzoek besproken. Ook hoofdstuk 2, dat duurzame ontwikkeling als toetsingskader tot onderwerp heeft, handelt over aspecten van de opzet en methoden.
- Deel I bevat een beschrijving van het beleid en de beleidsontwikkeling.
- Deel II bevat de resultaten van de veldstudies en behandelt de vraag naar de effecten van het milieubeleid in projecten van het bilaterale Landen- en regioprogramma. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden achtereenvolgens de resultaten van de veldstudies in Burkina Faso, Indonesië en Kenya besproken.
- Deel III bevat de resultaten van de dossierstudies. Hierin komen achtereenvolgens aan de orde de vragen naar de milieu-oriëntatie in het beleid van DGIS-programma's, de beleidsondersteunende maatregelen, en de doorwerking van het milieubeleid in de beleidsuitvoering van diverse DGIS-programma's en de vergelijking van het DGIS-milieubeleid met dat van overige donoren.
- Deel IV bevat de analyse, en wordt afgesloten met een hoofdstuk waarin nader wordt ingegaan op de mogelijkheden en de gevolgen van het gebruik van het begrip duurzame ontwikkeling als analytisch kader en als beleidsuitgangspunt van het nieuwe OS-milieubeleid van 1990.

1.7. Afbakening van het onderzoek

De keuze van de te onderzoeken aspecten van de milieuproblematiek is bepaald op grond van kenmerken van de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden. In deze landen zijn aantasting van produktiefuncties door overbelasting van het milieu en problemen van vernietiging van soorten en vegetaties een ernstiger en omvangrijker probleem dan de vervuiling. Daar staat tegenover dat problemen van vervuiling niet onderschat mogen worden, al is het maar omdat de kosten van herstel achteraf een veelvoud zullen zijn van de kosten van preventie. Derhalve zijn de vervuilingproblemen onderwerp van een aparte dossierstudie (bijlage 8). De mondiale milieuproblematiek komt niet expliciet aan de orde omdat de actuele aandacht daarvoor nog niet tot een zodanige uitvoering heeft geleid dat deze onderwerp van evaluatie-onderzoek zou kunnen zijn.

Het onderzoek is niet gericht geweest op programmahulp en grote infrastructurele projecten. Alhoewel deze programma's milieu-effecten kunnen hebben, bleek uit voorstudie dat een dergelijke brede oriëntatie een te tijdrovend en een te divergerend onderzoek zou vergen.

De keuze voor een brede vraagstelling heeft consequenties voor de keuze van methoden, met name voor de afbakening van het veldonderzoek. De brede vraagstelling leidt namelijk tot een groot scala van onderzoeksonderwerpen, die niet alle door middel van veldonderzoek onderzocht kunnen worden.

Aangezien de reikwijdte en de beperkingen van dossierstudies per onderwerp van onderzoek verschillen worden deze, waar van toepassing en nodig, per hoofdstuk of paragraaf besproken.

De nadruk van het veldonderzoek heeft gelegen op het bilaterale Landen- en regioprogramma; andere programma's waren onderwerp van dossierstudies en dus minder diepgaand onderzoek. Deze keuze, om aan het Landen- en regioprogramma de meeste aandacht te geven, heeft te maken met de beleidsmatige invalshoek, met methodische overwegingen en met de directe aanleiding voor dit onderzoek.

Om met de toelichting van dit laatste punt te beginnen: het CECOS-advies is vooral gericht op het Landen- en regioprogramma. De methodische overweging voor de nadruk op dit programma is eenvoudig: in programma's met een redelijke omvang zijn er voldoende te evalueren projecten om tot algemene uitspraken te kunnen komen. Bovendien biedt met name het Landen- en regioprogramma mogelijkheden om een belangrijk beleidsuitgangspunt te toetsen, namelijk integratie, in de betekenis van incorporatie van milieu-overwegingen in daarvoor in aanmerking komende 'reguliere projecten' (projecten die niet specifiek op 'milieu' zijn gericht).

Laatstgenoemde overweging is ook van belang geweest bij de selectie van te onderzoeken projecten. Er werden drie typen van projecten in de studies opgenomen: type 1: projecten met een specifieke milieudoelstelling; type 2: projecten waarin milieu een expliciete nevendoelelstelling of impliciete doelstelling is; type 3: projecten die in doelstellingen en opzot geen aantoonbare aandacht voor milieu-aspecten hebben, maar wel milieu-implicaties kunnen hebben.

Projecten van type 2 en type 3 worden in dit rapport ook wel milieugevoelige projecten genoemd.

Voor het bepalen van welke projecten milieu-implicaties hebben werd uitgegaan van een door het DGIS gehanteerde lijst van projecten die in aanmerking komen voor de milieutoetsing, een lijst die nauw aansluit bij de OECD-richtlijnen terzake.

Bij de selectie van de projecten voor het veldonderzoek in Burkina Faso, Indonesië (Java) en Kenya werd gestreefd naar de volgende verdeling: twee projecten van type 1, vier projecten van type 2 en vier projecten van type 3. Dit selectiecriteria was het belangrijkste; andere criteria zijn geweest: pragmatische overwegingen met betrekking tot de evalueerbaarheid, enigszins overeenkomstige sectoren en representativiteit van het te onderzoeken pakket ten opzichte van het totale projectenpakket van het landenprogramma.

Uitgaande van de brede en beleidsmatige vraagstelling ligt de keuze voor meerdere activiteiten in enkele programmalanden voor de hand (in plaats van bijvoorbeeld een keuze van enkele activiteiten in meerdere landen). Gezien het doel van het onderzoek is het niet noodzakelijk totale geografische spreiding of spreiding over alle ecosystemen na te streven.

Bij de keuze van de landen hebben de volgende drie criteria een rol gespeeld.

- Het feit dat de problematiek rond uitputting en aantasting van ecosystemen de belangrijkste milieuproblematiek in ontwikkelingslanden is, pleit ervoor landen te kiezen die verschillen wat betreft de mate van exploitatie van het ecosysteem. In bijvoorbeeld Burkina Faso stelt het milieu in nog sterkere, meer zichtbare mate randvoorwaarden aan de economische ontwikkeling dan in Indonesië en Kenya.
- De economische situatie kan een belangrijke factor zijn. Kenya en Indonesië bijvoorbeeld hebben meer opties om milieuproblemen op te lossen dan Burkina Faso.
- Gezien het beleidsmatige karakter van het onderzoek is het van belang na te gaan wat de effecten zijn van een meer of minder actieve aandacht voor milieu van een landentureau van het DGIS. In Burkina Faso heeft het DGIS veel, in Indonesië enigszins en in Kenya relatief weinig aandacht aan het milieu geschonken.

Behalve de genoemde factoren spelen een aantal praktische overwegingen een rol. Zo werd verwacht dat in de geplande periode van veldonderzoek in Sri Lanka en Colombia moeilijk gereisd zou kunnen worden, was er over de milieuproblematiek in Noordjemen relatief weinig materiaal voor handen, etc.

Volgens dezelfde selectiecriteria zou gekozen kunnen zijn voor Pakistan in plaats van Kenya, voor Soedan in plaats van Burkina Faso en voor India in plaats van Indonesië. Projecten in India, Soedan en Pakistan, voor interne onderzoeksdoel-einden 'schaduwlanden' genoemd, zijn onderwerp geweest van dossierstudies, naast projecten in de landen waarin ook de veldstudies werden uitgevoerd.

De keuze voor het aantal landen voor veldonderzoek heeft te maken met de volgende overwegingen: er waren minstens drie landen nodig om met de genoemde drie belangrijkste criteria rekening te kunnen houden. Het aantal van drie landen wordt tegelijkertijd als maximum gezien vanwege de noodzaak tot beperking, die mede indirect voortvloeit uit de breedte van de vraagstelling en de opzet.

Hoofdstuk 2. Milieu en duurzame ontwikkeling

2.1. Inleiding

Om de kernvraag te kunnen beantwoorden of ontwikkelingssamenwerking voldoet aan de eis van verantwoord milieubeheer (hoofddoel van het milieubeleid zoals in hoofdstuk 3 wordt aangegeven), moet duidelijk zijn wat die eis van 'verantwoord milieubeheer' inhoudt en hoe dat getoetst kan worden. Op deze vraag is geen eenvoudig antwoord te geven. De twee belangrijkste redenen daarvoor zijn de complexiteit van de milieuproblematiek en de grote verscheidenheid van de omstandigheden in ontwikkelingslanden die aard en ernst van de milieuproblematiek bepalen. Daarom mochten beide aspecten kort worden toegelicht, alvorens een poging gedaan kan worden om een bruikbaar toetsingskader voor het onderzoek te definiëren. Een extra reden om het toetsingskader te expliciteren is dat er verschillen in interpretatie van de milieuproblematiek bestaan (soms op details, soms ook op meer inhoudelijke punten).

In paragraaf 2.2 wordt de milieuproblematiek van ontwikkelingslanden kort geschetst. In de volgende paragraaf worden enkele kenmerken van ontwikkelingslanden geanalyseerd die nauw verwant zijn aan de milieuproblematiek. Paragraaf 2.4 beschrijft de kern en kenmerken van het begrip duurzame ontwikkeling. Tot slot wordt in paragraaf 2.5 toegelicht *waarom* en *hoe* dit concept in dit onderzoek wordt gebruikt.

2.2. Kenmerken van de milieuproblematiek

Een eerste kenmerk van milieuvraagstukken is de *wereldwijde toename in omvang en ernst* daarvan. Dit geldt zeer zeker voor de meeste ontwikkelingslanden, die niet alleen kampen met binnenlandse milieuproblemen maar ook de gevolgen ondervinden van afwenteling van milieuproblemen uit ontwikkelde landen.

Een tweede kenmerk is de *toenemende diversiteit* van milieuvraagstukken. Tot nu toe hangen milieuvraagstukken in hoofdzaak samen met gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Vervuiling en verlies aan soortenrijkdom worden echter steeds belangrijker, ook in ontwikkelingslanden.

Milieuvraagstukken in ontwikkelingslanden hebben voorsnog vooral te maken met een overmatig milieugebruik. Maar de negatieve gevolgen van milieuvervuiling worden lokaal, rondom urbane gebieden en bij sterke intensivering van de landbouw steeds zichtbaarder. Vervuiling zal in de toekomst verder toenemen als gevolg van industrialisatie, landbouw-intensivering (met behulp van pesticiden en kunstmest) en hogere consumptieniveaus. De vervuilingproblemen in industrialiserende landen vormen een goede illustratie. Hierdoor stijgen de risico's van overmatig milieugebruik en uitputting.

Overzichtstudies geven de volgende opsomming van belangrijke milieuproblemen (WCED, 1987; WRI, 1990):

- a. *Uitputting van natuurlijke hulpbronnen.* In het geval van vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen gaat het in hoofdzaak om grootschalige verwoestijning en ontbossing (met name tropische regenwouden). Naar schatting beslaat de verwoestijning jaarlijks circa 6 miljoen hectare; bijna het driedubbele oppervlak wordt jaarlijks ontbost (circa 17 miljoen hectare volgens recente FAO-schattingen). Daarnaast dreigt uitputting van een aantal grondstoffen en fossiele brandstoffen.
- b. *Aantasting van ecosystemen,* bijvoorbeeld door zure regen die bodem en bossen beschadigt. Het broeikas-effect zal wereldwijd tot hogere temperaturen leiden; dit heeft grote gevolgen voor de landbouwproductie in ontwikkelingslanden. Ook zal de zeespiegel stijgen, wat consequenties zal hebben voor het landgebruik in laag gelegen landen zoals Bangladesh, de Maladiven en delen van Indonesië.
- c. *Onherstelbaar verlies van soorten en ecosystemen.* Het uitroeien van soorten gaat sneller dan ooit te voren. In de jaren '90 zal naar schatting 5-15% van alle soorten verdwijnen. In 2050 kan 25% van de soorten zijn verdwenen. Tropische regenwouden vervullen een belangrijke rol vanwege de enorme soortenrijkdom die deze bossen vertegenwoordigen.

Milieuproblemen worden niet alleen diverser naar aard, maar variëren eveneens naar ruimtelijke schaal. Grensoverschrijdende en met name mondiale milieuvraagstukken worden steeds belangrijker zoals blijkt uit de sterk toegenomen aandacht daarvoor na het rapport *Our Common Future* (WCED, 1987). Deze *internationalisering* is een derde kenmerk van de milieuproblematiek.

Afwenteling van de negatieve milieu-effecten is het vierde kenmerk van de milieuproblematiek. Er kunnen drie afwentelingsprocessen worden onderscheiden.

Afwenteling in de *tijd* kan ogenschijnlijk aantrekkelijk zijn omdat op de korte termijn de kosten van oplossingen dikwijls hoger zijn dan de baten. Dit leidt vaak tot uitstel van oplossingen. De bodemvervuiling in Nederland is een goed voorbeeld van afwenteling in de tijd. De vervuiling heeft zich geaccumuleerd over vele jaren. De kosten van sanering zijn nu zo hoog dat bodemsanering over een lange periode moet worden uitgesmeerd.

Afwenteling in de *ruimte* treedt op wanneer negatieve milieu-effecten worden geëxporteerd naar andere gebieden. Ontwikkelingslanden ondervinden hiervan een aantal schadelijke effecten. Een bekend voorbeeld daarvan is het dumpen van toxische stoffen.¹ Een dergelijke afwenteling vindt ook plaats bij mondiale milieuproblemen. Ontwikkelde landen hebben het meest bijgedragen aan deze problemen, terwijl de effecten zich ook uitstrekken tot ontwikkelingslanden (die bovendien minder mogelijkheden hebben om zich daaraan aan te passen).

Tenslotte worden milieuproblemen afgewenteld op *arme, kwetsbare bevolkingsgroepen*. Dit wordt veroorzaakt door het beperkte vermogen van deze groepen om negatieve milieu-effecten op te vangen.

Een vijfde kenmerk van milieuvraagstukken is dat *oplossingen complexer en duurder* worden naarmate het probleem ernstiger is en naarmate de effecten verder in ecosystemen zijn verspreid en daarin dieper doordringen. Het wordt steeds meer de vraag of oplossingen mogelijk en haalbaar zijn. Bijvoorbeeld: is het een reële veronderstelling dat de noodzakelijke oplossingen binnen één generatie kunnen worden bereikt (RMNO, 1990)? Negatieve milieu-effecten kunnen zelfs *onomkeerbaar* worden, daar waar het regeneratievermogen van het milieu wordt overschreden en de maatschappij zelf onvoldoende middelen ter beschikking heeft (of stelt) om het milieu te herstellen. Het laatstgenoemde punt speelt een grote rol in ontwikkelingslanden, die milieu-uitgaven moeten afwegen tegen het voorzien in vele basisbehoeften van de bevolking. Er is namelijk – in ieder geval op korte termijn – niet altijd sprake van complementariteit tussen milieumaatregelen en armoedebestrijding.

2.3. Enkele relevante karakteristieken van ontwikkelingslanden

De vorige paragraaf gaf de kenmerken van milieuvraagstukken aan. Deze problemen zijn niet uniek voor ontwikkelingslanden, maar deze landen hebben weinig ruimte voor oplossingen. De belangrijkste 'ruimte-beperkende' factoren worden hieronder kort behandeld.

De belangrijkste karakteristiek is armoede, die zowel een oorzaak als een gevolg van milieuproblemen is. Veel gezinnen leven onder de armoedegrens. Veel overheden hebben te weinig middelen om de noodzakelijke basisvoorzieningen te treffen. Armoede *veroorzaakt* op twee manieren milieuproblemen.

Allereerst passen gezinnen een korte-termijnstrategie toe die gericht is op overleven. Immers, het gezinsinkomen is veelal ontoereikend om in de bestaansbehoeften te voorzien; derhalve ligt de prioriteit bij vergroting van de bestaanszekerheid

1. Ontwikkelingslanden hebben het voordeel dat ze in feite produktieve vervuiling exporteren door de importen van industriële produkten. Dit voordeel verdwijnt bij industrialisatie.

en beperking en spreiding van de risico's (zie bijvoorbeeld Chambers, 1987; Geerling & De Bie, 1990). De kans is groot dat overmatig gebruik wordt gemaakt van het milieu en dat aan milieubeheer lagere prioriteit wordt toegekend. Overheden bevinden zich in een situatie die vergelijkbaar is met die van gezinnen. De nadruk ligt op snelle economische groei, waarbij uitgaven voor milieubeheer als 'luxe' worden beschouwd (WCED, 1987).

Ten tweede missen overheid en bevolking vaak de financiële middelen om op alternatieven voor schaarse hulpbronnen over te stappen. Bijvoorbeeld: de meerderheid van de bevolking is afhankelijk van brandhout omdat andere energiebronnen te duur zijn.

Zoals gesteld, armoede is tevens *gevolg* van de milieuproblemen. De armste bevolkingsgroepen worden namelijk onevenredig zwaar getroffen door negatieve milieu-effecten. Hun vermogen om negatieve effecten te ontlopen of op te vangen is beperkt. Bovendien zijn de armen vaak aangewezen op ecologisch marginale gebieden, die gekenmerkt worden door lage produktiviteit, congestie en grote bestaansrisico's. Negatieve milieu-effecten worden dus afgewenteld op de arme bevolkingsgroepen, die juist het meest afhankelijk zijn van natuurlijke hulpbronnen. Daardoor komen deze groepen haast onvermijdelijk terecht in een vicieuze cirkel van armoede en milieudegradatie, waaraan ze niet op eigen kracht kunnen ontsnappen ('poverty trap'; Chambers, 1987).

Een tweede karakteristiek van ontwikkelingslanden is de relatief hoge bevolkingsgroei en snelle urbanisatie. Hoewel milieuproblemen zeker niet altijd en direct veroorzaakt worden door bevolkingsgroei, leidt bevolkingsgroei op korte termijn in veel gevallen tot extra druk op de natuurlijke hulpbronnen zoals land, water etc. (tenzij het milieu efficiënter wordt gebruikt). Urbanisatie gaat veelal gepaard met uitputting van natuurlijke hulpbronnen zoals brandhout in de directe omgeving en met problemen van vervuiling en gebrek aan sanitaire voorzieningen.

Een derde karakteristiek is de overgangsfase waarin het milieubeheer verkeert. In veel gevallen is milieubeheer in handen van de moderne overheid maar oefent de traditionele structuur nog een zekere invloed uit op het gebruik en beheer van het milieu. Traditioneel gebruik en beheer van deze natuurlijke hulpbronnen was vaak goed afgestemd op de lokale milieucondities en de behoeften van de bevolking. Milieu was geïntegreerd in de cultuur en de dagelijkse activiteiten van de bevolking; de bevolking bezat een grote mate van kennis en controle over het lokale milieu. Deze traditionele systemen staan echter onder grote druk en hebben aan effectiviteit ingeboet. Hiervoor zijn enkele oorzaken aan te geven:

- een toename van de druk op het milieu (als gevolg van bevolkingsgroei en de commerciële sector);
- groeiende sociaal-economische ongelijkheid van de lokale bevolking. Dit leidt tot verschillen in strategieën voor milieugebruik en in directe milieu-afhankelijkheid;

– de groeiende invloed van de centrale overheid, waardoor de lokale bevolking zich minder met het lokale milieu is gaan identificeren.

Een duidelijk voorbeeld van de overgangsfase waarin het milieubeheer zich bevindt is de problematiek van 'common property resources'. Toegang tot en gebruik van deze hulpbronnen was onderworpen aan bepaalde regels; vaak werd toezicht gehouden op naleving van deze regels en werd de toestand van de hulpbron in de gaten gehouden. De meeste Afrikaanse graslanden kenden een dergelijk beheerssysteem. De situatie is echter sterk veranderd. Enerzijds is een deel van deze communale gebieden geprivatiseerd (officieel of niet-officieel). Anderzijds is er in de resterende communale graslanden geen sprake meer van milieubeheer. De toegang is vrijwel ongelimiteerd met als gevolg congestie en milieudegradatie (zie bijvoorbeeld Arntzen, 1989). Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor bij de verdeling van het irrigatiewater (Wade, 1987). Traditionele beheerssystemen verzekerden ook de benedenstroomse gebruikers van voldoende water. Deze traditionele systemen kwamen onder druk en raakten in verval. Een van de gevolgen is dat de benedenstroomse gebruikers vaker met watertekorten te maken krijgen. Ondanks de afkalving van traditionele vormen van milieubeheer komen (elementen van) dergelijke systemen nog steeds in uiteenlopende mate voor.

Een vierde karakteristiek is de macro-economische structuur. De meeste ontwikkelingslanden zijn sterk direct afhankelijk van grondstoffen en landbouwproducten. De primaire productiesectoren (landbouw, bosbouw, mijnbouw en visserij) vertegenwoordigen een groot deel van het bruto nationaal produkt. De economische structuur wordt voorts gekenmerkt door de afhankelijkheid van enkele sectoren en de export-afhankelijkheid (en daarmee afhankelijkheid van internationale marktontwikkelingen). Beide factoren houden grote risico's in en beperken de bestaanszekerheid van landen. Binnenlandse verwerking van primaire produkten is beperkt. De exportsector wordt veelal prioriteit verleend, waardoor zelfvoorzieningsactiviteiten worden verdrongen naar minder produktieve regio's.

Een laatste karakteristiek is de hoge schuldenlast van een aantal ontwikkelingslanden, met name in Afrika en Latijns Amerika. De schulden gaan ten koste van investeringen, consumptie en internationale kredietwaardigheid.

Wat zijn de *toekomstperspectieven* voor het milieu in ontwikkelingslanden? Het mag geen verwondering meer wekken dat deze perspectieven sterk afhangen van de mate en aard van de economische ontwikkeling. De jaren '80 hebben in dit opzicht tot groeiende verschillen geleid tussen ontwikkelingslanden. Enerzijds bracht deze decade stagnatie voor de meeste lage-inkomenslanden en landen met hoge schuldenlasten. Anderzijds realiseerden enkele landen snelle economische groei door middel van:

– industrialisatie (Hong Kong, Singapore, Indonesië en Maleisië)

- mijnbouw (bijvoorbeeld Botswana)
- landbouw-intensivering (Indonesië).

In de toekomst moet eveneens rekening worden gehouden met een hoger per capita gebruik van natuurlijke hulpbronnen zoals grondstoffen en energie; dit verbruik is nu veelal een fractie (10% of minder) van het per capita gebruik in ontwikkelde landen. Het ligt dus in de verwachting dat uitputting van natuurlijke hulpbronnen het centrale milieuvraagstuk blijft. Voorts wordt verwacht dat de diversiteit van milieuvraagstukken toeneemt (meer vervuilingsproblemen) en dat de effecten van mondiale milieuproblemen zich nadrukkelijker zullen manifesteren.

Milieuvraagstukken kunnen niet langer als ongewenste neveneffecten van ontwikkeling worden beschouwd. Ze zijn uitgegroeid tot een *bedreiging voor de economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden*. Dit manifesteert zich onder andere in:

- de achteruitgang van het produktieve vermogen van het milieu;
- de hoge kosten van milieuherstel (zo dit al mogelijk is);
- de toenemende risico's die voortvloeien uit milieudegradatie, waardoor bijvoorbeeld droogtes ernstiger gevolgen kunnen hebben.

Deze bedreiging is ernstig vanwege de grote directe milieu-afhankelijkheid van ontwikkelingslanden. Het volgende voorbeeld geeft een illustratie van de economische gevolgen van overmatig milieugebruik. Het aantal netto hout-exporterende ontwikkelingslanden zal dalen van 33 naar 10 in het jaar 2000 met een bijbehorende daling in inkomsten van 9 miljard naar 2 miljard US dollar, of wel een daling met 78% (WB, 1987b). Negatieve economische effecten kunnen zich eveneens op lokaal niveau manifesteren. Zo heeft de achteruitgang van het tropisch regenwoud ernstige gevolgen voor de plattelandseconomie die afhankelijk is van bosproducten anders dan hout (De Beer & McDermott, 1989). Voor een kuststreek op de Filippijnen werd geschat dat de mangrove-productie en -inkomsten in een periode van 30 jaar zullen teruglopen tot 10% van het huidige niveau als gevolg van overmatig gebruik (Finney & Western, 1986).

Uit het bovenstaande wordt geconcludeerd dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de toestand van het milieu, economische ontwikkeling en verdeling van welvaart en produktiefactoren; daarnaast spelen vele andere factoren een rol (bijvoorbeeld culturele aspecten van traditioneel milieubeheer). Gelijktijdige bevordering van economische groei, een redelijke welvaartsverdeling en adequaat milieubeheer zijn letterlijk van levensbelang voor ontwikkelingslanden. Onderzoek inzake milieu en ontwikkeling dient derhalve gebaseerd te zijn op een brede terreinverkenning.

2.4. Het begrip duurzame ontwikkeling

Sinds het verschijnen van het WCED-rapport *Our Common Future* bestaat er grote belangstelling voor het begrip duurzame ontwikkeling. Terecht is vaak opgemerkt dat het begrip niet geheel nieuw is; er zijn in de jaren '70 vergelijkbare aanzetten geweest zoals 'ecodevelopment' (Arntzen, 1989). Wat nieuw is, is het feit dat het begrip duurzame ontwikkeling in brede kring geaccepteerd is als leidraad voor milieu-analyse en beleid. Economische groei en milieubehoud worden niet meer noodzakelijk als strijdig beschouwd, zoals in de nulgroei-discussie uit de jaren '70. Niet de economische groei op zich, maar de kwaliteit van de groei wordt als bepalend gezien. Waarschijnlijk is daarnaast ook de toegenomen ernst van milieuvraagstukken aanleiding geweest voor de acceptatie van het WCED-rapport.

Ondanks de erkenning van het begrip duurzame ontwikkeling is er kritiek op (onderdelen van) het begrip en bestaan er interpretatieverschillen. Deze paragraaf geeft daarom een nadere uitwerking van het begrip.

Het begrip duurzaamheid heeft in het gangbare spraakgebruik van ontwikkelings-samenwerking een andere toepassing die duidelijk moet worden onderscheiden van de in dit onderzoek gehanteerde omschrijving. In gangbare ontwikkelings-samenwerking wordt duurzaamheid of 'sustainability' (soms ook 'beklijfbaarheid' genoemd) steeds vaker opgenomen als criterium bij de evaluatie van projecten en programma's. Daarmee wordt meestal de eis bedoeld dat het project kan worden voortgezet nadat de donorinterventie ten einde is gekomen. Vaak wordt dan een onderscheid gemaakt tussen technische duurzaamheid, institutionele duurzaamheid, economische duurzaamheid etc. Deze begrippen hebben dus betrekking op individuele projecten of programma's, en moeten niet worden verward met het begrip duurzame ontwikkeling, dat een veel bredere strekking heeft, zoals hierna wordt duidelijk gemaakt.

De meest algemeen aanvaarde omschrijving van duurzame ontwikkeling luidt als volgt:² "an approach towards progress which meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (WCED, 1987, p. 46; overgenomen in de recente OS-nota 'Een wereld van verschil'). Deze abstracte omschrijving wordt in hetzelfde rapport nader toegelicht:

"sustainable development is a process of change in which exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations."

Bij 'resources' wordt met name bedoeld op milieu.

2. Zie voor een overzicht van definities van duurzame ontwikkeling: Bartelmus, 1989; Pearce et al., 1989a; Pezzey, 1989. Daarnaast heeft de RMNO een publikatie gewijd aan duurzame ontwikkeling (RMNO, 1990).

Wat betekent duurzame ontwikkeling dus niet? Duurzame ontwikkeling mag niet worden gelijkgesteld met duurzame economische groei. Er zijn ongetwijfeld grenzen aan het gangbare type van economische groei. Op mondiaal niveau is duurzame groei op termijn waarschijnlijk onmogelijk.³ Duurzame ontwikkeling mag evenmin worden verward met beklifbaarheid of duurzaamheid van OS-projecten. Tenslotte houdt duurzame ontwikkeling niet in dat noodzakelijkerwijs aan *alle* menselijke behoeften kan worden tegemoet gekomen. Duurzame ontwikkeling betekent tenminste dat alle basisbehoeften zoals huisvesting, kleding, scholing en gezondheid kunnen worden vervuld. Maar het begrip is aanleiding voor vraagtekens bij de verwachting dat alle luxe-behoeften kunnen worden gerealiseerd zonder dat het milieu te gronde wordt gericht (bijvoorbeeld de mobiliteitsbehoefte in Nederland).

Het begrip duurzame ontwikkeling heeft een centraal kenmerk: het verwoordt de samenhang tussen de duurzaamheid van het milieu en de aard en omvang van ontwikkeling. Het stelt daarmee de complementariteit en de daaruit voortvloeiende compatibiliteit en conflicten tussen milieu en ontwikkeling en tussen economische groei en milieubeheer aan de orde. Economische groei en milieubeheer worden niet noodzakelijk als strijdig beschouwd. De aard en de kwaliteit van de groei worden als bepalend gezien voor de mate waarin beide samen kunnen gaan. In het kader van een analyse van milieu en ontwikkelings samenwerking kunnen de volgende elementen worden onderscheiden:

- Kernpunt van ontwikkeling is het voorzien in de behoeften van de bevolking. Het spreekt voor zich dat voorziening in de bestaansbehoeften het meest acuut is (en prioriteit heeft) in ontwikkelingslanden.
- Duurzaamheid heeft betrekking op het milieu als bron van ontwikkeling en kernpunt daarbij is het in stand houden e.q. verbeteren van het milieu. In deze context heeft duurzaamheid betrekking op:
 - * vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen (lucht, water, planten en dieren), waarbij het er in principe om gaat duurzame produktieniveaus te bereiken;
 - * niet-vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen (grondstoffen en fossiele brandstoffen), waarvan de exploitatie per definitie eindig is. Duurzaamheid heeft daarom betrekking op vervanging door vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen en het gebruik van de (eenmalige) opbrengsten voor produktieve doeleinden ten gunste van de toekomstige generatie.

Beide aspecten staan ook centraal bij de South Commission⁴ (overigens zonder dat de commissie het begrip duurzame ontwikkeling expliciet noemt).

Gegeven het integratieve karakter van het begrip duurzame ontwikkeling, moet bij gebruik van het begrip de invalshoek duidelijk zijn. Economen spreken in

3. Hiermee worden verdelingsaspecten belangrijker. Ontwikkelde landen kunnen de ruimte creëren voor langdurige groei in ontwikkelingslanden door hun economieën aan te passen.

4. De South Commission is een commissie van niet-gebonden landen, ingesteld in 1986.

dit verband vaak over milieu als 'kapitaalgoed', als aanvulling op de traditionele economische ontwikkelingstheorieën, die in hoofdzaak aandacht besteden aan fysiek kapitaal en arbeid. Alleen land wordt soms als produktiefactor meege-
 nomen. Voor ecologen geeft de draagkracht van het milieu (Bremner et al., 1986; Geerling & De Bie, 1990a,b), bij het gegeven niveau van technologie en inputs, de ecologische randvoorwaarde voor ontwikkeling en daarmee voor de milieugebruiksruimte (Opschoor & Van der Ploeg, 1990b; DGIS, 1990b). Ontwikkeling zou binnen de bestaande milieugebruiksruimte moeten plaatsvinden (op straffe van een verkleining van deze ruimte ten gevolge van een dalende milieukwaliteit en slinkende voorraden).

Hier wordt geconstateerd dat begrippen zoals draagkracht en milieugebruiksruimte kunnen worden ingepast in het kader van duurzame ontwikkeling. De erkenning van milieu als kapitaalgoed impliceert dat milieu volledig in ontwikkeling dient te worden geïntegreerd; voorts dat milieubeheer een volwaardig onderdeel van ontwikkelingsbeleid wordt.

Vanuit de samenhang tussen milieu en ontwikkeling benadrukt het WCED-rapport de samenhang tussen een groot aantal aspecten:

- *Samenhang tussen disciplines*: de nadruk ligt op milieu en ontwikkeling. Bovengenoemde omschrijving geeft aan dat hierbij aandacht moet worden geschonken aan technologie, institutionele aspecten, de richting van de investeringen. Conceptueel kan de samenhang worden weergegeven door cirkels voor de afzonderlijke disciplines, waarbij duurzame ontwikkeling het accent legt op de *overlappendingen* van deze cirkels.⁵
- *Samenhang in de ruimte*: de samenhang tussen ruimtelijke ontwikkelingen op verschillende niveaus is sterk toegenomen. Terwijl in het verleden vaak sprake was van relatief gesloten lokale gemeenschappen, worden lokale ontwikkelingen nu in toenemende mate bepaald door nationale en zelfs internationale factoren (bijvoorbeeld: overheidsbeleid en internationale marktomstandigheden).
- *Samenhang in de tijd*: gezien de onevenwichtige verdeling van de baten en kosten van milieubeheer in de tijd bestaat de neiging om oplossing van milieuvraagstukken uit te stellen naar de toekomst. Dit geldt in het bijzonder voor ontwikkelingslanden, die onder sterke druk staan prioriteit te geven aan de huidige generatie.
- *Samenhang tussen beleid en analyse*. Er wordt een duidelijke relatie gelegd tussen bestuurlijke en politieke processen en de milieuproblematiek. Zo wordt in het WCED-rapport geconstateerd dat de sectorale organisatie van de overheid mede verantwoordelijk is geweest voor het gebrek aan integratie van milieu in ontwikkelingsplanning.

5. Barbier (1989) onderscheidt drie subsystemen: ecologische, economische en sociale systemen. Arntzen (1989) hanteert een zesdeling, waarin naast de ecologische en economische subsystemen demografische, institutionele, technologische en culturele subsystemen worden onderscheiden.

Door erkenning van deze typen van samenhang is het mogelijk de eerder gesignaleerde afwentelingsprocessen te analyseren en de conflicten duidelijker op tafel te leggen. Beide elementen zijn nodig voor een goede besluitvorming.

De definitie van duurzame ontwikkeling impliceert een aantal onzekerheden. Hoe is de bevolkingsontwikkeling en de ruimtelijke spreiding daarvan? Hoe groot zijn de voorraden van natuurlijke hulpbronnen? In welke mate kunnen natuurlijke hulpbronnen worden vervangen door fysiek of menselijk kapitaal? Voorspellingen op deze gebieden zijn bij herhaling onjuist gebleken. Zo worden schattingen van grondstoffenvorraden veelvuldig bijgesteld maar deze voorraden blijven uiteraard eindige grootheden. In de discussie over de rol van de technologie is een duidelijk verschil waarneembaar tussen technocraten – met een onbeperkt geloof in technologische vervangingsmogelijkheden – en degenen die ervan uitgaan dat vervangingsmogelijkheden beperkt zijn (en daarop een preventief beleid baseren).

Er zijn ook onzekerheden die voortvloeien uit de beperkte kennis over processen in het milieu en de effecten van menselijke activiteiten daarop.

Wat betekent duurzame ontwikkeling in concreto? Zijn er algemene richtlijnen voor aan te geven? Er zijn geen specifieke meetlatten of ijkpunten. De huidige literatuur vermeldt wel een aantal richtlijnen (zie bijvoorbeeld Barbier, 1989; Bartelmus, 1989; Opschoor & Van der Ploeg, 1990; RMNO, 1990):

- a. het gebruik van vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen mag niet groter zijn dan de regeneratie van deze hulpbronnen;
- b. er mag niet meer afval worden geproduceerd dan door het milieu kan worden afgebroken;
- c. het gebruik van niet-vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen moet worden afgestemd op de substitutiemogelijkheden met vernieuwbare hulpbronnen en de technologische vooruitgang;
- d. de soortenrijkdom dient in stand te worden gehouden;
- e. de welvaart moet redelijk worden verdeeld om in de bestaansbehoeften te kunnen voorzien.

Deze criteria bestrijken een zodanig breed terrein dat recht kan worden gedaan aan de belangrijkste kenmerken van milieuproblemen in ontwikkelingslanden (zie paragrafen 2.2 en 2.3). Opgemerkt dient te worden dat er nog geen volledige consensus bestaat over de criteria en hun precieze formulering (bijvoorbeeld: wat is een redelijke verdeling van welvaart?); economische auteurs benadrukken de criteria a, b en c en – verrassenderwijs – in mindere mate e; ecologen leggen vaak de nadruk op a, d en in mindere mate b.

Uitgaande van deze criteria wordt geconcludeerd dat geen enkel land ter wereld aantoonbare duurzame ontwikkeling doormaakt. Tenslotte landen onderling te kunnen vergelijken of uitspraken te kunnen doen over de mate van (on-)duurzame ontwikkeling moeten de criteria verder worden uitgewerkt.

Er zijn verschillende *varianten* of *partiële toepassingen* van het begrip duurzame ontwikkeling in gebruik. Deze berusten op verschillende invalshoeken, veronderstellingen en/of keuzes. Duurzame ontwikkeling krijgt pas betekenis indien duidelijk is *wat duurzaam ontwikkeld moet worden*. Het heeft geen enkele betekenis over duurzaamheid in het algemeen te spreken. Hier wordt een stapsgewijze uitwerking besproken.

De keuze van een *referentiekader* is een noodzakelijke *eerste stap*. In de praktijk komen drie partiële toepassingen voor:

- duurzame ontwikkeling van een bepaalde regio (bijvoorbeeld de Sahel-regio);
 - duurzame ontwikkeling van een natuurlijke hulpbron (bijvoorbeeld tropische regenwouden);
 - duurzame ontwikkeling van een economische activiteit (bijvoorbeeld landbouw).
- Gebruik van verschillende referentiekaders kan tot overeenkomstige resultaten leiden; de resultaten kunnen echter ook verschillend zijn. Bijvoorbeeld, duurzame ontwikkeling van een regio kan inhouden dat een bepaalde natuurlijke hulpbron (zoals grasland) of economische activiteit (zoals veeteelt) achteruit gaat.

De *tweede stap* betreft de inhoudelijke nadruk. Eerder werd reeds gesteld dat duurzame ontwikkeling vele dimensies kent. In het WCED-rapport staan milieu en economische ontwikkeling centraal; met andere woorden, het gaat vooral om de ecologische basis van ontwikkeling. In andere analyses worden vele andere vormen van duurzaamheid genoemd (Sachs, 1989; Bartelmus, 1989) zoals economische, ecologische, sociale, culturele en geografische duurzaamheid. De vernieuwde World Conservation Strategy van onder meer de IUCN volgt dezelfde benadering door onderscheid te maken tussen ecologische, economische, culturele, sociale en geografische duurzaamheid.

De *derde stap* betreft veronderstellingen ten aanzien van de eerder genoemde onzekerheden die inherent zijn aan duurzame ontwikkeling. In de praktijk ligt de nadruk hierbij op de mogelijkheden tot substitutie van fysiek voor natuurlijk kapitaal. Zo worden bijvoorbeeld in de nota 'Een wereld van verschil' sterke en zwakke duurzame ontwikkeling onderscheiden. Bij sterke duurzame ontwikkeling wordt geëist dat ontwikkeling het bestaande milieu niet aantast (een soort status quo van het milieu⁵). Bij zwakke duurzame ontwikkeling wordt een milieu-achteruitgang geaccepteerd mits deze achteruitgang wordt gecompenseerd door een toename van andersoortig kapitaal en deze aan apart te formuleren milieunormen voldoet. Laatstgenoemde normen zijn nodig om ongewenste effecten te vermijden en de intrinsieke waarde van het milieu recht te doen.

Onvoldoende onderkenning van deze varianten heeft tot begripsverwarring rondom duurzame ontwikkeling geleid (de verwarring werd overigens versterkt door

5. De sterke variant van duurzame ontwikkeling is zeker van toepassing op ontwikkelde landen, die een groot deel van het milieu reeds hebben uitgeput. Recent wordt in dit verband gepraat over de 'ecologische schuld' van ontwikkelde landen. Toepassing op ontwikkelingslanden betekent een enorme inperking van ontwikkelingsmogelijkheden, die moeilijker te rechtvaardigen is.

modieus maar inhoudsloos gebruik van de term duurzame ontwikkeling). Zo wordt duurzame ontwikkeling soms ten onrechte geassocieerd met reeds bestaande begrippen als duurzame groei en beklifbaarheid. Duurzame ontwikkeling zet echter juist vraagtekens bij de toekomstige groeimogelijkheden, de mondiale verdeling van de groei en de kwaliteit van deze groei. Er kan geen twijfel over bestaan dat het milieu grenzen stelt aan de omvang en de richting van economische groei.

Als deze kanttekeningen in aanmerking worden genomen, wat zijn dan de mogelijke *functies* van het begrip duurzame ontwikkeling voor de ondersteuning van het OS-beleid? Duurzame ontwikkeling kan een belangrijke bijdrage leveren aan beleidsformulering. Vanuit de gehanteerde criteria kan de algemene richting naar een meer duurzame ontwikkeling worden aangegeven (*taakstelling*). Het WCED-rapport noemt bijvoorbeeld de volgende doelen:

- herstel van de economische groei;
- verandering van de kwaliteit van deze groei;
- voorzien in menselijke bestaansbehoeften;
- streven naar een adequate bevolkingsomvang;
- instandhouding en versterking van het milieu;
- bijsturing van de technologie en risico-beheersing;
- integratie van milieu en economie in de besluitvorming.

Duurzame ontwikkeling heeft voorts als functie de conflicten tussen milieu en ontwikkeling duidelijk te presenteren voor de besluitvorming (RMNO, 1990). Hierdoor kunnen milieu en ontwikkeling beter worden geïntegreerd.

Op korte termijn vormen gebrek aan ijkpunten voor en gebrek aan monitoring van duurzame ontwikkeling beperkingen voor de doorwerking in de beleidsformulering. Voorts rijst de vraag op welke termijn duurzame ontwikkeling kan worden bereikt. Zo plaatst de RMNO (1990) vraagtekens bij de haalbaarheid van het Nederlandse streven dit binnen één generatie te realiseren. Welke termijn zou reëel zijn in ontwikkelingslanden?

Het begrip duurzame ontwikkeling kan eveneens steun bieden aan de beleidsuitvoering. Daarvoor moet duurzame ontwikkeling eerst worden geoperationaliseerd. Wat is het referentiekader? Welke inhoudelijke accenten worden gelegd? Welke veronderstellingen worden gemaakt over onzekerheden?

Met de huidige gegevens en inzichten zal veelal noodzakelijkerwijs in de praktijk sprake zijn van partiële toepassingen van het begrip duurzame ontwikkeling. Voor elke situatie moet een eigen variant worden ontwikkeld.

2.5. Duurzame ontwikkeling als begrip in dit onderzoek

Er zijn een aantal pragmatische en inhoudelijke redenen om het analysekader van dit onderzoek te baseren op het begrip duurzame ontwikkeling. Zoals in de

vorige paragraaf werd beargumenteerd, zou het te pretentiefus zijn om te stellen dat duurzame ontwikkeling in al haar facetten als analysekader is gebruikt.

De voornaamste pragmatische gebruiksreden is de brede nationale en internationale erkenning van duurzame ontwikkeling bij beleid en onderzoek. In de loop van de evaluatie werd duurzame ontwikkeling tot OS-beleidsuitgangspunt verheven. De toegenomen aandacht voor duurzame ontwikkeling manifesteert zich eveneens op internationaal niveau. Een toenemend aantal donoren neemt elementen van duurzame ontwikkeling op in hun activiteiten. Belangrijker nog is dat het begrip ook op steun van ontwikkelingslanden kan rekenen. Immers, ontwikkelde en ontwikkelingslanden waren vertegenwoordigd in de World Commission on Environment and Development, die het begrip een nieuw gezag heeft gegeven. Dergelijke steun blijkt ook uit een recent project, dat door een aantal Aziatische landen en de Asian Development Bank is gestart. Dit project analyseert de implicaties van duurzame ontwikkeling voor het economisch beleid. Ontwikkelingslanden staan wel huiverig tegenover een te westerse interpretatie en invulling van het begrip. Dit blijkt onder meer uit het rapport van de South Commission, dat duurzame ontwikkeling impliciet gebruikt maar duidelijk het accent legt op economische groei te zamen met handhaving van het produktieve vermogen van het milieu (South Commission, 1990).

Uit het bovenstaande wordt geconcludeerd dat een analysekader ontleend aan duurzame ontwikkeling de *actualiteit*, *herkenbaarheid* en *vergelijkbaarheid* van de evaluatie-uitkomsten vergroot.

Een meer dwingende pragmatische reden is echter dat er geen alternatief is gevonden dat in vergelijkbare mate voldoet aan de inhoudelijke eisen en tegelijkertijd geaccepteerd is in beleids- en onderzoekskringen. Begrippen zoals draagkracht, milieugebruiksruimte, bestaanszekerheid en duurzame exploitatie van natuurlijke hulpbronnen zijn relevant voor de vraagstelling van dit onderzoek, maar hebben een meer beperkte reikwijdte: ze benadrukken bepaalde elementen van duurzame ontwikkeling. Daarmee kunnen ze niet als alternatieven worden beschouwd. Ze kunnen wel binnen het aan duurzame ontwikkeling ontleende analysekader aan de orde komen.

De belangrijkste inhoudelijke reden is dat het begrip duurzame ontwikkeling de vereiste focus en reikwijdte heeft. Zo laat het begrip een *geïntegreerde* analyse van de milieuprocessen toe, namelijk in relatie tot economische ontwikkeling en armoede c.q. verdelingsvraagstukken. Het geïntegreerde karakter komt ook tot uiting door eventuele samenhangen in de tijd (korte en lange termijn) en in de ruimte op te nemen. Dit is essentieel om inzicht te verwerven in de afwentelingsprocessen en de concrete conflicten tussen ontwikkeling en milieu, waarover in het beleid besluiten dienen te worden genomen. Tevens komen de meeste disciplineaire aspecten aan de orde die van belang bleken bij de analyse van de milieu- en

ontwikkelingsproblematiek: onder andere bevolkingsontwikkeling, institutionele processen, technologie-ontwikkeling en -toepassing en sociaal-culturele processen.

Eerder werd vastgesteld dat gebruik van duurzame ontwikkeling ook enkele problemen kent. Het eerste probleem doet zich voor bij de normstelling, die van belang is om het begrip inhoud te geven (duurzame ontwikkeling voor wie en van wat). Dit probleem, dat onvermijdelijk is bij de uitwerking van het begrip *duurzame ontwikkeling als beleidsuitgangspunt*, kan bij het ontlenen van een *analysekader* aan het begrip duurzame ontwikkeling vermeden worden door de analyse te beperken tot algemene termen en deze in constaterende zin te stellen.

Het tweede probleem is de onduidelijkheid over de precieze inhoud van het begrip. Hieronder wordt aangegeven hoe het begrip in het onderhavige onderzoek is gebruikt.

Aan het begrip duurzame ontwikkeling wordt een analyse ontleend van ontwikkelingen op regionaal niveau (aangevuld met noodzakelijke elementen van processen op nationaal en lokaal niveau), waarin de eerder genoemde samenhangen tussen milieu en ontwikkeling centraal staan (samenhang tussen disciplines, samenhang in de ruimte, samenhang in de tijd, samenhang tussen bestuurlijke processen en de milieuproblematiek). Een dergelijke analyse leidt tot het aangeven van problemen voor duurzame ontwikkelingen in een bepaalde regio. Vervolgens worden de milieu-effecten van projecten (na een eerste toets aan het milieubeleid) getoetst aan de uitkomsten van die analyse. Een voorbeeld: volgens het milieubeleid kan een project dat bomen plant voor de brandhoutbenutting positief scoren; de bijdrage aan het opheffen van de brandhouttekorten in een regio is een positieve interventie (de eerste toets). Uit een analyse in termen van duurzame ontwikkeling in de regio blijkt het brandhouttekort samen te hangen met culturele opvattingen over exploitatie van geplante bomen (samenhangen met andere disciplines), met landgebruiksprocessen in de omgeving (ruimtelijke samenhang), de bevolkingstoename door toekomstige, verwachte immigratie (samenhang in de tijd) en met het energieprijnsbeleid van de overheid (samenhang met bestuurlijke processen). De betekenis van de positieve milieu-effecten kan daardoor in een ander daglicht komen te staan. Bijvoorbeeld: de aanplant levert een bescheiden bijdrage aan het oplossen van brandhoutschaarste. Afremming van vormen van landgebruik die de bomen aantasten kan meer betekenis hebben.

Hiermee is duidelijk gemaakt *op welke wijze* de analyse in termen van duurzame ontwikkeling functioneert in deze evaluatie. Er is nog een nadere omschrijving nodig van de *onderwerpen van analyse*; daarbij wordt de in paragraaf 2.4 besproken stapsgewijze procedure gevolgd.

Zoals gesteld, is gekozen voor de regio als referentiekader voor de milieu-analyse (de *eerste stap*: de keuze van referentiekader). Dit sluit immers goed aan op het

streven naar de ruimtelijke concentratie van OS-activiteiten. Bovendien vormt het de meest geschikte basis voor het vaststellen van de invloed op verantwoord milieubeheer en structurele armoedebestrijding. Voor alle duidelijkheid wordt dus gesteld dat dit onderzoek geen analyse geeft van duurzame ontwikkeling van een bepaalde economische activiteit of duurzaam gebruik van een bepaalde natuurlijke hulpbron.

Wat betekent deze eerste stap voor het onderzoek? De diepgang van de analyse is afhankelijk van de beschikbare gegevens. Dossiers bleken weinig nuttige informatie voor een analyse gebaseerd op duurzame ontwikkeling te bevatten. Daarom moest in de meeste gevallen in dossierstudies worden volstaan met beantwoording van de volgende algemene vragen:

- Is bij de doelstellingen en opzet van het project gekeken naar de samenhang tussen verschillende activiteiten?
- Zijn de relaties tussen het project en de omgeving bekeken? Is rekening gehouden met de beleidscontext van het project?
- Is aandacht besteed aan korte- en lange-termijnaspecten?

Deze vragen zijn ontleend aan het begrip duurzame ontwikkeling, en geven enig inzicht in de reikwijdte en aard van de milieu-analyse.

De veldmissies hebben meer gedetailleerde resultaten opgeleverd omdat extra gegevens beschikbaar waren en/of ter plekke inschattingen konden worden gemaakt. De missies hanteerden de volgende vragen bij de evaluatie van OS-activiteiten:

- Wat zijn de belangrijkste vraagstukken op het gebied van duurzame ontwikkeling in de regio waarin het project wordt uitgevoerd?
- Wat zijn de belangrijkste effecten geweest van de onderzochte projecten?
- Wat is de betekenis van de projecten in termen van de geïdentificeerde vraagstukken op het gebied van duurzame ontwikkeling?

Daarbij maakten de missies gebruik van projectrapporten en van in het kader van dit onderzoek opgestelde algemene landenrapporten. Deze landenrapporten boden aanvullende inzichten in de belangrijkste vraagstukken rond duurzame ontwikkeling, met name op het punt van de context van projecten, zoals macro-economische grootheden, de rol van het overheidsbeleid en NGO's en de ruimtelijke verschillen en relaties.

Bij de tweede stap (inhoudelijke aspecten) staat vanuit de vraagstelling van dit onderzoek het ecologische aspect van ontwikkeling centraal. Het accent valt daarmee op het gebruik en beheer van natuurlijke hulpbronnen als bron en potentieel voor ontwikkeling. Om dit uit te werken werden drie hoofdterreinen onderscheiden, te weten ecologische, sociaal-economische en institutioneel-culturele processen. Een goed begrip hiervan vereist dat – waar relevant – ook demografische en technologische factoren en processen worden meegenomen. De driedeling keerde terug in de disciplinaire samenstelling van de veldmissies (antropologie, ecologie en

economie). De vragenlijsten van de missies gaven expliciet aan dat ecologische, sociaal-economische en institutioneel-culturele effecten van projecten moesten worden geïdentificeerd. Bij de identificatie van de belangrijkste problemen op het vlak van duurzame ontwikkeling werd aan de missies gevraagd culturele, demografische, ecologische, institutionele, sociaal-economische en technologische factoren te bekijken.

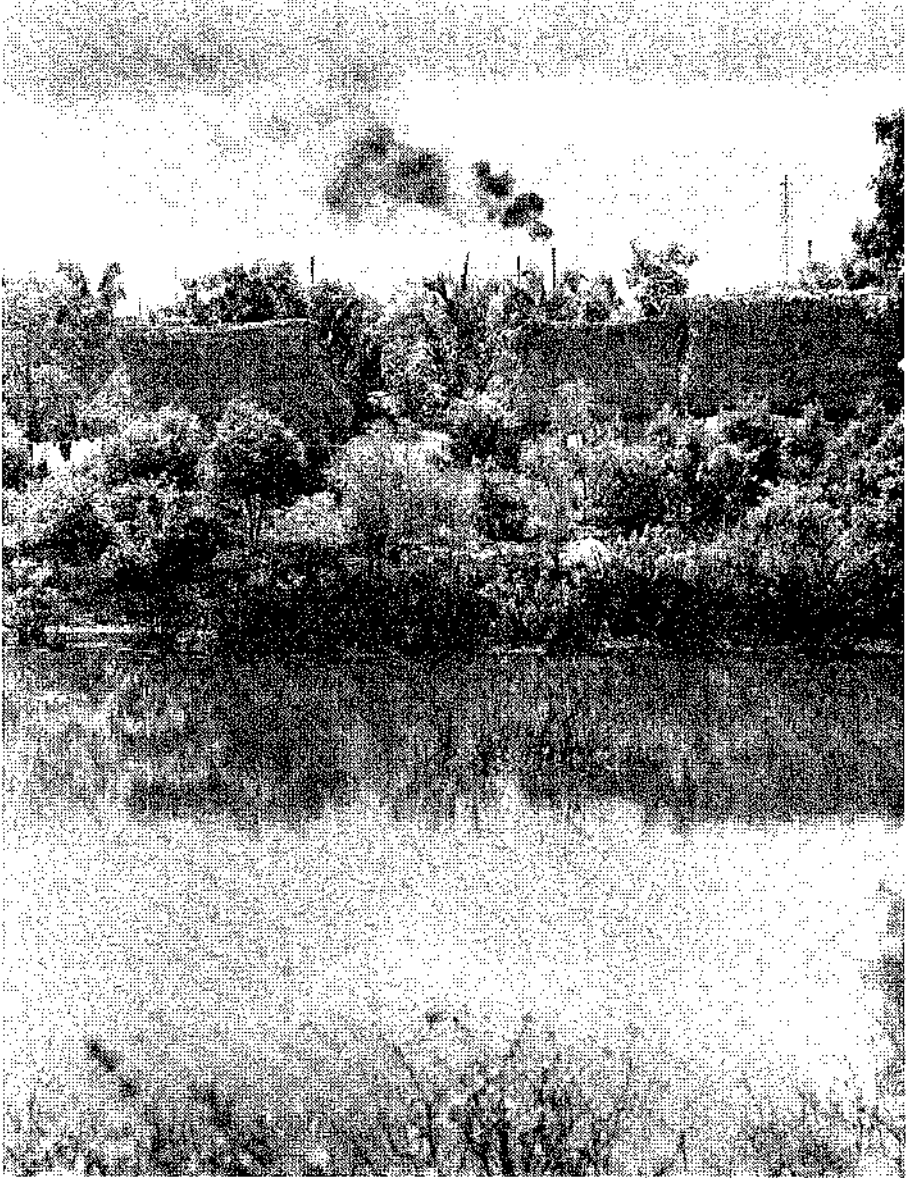
Wat betreft *de derde stap* (aannames over onzekerheden) was het vanwege het evaluatieve karakter van dit onderzoek niet noodzakelijk een veronderstelling te maken over de substitueerbaarheid van natuurlijk kapitaal enerzijds en fysiek en menselijk kapitaal anderzijds.

Na deze stapsgewijze uitwerking van de analyse gebaseerd op duurzame ontwikkeling, resteren praktische keuzes ten aanzien van de tijdschaal en de ruimtelijke schaal. In principe zijn zo veel mogelijk effecten meegenomen ongeacht de tijdschaal waarop deze zich manifesteren. Er wordt – waar mogelijk – aangegeven om welke periode het gaat. In dit onderzoek wordt het globale onderscheid gemaakt tussen korte- en lange-termijneffecten. Men moet zich wel realiseren dat lange-termijneffecten moeilijk zijn in te schatten. De keuze van ruimtelijke schaal vloeit logisch voort uit het gekozen referentiekader: de regionale (= sub-nationale) schaal. Daarbij wordt expliciet aandacht besteed aan de relevante processen op andere ruimtelijke niveaus (lokaal, nationaal en internationaal). Bij de veldstudies is een aparte studie verricht naar de problemen inzake milieu en ontwikkeling op nationaal niveau, waarin internationale factoren aan de orde komen zoals de exportperspectieven, schuldenlasten etc. Er wordt tevens rekening mee gehouden dat lokale factoren in toenemende mate door (inter)nationale factoren worden beïnvloed.

Het begrip duurzame ontwikkeling is dus in dit onderzoek gebruikt als basis voor een *analytisch toetsingskader*. Het onderzoek heeft niet duurzame ontwikkeling als *beleidsuitgangspunt* geëvalueerd.

Duurzame ontwikkeling werd, zoals reeds gezegd, tijdens de periode van onderzoek het uitgangspunt van het nieuwe milieubeleid (na 1990). Het onderzoek heeft wel tot bevindingen geleid die enig inzicht bieden in de consequenties van duurzame ontwikkeling als uitgangspunt. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 11, dat een verkennend, geen evaluerend karakter heeft.

Deel I. Beleidsontwikkeling en beleid



Hoofdstuk 3 Beleidsontwikkeling van het DGIS inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking

In dit hoofdstuk staat het formele beleid van het DGIS centraal. In hoofdstuk 7 zal het milieubeleid van het DGIS worden vergeleken met dat van enkele andere donoren.

Na een korte beschouwing in paragraaf 3.1 over de visie die ten grondslag heeft gelegen aan de beleidsontwikkeling, komt het geformuleerde beleid aan bod in paragraaf 3.2. In paragraaf 3.3 wordt nagegaan hoe in het beleid van diverse OS-programma's aandacht aan het milieu wordt gegeven.

De DGIS-organisatie op milieugebied wordt besproken in paragraaf 3.4. De beleidsondersteunende instrumenten worden in het kort weergegeven in paragraaf 3.5; een uitvoeriger bespreking is te vinden in bijlage 6, waarin deze instrumenten nader worden geanalyseerd. Het relevante beleid van andere ministeries, het onderwerp van paragraaf 3.6, wordt slechts globaal besproken; de rol van andere ministeries bij de beleidsontwikkeling van ontwikkelingssamenwerking komt niet aan bod.

In paragraaf 3.7 wordt een overzicht gegeven van het OS-beleid inzake mondiale milieuvraagstukken. Enkele opmerkingen over de visie van ontwikkelingslanden zijn te vinden in paragraaf 3.8. Het hoofdstuk wordt besloten met paragraaf 3.9 over de gevolgtrekkingen uit voorgaande paragrafen.

3.1. Evolutie in het denken over milieu en ontwikkeling

Het is niet mogelijk uit documenten die zijn opgesteld vóór 1990 een duidelijke, complete visie op milieu en ontwikkeling af te leiden. Daarvoor wordt in officiële stukken te weinig aandacht besteed aan achterliggende denkbeelden. Uit de beschikbare documenten kan wel worden geconcludeerd dat er een geleidelijke verbreding in het denken over de samenhang tussen milieu en ontwikkeling heeft plaatsgevonden. Er is in algemene termen meer oog ontstaan voor de wederzijdse beïnvloeding van milieu en samenleving zonder dat dit systematisch is uitgewerkt. Daarnaast groeit de aandacht voor internationale aspecten van de problematiek.

Voor zover dit kan worden vastgesteld lijkt het milieu in het begin van de jaren '80 hoofdzakelijk te zijn benaderd als een apart veld van aandacht dat uit een aantal

sectoren bestond. Bij oplossingen voor de milieuproblematiek werd hoofdzakelijk gedacht aan bosbouw, erosiebestrijding en aan alternatieve energiebronnen (minder aan bijvoorbeeld landgebruik en waterbeheer).

In het midden van de jaren '80 wordt milieu onderdeel van de algemene discussie over de rol van ontwikkelingssamenwerking. Ontwikkelingssamenwerking dient bij te dragen aan een breed ontwikkelingsproces, gericht op zelfbeschikking van samenlevingen en individuen. Volgens deze visie moet de armoede duurzaam worden teruggedrongen en wordt economische groei gezien als een noodzakelijke voorwaarde daarvoor. Milieu dient als randvoorwaarde te worden opgenomen.

Geleidelijk heeft deze randvoorwaarde steeds meer aandacht gekregen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een vergelijking van de memories van toelichting van 1984 en 1986 en uit het regeringsstandpunt inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking van 1987. In 1984 wordt ervan uitgegaan dat duurzame ontwikkeling – in de zin van blijvende ontwikkeling – optimalisering van economische groei en armoedebestrijding vergt; ecologische neveneffecten zijn al wel een aandachtsveld. In 1986 worden de factor milieu en economische factoren van vergelijkbaar belang geacht voor ontwikkelingsmogelijkheden van ontwikkelingslanden. Met andere woorden, er ontstaat erkenning voor de wederkerige relaties tussen milieu en ontwikkeling. Er is sprake van een geïntegreerde benadering van milieu; milieu wordt een thema. Dat blijkt uit de eerste DGIS-beleidsnotitie over milieu, 'Ecologie en ontwikkelingssamenwerking', van 1985. Het thematisch denken ligt eveneens ten grondslag aan het regeringsstandpunt over het CECOS-rapport (1986). (De CECOS, de Commissie Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking, werd in 1982 ingesteld door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking om te adviseren inzake de integratie van milieu en de bilaterale ontwikkelingssamenwerking.) Processen zoals economische groei, bevolkingstoename en exploitatie van natuurlijke bestaansbronnen hangen onderling samen. In discussies met de vaste Kamercommissie voor Ontwikkelingssamenwerking over het regeringsstandpunt inzake het CECOS-advies in 1988, vraagt de minister expliciet aandacht voor de samenhang tussen milieu enerzijds en het bevolkingsvraagstuk en de rol van de vrouw anderzijds. De thematische visie is nog niet volledig uitgewerkt; zo wordt bijvoorbeeld de samenhang tussen macro-economische processen en het milieu nog nauwelijks onderkend.

Het verschijnen van het WCED-rapport *Our Common Future* in 1987 is aanleiding geweest om de samenhang tussen milieu en ontwikkeling nog duidelijker naar voren te brengen in het Nederlandse beleid. Deze studie, beter bekend als het Brundtland-rapport, benadrukt de samenhang tussen armoedebestrijding, economische groei en milieubeheer alsmede ruimtelijke interdependenties, een samenhang die om een internationale aanpak van milieuproblemen vraagt. Economische groei wordt noodzakelijk geacht voor de beheersing van milieuproblemen; tegelijkertijd wordt het belang van de kwaliteit van groei benadrukt bij het streven

naar duurzame ontwikkeling. De hoofdpunten van de WCED-analyse worden door de Nederlandse regering onderschreven. Wel wordt zorg uitgesproken over de vraag hoe het milieu kan worden gediend zonder de positie van ontwikkelingslanden te verzwakken. Het wordt mogelijk geacht interdependente vraagstukken als armoedebestrijding, economische groei en milieubeheer op te lossen, "mits – gegeven de technologische en sociale ontwikkeling – het milieu wordt gezien als een randvoorwaarde voor de te realiseren duurzame ontwikkeling" (memorie van toelichting 1988).

Deze visie werkt door in de nota 'Kwaliteit, een voorzet voor de jaren '90' (DGIS, 1989d), hoewel de nadruk daarin op het begrip beklijfbaarheid een beperkte uitwerking is van het begrip duurzame ontwikkeling (zie hoofdstuk 2). De nota onderkent voorts het toenemende belang van grensoverschrijdende problemen, waarbij milieu expliciet wordt genoemd.

In de nota 'Een wereld van verschil' (DGIS, 1990a) wordt de milieuproblematiek nog duidelijker dan voorheen in een breed perspectief geplaatst. Cruciale veranderingen in internationale verhoudingen worden belicht: de ideologische (Oost-West) grenzen zijn vervaagd maar de marges voor ontwikkeling zijn smaller geworden en er zijn toenemende risico's waarneembaar, vooral op het gebied van armoede en milieu.

Het nieuwe beleid betekent in een aantal opzichten een versnelling van ontwikkelingen die zich reeds aftekenen in het laatste decennium: milieu wordt nog duidelijker gezien als een randvoorwaarde voor ontwikkeling en er wordt meer aandacht gegeven aan de mondiale milieuproblematiek. De meest verstrekkende vernieuwing is dat duurzame ontwikkeling een uitgangspunt wordt van beleid, zij het dat dit beleidsuitgangspunt nog verdere uitwerking behoeft (zie ook hoofdstukken 2 en 11).

3.2. Het geformuleerde DGIS-milieubeleid

De ontwikkeling van het formele beleid inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking wordt beschreven op basis van documenten zoals regeringsstandpunten, beleidsnota's, memories van toelichting bij begrotingen, belangrijke speeches van bewindslieden en de brochure 'Milieu & ontwikkeling' (DGIS, 1989a).

Het bleek moeilijk een duidelijk beeld te vormen van het beleid. Pas in 1989 wordt het milieubeleid overzichtelijk en concreter uiteengezet in de brochure 'Milieu & ontwikkeling' (die in de eerste plaats een voorlichtingsfunctie heeft).

Voor 1984 – het startjaar van de evaluatie – zijn geen speciale beleidsstukken verschenen op het gebied van milieu en ontwikkelingssamenwerking. In 1978 werd weliswaar een advies van de Nationale Adviesraad (NAR) uitgebracht over ecologie en ontwikkelingssamenwerking maar dit heeft niet tot formeel beleid

geleid. Het advies noemt een viertal instrumenten ter beperking van eventuele negatieve gevolgen van projecten voor het milieu: milieu-effectbeoordeling, actieve milieurehabilitatie en -evaluatie, sluiting van internationale milieuverdragen, en inschakeling van externe specialisten (NAR, 1978). In 1985 verscheen de notitie 'Ecologie en ontwikkelingssamenwerking – van aanhangsel tot integratie' (DGIS, 1985), de notitie die opgevat kan worden als de start van het milieubeleid.

De regering bracht in 1987 een standpunt uit over het CECOS-advies. De regering constateert in haar standpunt dat het CECOS-advies in het algemeen goed aansluit bij het reeds sedert 1985 in gang gezette beleid en de verdere uitwerking daarvan kan stimuleren. In afwijking van het advies wordt vastgehouden aan de eenvoudige hoofddoelstelling van ontwikkelingssamenwerking, te weten structurele armoedebestrijding. De integratie van milieu-overwegingen in het OS-beleid wordt gezien als een essentieel onderdeel van het streven naar kwaliteitsverbetering van het Nederlandse OS-beleid (punt 2 van het regeringsstandpunt). Het regeringsstandpunt kondigt de volgende *maatregelen* aan:

- het versterken van de ecologische kennis binnen het DGIS;
- het opbouwen van een netwerk van externe deskundigheid;
- de opname van milieubeoordeling in elke fase van de projecttoetsing. De definitieve vorm van de milieutoetsing zal worden bepaald aan de hand van resultaten van lopend onderzoek;
- institutionele ondersteuning van milieubeleid in ontwikkelingslanden ter verhoging van het milieubewustzijn en de milieukennis (onder andere door milieuonderwijs in het kader van het sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek);
- de voortzetting van het beleid ten aanzien van de integratie van milieu in het OS-beleid. Hierbij zal meer aandacht worden besteed aan de samenhang tussen het milieu en het bevolkingsvraagstuk en aan de sleutelrol van vrouwen bij milieubeheer. Maatregelen ter bevordering van de integratie worden in dialoog met de betrokken partijen in donor- en ontvangende landen genomen teneinde milieu meer prioriteit binnen ontwikkeling te geven en coördinatie tussen donoren te bewerkstelligen;
- voortzetting en intensivering van projecten gericht op milieutherstel en -behoud;
- interdepartementale coördinatie via de Coördinatie Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COCOS) en de Commissie Internationale Milieuzaken (CIM). Eerstgenoemde commissie is gericht op specifieke OS-vraagstukken; de CIM handelt over internationale milieuvraagstukken;
- versterking van de ecologische basis van landenbeleidsdocumenten door middel van milieuprofielen en – zonodig – milieubasisdocumenten.

Het standpunt pleit ook voor integratie van milieu in ontwikkelingssamenwerking in multilateraal verband. Natuurbehoud zal, zo wordt gesteld, vaak een internationale aanpak vereisen.

Een aantal door CECOS genoemde maatregelen wordt echter niet overgenomen. Dit betreft een aparte begrotingsallocatie voor milieuprojecten. Deze maatregel

wordt in bilateraal verband minder opportuun geacht.¹ Een tweede afwijking van het CECOS-advies is de toevoeging 'zodig' bij de voorgestelde maatregel om 'milieubasisdocumenten' te vervaardigen. Deze documenten zijn, zo blijkt achteraf, niet vervaardigd.

De Kwaliteitsnota (DGIS, 1989d) besteedt enige aandacht aan milieu, maar draagt ten opzichte van het regeringsstandpunt over het CECOS-advies geen nieuwe beleidsontwikkeling aan.

Het milieubeleid tot en met 1990 wordt als volgt uiteengezet in de brochure 'Milieu & ontwikkeling', die in feite een uitwerking is van het regeringsstandpunt over het CECOS-rapport. Verantwoord milieubeheer wordt beschouwd als een voorwaarde en middel voor armoedebestrijding. Daarom dient gestreefd te worden naar volledige integratie van milieu-overwegingen in OS-activiteiten. Omdat in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking niet altijd automatisch met milieu-overwegingen rekening werd gehouden, is milieu tot een speciaal aandachtspunt gemaakt. Binnen het bredere kader van integratie worden hieruit drie beleidslijnen afgeleid voor het DGIS-beleid inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking, die men ook afgeleide doelstellingen zou kunnen noemen:

- a. beperking van de negatieve gevolgen van OS-activiteiten;
- b. institutionele versterking op het gebied van milieubeheer in ontwikkelingslanden; en
- c. positieve interventies op milieu- en natuurgebied.

Zoals eerder gesteld, is het nieuwe OS-beleid, beschreven in de nota 'Een wereld van verschil', in een aantal opzichten een versnelling van reeds in gang gezette ontwikkelingen en geeft het blijk van een bredere en duidelijker visie over de samenhang tussen milieu en ontwikkeling.

Milieu is tot een apart speerpunt verheven met een budget van f 125 miljoen voor 1991 (jaarlijks oplopend met f 50 miljoen). Het speerpunt richt zich op vier hoofdterreinen:

- mondiale milieuproblematiek;
- duurzame ontwikkeling op (sub-)nationale schaal;
- milieu en het (internationale) economische systeem;
- ontwikkelen van beleidsondersteunende instrumenten en opbouw van kennis.

De meest vergaande vernieuwing is het stellen van duurzame ontwikkeling als beleidsuitgangspunt. In hoofdstuk 11 wordt daar nader op ingegaan; in dat hoofdstuk komt ook het nieuwe beleid, zoals weergegeven in de nota 'Een wereld van verschil', uitvoeriger aan de orde.

1. Zie antwoord minister op kamervraag Terpstra, december 1986. Hierin wordt tevens gewezen op de reeds binnen het OS-programma bestaande ruimte voor specifieke projecten ter bescherming van het natuurlijk milieu (gedoeld wordt op de begrotingsallocatie beheerd door PL-c, het toenmalige Bureau Energie en Ecologie; in 1990 f 50 miljoen).

3.3. Aandacht voor milieu in het beleid per OS-programma

De milieuaandacht in het Landen- en regioprogramma moet tot uiting komen in de landen- en regiobeleidsdocumenten. Deze bevatten per land respectievelijk regio een uitwerking van het algemene OS-beleid. In deze documenten komt het milieu meestal beknopt aan de orde als 'speciaal thema' of 'aandachtspunt'. Milieu-overwegingen zijn in de meeste documenten geen integraal bestanddeel van de beschrijving van de algemene situatie in een land of regio.

Er zijn verschillen tussen de vroegere beleidsplannen (1985-1988) en die voor de periode van 1989-1992. Er is sprake van een toegenomen aandacht voor het milieu. Dat blijkt ook uit de beschrijvingen van landen- en regioprogramma's in de memories van toelichting. In 1985 werd in vier gevallen aandacht besteed aan milieu, in 1986 t/m 1988 in zeven en in 1989/90 in elf van de dertien beschrijvingen van landen- en regioprogramma's in memories van toelichting. Ook in kwalitatieve zin is er sprake van een verbetering, met name in de beleidsplannen voor de Andes-regio, Soedan, Indonesië, Sri Lanka, India en de Sahel (meer hierover in hoofdstuk 4). Voor de overige landen- en regiobeleidsplannen tot 1992 geldt echter dat de aandacht voor milieu beperkt blijft tot afgeleide effecten van ontwikkelingsactiviteiten die ondernomen zijn vanuit andere dan milieu-overwegingen. De milieuproblematiek is geen uitgangspunt voor projectkeuze of voor de inrichting van projecten, met uitzondering van milieuprojecten.

Met andere woorden, het beleid van integratie van milieu is in de meeste landen- en regioplannen niet terug te vinden. Door de behandeling als 'aandachtspunt' blijft de milieusituatie veelal los staan van de rest van het landenbeleid. Hierbij moet worden opgemerkt dat de middelen die aan de landenbureaus zijn aangeboden voor volledige integratie van milieu-overwegingen in hun programma's zowel conceptueel als praktisch nog nauwelijks zijn ontwikkeld. In die zin is de gebrekkige integratie dus niet verrassend.

De beleidsdoorwerking van het algemene milieubeleid in het bilaterale landen- en regiobeleid zou ook moeten blijken uit het jaarlijkse beleidsoverleg aan de hand van de beschikbare overleg-instructies en de achteraf opgestelde Agreed Minutes van het overleg voor de periode 1984-1990. In de meeste instructies en Agreed Minutes wordt bij het overzicht van het algemene DGIS-beleid melding gemaakt van 'milieu' als aandachtspunt. In een minderheid van de gevallen wordt 'milieu' opgenomen bij de specifieke activiteiten. In het overleg met Sri Lanka krijgt institutionele steun op milieugebied bijzondere aandacht. In het overleg met India krijgt het milieu relatief veel aandacht als aparte sector en als prioritair gebied voor samenwerking (mede op verzoek van India). In het overleg met Indonesië wordt speciale aandacht gegeven aan milieu en ecologie in het landen- en sectorprogramma.

In het overleg met Burkina Faso en Mali gaat het om meer dan speciale aandacht: de hoofdlijnen van het beleid zijn gebaseerd op de prioriteiten van de CILSS/

Club du Sahel. Specifieke accenten zijn onder andere herstel van het ecologisch evenwicht en beheer van natuurlijke hulpbronnen.

Er is sprake van een samenhang tussen de milieukwaliteit van de landen- en regiobeleidsdocumenten enerzijds en de mate waarin het milieu aan de orde gesteld wordt in het beleidsoverleg anderzijds. Is het milieu in een landenbeleidsplan niet veel meer dan een punt van aandacht, dan lijkt bij het bestedingsoverleg milieu niet veel meer dan een punt dat en passant genoemd wordt.

In het voormalige *sectorprogramma Plattelandsontwikkeling* is aanvankelijk milieu één der aandachtspunten; later wordt het een hoofdpunt. Algemene doelstelling van plattelandsontwikkeling is duurzame verbetering van de leefsituatie van de armere bevolkingsgroepen op het platteland. Hieraan wordt onder meer bijgedragen door de zorg voor een juist gebruik van natuurlijke hulpbronnen (memorie van toelichting 1983/84). In de memorie van toelichting van 1986 wordt gesteld dat ecologie behoort tot de hoofdpunten van aandacht binnen plattelandsontwikkeling.

Aandacht voor het milieu blijkt ook uit het toevoegen van ecologie aan het bestaande onderdeel PL-c van het programma. Tot 1984 was PL-c een energieprogramma. Het PL-c-programma had, naast uitvoerende taken, een ondersteunende en initiërende rol bij het proces van integratie van energie en ecologie in het gehele OS-programma. Enerzijds kan dus gesteld worden dat het beleid van een deel van het sectorprogramma het instrument bij uitstek was voor integratie van het milieubeleid en het beleid van OS-programma's. Anderzijds bleek in het beleid van andere delen van het PL-programma (PL-a en PL-b) slechts ten dele sprake te zijn van integratie van milieu en andere aspecten van ontwikkeling. Zo wordt het milieu bij de doelstelling verhoging van de voedsel- en landbouwproductie wel, en bij de omschrijving van de activiteiten op het terrein van produktieve en sociale infrastructuur niet expliciet genoemd.

Binnen het voormalige *sectorprogramma Industriële Ontwikkeling* is de aandacht voor ecologische aspecten bij de formulering van de beleidsdoelstellingen beperkt tot aandacht voor ecologische neveneffecten. Op milieugebied gaat het vooral om milieutechnische activiteiten. Er is geen sprake van integratie van milieubeleid en de beleidsdoelstellingen van het industrieprogramma.

Het beleid van het *sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek* is van belang voor het tweede beleidsuitgangspunt van het milieubeleid, institutionele ontwikkeling op milieugebied. De hoofddoelstelling van het sectorprogramma is het vergroten van de capaciteit en de kwaliteit van menselijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden en het genereren van innovatieve kennis en technologie in en ten behoeve van deze landen (notitie sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek, TK, 1987a). Het programma wordt bij uitstek geschikt geacht voor de versterking van de institutionele en de personele infrastructuur en, in het verlengde

daarvan, voor vergroting van het bestuurlijk vermogen in ontwikkelingslanden. Binnen het sectorprogramma zal speciale aandacht worden besteed aan de problematiek van de positie van vrouwen en aan aspecten van ecologie en energie.

Een uitwerking van het sectorbeleid is allereerst gebaseerd op een behoeftebepaling in ontwikkelingslanden (TK, 1987a). Deze behoeftebepaling, afgeleid uit rapporten van enkele Nederlandse en internationale instellingen, is algemeen en kent geen beschrijving van de milieuproblematiek. Op basis van deze algemene behoefte wordt per programmaland en programmaregio een zogenoemde vraagformulering opgesteld, die uitmondt in speciale paragrafen in landen- en regio-beleidsdocumenten. De uitgangspunten bij deze vraagformulering zijn het algemene OS-beleid en de OS-prioriteiten, waaronder het belang van aandacht voor milieu, de ervaringen van de afgelopen jaren en het Nederlandse aanbod. De aansluiting bij het algemene OS-beleid en de OS-prioriteiten krijgt gestalte door de vraagformulering af te leiden uit de sectornotities voor plattelandsonwikkeling, industriële ontwikkeling en training, onderwijs en onderzoek en uit de algemene beschrijvingen in de landen- en regiobeleidsplannen (en wordt vervolgens, zoals gesteld, weergegeven in aparte paragrafen van die landen- en regiobeleidsplannen).

De uitwerking van het beleid van het sectorprogramma Training, Onderzoek en Onderwijs is aanleiding voor twee opmerkingen over de doorwerking van milieubeleid.

Ten eerste: de aandacht voor milieu in het beleid van het sectorprogramma is te kenmerken als hoofdzakelijk sectoraal van aard en, geredeneerd vanuit de milieuproblematiek, als passief.

De aandacht voor het milieu kan 'sectoraal' worden genoemd, omdat het milieu hoofdzakelijk in isolement wordt behandeld als speciaal en apart aandachtsveld. Al wordt in het algemene beleid de thematische invalshoek genoemd, in de uitwerking tot een vraagformulering overheerst een sectorale benadering.

De aandacht voor milieu kan passief worden genoemd omdat milieu-onderwerpen niet worden gekozen op basis van een analyse van de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden. Als de doelstellingen van een project te maken hebben met de milieuproblematiek, dan is dat getoetst aan het beleid al voldoende. De vraag hoe relevant die milieuproblematiek in het licht van de totale milieuproblematiek van een land is, behoeft niet te worden gesteld.

De tweede gevolgtrekking: er is geen sprake van een systematische doorwerking van het tweede milieubeleidsuitgangspunt, institutionele ontwikkeling op milieugebied. De milieu-aandacht binnen het sectorprogrammabeleid is een afgeleide van de aansluiting van dit beleid bij het algemene OS-beleid, en daarmee bij de OS-prioriteit milieu. De veel gerichtere vraag hoe het sectorprogramma kan bijdragen aan institutionele ontwikkeling op milieugebied is niet aan de orde geweest bij de beleidsontwikkeling van dat sectorprogramma.

3.4. DGIS-deskundigheid en organisatie op milieugebied

In 1984 werd het reeds bestaande energieprogramma uitgebreid met een ecologie-component. De belangrijkste reden hiervoor was de sterke samenhang tussen energie- en milieuvraagstukken. Het resulterende bureau Energie en Ecologie (PL-c) viel onder het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling en beschikte in 1990 over een budget van f 50 miljoen (en vóór 1990 over ongeveer f 30 miljoen per jaar).

Op het gebied van energie staan drie gebieden centraal, te weten energieplanning, brandhoutvoorziening en toepassing van alternatieve energiebronnen. Op ecologisch gebied worden concrete activiteiten gesteund, vooral op het terrein van bosbouw; daarnaast wordt steun verleend aan niet-gouvernementele milieu-organisaties, aan het opstellen van milieuprofielen etc. Naast verantwoordelijkheid voor projectbeheer had PL-c een themavoerende taak, die in de praktijk in nauwe samenwerking met de ecooloog van DST/TA werd uitgevoerd. Bij de advisering ten aanzien van de landen- en regiobeleidsdocumenten ging speciale aandacht uit naar de relaties tussen ecologie- en energieprojecten en hun relaties tot landbouw en voedselproductie (TK, 1986a, p. 24).

Internationale beleidszaken ontvingen toenemende aandacht, zoals het bevorderen van initiatieven op het gebied van internationale samenwerking inzake milieu. Hierbij werd het Tropical Forestry Action Plan (TFAP) gebruikt als internationaal raamwerk voor samenwerking binnen de bosbouwsector. Coördinatie en internationale beleidsvorming in de energiesector lopen grotendeels via FSMAP. Daarnaast heeft PL-c zich sterk gemaakt voor de inmiddels opgerichte miliegroep in de DAC teneinde de donorcoördinatie te verbeteren, en voor uiteenlopende activiteiten ter ondersteuning van milieubeleidsinitiatieven van internationale organisaties als de EG, de Wereldbank, UNEP en voor vervolg-activiteiten in het kader van *Our Common Future*.

Bij de eenheid Technische Advisering (DST/TA) werd in 1984 de eerste ecooloog aangesteld (en in 1989 de tweede). Tot de taken behoren het beoordelen van projecten op hun specifieke milieu-aspecten, advisering bij het eventueel inschakelen van externe expertise, (gevraagd en ongevraagd) adviseren bij projecten en (het beleid van) programma's en tenslotte het bevorderen van het bewustzijn inzake milieuvraagstukken binnen en buiten het DGIS. De ecooloog is betrokken bij interministerieel en internationaal overleg.

DST/TA en PL-c hebben de facto gefunctioneerd als de milieusectie van het DGIS. Er is daarbij een pragmatische taakverdeling ontstaan op basis van kennis en belangstelling van individuele medewerkers. Dit heeft in de praktijk geleid tot een goede samenwerking en globale taakafbakening. PL-c richtte zich daarbij vooral op rurale energie en themavoering binnen en buiten het DGIS. DST/TA richtte zich met name op duurzaam landgebruik, milieu-organisaties in ontvangende landen

en de ontwikkeling van instrumentarium ten behoeve van het DGIS-beleid (milieutoetsing en milieuprofielen). Project-adviserende taken werden grotendeels vervuld door DST/TA, projectbehandeling en financiering door PL-c.

Beleidsuitvoering verliep niet alleen via formele documenten maar vooral via overleg en advisering. In het kader van milieutoetsing was DST/TA in belangrijke mate verantwoordelijk voor de kwaliteit van het 'milieu-effect statement' dat moest worden opgesteld in de projectformuleringsfase en voor het mede opstellen van 'terms of reference' voor projectevaluaties. Voorts moest DST/TA het beoordelingsmemorandum van milieurelevante projecten paraferen. Netwerken van externe deskundigen – ontwikkeld rond DST/TA – speelden en spelen een belangrijke aanvullende en ondersteunende rol bij interne advisering. De Kwaliteitsnota (DGIS, 1989d) acht op het punt van interne advisering een capaciteitsuitbreiding van DST/TA, onder andere op het gebied van milieu, noodzakelijk.

Ter aanvulling en ondersteuning van ecologische kennis bij het DGIS zijn netwerken van externe deskundigheid rond het DGIS opgebouwd. De volgende adviesgroepen bestaan op dit moment:

- steungroep Bosbouw
- steungroep Energie
- steungroep Milieutoets
- adviesgroep Milieuprofielen.

Het landenbureau dat verantwoordelijk is voor het DGIS-programma in India en Sri-Lanka heeft een speciale milieu-adviesgroep, AMILIS. Voor externe deskundigheid wordt gebruik gemaakt van andere ministeries, van particuliere instellingen, van NGO's in Nederland en in ontwikkelingslanden en van wetenschappelijke instellingen.

Milieubewustzijn en milieukennis van DGIS-medewerkers en van Nederlandse vertegenwoordigers in de Derde Wereld worden gestimuleerd onder meer door middel van studiedagen en seminars over milieu voor ambtenaren en anderen die zich in Nederland met ontwikkelingssamenwerking bezighouden. Ook de training van nieuwe ambtenaren bevat een ecologische component. Verder worden specialisten op ambassades op het gebied van plattelandsontwikkeling mede op hun ecologische kennis geselecteerd. In India is in 1990 een aparte sectorspecialist milieu aangesteld en er zijn plannen voor het benoemen van vier anderen voor ambassades in andere landen.

In de relaties met andere ministeries wordt gepoogd elkaars expertise optimaal te gebruiken en activiteiten op elkaar af te stemmen. Coördinatie op het gebied van milieu en ontwikkelingssamenwerking vindt – voor zover het milieu en OS-beleid betreft – plaats in de *Coördinatie Commissie Ontwikkelingssamenwerking* (COCOS). Voor algemene internationale milieuvraagstukken vervult de *Commissie Internationale Milieuzaken* (CIM) een coördinerende rol.

3.5. Beleidsinstrumenten

In deze paragraaf worden de instrumenten van het milieubeleid beknopt beschreven; in hoofdstuk 7 en met name in bijlage 6 worden deze waar nodig meer in detail beschreven en beoordeeld.

3.5.1. Milieutoetsing

Het beleid voor milieutoetsing is het gevolg van het eerder genoemde principebesluit om milieutoetsing toe te passen en van het onderschrijven van OECD-richtlijnen over milieutoetsing (aangenomen in de OECD-Council, 649ste Vergadering, 23 oktober 1986). Deze richtlijnen hebben de volgende implicaties voor beleid:

- a. de formele aanname van een milieu-effectbeoordelingsbeleid voor OS-activiteiten;
- b. de ontwikkeling van effectieve procedures voor milieu-effectbeoordeling;
- c. het treffen van duidelijke regelingen ten aanzien van verantwoordelijkheden voor de milieutoetsingsprocedures binnen afdelingen belast met planning en/of uitvoering van projecten en programma's;
- d. het beschikbaar stellen van voldoende personeel en financiële middelen voor de effectieve uitvoering van milieu-effectbeoordeling;
- e. het steunen van ontwikkelingslanden bij het opstellen/uitvoeren van milieu-effectbeoordeling.

Na twee jaar van voorbereiding, met ondersteuning van een extern netwerk, is in 1990 een voorlopige procedure vastgesteld. De nieuwe richtlijnen voor milieutoetsing zijn onlangs in een rapport samengevat (DGIS, 1990b). Hierin wordt aangegeven hoe milieutoetsing moet worden geïntegreerd in alle fasen van de projectcyclus en hoever de procedure per project dient te gaan. De voorgestelde procedure wordt gedurende een proeffase van één jaar voor het gehele OS-programma toegepast. Gedurende dat jaar worden acht projecten door DST/TA begeleid en geëvalueerd, waarna zonodig de procedure wordt aangepast. In het nieuwe beleid na 1990 wordt de milieutoetsing een onderdeel van een geïntegreerde toets, die gericht is op armoede, vrouwen en milieu.

3.5.2. Milieuprofielen

Na enige ervaring met het opstellen van milieuprofielen werden de oorspronkelijke, niet geheel eenduidige doelstellingen in 1990 opnieuw en beter geformuleerd. Milieuprofielen moeten een eerste referentiekader vormen voor milieutoetsing van OS-projecten, leveren een bijdrage aan de integratie van milieu in het Nederlandse OS-beleid in de landen ter zake, dragen mogelijk bij aan het opstellen van

programma's voor duurzame ontwikkeling, milieubescherming en -rehabilitatie, en bevorderen het milieubewustzijn van lokale beleidsmakers, DGIS-staf, NGO's, andere donoren, etc.

In het regeringsstandpunt over het CECOS-advies werd benadrukt dat milieuprofielen de ecologische basis van landen- en regiobeleidsdocumenten zouden moeten versterken. In de praktijk is ervoor gekozen milieuprofielen op te stellen voor concentratieregio's binnen programmalanden; het opstellen van nationale profielen wordt primair als een taak voor multilaterale organisaties en nationale overheden beschouwd. De afgeronde profielen verschillen van aard mede omdat ze onderdeel van een proefopzet zijn.

In 1990 zijn acht milieuprofielen opgesteld voor concentratieregio's in programmalanden. Er zijn acht andere profielen in voorbereiding.

3.5.3. Milieuparagrafen in landen- en regiobeleidsdocumenten

De landenbeleidsdocumenten en de regiobeleidsdocumenten besteden in het algemeen meer aandacht aan milieu dan voorheen, zoals in paragraaf 3.3 werd vastgesteld. 'Milieu' blijft in deze documenten doorgaans echter beperkt tot een aandachtspunt. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de milieuparagrafen.

3.5.4. Ontwikkeling van instrumenten volgens het nieuwe beleid

Behalve voortzetting van de reeds genoemde ontwikkeling van instrumentarium, worden nieuwe bijdragen in het vooruitzicht gesteld:

- bijdragen aan ontwikkeling van instrumenten ten behoeve van milieubeleid van ontwikkelingslanden;
- macro-economische ondersteuning, onder meer het ontwikkelen van betere welvaartsindicatoren;
- op internationaal gebied: integratie van milieu-overwegingen in internationale handel en structurele aanpassingsprogramma's, versterking van internationale milieuverdragen, en steun voor het opzetten van de Global Environmental Facility (zie paragraaf 3.7);
- sectorbeleidsdocumenten;
- de milieutoets wordt een onderdeel van een geïntegreerde toets, die in 1992 operationeel zal worden (de 'AVM'-toets, gericht op armoede, vrouwen en milieu).

3.6. Relevant beleid van andere ministeries en regeringsbeleid

De meeste beleidsplannen, onder hoofdverantwoordelijkheid van ministeries als Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (VROM) en Landbouw,

Natuurbeheer en Visserij (LNV), verwijzen op het gebied van specifieke ontwikkelingszaken naar eerder genoemde DGIS-nota's, met name op het gebied van bilaterale ontwikkelingssamenwerking, waarbij deze ministeries overigens werden betrokken.

In het voorlopig regeringsstandpunt over het rapport *Our Common Future* (1987) worden in grote lijnen de bevindingen van de Brundtland-commissie ondersteund en wordt het streven naar duurzame ontwikkeling onderschreven. Opvallend is het standpunt van de regering (in 1987) dat het in het kader van het Brundtland-rapport niet opportuun is om de discussie over de huidige internationale economische verhoudingen als zodanig te heropenen. Met betrekking tot internationale handelsrelaties wordt gestreefd naar versterking van de positie van de ontwikkelingslanden op de wereldmarkt en inbreng van milieu-overwegingen in de relevante internationale fora als UNCTAD en GATT. Voor bilaterale ontwikkelingssamenwerking wordt verwezen naar het standpunt over het CECOS-advies. Aanvullende standpunten die voor deze evaluatie van belang zijn, zijn vooral multilateraal gericht en algemeen van aard. Er wordt aangedrongen op het beschikbaar stellen van meer financiële middelen voor ontwikkelingslanden, onder meer via het beter nakomen van de ODA-normen. Aan donorcoördinatie en versterking van lokale kennis wordt hoge prioriteit toegekend. Ten aanzien van tropische regenwouden wordt prioriteit verleend aan herbebossing en verantwoord beheer van bestaande bossen. Bij energievraagstukken wordt het meeste belang gehecht aan de aanpak van ontbossing en mogelijkheden van alternatieve energiebronnen. Tenslotte worden enkele beleidsintenties genoemd voor de korte termijn, onder meer op het gebied van bilaterale ontwikkelingssamenwerking:

- a. voortzetting van de versterking van de milieu-infrastructuur in ontwikkelingslanden;
- b. streven naar integratie van milieu-overwegingen in het Nederlandse bilaterale OS-beleid.

Het definitieve regeringsstandpunt over het Brundtland-rapport (TK, 1991a) is voornamelijk een weergave van de stroom van beleidsnota's en plannen die in de jaren na het verschijnen van *Our Common Future* verschenen zijn en inhaken op de lijn van duurzame ontwikkeling. Met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking wordt gerefereerd aan de nota 'Een wereld van verschil'.

Het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP, Ministerie van VROM, 1989) vermeldt dat binnen het OS-beleid in versterkte mate duurzame ontwikkeling zal worden bevorderd conform de uitgangspunten van het regeringsstandpunt over het CECOS-advies. De genoemde inspanningen op milieu- en OS-gebied worden als volgt samengevat (NMP, p. 183):

1. het milieu-verantwoord maken van het totale hulppakket;
2. directe steun aan milieu-activiteiten door middel van institutionele versterking en positieve interventies;

3. verbetering van donorcoördinatie en verbetering van milieu-activiteiten van internationale organisaties.

Hiermee worden de eerder genoemde milieubeleidslijnen gevolgd met toevoeging van bevordering van donorcoördinatie en het stimuleren van milieu-integratie bij internationale organisaties. Nederland zal zich in UNEP- en FAO-verband ervoor inzetten dat ontwikkelingslanden de noodzakelijke gegevens verkrijgen over de eigenschappen en risico's van chemische stoffen, waaronder bestrijdingsmiddelen (NMP, p. 183 en p. 185).

Bij geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten zullen, als daar aanleiding toe is, educatie en voorlichting over het gebruik van bestrijdingsmiddelen als belangrijke criteria in de projectbeoordeling worden meegenomen. Het Nationaal Milieubeleidsplan Plus (Ministerie van VROM, 1990c) is een verscherping van het NMP, maar kondigt geen extra maatregelen aan die voor deze evaluatie van belang zijn.

In 1989 verscheen het voorlopig regeringsstandpunt over het tropisch regenwoud, na een discussieronde gevolgd door het definitieve standpunt in maart 1991. Als algemene doelstelling voor beleid wordt genoemd: bevorderen van de instandhouding van het tropisch regenwoud, door de totstandkoming van een evenwichtig en duurzaam land- en bosgebruik, zodat het huidige, in hoog tempo verlopende, proces van ontbossing en aantasting en degradatie van het milieu wordt beëindigd. Hieraan zijn negen hoofdlijnen van beleid verbonden:

- actief beschermen van nog gave tropische regenwouden;
- in beginsel geen medewerking verlenen aan projecten en ontwikkelingen die het regenwoud (kunnen) aantasten;
- bevorderen van landgebruiksplanning, landinrichting en duurzame land- en bosbouw;
- beheersen van de kap van tropisch hout voor handel via het stimuleren van de opstelling en uitvoering van houtproductieplannen voor de lange termijn;
- nationaal en mondiaal stimuleren van (her)bebossingsprojecten;
- versterken van instituties en wetgeving en participatie van de lokale bevolking;
- versterken van het politiek en maatschappelijk draagvlak in de tropen;
- verbeteren van de economische verhoudingen en verlichting van de schuldenlast;
- vergroten van de mogelijkheden om (inter)nationaal beleid gericht op het tropisch regenwoud te voeren, door versterking van onderzoek en instituties.

Hieraan worden een aantal gevolgen voor het bilaterale OS-beleid verbonden. Op de eerste plaats moet prioriteit worden verleend aan activiteiten die gericht zijn op het afnemen van de druk op het tropisch regenwoud, op de bescherming van tropische regenwouden en die het duurzaam gebruik en beheer van tropische bossen zullen doen toenemen. Hieraan wordt onder meer bijgedragen via financiering van projecten die de actieve bescherming van specifieke tropische regenwouden beogen, financiering van (her)bebossingsprojecten, financiering van activiteiten gericht op versterking van relevante instituties en lokale deskundigheid en van

relevant onderzoek, ondersteuning van NGO's bij bewustmakingsactiviteiten en streven naar verdere toepassing van de 'debt for nature swap' (een transactie waarbij een (westerse) natuurbeschermingsorganisatie schulden met korting opkoopt, en het vrijgekomen bedrag besteed wordt aan aankoop en beheer van natuurgebieden). Teneinde een groter deel van het tropisch regenwoud te kunnen bestrijken zijn mogelijkheden geschapen om buiten de programma-, regio- en sectorlanden en concentratieregio's innovatieve projecten te financieren die mondiale milieuproblemen betreffen, zoals het verlies aan tropisch regenwoud en biologische diversiteit. Verder zullen mechanismen worden ontwikkeld voor een zwaardere en meer systematische natuur- en milieutoets van Nederlandse activiteiten die tropische regenwouden beïnvloeden. Binnen het kader van ontwikkelingsamenwerking zullen de inspanningen op bosbouwgebied (f 80 miljoen in 1990) geleidelijk worden verhoogd met een extra bedrag oplopend tot f 50 miljoen per jaar in 1994; gestreefd wordt naar besteding van minimaal een derde van deze bedragen in of ten behoeve van het tropisch regenwoud.

3.7. Mondiale milieuvraagstukken en ontwikkelingssamenwerking

De jaren '80 hebben aangetoond dat mondiale milieuproblemen meer aandacht behoeven dan voorheen werd verondersteld. Vraagstukken die sterk in de belangstelling zijn gekomen betreffen onder meer het broeikaseffect, de ozonproblematiek, internationale handel, behoud van biodiversiteit en tropische regenwouden. De nieuwe beleidsnota (DGIS, 1990a) besteedt naar verhouding veel aandacht aan mondiale milieuvraagstukken (in paragraaf 3.2 werden concrete beleidsvoornemens genoemd).

Het aantal internationale verdragen op het gebied van milieubescherming en ontwikkeling neemt toe. De onderwerpen van dergelijke verdragen hebben gemeen dat een internationale aanpak effectiever is dan nationaal milieubeleid van individuele landen. De belangrijkste verdragen voor milieu en ontwikkelingssamenwerking vallen in vier categorieën:

- behoud van bedreigde diersoorten en ecotopen;
- bescherming van zeeën en oceanen;
- bescherming van de atmosfeer;
- beperking van de verspreiding van gevaarlijke stoffen en afval.

Vanuit een OS-perspectief zijn met name mogelijkheden om ontwikkelingslanden steun te verlenen bij de implementatie van verdragen van belang. Momenteel zijn alleen de Convention on International Trade in Endangered Species (CITES) en het Montego Bay-verdrag op relatief grote schaal ondertekend (in tegenstelling tot recente verdragen als Montreal en Bazel). Er liggen niettemin voldoende mogelijkheden voor ondersteuning bij de uitvoering van de ondertekende verdragen.

Diverse conventies refereren aan het behoud van biologische diversiteit. De belangrijkste zijn het CITES-verdrag, de World Heritage Convention, de Antarctic Treaty en vanwege het belang van tropische regenwouden voor biologische diversiteit het International Tropical Timber Agreement. UNEP en IUCN bereiden momenteel een nieuwe conventie voor over biologische diversiteit.

In het OS-beleid wordt aan verdragen over de vervuiling van zeeën en oceanen nauwelijks aandacht geschonken. De Nederlandse betrokkenheid beperkt zich grotendeels tot deelname aan het UNEP Regional Seas Programme. Wat betreft internationale handelsovereenkomsten is er vooralsnog geen sprake van voorzieningen die milieu-aspecten van internationale handel regelen. De recente GATT-onderhandelingen en de toenemende aandacht voor de neveneffecten van de Europese landbouwpolitiek hebben de noodzaak hiervan duidelijk gemaakt. In het onlangs verschenen definitief regeringsstandpunt over het Brundtland-rapport wordt aangekondigd dat Nederland aandacht zal vragen voor een ecologische toets bij de verdere uitwerking van de handelsakkoorden bij de GATT.

De *Intergovernmental Panel on Climate Change* heeft elementen aangedragen voor een klimaatverdrag. Het is de bedoeling dat uiterlijk in 1992 een dergelijk verdrag wordt gesloten. In het kader van het Protocol van Montreal inzake de bescherming van de ozonlaag werd in 1990 besloten tot de oprichting van een interim-financieringsmechanisme voor de periode 1991-1993. Nederland is mede namens de kleinere landen van de EG lid van het Uitvoerend Comité van het fonds. De Nederlandse bijdrage voor het interim-tijdvak bedraagt circa f 5,6 miljoen. Het kader voor het Nederlandse beleid met betrekking tot het broeikaseffect en de ozonlaag is nader uitgewerkt in de onlangs verschenen nota 'Klimaatverandering' van het ministerie van VROM (TK, 1990/91c). In deze nota wordt voor ontwikkelings-samenwerking (voortzetting van) een aantal activiteiten aangekondigd zoals steun aan klimaatgerelateerde inventarisatie-, onderzoeks- en monitoringprogramma's, ondersteuning van projecten en programma's op het gebied van energiehuishouding, steunverlening gericht op instandhouding van tropische bossen, steun aan activiteiten ter bescherming en beheer van kustgebieden en steunverlening ter bevordering van de afschaffing van ozonlaag-aantastende gassen. Nederland streeft onder meer in EG-verband naar het verkrijgen van additionele middelen om ontwikkelingslanden te ondersteunen in hun klimaatbeleid.

Bij de Wereldbank is een zogenaamde 'Global Environmental Facility' (GEF) gecreëerd, waaruit hulp aan ontwikkelingslanden kan worden gefinancierd voorzover het activiteiten betreft die mede bijdragen aan de oplossing van een viertal prioritaire mondiale milieuproblemen: uitputting van de ozonlaag, broeikaseffect, verlies van biologische diversiteit en verontreiniging van internationale wateren. Deze faciliteit functioneert onder een tripartiete regeling tussen UNDP, UNEP en de Wereldbank. Nederland steunt de GEF met jaarlijks f 33 miljoen, vastgesteld

voor de komende drie jaar. De Nederlandse bijdragen aan het Montreal Protocol-fonds en de GEF worden momenteel geheel uit OS-gelden gefinancierd.

De verspreiding van gevaarlijke stoffen en afval is een bron van toenemende zorg. Met betrekking tot gevaarlijke stoffen bieden de zogenoemde London Guidelines mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen het exporterende en het importerende land (via het International Register of Potentially Toxic Chemicals). Op grond van deze (gewijzigde) London Guidelines en de FAO-code kan alleen worden overgegaan tot export van stoffen die verboden of sterk in gebruik beperkt zijn indien het importerende land vooraf toestemming geeft ('prior informed consent', PIC). Nederland voert al geruime tijd een vrijwillige regeling op dit gebied uit. In Nederland zal de commissie Export van Milieugevaarlijke Stoffen naar Ontwikkelingslanden in 1991 adviseren over de stoffen die onder het PIC-principe dienen te vallen, de te volgen procedures en de noodzakelijke kennisoverdracht. Het vierde Lomé-verdrag heeft export van chemisch en nucleair afval van de EG naar ACP-landen verboden. In dit verband dient ook het verdrag van Bazel te worden genoemd dat export van chemisch afval toestaat indien het ontvangende land over voldoende faciliteiten voor verwerking beschikt. Het Nederlandse beleid verbiedt export van chemisch afval naar ontwikkelingslanden.

3.8. Visie van ontwikkelingslanden op milieu en ontwikkelingssamenwerking

Net zo min als ontwikkelde landen een uniforme visie hebben op de milieuproblematiek, is hiervan sprake bij ontwikkelingslanden. De recente discussies over internationale milieuconventies laten wel een duidelijke tweespalt tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden zien. De meningsverschillen betreffen niet zozeer het belang van de milieuvraagstukken. Overheden in veel ontwikkelingslanden zien de ernst van de situatie in; het grote aantal milieu-NGO's is een extra indicatie van het milieubewustzijn. Milieugebruikers zelf zijn zich meestal terdege bewust van milieudegradatie omdat hun activiteiten, bestaan en cultuur hier zo direct mee zijn verbonden. De verschillen zijn vooral gelegen in de prioriteit in aanpak en de verdeling van kosten en baten. Dit valt af te leiden uit het recente rapport van de South Commission (1990) over de ontwikkelingsuitdaging van het Zuiden. Deze commissie werd in 1986 ingesteld door de niet-gebonden landen, met leden op persoonlijke titel die een unaniem eindrapport hebben uitgebracht.

De South Commission neemt het begrip duurzame ontwikkeling niet integraal als analysekader en leidraad over. Er bestaat duidelijk oog voor milieuvraagstukken maar binnen het kader van snelle en structurele economische groei. Groei wordt als voorwaarde gezien om de volgende – korte-termijn – prioritaire doelstellingen te bereiken: uitroeiing van de armoede, voorzien in de basisbehoeften

en werkgelegenheid. Al is milieu is geen apart onderwerp geweest tijdens de South-consultaties, er wordt wel aandacht aan milieu besteed. "Growth has to be oriented so as to raise the income and productivity of the poor and to promote a sustainable use of the scarce natural resources" (South Commission, 1990, p. 83). Bescherming van het milieu wordt daarbij expliciet verbonden aan de belangen van de huidige en toekomstige generaties.

De commissie stelt dat milieuproblemen in meerderheid door groei en consumptiepatronen in westerse landen worden veroorzaakt, maar dat de ontwikkelingslanden de gevolgen daarvan niet kunnen ontlopen. Het gegroeide besef dat een internationale aanpak het meest effectief is, wordt als een voorwaarde gezien om armoede en onderontwikkeling uit te bannen.

Ook uit toespraken van vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden in internationale fora blijkt enige terughoudendheid ten aanzien van de donorbelangstelling voor milieu. Dit moet niet ten koste gaan, zo wordt gesteld, van aandacht voor financiële en handelsvraagstukken en moet niet leiden tot conditionaliteit, die in feite de ontwikkelingsmogelijkheden van ontwikkelingslanden zou kunnen beperken. Anderzijds blijkt uit de toespraken ook duidelijk dat additionele hulp met betrekking tot de milieuproblematiek noodzakelijk wordt geacht.

3.9. Samenvatting

Gedurende de jaren '80 is de aandacht voor milieu bij het DGIS sterk toegenomen. In 1985 kreeg de beleidsontwikkeling en de ontwikkeling van beleidsondersteunend instrumentarium een stimulans door de DGIS-notitie 'Ecologie en ontwikkelingssamenwerking'.

Een verdere versnelling in de beleidsontwikkeling trad op in 1987, naar aanleiding van het regeringsstandpunt over het CECOS-rapport en het WCED-rapport *Our Common Future*. Mogelijk zal na 1990 weer een versnelling optreden.

Aanvankelijk, in het begin van de jaren '80, werd milieu gezien als een aparte sector. Tot nog vele jaren daarna betekende aandacht voor milieu vooral aandacht voor bosbouw- en energievraagstukken. Later werd de beleidsopbouw gekenmerkt door een toenemende erkenning van milieu als randvoorwaarde voor ontwikkeling. In het midden van de jaren '80 was er nog sprake van een beperkte thematische uitwerking. In het beleid werd wel het verband aangegeven tussen de milieuproblematiek en het bevolkingsvraagstuk, niet het verband tussen bijvoorbeeld de milieuproblematiek en economisch beleid. Het CECOS-voorstel om tot een volledige beleidsintegratie van milieu en ontwikkelingssamenwerking te komen is niet geheel overgenomen; milieudoelstellingen blijven een afgeleide van de hoofddoelstelling structurele armoedebestrijding. In het nieuwe beleid na 1990 wordt de tendens doorgezet om de milieuproblematiek breder te benaderen.

Ondanks de vorderingen in relatief korte tijd is de beleidsopbouw nog niet afgerond. Het uitgangspunt van het nieuwe beleid, duurzame ontwikkeling, kan tot aanzienlijke veranderingen leiden, maar het begrip behoeft nog wel de nodige uitwerking.

De drie centrale lijnen van het milieubeleid van het DGIS tot 1990 zijn: beperking van de negatieve gevolgen van OS-activiteiten, institutionele versterking op het gebied van milieubeheer in ontwikkelingslanden en positieve interventies op milieu- en natuurgebied. Het accent heeft, in overeenstemming met de internationale trend, sterk gelegen op het beperken van negatieve milieu-effecten. Er is relatief weinig informatie te vinden over de visie op en uitwerking van de overige twee beleidslijnen; dit geldt met name de uitwerking van institutionele opbouw in ontwikkelingslanden.

Een centraal thema in het milieubeleid is de integratie. In het algemene OS-beleid is, zoals eerder gesteld, in toenemende mate sprake geweest van de erkenning van de samenhang tussen milieu- en ontwikkelingsdoelstellingen. Maar het streven naar integratie is slechts in beperkte mate terug te vinden in het beleid van diverse OS-programma's. In dit programmabeleid, afgeleid van het algemene beleid, is wel sprake van een toenemende aandacht voor het milieu, maar die aandacht blijft hoofdzakelijk beperkt tot die milieu-aspecten die de uitgangspunten van het programma raken.

In Nederland is het principe van milieutoetsing geaccepteerd, maar de operationalisering van toetsingslijsten en -procedures werd pas afgerond in 1990; er bestaat dus nog geen inzicht in de ervaringen. Ook milieuprofielen zijn nog slechts beperkt beschikbaar. De milieuparagrafen in de landen- en regiobeleidsdocumenten kunnen, op enkele uitzonderingen na, niet voldoende basis bieden voor een keuze van sectoren en projecten die recht doet aan de beleidsvisie dat milieu een belangrijke voorwaarde is voor ontwikkeling. Er bestaan verschillen in 'milieukwaliteit' van landen- en regiobeleidsdocumenten, waarschijnlijk te verklaren door de uiteenlopende urgentie van de milieuproblematiek, door verschillen in aandacht bij de DGIS-landenbureaus en door verschillen in ontvankelijkheid en capaciteiten in ontvangende landen.

De ontwikkelingslanden zijn, ondanks hun aandacht voor de milieuproblematiek, enigszins terughoudend ten aanzien van de hausse in donoraandacht voor het milieu. Institutionele ontwikkeling op milieuterrein lijkt welkom, evenals specifieke projecten op dit gebied. Het streven naar voorkomen van negatieve effecten lijkt op instemming te kunnen rekenen.

Daarbij de kanttekening dat het instrumentarium benodigd om negatieve effecten te meten nog weinig werd toegepast. Zodra productieve projecten metterdaad vanwege milieu-effecten worden afgewezen, mag er een spanning worden

verwacht tussen enerzijds de erkenning van de milieuproblematiek en anderzijds de vanuit het standpunt van ontwikkelingslanden bezien begrijpelijke prioriteit van economische groei. Mede vanwege de noodzaak tot economische groei wordt integratie van aandacht voor milieu al dan niet terecht door ontwikkelingslanden opgevat als conditionaliteit.

Deel II. Bevindingen van het veldonderzoek



Hoofdstuk 4 Bevindingen van het veldonderzoek in Burkina Faso

De problematiek van milieu en ontwikkeling in Burkina Faso is onderwerp van paragraaf 4.1. Paragraaf 4.2 bespreekt in het kort de rol van de belangrijkste actoren: overheid, donoren, NGO's en de rol van het DGIS. Paragraaf 4.3 bevat een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen per project; in paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de projecten in termen van het DGIS-milieubeleid. In paragraaf 4.5 worden uitspraken gedaan over de betekenis van de projecten in termen van duurzame ontwikkeling. Vooraf dient te worden gesteld dat deze uitspraken niet mogen worden opgevat als een beoordeling van de projecten, omdat duurzame ontwikkeling nog geen beleidsuitgangspunt was.

4.1. Milieuproblematiek in Burkina Faso

4.1.1. *De macro-economie van Burkina Faso*

Burkina Faso behoort tot de armste ontwikkelingslanden met een gemiddeld per capita inkomen van \$210 in 1988. Ondanks de economische groei bevindt Burkina Faso zich in een moeilijke economische situatie. Het voortdurende financieringstekort en de beperkte economische mogelijkheden buiten de landbouwsector vormen de grootste problemen.

De bevolkingsgroei is relatief hoog (2,6% per jaar over de periode 1980–1988); het bruto nationaal produkt steeg met 5,5% per jaar over dezelfde periode. Door de bevolkingsgroei is de gemiddelde inkomensstijging per hoofd van de bevolking beperkt gebleven: 1,2% in de periode 1962–1988. De gerealiseerde groei is voor een belangrijk deel gebaseerd op de directe exploitatie van natuurlijke hulpbronnen. Deze worden nu bedreigd door milieudegradatie. Volgens een recente Wereldbankstudie (WB, 1990) waarin is geprobeerd de kosten van de degradatie van de natuurlijke hulpbronnen te kwantificeren, bedragen deze ongeveer 4% van het BNP.

De landbouw- en de veehouderijsector zijn samen goed voor 39% van het BNP; er is sprake van een dalende tendens (WB, 1990). De secundaire sector betreft vooral voedselverwerkende industrieën. Deze sector droeg in de periode 1980–1988 circa 20% van het BNP bij en de tertiaire sector circa 36%. De export is



grotendeels afhankelijk van de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen: vee (circa 30%), katoen (23%), handelsgewassen als karité en sesam (5%), en groenten en fruit (9%). Industriële producten dragen slechts voor 4% bij. Sinds 1982 wordt in het noorden van Burkina Faso goud gevonden. De officiële export van goud evenaart die van vee, maar de onofficiële export is waarschijnlijk een veelvoud hiervan. De belangrijkste importen betreffen landbouwproducten (graan en melkproducten), industriële producten als olie en kolen, consumptiegoederen en onderdelen. Burkina Faso heeft te lijden gehad van een ernstige verslechtering van de ruilvoetverhouding van export- en importprijzen. Tussen 1980 en 1988 bleven de exportprijzen 31% achter bij de importprijzen. Dit verklaart het feit dat – ondanks de goudvondsten en de sterk gestegen katoenexport – de handelsbalans een negatief saldo heeft. Over het exacte tekort zijn verschillende cijfers in omloop, variërend van circa 48% tot 26% dekking van de importen door export.

Desondanks vertoont de betalingsbalans sinds 1986 een positief saldo. Dit wordt veroorzaakt door twee belangrijke bronnen van inkomsten, te weten overmakingen uit migratie-arbeid en de omvangrijke buitenlandse hulp (WB, 1990). De hulp werd in 1988 geraamd op 18% van het BNP.

4.1.2. *Sociale stratificatie en binnenlandse economie*

Slechts een zeer klein percentage (minder dan 1%) van de Burkinese bevolking wordt tot de 'rijken' gerekend: grote handelaren, grote veehouders (die vaak tevens in de handel actief zijn), politici en functionarissen. De middenklasse, circa 10% van de bevolking, bestaat uit een deel van de stadsbewoners (ambtenaren), middelgrote veehouders en grotere boeren in de katoenproducerende gebieden en in de geïrrigeerde rijstbouw. Het overige deel van de bevolking leeft net boven, net op of onder het bestaansminimum. Binnen deze groep – het overgrote deel van de plattelandsbewoners en de armen uit de steden – bestaan grote verschillen in inkomen, maar de sterke sociale structuur heeft een nivellerend effect.

Alhoewel de urbanisatiegraad toeneemt, leeft nog steeds ongeveer 90% van de bevolking op het platteland in een economie die primair gericht is op het voorzien in de directe levensbehoeften. Er wordt geproduceerd voor eigen gebruik (voedsel, huisvesting) en een klein deel van het overschot wordt verkocht om in andere behoeften (schoolgeld, medicijnen) te voorzien. De binnenlandse vraag naar landbouwproducten is beperkt. De toegevoegde waarde van de landbouwproductie werd voor 1987 geschat op \$78 per plattelandsbewoner (= \$180 per arbeidskracht, nog geen \$0,50 per dag); dit is respectievelijk 8% en 10% van de toegevoegde waarde voor werknemers in de industrie en de dienstverlenende sector.

De stedelijke koopkrachtige vraag voor lokale landbouwproducten is eveneens beperkt; de 'rijkere' bevolkingsgroepen geven in toenemende mate de voorkeur aan (geïmporteerde) rijst en tarwe; een deel voorziet in de behoeften via eigen verbouw of familie. Illustratief voor de omvang van de markt is het feit dat in de 'goede' jaren 1985–1988 van de 1,5 miljoen ton geproduceerde gierst en sorghum maar 20.000 ton werd verhandeld. De binnenlandse markt is lucratief voor slechts enkele producenten in de nabijheid van steden.

Veel gunstiger ligt de situatie voor de producenten van handelsgewassen als katoen en rijst die, dankzij de garantieprijzen van de overheid, ondanks dalende wereldmarktprijzen goede bedrijfsresultaten realiseren. Het aantal families dat nog volledig afhankelijk is van de veehouderij is gering. Vee en veeproducten worden vooral geëxporteerd naar de kustlanden; de binnenlandse markt hiervoor is klein en vertoont weinig ontwikkeling.

4.1.3. Agro-ecologische zones

Burkina Faso, gelegen in het centrale deel van West-Afrika, kan van noord naar zuid worden onderverdeeld in een viertal agro-klimatologische zones: een Sahelzone, een sub-Sahelzone, een noordelijke Soedanzone en een zuidelijke Soedanzone.

De vruchtbaarheid van de grond in combinatie met de regenval-gradiënt leidt tot verschillen in produktiebeperkende factoren per zone. In de Sahelzone is water een sterke produktiebeperkende factor, in de zuid-Soedanzone speelt nutriëntentekort deze rol. Van noord naar zuid wordt watertekort steeds meer overvleugeld door nutriëntentekort als beperkende factor (OSL, 1988).

De natuurlijke vegetatie volgt de klimatologische gradiënt. In de Sahelzone overheerst een 'steppe'-vegetatie: open (éénjarige) gras- en kruidvegetaties, met verspreid voorkomende struiken en bomen. In de lager gelegen valleien komen groepen bomen voor. De sub-Sahelzone vormt een overgang van de steppe naar de zuidelijker gelegen savannezone; het aandeel van meerjarige grassen en kruiden in de vegetatie neemt toe, evenals de bomen. De noordelijke en zuidelijke Soedanzones zijn bedekt met een bos-, boom- en/of struiksavanne-vegetatie (circa 52% van het totale landoppervlak). Langs de rivieren komt galerijbos voor (1% van het oppervlak). Ondanks het feit dat de natuurlijke fauna achteruitgaat, worden nog 35 van de 62 in Afrika voorkomende soorten grote zoogdieren aangetroffen, waaronder olifanten en nijlpaarden.

4.1.4. Landgebruikssystemen

Het verschil in beperkende factoren veroorzaakt verschillen in landgebruikssystemen. In het noorden (*Sahelzone*) overheerst traditioneel de nomadische (kamelen, kleinvee) en de transhumante veehouderij (rundvee, kleinvee), die in de droge tijd naar de sub-Sahel- en de noord-Soedanzone trekken. Door het mobiele karakter wordt maximaal gebruik gemaakt van de lage maar kwalitatief goede produktie van de noord-Sahelzone in combinatie met de kwalitatief minder goede, maar gedurende het grootste deel van het jaar exploiteerbare weidegronden in de zuidelijker zones.

In de *sub-Sahelzone* komt zowel regenafhankelijke als afstromingsakkerbouw voor. In toenemende mate wordt sedentair vee gehouden. De grote variabiliteit in totale jaarlijkse neerslag, buienpatronen en buienintensiteit maakt akkerbouw in deze zone een risicovolle activiteit. De belangrijkste beperkende factor, bodemvruchtbaarheid, wordt traditioneel gecompenseerd door braakperiodes en complementariteit met veehouderij via zogenaamde 'mestcontracten' met nomadische en transhumante veehouders. Nomadisch vee mag gebruik maken van oogstresiduen op de akkers in ruil voor mest. Kunstmestgebruik is in deze regio om ecologische en



economische redenen niet rendabel. De introductie van handelsgewassen (katoen en pinda) op het Mossiplateau dateert van de koloniale tijd.

In de *noord- en zuid-Soedanzone* heeft zich een diversiteit aan akkerbouwssystemen ontwikkeld. Het succes van deze produktiesystemen mag blijken uit het feit dat Burkina Faso tot eind jaren '60 zelfvoorzienend was in granen. Bodemvruchtbaarheid is ook in deze zones de belangrijkste productiebeperkende factor, waarop door de traditionele teeltsystemen wordt geanticipeerd door middel van braakperiodes, integratie met sedentair vee en mengteelt met vlinderbloemigen. In de regenafhankelijke en afstromingsakkerbouw worden naast voedselgewassen ook handelsgewassen verbouwd. De introductie van handelsgewassen werd gestimuleerd door maatregelen als subsidie op inputs, minimum-marktprijzen en landbouwvoorlichting. De voedsellandbouw bleef buiten het bereik van de stimuleringsinstrumenten en bleef gericht op zelfvoorziening. Na de dekolonisatie kwam hierin geen verandering. Klimatologisch gezien is kunstmestgebruik voor voedselgranen en zeker voor handelsgewassen mogelijk, maar dit is alleen voor handelsgewassen economisch rendabel. In deze zone liggen de recent voor landbouwproduktie beschikbaar gekomen Volta-valleien.

Sinds 1950 wordt door overheid en donoren landbouwmechanisatie gestimuleerd. De meest gebruikte techniek is die van de dierlijke tractie. De introductie hiervan is vooral aangeslagen in de katoenteelt. Ook binnen de geïrrigeerde rijstbouw neemt mechanisatie toe. Kunstmest wordt in toenemende mate gebruikt; het totale gebruik steeg in de periode 1980–1986 met 70%. De toename wordt echter

voornamelijk gerealiseerd in de katoenteelt (60%), slechts voor 35% bij de produktie van voedselgranen (gerst en sorghum) en 5% in de pindateelt.

Naast de traditionele bevoeiingslandbouw (granen en tuinbouwprodukten), die in alle genoemde zones wordt beoefend in de overstromingsvlakten en in de lager gelegen delen, vindt geïrrigeerde akkerbouw (rijst en groenten) plaats.

Hout, als energiebron en als constructiemateriaal, wordt betrokken van de natuurlijke vegetatie. Zowel op het platteland als in de steden is brandhout de belangrijkste energiebron voor huishoudelijk gebruik. Op het platteland is alleen lokaal sprake van brandhouttekort, al wordt de te leveren inspanning om voldoende te verzamelen steeds groter. Dit betekent taakverzwaring voor vrouwen, die traditioneel verantwoordelijk zijn voor de brandhoutvoorziening. Rond de grote urbane en rurale centra is wel sprake van tekorten; voor de brandhoutvoorziening van Ouagadougou wordt hout aangevoerd over afstanden van meer dan 100 kilometer.

4.1.5. *Veranderingen in de tijd; relatie met milieuproblematiek*

De basis voor de veranderingen binnen de verschillende landgebruikssystemen, en daarmee voor de milieuproblematiek in Burkina Faso, werd gelegd in de koloniale tijd.

De politieke marginalisering van de *veehouderijsector* begon toen de kolonisten prioriteit gaven aan akkerbouwontwikkeling van met name handelsgewassen. De pastorale en transhumante veehouderij werd als economisch onbelangrijk gezien, en de efficiëntie van het produktiesysteem voor de betreffende agro-ecologische zone werd niet onderkend. Legalisatie van grondrechten vond plaats op basis van de traditionele grondrechten vanuit de akkerbouwsamenleving. In dit systeem berust het eigendom van gronden bij een dorp, en is onderverdeeld in claims van (groot)families. Gronden kunnen langdurig worden uitgeleend, maar blijven opeisbaar eigendom van de oorspronkelijke eigenaren. Hetzelfde geldt voor de op het land voorkomende bomen. De boom en de opbrengst van de boomprodukten (hout, vruchten) blijven opeisbaar door de oorspronkelijke grondeigenaar. Haaks daarop werden weidegronden tot door iedereen vrij exploiteerbare staatsgronden verklaard. De veehouderijsector verloor hierdoor de controle over zijn essentiële produktiefactoren (weidegronden en drinkwater) en daarmee zijn belangrijkste instrument om de exploitatie van weidegronden te reguleren. De landbouwontwikkelingen in de zuidelijker gelegen zones leidden tot verlies van traditionele overlevingsgebieden voor de droge tijd, en doordat akkerbouwers zelf sedentair vee gingen houden verminderde de toegang tot oogstresiduen. Complementariteit veranderde in concurrentiestrijd om de natuurlijke hulpbronnen. In dezelfde periode werden de traditionele markten voor Sahel-vee in de kustlanden over-

spoeld met goedkoop vlees uit Europa en Argentinië. Het zo in gang gezette proces van politieke en economische marginalisering van de veehouderijsector werd door de grote droogtes begin jaren '70 versterkt en versneld. Veel veehouders verloren hun vee, bleven achter met (te) kleine kuddes en werden gedwongen elders, binnen of buiten de landbouwsector, werk te zoeken. Na de droogte heeft de vee­stapel zich in snel tempo hersteld tot een niveau hoger dan voor de droogte en vee vormt nog steeds 22% van de totale export van het land. De eigendoms­ver­houdingen zijn echter sterk gewijzigd. De veehouderij is nu overgegaan in handen van handelaren en politici. De traditionele veehouderijsector is, hoewel er nog steeds zeer succesvolle (traditionele) veehouders voorkomen, in zijn algemeenheid politiek, sociaal en economisch gemarginaliseerd. Toenemende vee-aantallen, een afnemend weide-areaal, verlies van kennis en het niet meer functioneren van traditionele weidebeheerstructuren hebben op veel plaatsen al geleid (of dreigen te leiden) tot overexploitatie en degradatie van weidegronden. Dit wordt verder versterkt door het macro-economische belang van vee als exportproduct.

Burkina Faso kent een sterke bevolkingsgroei; sinds de census van 1975 is deze toegenomen van 2,7 tot 3,3% (census 1985). Bij ongewijzigde groeipercentages zal de bevolking de komende twintig jaar toenemen van 9 miljoen tot 16 miljoen mensen. De opbouw van de Burkinese economie en de ontwikkelingen binnen de veehouderijsector leiden tot een verdere stijging van het aantal mensen dat afhankelijk is van de akkerbouwproductie. De manier waarop *akkerbouwsystemen* onder de beschreven economische en agro-ecologische omstandigheden reageren op verhoging van de exploitatiedruk kan als volgt worden beschreven.

Productieverhoging voor voedselgranen kan in grote delen van Burkina Faso alleen door areaaluitbreiding worden gerealiseerd. De mogelijkheden voor intensivering zijn beperkt. De efficiëntie van de traditionele systemen is hoog en rendabele lage-investeringslandbouwtechnieken zijn (nog) niet beschikbaar. Intensivering met externe inputs is of om klimatologische en bodemfysische redenen niet mogelijk, of om economische redenen niet rendabel. Intensivering met inputs is alleen voor handelsgewassen een reële optie. Als verdere areaaluitbreiding niet meer mogelijk is, handelsgewassen zijn vervangen door voedselgewassen en zelfs marginale gronden in gebruik zijn genomen, is de volgende stap het verkorten en achterwege laten van braakperiodes. Natuurlijk herstel van de bodemvruchtbaarheid vindt onvoldoende plaats en een neerwaartse spiraal van bodemuitputting en dalende opbrengsten is in gang gezet. Verslemping, gevolgd door wind- en watererosie zorgen voor verdere degradatie en afname van opbrengsten. In gebieden waar dit proces vergevorderd is, bestaat – bij gebrek aan alternatieve inkomensbronnen – slechts één van drie mogelijkheden: migreren naar elders in het land en nieuwe grond in exploitatie nemen, werk zoeken in de stad of migratiearbeid gaan verrichten in de kustlanden. In een dergelijke situatie zijn investeringen in milieuherstelactiviteiten moeilijk op te brengen.

4.1.6. *Milieuproblematiek; relatie armoede en duurzame ontwikkeling*

Volgens de meest recente schattingen bedraagt de gemiddelde bevolkingsdichtheid van Burkina Faso 33 bewoners per km². De maximale bevolkingsdichtheid die in evenwicht is met de natuurlijke hulpbronnen en de beschikbare hoeveelheid landbouwgrond wordt, op grond van een aantal hypothesen, gesteld op 35 per km². Dit cijfer geeft op zich geen indicatie voor milieuproblemen. De geografische verdeling van de bevolking is echter niet evenredig met die van de natuurlijke hulpbronnen. Een schatting van de gebruiksintensiteit van de natuurlijke hulpbronnen en van de totale gebruiksintensiteit van de verschillende zones luidt als volgt (OSL, 1988):

- in 1/3 van het land is sprake van overexploitatie en toenemende milieudegradatie. Het betreft het noorden en het centrale Mossi-plateau (zuid-Sahel- en sub-Sahel-zone)
- in 1/3 van het land bestaat min of meer een evenwichtssituatie, maar dreigt het risico van overexploitatie, vooral in het westen van het land en het Centre Sud.
- in 1/3 van het land is nog 'ruimte'; het zuid-westen en zuid-oosten van het land, waaronder de recent opgelegde Volta-valleien.

Het deel waar sprake is van overexploitatie vertoont, zelfs in goede regenjaren, een permanent tekort aan voedselgranen. De overige zones vertonen een in hoeveelheid variabel overschot van voedselgranen, terwijl vooral hier de verbouw van handesgewassen plaatsvindt. Vanuit de gebieden met overexploitatie vindt een sterke migratie plaats naar zones die in evenwicht verkeren of nog ruimte hebben. Het tempo waarin de 'overexploitatiezone' zich uitbreidt is hoog; dorpen in de 'evenwichtzone' die eerst als immigratiedorpen konden worden aangemerkt, zijn in een periode van tien jaar zelf weer emigratiedorpen geworden (WB, 1990).

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de inkomensopbouw van de bevolking per inkomensstratum en per agro-ecologische zone. Voor alle regio's geldt dat het aandeel (en daarmee de afhankelijkheid) van de directe exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in het totale inkomen het grootst is bij de armste bevolkingsgroepen; gemiddeld 57%, toenemend tot 82% in het meest gedegradeerde deel van het Mossi-plateau. In alle zones is het inkomensaandeel van de armste bevolkingsgroep uit veehouderij en activiteiten buiten de landbouw (lokaal of migratiearbeid) het kleinst (WB, 1990). Vrouwen zijn, door migratie van mannen uit deze gebieden, in deze groep oververtegenwoordigd.

Deze gegevens maken de randvoorwaarden voor een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen in Burkina Faso zichtbaar. Bevolkingstoename en armoede zijn de belangrijkste factoren die tot milieudegradatie leiden en vormen tegelijkertijd de belangrijkste knelpunten bij de oplossing ervan. In het armste stratum zullen eventuele revenuen van buiten de landbouw worden gebruikt voor het aanvullen van het voedseltekort. Er wordt geen surplus gegenereerd en er ontstaat geen ruimte voor investeringen in een meer duurzame landbouwproductie. Deze groep is tegelijkertijd het meest afhankelijk van de (gratis) natuurlijke hulpbronnen,

Tabel 4.1 Inkomensbouw van de bevolking per agro-ecologische zone (percentages)

	Crop income	Livestock income	Local non-farm income	Non-local non-farm income	Food aid	Other transfers	Total income in CFA/AE
SAHELIAN (N=45)							
Poorest 1/3	66	17	6	5	3	4	22,566
Richest 1/3	36	17	35	9	1	1	70,545
Overall	48	15	24	11	2	1	42,205
SUDANIAN (N=44)							
Poorest 1/3	82	5	8	2	0	3	15,660
Richest 1/3	69	6	16	5	0	3	48,616
Overall	74	6	14	3	0	3	29,295
SUDANO-GUINEAN (N=47)							
Poorest 1/3	57	18	22	2	0	1	29,886
Richest 1/3	31	19	48	1	0	0	95,629
Overall	43	17	38	1	0	1	56,261

Sahelian = Sahel- en sub-Sahelzone

Sudanian = noord-Soedanzone

Sudano-guinean = zuid-Soedanzone

Bron: Wereldbank, 1990.

vooral in die zones waar reeds van degradatie sprake is. Het is de vraag of de 'rijkere' strata, na aanvulling van eventuele voedseltekorten, revenuen van buiten de landbouw zullen investeren in een duurzamer exploitatie of zullen investeren in consumptiegoederen. Verschillende studies (Deneve et al., 1990; WB, 1990) geven daarover weinig hoopvolle indicaties; slechts 5% van de inkomsten uit migratie-arbeid wordt geïnvesteerd in de landbouw. Dit betekent dat indien de huidige trends in bevolkingstoename, interne migratie en landgebruik doorgaan, ook de 'evenwichtszone' en de 'zone waar nog ruimte is' op respectievelijk korte en langere termijn in dezelfde neerwaartse spiraal dreigen te vervallen.

Een meer duurzame ontwikkeling voor Burkina Faso zou daarom in ieder geval de volgende elementen moeten bevatten:

- diversificatie van de economie, zowel op macro- als op micro-niveau, waardoor de druk op en directe afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen kan worden verkleind;
- reële verdiscontering van de waarde van natuurlijke hulpbronnen in de Burkinese economie en een landgebruikspolitiek waarin de kosten van beheer, rehabilitatie en bescherming van natuurlijke hulpbronnen worden meegerekend;
- afremming van de bevolkingsgroei;

- een landbouwontwikkeling die voor alle agro-ecologische zones een oplossing geeft voor de handhaving van de bodemvruchtbaarheid, die is aangepast aan de fysische, sociale en economische structuur van de betreffende zone. Voor alle zones zal de beperking van de externe inputs door middel van (nog te ontwikkelen) technieken uit de lage-investeringslandbouw centraal moeten staan.

4.2. Actoren in het milieubeleid

4.2.1. De overheid van Burkina Faso en de milieuproblematiek

Vóór de grote droogteperiodes werd, evenals trouwens in vele andere landen, 'milieu' identiek geacht met 'natuur' en stond de vanuit de koloniale tijd daterende natuurbeschermingsgedachte centraal. Bos en fauna werden beschermd door het instellen van bosreservaten en wildparken waarbij wetten en strenge sancties de instandhouding ervan moesten garanderen.

Na de grote droogte (tot circa 1973) besloot een aantal Sahel-landen, waaronder Burkina Faso, tot oprichting van het Comité Inter-États pour la Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS). Het CILSS had tot taak om ten behoeve van de Sahel-regio een algemeen beleidskader en een strategie te formuleren voor wat indertijd de strijd tegen de verwoestijning werd genoemd. In 1976 besloten de donoren tot oprichting van een counterpart-organisatie van het CILSS, de Club du Sahel. Thans maakt daar een tiental bilaterale donoren deel van uit, waaronder Nederland.

Nationaal en internationaal ontstond inzicht in de relaties tussen ontbossing en verwoestijning en de achterliggende processen van landgebruik. Het accent verschoof van bescherming naar beheer, weliswaar nog steeds van de 'natuur'. De rol van de mens als gebruiker en beheerder van zijn omgeving werd steeds meer als centraal gezien, en natuurgebruik en -beheer werden een onderdeel van landgebruik. Participatie werd een onmisbaar onderdeel van milieubeheer.

De invloed van de overheidspolitiek op het milieu

Een specifiek milieubeleid ontbreekt in Burkina Faso. Gezien de verwevenheid van algemene ontwikkelingsproblematiek en milieuproblematiek zijn alle ontwikkelingsstrategieën van de overheid milieurelevant. Het algemene Burkinese beleid is gepubliceerd in het Eerste Vijfjarenplan (1986-1990), dat ten dele is gebaseerd op de strategieën van CILSS/Club du Sahel. Hoofddoel van dit plan is het voorzien in de basisbehoeften van de bevolking, onder andere door de ontwikkeling van een evenwichtige economie, het terugdringen van de trek van het platteland naar de steden en het veilig stellen van de voedselproductie. Regionale planning en bevolkingsparticipatie zijn belangrijke instrumenten om tot een rationeler gebruik van natuurlijke hulpbronnen en daarmee tot een meer duurzame ontwikkeling te komen. Het Nationale Plan wordt uitgewerkt in Regionale Plannen, waarvan de uitvoering berust bij de regionale diensten van de sectorministeries.

Qua investering wordt de eerste prioriteit gelegd bij waterbouwkundige activiteiten (24% van de overheidsinvesteringen): aanleg van dammen, irrigatiestelsels, drinkwater. Landbouw en veehouderij bezetten de tweede plaats (19,7%) en de transportsector de derde (17%). In mijnbouw en industrie wordt 8% geïnvesteerd, en in energievoorziening 10%. De investeringen in de milieusector zijn daarbij vergeleken laag, circa 1,8%. De uitvoering van het plan berust voor driekwart (in 1990) op externe financiering.

Rehabilitatie van de agro-pastorale produktie en verhoging van de produktie door middel van areaaluitbreiding en intensivering zijn instrumenteel voor de veiligstelling van de voedselvoorziening. Rehabilitatieprogramma's (anti-erosieve werken, waterconservering etc.) maken deel uit van het investeringsprogramma, evenals investeringen in ontsluiting van nieuwe gronden en in verdere uitbreiding van het geïrrigeerde landbouwareaal. Hierdoor komt ook een deel van de investeringen in de meest prioritaire sector, waterbouwkundige activiteiten (24%), aan de landbouwsector ten goede. Intensivering van het produktieproces wordt verder gestimuleerd door de financiering van landbouwmechanisatieprogramma's.

De omvangrijke kunstmesthulp van donoren betreft de dure 'engrais coton', geschikt voor katoenproduktie. De overheid ondersteunt onderzoek naar de gebruiksmogelijkheden van Burkina Fosfaat, dat een alternatief zou kunnen betekenen voor de onrendabele toepassing van volledige kunstmest in de noordelijke delen van het land.

De overheid voert een actieve prijspolitiek ten aanzien van landbouwprodukten en landbouwinputs, hetgeen een groot beslag legt op de overheidsmiddelen. Met name de rijstproduktie wordt zwaar gesubsidieerd. Men is bezig met een herstructureringsbeleid voor de graanmarkt.

De relatie tussen de prijs van hout en de aantasting van de natuurlijke houtopstanden wordt onderkend. De overheid probeert de druk op natuurlijk bos te verminderen door middel van industriële aanplant en vermindering van de houtconsumptie door subsidies op verbeterde houtkachels. Bovendien wordt een prijspolitiek gevoerd ten aanzien van hout, houtprodukten en andere energiebronnen. Zowel op het kappen als op de verschillende stadia van commercialisering van hout wordt belasting geheven. De prijzen van hout en houtskool liggen desondanks momenteel circa 40% onder die van andere energiebronnen.

In 1986 werd een begin gemaakt met een overheidsbeleid op het gebied van bevolkingsgroei. De introductie van gezinsplanning is tot op heden weinig succesvol.

Structureel aanpassingsprogramma

Momenteel onderhandelt de regering van Burkina Faso met de Wereldbank en het IMF over een structureel aanpassingsprogramma (Programme d'Ajustement Structurel - PAS). Als voorwaarden zijn gesteld: herstel van de democratie, verdere

stimulering van de landbouwproductie, vermindering van de groei van de overheidsuitgaven door ombuiging en afstoting van taken en herstructurering van de economie, waarbij stimulering van de secundaire sector nieuwe werkgelegenheid moet creëren. Bij de invulling en onderhandelingen over het PAS hebben milieuoverwegingen geen rol gespeeld. Dit is opmerkelijk omdat in een recent Wereldbankrapport de relatie wordt gelegd tussen de huidige economische ontwikkeling van het land en de desastreuze staat van de natuurlijke hulpbronnen (WB, 1990).

Overheidsstrategieën ten aanzien van het milieu

De overheid heeft een drietal door wetgeving begeleide maatregelen aangenomen, die zijn gericht op de bescherming en een rationeler beheer van de natuurlijke hulpbronnen.

In 1985 werden door de toenmalige overheid van Burkina Faso de zogenaamde 'Les Trois Lutttes' afgekondigd. Deze actie omvatte:

- de strijd tegen het ongebeleid weiden van vee;
 - de strijd tegen de illegale houtkap;
 - de strijd tegen het branden van vegetatie in de droge tijd (de 'feux de brousse').
- Boeren worden gedwongen vee vast te zetten op straffe van inbeslagneming, ter bescherming van de natuurlijke vegetatie en het voorkomen van overbeweiding (in feite werd dit argument aangegrepen om de trekveehouderij terug te dringen). Met uitzondering van de grote kuddes transhumant vee, die altijd worden geweid onder begeleiding van een herder, loopt nog overal in Burkina Faso vee (vooral kleinvee) los rond. Niet omdat de bevolking de relatie tussen overbeweiding en degradatie niet begrijpt of wil begrijpen, maar omdat het aanpalen en verpalen van het vee een aanzienlijke arbeidsverzwaring betekent, vooral voor vrouwen. Overbeweiding wordt echter niet veroorzaakt door het 'ungebeleid rondlopen', maar doordat te veel vee van dezelfde hulpbron gebruik maakt.

De strijd tegen het illegaal kappen is moeilijk aan de bevolking uit te leggen. Zelfs de agenten van de bosdienst die zijn belast met de controle, kunnen niet zeggen wat het verschil is tussen illegale en legale houtkap. De belangrijkste aantasting van houtopstanden wordt bovendien veroorzaakt door uitbreiding van het areaal landbouwgrond en het achterwege laten van braakperiodes.

Het branden van de vegetatie wordt toegepast om hergroei van meerjarige weidesoorten te stimuleren (en veevoer in de droge tijd te krijgen) en om te voorkomen dat een dichte doornige en onproductieve vegetatie ontstaat. In gebieden waar de vegetatie zover is gedegradeerd dat bescherming nodig is, is te weinig aanwezig om te branden. Daar waar geen bescherming nodig is, is branden noodzakelijk.

In 1985 werd per decreet de wet *Réforme Agraire Foncière* (RAF) aangenomen om investeringen in bescherming en beheer van landbouwgronden en de aanplant van bomen te stimuleren. Alle grond is tot staatseigendom verklaard, en

gebruiksrechten worden toegekend aan hen die de grond cultiveren. De RAF voorziet in het wettelijk kader voor en de instelling van op bevolkingsparticipatie gebaseerde organisatiestructuren, die het beheer van gronden moeten reguleren. Verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de staat en de gebruikers worden vastgelegd. De uitvoering van de wet ondervindt grote moeilijkheden. De nieuwe wet gaat voorbij aan de bestaande zekerheden en rechten, en gaat in tegen het rechtsgevoel, hetgeen tot veel conflicten aanleiding geeft.

Het *Programme Nationale de Lutte contre la Désertification* (PNLCD) coördineert op nationale en regionale schaal de grote projecten en programma's. De uitvoering van het plan valt onder verantwoordelijkheid van het Comité National de Lutte Contre la Désertification, waarin de betrokken ministeries zitting hebben. De daadkracht van dit comité wordt echter sterk beperkt door een gebrek aan fondsen. De uitvoering van activiteiten wordt gefinancierd door een veelheid aan donoren, hetgeen de coördinatie niet vereenvoudigt. Een groot deel van de activiteiten heeft betrekking op de rehabilitatie van het agro-pastorale productiesysteem en omvat het beheer van complete stroomgebieden door middel van anti-erosiedijkjes, infiltratiedijkjes, ravijnbeteugeling, herbebossing etc.

Het *Programme National de Gestion des Terroirs Villageois* (PNGTV) heeft tot doel te komen tot een rationeel gebruik van de tot een dorp behorende landbouwgronden, middels een op basis van bevolkingsparticipatie tot stand gekomen landgebruiksplanning. Het programma bevindt zich in een beginfase, waarbij de ontwikkeling van methodiek (nog) centraal staat en soms een doel op zich lijkt te worden.

Institutionele inbedding

De meest milieurelevante ministeries zijn het ministerie van planning en coöperatie, het ministerie van landbouw en veehouderij, en het ministerie voor milieu en toerisme.

Het planningsministerie is verantwoordelijk voor de opstelling van het vijfjarenplan en de donorcoördinatie, en voert het secretariaat van het PNGTV. Het realiteitsgehalte van de in het plan gehanteerde cijfers en de rol van dit ministerie bij planning en coördinatie werd door diverse (ook Burkinese) informanten betwijfeld. De werkelijke planning en coördinatie vindt volgens zeggen plaats bij de president.

Veruit het machtigste ministerie is het ministerie voor landbouw en veehouderij. Dit ministerie beschikt, zowel op centraal als op regionaal niveau, over vele invloedrijke directies en tal van uitvoerende diensten en onderzoekscentra. Daarnaast heeft het de beschikking over een uitgebreid netwerk van landbouwvoorlichters.

Er is een apart ministerie voor milieu en toerisme, het Ministère de l'Environnement et du Tourisme (MET). Vanuit de historie is dit ministerie sterk sectoraal georiënteerd op bosbouw en de instandhouding van bos- en wildreservaten. Pas sinds de reorganisatie in 1990 heeft enige verbreding plaatsgevonden. Naast een aantal centrale diensten en een tiental regionale directies functioneren toegevoegde diensten. De secretaris-generaal voert het secretariaat van het Comité National de Lutte contre la Désertification, en het ministerie is via de diverse regionale directies medeverantwoordelijk voor en betrokken bij de uitvoering van zowel het PNGTV als het PNLCD. In het krachtenspel met de andere betrokken ministeries (landbouw en planning) heeft het echter een zeer beperkte invloed.

Het budget van het MET is eveneens beperkt en heeft in 1990 nog een reductie ondergaan van circa 21%. Het gevolg hiervan is dat het ministerie nog meer afhankelijk is geworden van externe financiering door vele donoren, zowel voor het eigen functioneren (salarissen en materieel) als voor de uitvoering van activiteiten.

Gezien de sectorale gerichtheid van de milieu-aandacht mag het geen verbazing wekken dat het grootste deel van de overheidsinvesteringen in de milieusector wordt aangewend voor bosaanplant en reservaatbeheer (circa 86%). Tot 1990 werd ongeveer 17.500 hectare industriële aanplant gerealiseerd, 325 hectare bos aan de rand van stedelijke centra, 6600 hectare dorpsbossen en 1500 hectare individuele aanplant. Gezien de jaarlijkse afname van het bosareaal een druppel op een gloeiende plaat. Met uitzondering van de vier nationale parken is het niet gelukt de bosreservaten (circa 880.000 hectare) en de wildreservaten (circa 2 miljoen hectare) tegen de druk vanuit de landbouw te beschermen. In toenemende mate vindt aantasting plaats. In reactie hierop worden experimenten ondernomen om te komen tot een rationeel bosbeheer, waarbij de omwonende gebruikersgroepen worden betrokken bij het beheer en meedelen in de opbrengsten.

Wetgeving

Er is nauwelijks sprake van milieuwetgeving; slechts een beperkt aantal wetten heeft betrekking op de regulering van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De belangrijkste is de RAF (1985); andere hebben betrekking op de prijspolitiek ten aanzien van hout, houtskool en andere bosproducten (1985), jachtregulering (1984), visserij en weidebeheer (1985). De 'watercode', ter regulering van het gebruik en beheer van (grond)water, dateert van 1983. Wetgeving op het gebied van het gebruik van pesticiden, kunstmest en insecticiden ontbreekt tot op heden.

Conclusies

Hoewel de Burkinese overheidspolitiek de laatste jaren in toenemende mate aandacht heeft voor de milieuproblemen van het land, kan niet van een actief milieubeleid worden gesproken. In de analyse van de milieuproblemen wordt de relatie tussen menselijk handelen en degradatie van natuurlijke hulpbronnen onderkend, maar de resultaten van de analyse zijn niet vertaald in consistent overheidsbeleid.

Diversificatie van de economie, ter verlichting van de druk op het milieu, wordt met mate gestimuleerd; er worden nauwelijks successen geboekt ten aanzien van het verkleinen van de directe afhankelijkheid van de exploitatie van (gratis) natuurlijke hulpbronnen. Een actief bevolkingsbeleid ontbreekt.

De voorgestane ontwikkelingspolitiek voor de landbouw (intensivering en mechanisatie) sluit niet aan bij de agro-ecologische differentiatie van het land en biedt hoofdzakelijk perspectief voor die delen van Burkina Faso die gezien hun klimatologisch en bodemkundige positie al beter af zijn. Het landbouwbeleid geeft geen antwoord op de problemen in die gebieden waar alleen op zelfvoorzieningsniveau voedselgranen (kunnen) worden verbouwd. Hier draagt mechanisatie zelfs bij aan versnelling van het proces van bodemuitputting en degradatie. Het prijsbeleid van de overheid ten aanzien van voedselgewassen frustreert de toch al beperkte markt voor deze gewassen nog verder, en daarmee de vrijwel enige mogelijkheid van boeren om een redelijk inkomen te genereren en investeringen te realiseren. Irrigatie-ontwikkeling in deze agro-ecologische zones is slechts met subsidie rendabel.

De genomen specifieke maatregelen die de randvoorwaarden zouden moeten scheppen voor meer duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen zijn tot op heden weinig effectief.

Het feit dat op het gebied van de Trois Luttés weinig succes is geboekt is, naast het ontbreken van een controlerend apparaat, zeker ook toe te schrijven aan een te beperkte analyse van de achterliggende oorzaken van degradatie van de vegetatie. Van de bevolking kan nauwelijks worden verwacht dat aan de maatregelen gehoor wordt gegeven. Het PNLCD en het PNGTV omvatten beide elementen van duurzame ontwikkeling (ruimtelijke ordening, bevolkingsparticipatie, aansluiten bij traditionele machtsstructuren), maar zijn te sectoraal (landbouw) gericht. De achterliggende oorzaken van overexploitatie worden door de plannen niet beïnvloed, en ze dragen daardoor in het gunstigste geval bij aan een vertraging van de degradatie.

Het tot stand komen van het PAS kan grote gevolgen hebben voor het milieu, doordat het kan bijdragen aan een verbetering van de randvoorwaarden voor een meer duurzame produktie. Over de noodzaak van een PAS bestaat, zowel bij Burkina Faso als bij donoren, consensus. Over de effecten van het PAS, algemeen en op het milieu, verschillen de meningen. Als positief effect wordt gezien dat de efficiëntie van het overheidsapparaat zal verbeteren, waardoor goed opgeleide mensen beschikbaar komen voor andere economische activiteiten. Het streven naar diversificatie van de economie vormt een basisvoorwaarde om de druk op en de afhankelijkheid van de natuurlijke hulpbronnen te verkleinen en grotere bestaanszekerheid voor de bevolking te creëren. Anderzijds zal het stagneren van de werkgelegenheids groei in de overheidssector, zonder directe alternatieve werkgelegenheid, de druk op de landbouwgebieden nog verder verhogen.

De uiteindelijke effecten voor het milieu zijn afhankelijk van de mate waarin het PAS werkelijk bijdraagt aan de diversificatie van de Burkinese economie en alternatieve werkgelegenheid creëert.

Vrijwel iedereen is het erover eens dat het PAS kan gaan functioneren als instrument voor donorcoördinatie, doordat alle projecten moeten aansluiten bij het PAS. Het betekent eveneens dat de Burkinese overheid duidelijke prioriteiten moet gaan stellen, zodat er een betere afstemming kan komen met de overheidsplanning. De overheersende rol van donoren kan hierdoor worden ingeperkt.

4.2.2. De rol van NGO's in Burkina Faso

Het beeld over de rol van NGO's in Burkina Faso is gebaseerd op een serie interviews met ambtenaren van overheidsdiensten, NGO's in Burkina Faso, andere donoren en sleutelinformanten.

In Burkina Faso zijn meer dan 140 officiële NGO's actief, waarvan ongeveer 40 van Burkinese signatuur. De totale omvang van de door NGO's beheerde fondsen is niet te achterhalen. Ter coördinatie is in 1984 van overheidswege een 'Bureau de Suivi des ONG' gecreëerd, dat bovendien tot taak heeft de NGO-activiteiten in de pas te brengen met de overheidsinspanningen. Het grote aantal NGO's geeft volgens zegslieden (nog) geen aanleiding tot onderlinge concurrentie. Vrijwel altijd werken Burkinese NGO's, afhankelijk van hun achtergrond en signatuur, samen met buitenlandse NGO's.

NGO's hebben in Burkina altijd een kritische rol gehad en opereerden, met hun eigen werkwijze en strategieën, vooral binnen hun eigen netwerk, naast het officiële overheids- en donorencircuit. Ze houden zich vrijwel uitsluitend bezig met uitvoering van activiteiten, in vrijwel alle sectoren. In onderzoek en institutionele ondersteuning spelen ze geen rol. De laatste jaren wordt vanuit het officiële circuit de specifieke rol van NGO's in ontwikkelingsprocessen onderkend. NGO's in Burkina Faso weten datgene te realiseren wat door overheid en donoren in toenemende mate wordt onderkend als voorwaarde voor succes maar niet of zeer moeilijk wordt bereikt, namelijk bevolkingsparticipatie.

Het succes van NGO's op dit gebied ligt vooral in hun werkwijze, die gericht is op bevolkingsparticipatie bij de oplossing van problemen. Het vertrouwen dat de bevolking hierdoor in NGO's heeft ontwikkeld, ontbreekt ten aanzien van overheidsambtenaren. Met name ambtenaren van het MET worden nog altijd geïdentificeerd met hun vroegere taken als controleurs die boetes oplegden. De NGO's functioneren inmiddels als intermediair, en gebruiken overheidsdiensten als serviceverleners aan de bevolking door bij de uitvoering van activiteiten deze diensten in te schakelen. Monitoring en tussentijdse bijstellingen garanderen een flexibele aanpak.

De kleinschaligheid en de lange tijd die nodig is voor het proces van bewustmaking, organisatie van bevolking en uiteindelijke participatie vormen tegelijkertijd het grootste nadeel; de kracht van NGO's is tegelijkertijd hun zwakte. Met name vanwege hun capaciteiten om participatie te genereren zoeken overheid en donoren in toenemende mate samenwerking met NGO's voor de uitvoering van hun projecten. Het risico van bureaucratisering en energieverspilling (maandrapportages, jaarplannen, overlegstructuren), naast verlies van identiteit, wordt onderkend.

Sinds kort kent Burkina Faso het fenomeen milieu-NGO. Een daarvan is de Association Burkinabé pour la Sauvergarde de l'Environnement (ABUSE). Leden zijn vrijwilligers uit alle sectoren van de maatschappij en financiering vindt plaats uit lidmaatschaps gelden en kleine donorbijdragen. De concrete activiteiten – een met veel publiciteit omgeven 'Dag van de Aarde', wedstrijden voor de meest milieubewuste school, voorlichtingsboekjes voor lagere scholen – zijn gericht op bewustwording. Daarnaast proberen ze een netwerk van contacten met internationale milieu-organisaties op te zetten en worden ze ingeschakeld als kritische consultants bij mogelijke milieu-aantastingen. De resultaten van die consultaties worden breed uitgemeten in de pers en op de televisie. ABUSE kan slechts op donorsteun rekenen voor voorlichtingsactiviteiten. Een mogelijke functie op het terrein van politieke pressie raakt daardoor in het gedrang, terwijl die juist in Burkina Faso een waardevolle aanvulling zou betekenen.

4.2.3. *De rol van donoren*

Een van de weinige dingen waaraan Burkina Faso geen gebrek heeft zijn donoren. Na de grote droogteperiode begin jaren '70 zijn vrijwel alle bilaterale en de meeste multilaterale donoren actief in Burkina Faso. Frankrijk is traditioneel de grootste (circa 15% van de totale donorhulp).

Vrijwel alle donoren hebben activiteiten in de landbouwsector, in de infrastructuur en in de industrie, maar er is een spreiding van prioriteiten. De Wereldbank, Duitsland en Frankrijk (met name het financiële hulpdeel) hebben hun activiteiten geconcentreerd in de landbouwsector en hebben gekozen voor ondersteuning van het PNGTV. De Afrikaanse Ontwikkelingsbank is vooral actief in de industrie-sector.

De CILSS heeft in het bredere verband van Sahel-landen de functie van 'denktank', en is de organisator van seminars over specifieke beleidsthema's. Het CILSS wordt daarin ondersteund door de Club du Sahel. De Wereldbank geldt als 'intellectual leader' voor de donorgemeenschap, al is er veel kritiek op de uitvoeringscapaciteit van de bank.

Geen van de donoren heeft een expliciet milieubeleid. Echte 'landenprofielen' ontbreken nog, al zijn verschillende donoren, waaronder de Wereldbank en Nederland, al enige tijd bezig met de opstelling ervan (overigens zonder coördinatie).

Er bestaan grote verschillen tussen donoren in de mate waarin de milieuproblematiek wordt onderkend en geïntegreerd in het algemene beleid. Het milieubeleid van de EG bijvoorbeeld loopt achter bij dat van de overige donoren: het milieuprobleem is ontbossing en het milieubeleid is bos aanplanten. Met het daarnaast gevoerde landbouwbeleid (voedselzekerheid, liberalisatie van prijzen, marktontwikkeling) en het eigen functioneren daarin ('dumpen' van Europese landbouwproducten) wordt geen relatie gelegd. Voor donoren die uitgaan van een meer geïntegreerde analyse geldt dat zowel de oorzaken van de milieuproblematiek als de oplossingen gezocht worden binnen de landbouwsector. Dit geldt ook voor het formele beleid van de Wereldbank, die met de keuze voor het PNGTV, weliswaar op geïntegreerde wijze, oplossingen binnen de landbouwsector zoekt.

De milieu-gerelateerde activiteiten binnen de landbouwsector vertonen bij alle donoren een grote mate van overeenkomst: beheer van volledige stroomgebieden met behulp van anti-erosieve maatregelen, infiltratiedijkjes, boomaanplant, participatie, positieve milieu-interventies etc. Bijna alle donoren geven institutionele ondersteuning op een centraal en/of regionaal niveau, aan het MET, het landbouwministerie en het planningsministerie. UNDP ondersteunt de planningsafdeling van het MET en geeft het planningsministerie ondersteuning bij de opstelling van de vijfjarenplannen.

Hoewel de hoeveelheid donoren en middelen alleen positief lijkt te kunnen worden beoordeeld voor een land als Burkina Faso, werden tijdens de veldmissie van verschillende kanten kritische kanttekeningen gehoord. De relatie tussen de overheid en de donoren is gecompliceerd. Alle donoren noemen het ontbreken van een krachtig overheidsbeleid als knelpunt en vinden dat het huidige beleid (te) weinig richtlijnen en aanknopingspunten biedt. Donorcoördinatie en taakverdeling tussen donoren vanuit het planningsministerie vindt, ondanks aandringen van de donoren, slechts formeel plaats, met doublures, inefficiëntie, strijdigheden in ontwikkelingsbeleid tussen donoren etc. als gevolg. Het landbouwministerie probeert ten aanzien van onderzoek wel donorcoördinatie te bevorderen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat een strakker beleid en een grotere greep op de hulpverlening noch in het belang van Burkina Faso, noch in dat van de donoren is. De overheid is voor financiering van haar overheidsplannen voor 75% afhankelijk van externe financiering, en voor het functioneren van het centrale en regionale overheidsapparaat (salarissen en materieel) vrijwel geheel. In een dergelijke afhankelijke positie biedt een ruim geformuleerd beleid met een grote mate van flexibiliteit de beste mogelijkheden voor optimale externe financiering. De donoren bevinden zich anderzijds op een 'buyers market'; ook zij lijken voordeel te hebben bij een ruim en flexibel beleid, aldus zegglieden.

Het concept van duurzame ontwikkeling, zoals geoperationaliseerd in dit onderzoek, wordt nog door geen van de donoren gehanteerd. Een uitzondering is een rapport van de Wereldbank (WB, 1990), waarin de relatie tussen landbouw en milieu wel wordt weergegeven in termen van duurzame ontwikkeling. De term 'duurzaamheid' wordt bij donoren echter vooral gebruikt in de projectcontext, als beklijfbaarheid. De grote omvang van de donorhulp samen met de eis van beklijfbaarheid draagt risico's in zich voor een werkelijk duurzame ontwikkeling van het land. De duurzaamheidseis op projectniveau legt niet alleen een grote claim op de overheidsuitgaven, maar ook op de toch al schaarse menskracht. Er bestaat een 'brain-drain' naar de projecten; iedere donor verwacht de beste counterpart om het project in de toekomst over te kunnen nemen. Er wordt dan ook een actief en contraproductief overplaatsingsbeleid gevoerd ten aanzien van de (schaarse) goede counterparts.

4.2.4. Aandacht voor milieu in het DGIS-programma

In de Nederlandse hulp aan Burkina Faso is de zorg voor milieu een steeds centralere plaats gaan innemen.

Na de grote droogte begin jaren '70 werd voornamelijk noodhulp gegeven. Toen duidelijk werd dat er sprake zou zijn van een meerjarige betrokkenheid kreeg de hulp een meer structureel karakter. Diepgaande analyses van de oorzaken van de problemen in de Sahel en dus ook in Burkina Faso ontbraken, en bestedingsdruk noopte tot een snelle start van activiteiten. In navolging van de toenmalige strategie van CILSS/Club du Sahel en aansluitend bij de overheidspolitiek werd de hulp geconcentreerd op verbetering van produktie en produktiemiddelen in akkerbouw, veehouderij en bosbouw. Achterliggende gedachte was dat de belangrijkste knelpunten waren gelegen in watergebrek en een gebrekkige vermarkting van landbouwprodukten. De problematiek van milieudegradatie (verwoestijning) werd gesignaleerd, maar werd toegeschreven aan de voorgaande periodes van droogte. Specifieke aandacht voor milieu speelde nog geen rol.

Dit veranderde eind jaren '70 toen evaluatieprogramma's leerden dat de effecten van de hulpinspanning zowel op de verbetering van de positie van de bevolking als op het stoppen van de milieudegradatie minimaal waren. Mede onder invloed van resultaten van onderzoeksprojecten waarin de relaties tussen milieu- en ontwikkelingsproblemen werden geanalyseerd en de zich ontwikkelende ideeën binnen CILSS/Club du Sahel kreeg milieu en milieubeheer een prominente plaats in het landenbeleid.

Aansluitend bij de Burkinese wens tot decentralisatie is de hulp geconcentreerd op twee regio's: het Mossi-plateau en de Volta-valleien. De hulp is geconcentreerd binnen de volgende sectoren:

- duurzame produktiviteit in de agrarische sector: voedselzekerheid en voedselveiligheid, regenafhankelijke en geïrrigeerde landbouw;

- herstel van ecologisch evenwicht: erosiebestrijding, verbeterd land- en waterbeheer, herbebossing etc., als afzonderlijke activiteit en als integraal onderdeel van streekontwikkelingsprojecten;
- activiteiten ten behoeve van duurzame plattelandsontwikkeling in brede zin: voedselproductie, drinkwatervoorziening, werkgelegenheid, primaire gezondheidszorg, family planning, verbetering van de positie van vrouwen.

Sinds enkele jaren ondersteunt het DGIS urbanisatieprogramma's. Vanuit het PL-programma wordt ondersteuning gegeven aan de herstructurering van het graanmarktbeleid en de financiering van de levering van voedselhulp, aangekocht in de regio. De activiteiten van het industriële programma zijn de laatste jaren eerder af- dan toegenomen. Het onderwijsprogramma voorziet in een samenwerking tussen de Universiteit van Groningen en de Universiteit van Ouagadougou en stelt fondsen ter beschikking aan regionale onderwijsinstellingen, waarvan er drie in Burkina Faso gevestigd zijn.

Het samenwerkingsprogramma met Burkina Faso is onderdeel van het regionale DGIS-beleid ten aanzien van de Sahel.

In het regiobeleidsdocument tot 1992 heeft aandacht voor het milieu en de relatie tussen de algemene ontwikkelingsproblematiek en de milieuproblematiek een prominente plaats. Als belangrijkste beleidsvoornemens worden in dit document genoemd:

- de formulering en implementatie van voedselproductie- en voedselzekerheidsbeleid dat op geïntegreerde wijze deel uitmaakt van een regionale landbouwpolitiek;
- de formulering en implementatie van beleid gericht op herstel van het ecologisch milieu door middel van verbetering van de bestaande rurale organische productiesystemen, de introductie van erosiebestrijdende maatregelen en herbebossing;
- de formulering en implementatie van beleid gericht op watervoorziening ten behoeve van mens en dier;
- het ondersteunen van overheidsbeleid dat daadwerkelijk is gericht op de herstructurering van de nationale economie en dat maatregelen bevat voor het bestrijden van de eventuele nadelige gevolgen voor de arme bevolkingsgroepen;
- de formulering van een nationaal bevolkingsbeleid en de implementatie daarvan voor zover de concrete activiteiten kunnen worden ingepast binnen de genoemde concentratiesectoren; in de eerste plaats komen daarvoor in aanmerking activiteiten gericht op de verbetering van de positie van de vrouw, moeder- en kindzorg, primaire gezondheidszorg, onderwijs en toegepast onderzoek.

Er is sprake van enkele zeer lang lopende projecten. De vrije bestedingsruimte om vanuit de nieuwe beleidsvisie activiteiten te ondernemen is hierdoor beperkt geweest.

4.3. Hoofdpunten van analyse van de onderzochte projecten

4.3.1. *Programmation et Exécution du Développement Intégré – PEDI-Kaya*

De provincie Sanmantenga ligt in de sub-Sahelzone, en behoort tot de zone waar overexploitatie en degradatie van natuurlijke hulpbronnen in alle hevigheid plaatsvinden (Mossi-plateau). Het gebied is zeer dicht bevolkt, maar door emigratie ligt het groeipercentage lager dan het landelijk gemiddelde. Buiten de landbouw en de informele sector is er weinig werkgelegenheid. Nagenoeg alle landbouwgrond is permanent onder cultuur; braakperiodes worden nauwelijks in acht genomen. Zelfs in goede productiejaren bestaat een structureel tekort aan voedselgranen. Op kleine schaal worden handelsgewassen verbouwd en sedentair vee levert bijna de helft van het familie-inkomen. De veedichtheid overschrijdt ruim de berekende draagkracht en neemt in de droge tijd nog toe door transhumant vee. De inkomsten uit goudexport en migratie-arbeid zijn niet te kwantificeren, maar er zijn indicaties van een daling van de laatstgenoemde.

Het PEDI-streekontwikkelingsproject, gestart in 1982, kosten sindsdien f 26,4 miljoen, is opgezet vanuit de programmatische ontwikkelingsbenadering. Aandacht voor milieu werd expliciet in de doelstellingen vermeld. Geplaatst binnen de regionale directie van het planningsministerie, geeft het institutionele ondersteuning en technische assistentie aan de regionale directie van dit ministerie en andere regionale diensten van sectorministeries. Het financiert, onder verantwoordelijkheid van de betreffende diensten, activiteiten in vier departementen. Met een stroomgebied als ecologische eenheid richt het zich op het ontwikkelen van landbouwsystemen waarbij rehabilitatie van gedegradeerde gronden, bodem- en waterconservering en produktieverhoging samengaan en elkaar versterken. Ter verbetering van de levensomstandigheden worden drinkwaterputten en activiteiten op het gebied van primaire gezondheidszorg en onderwijs gefinancierd. Participatie van de dorpsgemeenschap bij alle activiteiten heeft duidelijk inhoud gekregen. Vrouwen worden in zowel de reguliere activiteiten als via specifieke programma's bij het project betrokken.

Het DGIS-milieubeleid heeft in de projectopzet en -uitvoering geen rol gespeeld. Toch wordt aan twee van de drie beleidslijnen uitvoering gegeven. Naast institutionele ondersteuning op vele niveaus (inclusief dorpsniveau) zijn vooral de positieve milieu-interventies succesvol. Concreet zijn vele hectares 'behandeld' en de vraag vanuit de bevolking overtreft de uitvoeringscapaciteit van het project. De geïntroduceerde technieken worden spontaan en ongesubsidieerd gerepliceerd binnen en buiten het projectgebied. Het voorkomen van negatieve effecten is geen uitgangspunt geweest maar desondanks zijn geen negatieve milieu-effecten te verwachten nadat het landbouwmechanisatieprogramma is gestopt.



Het project onderneemt, beperkt tot de landbouwsector, alle binnen zijn bereik liggende interventies die in de gegeven agro-ecologische en klimatologische omstandigheden nodig zijn. Het is gelukt degradatie af te remmen, hetgeen in de regio een niet te onderschatten psychologisch effect heeft gehad. De bijdrage van het project aan vergroting van de bestaanszekerheid is niet te kwantificeren. De beschikbaarheid van geld in de regio is zeker vergroot, en een aantal activiteiten draagt bij aan inkomensverbetering. Regionale planning is mede dank zij het project op gang gekomen en op plannings- en uitvoeringsniveau is de samenwerking tussen de sectorale diensten verbeterd.

Ondanks het feit dat het project voorziet in een aantal elementen voor duurzame ontwikkeling van deze regio, zal de bijdrage hieraan beperkt blijven. Opgezet als geïntegreerd streekontwikkelingsproject, is het in uitwerking sectoraal gebleven. Integratie heeft vorm gekregen binnen de landbouwsector, met daarbinnen als doelgroep de akkerbouwers. Andere gebruikersgroepen, waaronder de traditionele veehouders, worden niet bereikt. In plaats van verkleinen van de afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen, de belangrijkste voorwaarde voor een meer duurzame ontwikkeling in deze regio, draagt het succes van het project zelfs bij tot het omgekeerde: in de pilot-dorpen is sprake van remigratie. Hoewel op korte termijn gunstig voor de arbeidssituatie, zal dit (bij ongewijzigde bevolkingsgroei) op langere termijn leiden tot een nieuw proces van overexploitatie.

De achterliggende processen die tot landdegradatie leiden worden niet geraakt, waardoor de positieve milieu-effecten beperkt blijven tot het afremmen van de

degradatie en in het niet vallen bij het tempo van degradatie. Als alle donoren in de regio samenwerken, duurt het zeker dertig jaar voordat met de huidige technieken alle landbouwgrond is beschermd. Bij een veedichtheid die in evenwicht is met de draagkracht van de regio, kunnen mestputten slechts voorzien in handhaving van bodemvruchtbaarheid van 7 tot 23% van het bebouwbare areaal. Zonder financiële projectassistentie zijn de technisch eenvoudig repliceerbare technieken voorlopig voor de boeren economisch niet rendabel. De (nu nog gesubsidieerde) begininvestering en de hoge extra waterbehoefte van de mestputten is voor veel boeren nu al een probleem. In een situatie waarin milieudegradatie en armoede elkaar zodanig versterken dat de kosten van het keren van de neerwaartse spiraal niet door de gebruikers zelf kunnen worden gedragen, lijkt een specifieke taak voor donoren weggelegd.

De motor voor streekontwikkeling ligt in deze regio niet in de landbouwsector alleen. Wil het project meer doen dan alleen het afremmen van de degradatie, dan zal een deel van de activiteiten moeten bijdragen aan het wegnemen van de achterliggende oorzaken buiten de landbouwsector.

4.3.2. *Unité de Planification III – UP-3, Manga*

De provincie Zoundweogo, 120 kilometer ten zuid-oosten van de hoofdstad, ligt in de noord-Soedanzone en behoort tot dat deel van Burkina Faso waar de bevolkingsdruk (nog) min of meer in evenwicht is met de draagkracht. De provincie is agro-klimatologisch, bodemkundig en qua infrastructuur beter bedeed en behoort momenteel tot een van de meest productieve landbouwgebieden van Burkina Faso. Landbouw is de prioritaire economische activiteit met katoen als belangrijkste marktgewas. Naast sedentair vee bevinden zich in een speciale pastorale zone kuddes nomadisch vee. Onder druk van de voortgaande bevolkingsgroei, nog versterkt door migratiestromen vanuit het Mossi-plateau, dreigt het lokaal al gestarte proces van teruglopende opbrengsten, overexploitatie en degradatie zich uit te breiden.

Het streekontwikkelingsproject UP-3, gestart in 1983 (kosten tot nu toe circa f 31 miljoen), is opgezet vanuit een programmatische, participatieve 'bottom-up' benadering. Bij aanvang ontbrak een regionale directie van het planningsministerie zodat het, anders dan bij PEDI-Kaya, is geplaatst binnen de regionale directie van het ministerie van landbouw. Het is recentelijk betrokken bij de opstelling van een Provinciaal Ontwikkelingsplan. In eerste instantie waren de belangrijkste projectactiviteiten gericht op verhoging van de landbouw- en veehouderijproductie, waarbij ook een dam gefinancierd werd voor irrigatiedoelcinden. Na een evaluatie in 1986 kregen milieu-aspecten, met name de afnemende bodemvruchtbaarheid en de toenemende bodemerosie, meer aandacht. Het huidige activiteitenpakket

omvat anti-erosieve werken, aanleg van mestputten etc., vergelijkbaar met PEDI-Kaya. Het project financiert kredietprogramma's; één voor landbouwkredieten en één voor economische activiteiten buiten de landbouw. Het verkoopt tevens op bescheiden schaal voorbehoedsmiddelen.

Het project heeft bijgedragen aan het planningsproces in de regio, maar is daarvoor door de institutionele inbedding niet optimaal toegerust. Vanuit die positie kon ook slechts institutionele ondersteuning worden gegeven aan de onder het landbouwministerie vallende diensten. Het project heeft zeker een positieve invloed gehad op ontwikkelingsprocessen in het gebied en de bevolking staat relatief open voor nieuwe produktietechnieken. De bijdrage aan inkomensverbetering is bescheiden. De milieu-effecten van het project zijn positief. Het areaal dat jaarlijks wordt beschermd door anti-erosieve werken houdt gelijke tred met de jaarlijkse nieuwe ontginningen.

De DGIS-milieubeleidsuitgangspunten hebben bij de opzet van het project geen rol gespeeld. Milieu werd slechts gezien als fysiek potentieel ter verhoging van de landbouwproductie. Waarschijnlijk doordat de realiteit van de milieuproblematiek in de regio zich minder opdrong, werd niet zoals bij PEDI vanuit het veld vorm gegeven aan een of meerdere milieubeleidslijnen. Het voorkomen van negatieve effecten kreeg, ondanks een uitgebreid mechanisatieprogramma en financiering van een dam, geen aandacht. Positieve interventies werden na een evaluatiemissie (waaraan een ecooloog deelnam) toegevoegd, geïntegreerd met de overige (landbouw)activiteiten. Institutionele ondersteuning had geen betrekking op milieuaspecten.

Hoewel het proces van overexploitatie en degradatie minder ver is, en de agro-ecologische uitgangspunten gunstiger is, zijn de knelpunten voor een duurzame ontwikkeling voor de regio gelijk aan die van Sanmantenga (bevolkingsgroei en eenzijdige economische activiteit). De beoordeling vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling is ook overeenkomstig. Hoewel meer nagestreefd dan bij PEDI, is de bijdrage aan economische diversificatie te gering om de afhankelijkheid van de landbouwsector te laten afnemen. Ook de bevolkingstocname wordt niet beïnvloed. Het beïnvloeden van deze factoren is gezien de institutionele inbedding van het project niet te verwachten. In tegenstelling tot PEDI kan echter niet worden gezegd dat binnen de landbouwsector alle activiteiten worden ondernomen die mogelijk zijn. De geïntroduceerde technieken zijn op langere termijn onvoldoende om de landbouwproductie evenredig met de bevolkingsgroei te doen toenemen. De plaats van de veehouderijsector in het geheel blijft onduidelijk. De gerealiseerde verhoging van de draagkracht, alleen op basis van sedentair vee, is niet duurzaam doordat wordt ingeteerd op de bodemvruchtbaarheid van de graslanden. Juist in deze zone, met een hogere neerslag, met marktgewassen, met een goede infrastructuur en ontsluiting naar de hoofdstad, kunnen in combinatie

met technieken uit de lage-investeringslandbouw externe inputs een rol spelen. Het project is niet gericht op deze mogelijkheden.

4.3.3. *Projet Bois de Villages*

Het dorpsbossenprogramma is een onderdeel van het ministerie voor milieu en toerisme, dat in het hele land wordt uitgevoerd. Nederland financiert het in vijf provincies, waaronder Sanmantenga (Mossi-plateau). Voor een beschrijving van de regio wordt verwezen naar paragraaf 4.3.1.

De natuurlijke vegetatie in Sanmantenga, een dichte struiksavanne, is met uitzondering van enkele geïsoleerde plaatsen sterk gedegradeerd. De houtproductie van de natuurlijke vegetatie overtreft nog steeds de vraag naar brandhout voor huishoudelijk gebruik, met uitzondering van de omgeving rond de provinciehoofdstad Kaya. In de provincie liggen twee nationale bosreservaten, en een deel van een derde.

Nederland is vanaf 1979 betrokken bij het project en heeft sindsdien f 29,2 miljoen bijgedragen. Vanuit de toen gehanteerde perceptie van milieuproblemen, waarbij brandhoutgebruik en onwetendheid bij de bevolking als hoofdoorzaak werden gezien van de toenemende degradatie, werd een programma opgezet waarin collectieve, dorpsgewijze productie van brandhout, introductie van verbeterde houtoventjes en voorlichting de belangrijkste componenten waren. De Nederlandse bijdrage bestond uit institutionele ondersteuning van het MET (centraal en regionaal), training en opleiding van ambtenaren van de bosdienst en voorlichting en demonstraties op dorpsniveau.

De concrete positieve milieu-effecten van het project, in de zin van hectares aangeplant bos, zijn zowel absoluut als relatief beperkt. Het opstellen van beheersplannen voor de staatsbossen, een activiteit die potentieel een veel groter positief milieu-effect kan sorteren, is tot op heden achterwege gebleven.

Het belangrijkste resultaat van het project bestaat in de inhoudelijke verandering die het dorpsbossenprogramma, op instigatie van deskundigen en evaluatiemissies, in loop der jaren heeft ondergaan. De primaire oorzaken van de problematiek, niet gelegen in brandhoutgebruik en onwetendheid maar in de landbouwpraktijk, zijn geïdentificeerd. Bosbouwactiviteiten zijn daardoor geïntegreerd geraakt met algemene landbouw- en streekontwikkelingsprogramma's, waarbij samenwerking wordt gezocht met andere sectorale overheidsdiensten. Het project neemt in een aantal dorpen deel aan het PNGTV. Parallel hieraan verandert de starre, 'top-down' gerichte aanpak, die inherent is aan het para-militaire karakter van het MET. De strategie van collectieve brandhoutplantages is vervangen door een meer individuele aanpak en eucalyptusaanplant wordt meer en meer vervangen door lokale soorten en fruitbomen en agroforestrysoorten. Steeds meer

activiteiten (dorpskwekerijen, verbeterde houtoventjes) worden overgelaten aan particulier initiatief. Inmiddels is begonnen met het opzetten van een brandhoutvoorzieningsplan voor Kaya. De op regionaal niveau ingezette veranderingen werken (nog) niet voldoende door op centraal niveau; brandhoutproductie lijkt op dit niveau nog steeds als centraal probleem te worden gezien.

Vanaf de identificatie werd expliciet aandacht besteed aan milieu en, hoewel dat beleid indertijd nog niet bestond, werd uitvoering gegeven aan twee van de drie beleidslijnen van het DGIS-milieubeleid (positieve milieu-interventies, institutionele ondersteuning). De invulling van de milieu-aandacht was niet gestoeld op milieugerichte studies of analyses, en sloot aan bij de toen heersende perceptie van de problematiek. Een brede analyse vooraf had het risico van een verkeerde probleemidentificatie, zoals het geval is geweest, kunnen voorkomen. De meerwaarde van een analyse vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling is dat het beheer van natuurlijke vegetatie en het opstellen en maken van beheersplannen voor de bosreservaten integraal onderdeel van de activiteiten wordt. Ook komt meer nadruk te liggen op diversificatie van productiegerichte activiteiten.

Het project toont duidelijk het belang van goede tussentijdse evaluaties en de rol van deskundigen in het veld. Het laat tevens de problemen rond de invulling van het instrument 'institutionele ondersteuning' zien. Ondersteuning van het MET leidt, vanwege de sterk sectorale oriëntatie, niet automatisch tot een beter milieugebruik en een meer duurzame ontwikkeling. Lukt het om binnen het milieu ministerie een meer geïntegreerde aanpak van milieuproblemen op gang te brengen, dan ontstaan competentieproblemen met andere sectorministeries en is het de vraag of het milieu ministerie een geschikt institutioneel kader kan blijven bieden.

Duidelijk is dat alleen technische versterking van het ministerie niet duurzaam zal zijn. Het in samenwerking met Zwitserland gefinancierde dorpsbossenproject voorziet, door de grote component 'terugkerende kosten', vrijwel in de volledige overheadkosten van het MET, zowel op centraal niveau als in de provincies. Dat lijkt enerzijds onvermijdelijk, doch zal anderzijds de overname van het project door het MET zeer bemoeilijken.

4.3.4. *Centre National de Sémences Forestières – CNSF*

Het CNSF werd in 1983 opgezet om bosbouwprogramma's en herbebossingsactiviteiten te voorzien van kwalitatief hoogwaardig zaaizaad. In 1986 heeft Nederland de financiering overgenomen (kosten sindsdien f 7,2 miljoen). Het centrum maakt deel uit van het MET en bestaat uit een onderzoeksstation met speciale opslagcapaciteit in de hoofdstad en vijf regionale stations. Naast onderzoek naar verbetering van zaadkwaliteit en kieming door middel van selectieprogramma's, richt het centrum zich op de oogst en verkoop van verbeterde zaden. De onderzoekspoot

is volledig afhankelijk van externe financiering terwijl de productie-afdeling sinds kort financieel zelfstandig draait. Het CNSF voorziet in 80% van de nationale vraag naar boomzaden. Verplichte afnemers zijn de nationale bosdienst en projecten; een deel gaat naar het buitenland.

De ontwikkelingen binnen het centrum vertonen hetzelfde beeld als andere bij het MET ingekaderde projecten als bijvoorbeeld het project Bois de Villages. Binnen de starre, voor het MET karakteristieke 'top-down' benadering ontstaat, mede door toedoen van deskundigen, langzaam aan ruimte voor inbreng vanuit het veld waardoor een betere aansluiting ontstaat bij de problematiek. Het meest duidelijk valt dit te constateren bij de productie-afdeling; het aanbod verschuift van brandhoutsoorten naar lokale soorten, fruitbomen en agroforestrysoorten. Binnen de onderzoeksafdeling speelt gebruikersparticipatie, bijvoorbeeld door toevoeging van door de boer gewenste planteigenschappen als selectiecriteria, (nog) geen rol.

De uiteindelijke impact van het centrum op het milieu is niet eenvoudig in te schatten. De beschikbaarheid van beter zaad zal op lange termijn bijdragen aan betere resultaten van boomplantactiviteiten. Het concrete effect wordt echter bepaald door de capaciteit van andere uitvoerende diensten om uit dat zaad zaailingen te kweken en met die zaailingen tot succesvolle boomaanplant te komen. Verbetering van kwekerijtechnieken, opleiding van kwekerijpersoneel enzovoort vallen, behoudens enkele cursussen voor de eigen regionale centra, buiten de huidige taakstelling van het centrum. De impact zou wellicht kunnen worden vergroot als de tendens tot aansluiten bij lokale initiatieven en de kennis over behoeften wordt versterkt.

Het belangrijkste effect op korte tot middellange termijn van het CNSF-project is het vergroten van de interesse en het belang van boeren in het planten van bomen voor fruit en hout. Hierdoor wordt bijgedragen aan produktdiversificatie en vergroting van de bestaanszekerheid.

Het project is volledig in lijn met het DGIS-milieubeleid; het versterkt een specifiek milieu-instituut en geeft positieve aandacht aan het milieu.

Het CNSF vormt een kleine, maar nuttige schakel in de keten van noodzakelijke interventies die gezamenlijk moeten leiden tot duurzame ontwikkeling. Het pakt weliswaar niet de oorzaken van milieudegradatie aan – en is daar ook niet voor bedoeld – maar levert het basismateriaal waarmee de kans op herstel van de natuurlijke vegetatie wordt vergroot. Gezien het tempo waarin de achteruitgang van de vegetatie in Burkina Faso plaatsvindt kan het CNSF, met zijn geavanceerde opslagcapaciteit, in de toekomst een rol spelen bij het behoud van biodiversiteit.

De afdeling zaadproductie van het CNSF kan in principe financieel zelfstandig opereren. Dat zou tot concurrentie kunnen leiden met het particulier initiatief

op lokaal niveau, en dus kunnen conflicteren met het nationale beleid, dat zelfvoorziening in boomzaad door dorpen stimuleert. Het zelfvoorzieningspotentieel voor boomzaden in de dorpen is aanzienlijk en direct gebruik van zaad blijkt soms efficiënter en doeltreffender te zijn dan oogst en verspreiding via de regionale takken van het CNSF. Het CNSF kan een leidende rol spelen in training, onderzoek en onderwijs met betrekking tot verschillende milieuthema's, en schept de randvoorwaarden voor duurzame ontwikkeling. De uiteindelijke bijdrage aan duurzame ontwikkeling hangt echter mede af van de manier waarop, onder andere door herdefiniëring van taken, het genoemde conflict tussen financiële beklijfbaarheid van het CNSF en zelfvoorziening op dorpsniveau wordt opgelost.

4.3.5. *Cooperation Interuniversitaire Ouagadougou-Groningen*

Het sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek (TOO) financiert sinds 1984 een samenwerkingsverband tussen de Universiteit van Ouagadougou en de Universiteit van Groningen. Het project omvat drie onderdelen, waaronder de cursus Biologie/Ecologie, die in dit veldonderzoek is bekeken. De totale kosten bedragen tot nu toe f 10,3 miljoen waarvan f 2,3 miljoen voor de Ecologiecursus.

Het ecologie-onderwijs is in de eerste twee cycli hoofdzakelijk universeel en theoretisch-wetenschappelijk van aard. De in de derde cyclus gegeven cursus heeft betrekking op mondiale milieuproblematiek. De onderwerpen van de doctoraal-onderzoeken zijn, hoewel niet gericht op de meest relevante milieuproblemen, meer toegesneden op de Burkinese situatie. De afgestudeerden vinden vooral werk in het onderwijs en nauwelijks bij uitvoerende instituten. Samenwerking met andere Nederlandse projecten, via praktijkstages bij rurale ontwikkelingsprogramma's, was voorzien, maar is tot op heden niet gerealiseerd.

De directe bijdrage van het project op korte en middellange termijn aan institutionele ontwikkeling op uitvoerend en beleidsmakend terrein is gering. Het project is ook niet vanuit dergelijke doelstellingen opgezet; zoals in hoofdstuk 7 wordt beschreven, worden in het TOO-sectorbeleid weinig eisen gesteld aan de aandacht voor milieu. Wel zouden op lange termijn effecten verwacht kunnen worden in de vorm van een toename van milieubewustzijn in verschillende lagen van de Burkinese bevolking; dat zou een belangrijk effect kunnen zijn.

Vanuit een algemene optiek kan de opbouw van een universitair apparaat en het ontwikkelen van een opleiding Ecologie een positieve zaak zijn. Vanuit de OS-doelstellingen ligt de vraag voor de hand wat in Burkina Faso de rol en bijdrage van een universiteit moet zijn in het ontwikkelingsproces van het land. Moeten opleidingen, met name de doctoraalonderzoeken, niet meer direct aansluiten bij

de belangrijkste milieu- en ontwikkelingsproblemen van het eigen land en een bijdrage leveren aan het oplossen ervan? Binnen de huidige invulling van de samenwerking is deze vraag niet duidelijk gesteld, hetgeen mede een gevolg is van de in hoofdstuk 7 beschreven beperkte milieu-ambities van het sectorbeleid voor de universitaire samenwerking.

4.3.6. *École Inter-États de l'Équipement Rural – EIER*

Het regionaal trainingsinstituut EIER verzorgt opleidingen, bijscholing en onderzoek op het gebied van de technische aspecten van rurale watervoorziening, zowel voor landbouw als voor huishoudelijk gebruik. Het DGIS-programma Directe Steun aan Opleidingsinstellingen in Ontwikkelingslanden (DPO/DSO) financiert sinds 1981, voor een totaalbedrag van f 1,7 miljoen, beurzen. Deze worden verleend voor de cursussen 'Landbouwkundige hydrologie' en 'Inventarisatie en monitoring van grond- en oppervlaktewater'. De opleiding richt zich op uitvoerende kaderfuncties in plattelandsontwikkelingsprogramma's. Aanvullend wordt voor de lagere kaders het instituut FTSHER door DPO/DSO ondersteund. De Nederlandse steun is alleen van financiële aard; DPO heeft bewust gekozen voor delegatie van inhoudelijke verantwoordelijkheid.

De inhoud van de cursussen is vooral theoretisch-technisch en nauwelijks praktisch van aard. In de door Nederland ondersteunde cursussen komt milieu zijdelings aan de orde via onderwerpen als bodembescherming en -conservering. Milieu-effecten, die bijvoorbeeld bij de aanleg van kleine en grote dammen toch geen geringe rol spelen, komen niet aan de orde, evenmin als de sociaal-economische context. De technieken op zich worden, ondanks de veranderde inzichten op dit terrein, niet ter discussie gesteld; het uitvoeren van geïntegreerde haalbaarheids- en effectstudies met alternatieve opties behoort niet tot de leerstof. De puur technische en westers georiënteerde benadering versterkt het in West-Afrika algemene 'top-down' beleid van overheidsinstanties en draagt niet bij aan een vergroting van de kennis van problemen van het Westafrikaanse platteland.

Gebrek aan goed opgeleid kader is een knelpunt in Burkina Faso en interdependentie met de rest van het DGIS-programma (Valleé du Kou, ONBAH, Waterbalansstudie) heeft een rol gespeeld bij de keuze voor ondersteuning van EIER. Door de kwalitatieve invulling van de cursussen en het niet doorwerken van veranderde inzichten in de rurale problematiek heeft de ondersteuning noch op het institutionele vlak, noch op het vlak van ondersteuning naar andere projecten toe positief gewerkt.

De projectresultaten beantwoorden noch aan het DGIS-milieubeleid, noch aan het algemene DGIS-beleid.

De potentiële bijdrage van EIER aan duurzame ontwikkeling is, doordat de cursussen niet bijdragen aan een beter begrip van de knelpunten voor ontwikkeling, eveneens beperkt. Het op zich waardevolle instrument van het beurzenprogramma is in het geval van EIER, gezien vanuit een perspectief van milieu en duurzame ontwikkeling, weinig effectief gebruikt en had door aandacht voor milieu-aspecten beter kunnen worden benut.

4.3.7. Office National des Barrages et des Amenagements Hydro-Agricoles – ONBAH

Nederland heeft van 1985 tot 1990 technische en institutionele ondersteuning gegeven aan het ONBAH, de overheidsdienst verantwoordelijk voor ontwerp en constructie van dammen voor landbouwkundig en huishoudelijk gebruik. Daarnaast werden studies uitgevoerd en rehabilitatie, onderhoud en nieuwbouw van dammen gefinancierd (totale kosten van het project f 21,6 miljoen). Sindsdien opereert ONBAH als zelfstandig ingenieursbureau.

Het project bevindt zich in een zeer milieurelevante sector, maar geeft op geen enkele wijze uitvoering aan het DGIS-milieubeleid. De institutionele ondersteuning heeft geen betrekking gehad op milieu-aspecten. Milieu wordt niet in ontwerp en uitvoering van dammen geïncorporeerd. De negatieve effecten, verlies van houtopstanden, verlies van droge-tijd-weides, waterverliezen door evaporatie, effecten benedenstrooms enzovoorts worden niet in de kosten/baten-analyse betrokken, net zomin als nulopties. Bij lokatiekeuze spelen mogelijke positieve effecten (verbeterde waterinfiltratie en aanvulling grondwater) evenmin een rol, terwijl ook mitigerende maatregelen geen aandacht krijgen.

Uitvoering van de milieubeleidslijnen had grotendeels tegemoet kunnen komen aan de genoemde kanttekeningen bij het werk van ONBAH. Met name op institutioneel gebied was winst te behalen: als 'jong en groeiend' instituut stond ONBAH open voor nieuwe ideeën en het incorporeren van milieu-overwegingen in de analyses zou geleid hebben tot meer aandacht voor milieu-effecten.

Landbouwontwikkeling door middel van dammenbouw is in Burkina Faso een politieke keuze en het invoeren van milieu-toetsingsprocedures voor de ONBAH-dammen had waarschijnlijk niet voorkomen dat de dammen waren gebouwd. Dergelijke procedures zouden wel de gaten (nuloptie, milieukosten) hebben laten zien in de door ONBAH gehanteerde analyses en tot mitigerende maatregelen hebben kunnen leiden.

De belangrijkste vraag vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling wordt daarmee nog niet gesteld. Speelt dammenbouw een rol bij de vergroting van de duurzaamheid van het productiesysteem en wordt optimaal gebruik gemaakt van de natuurlijke hulpbronnen? Hoewel negatieve effecten van de ONBAH-dammen

beperkt lijken en de verhoging van de exploitatiedruk op het milieu gering, moeten beide vragen negatief worden beantwoord. Watergebrek is vrijwel nergens in Burkina het belangrijkste knelpunt voor landbouwontwikkeling. Aanvulling van grondwatervoorraden kan beter en kostenefficiënter worden bereikt door filterdijkjes in een heel stroomgebied. Tegenover het meest positieve effect, een beperkte inkomensverbetering door geïrrigeerde groententeelt, staan inkomensverlies aan veehouderijkant, vaak definitief verlies van de meest vruchtbare valleibodems, toename van watergebonden ziektes en negatieve milieu-effecten.

Het project geeft een goed beeld van de verschillen die kunnen liggen tussen een volledige uitvoering van het DGIS-milieubeleid en het handelen vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling. Het milieubeleid stelt de keuze voor een bepaalde interventie niet ter discussie, maar stimuleert binnen de gemaakte keuze op projectniveau meer aandacht voor milieu. Vanuit een analyse in termen van duurzame ontwikkeling wordt de keuze op beleidsniveau ter discussie gesteld en zou ondersteuning van ONBAH niet voor de hand hebben gelegen.

4.3.8. *Vallée du Kou*

Nederland financiert sinds 1980 de rehabilitatie van het in 1970 gebouwde irrigatiestelsel (kosten f 12,5 miljoen) in de Kou-vallei. Het betreft technische assistentie bij de opzet, het functioneren en de verzelfstandiging van de beherende coöperatie.

Het water voor irrigatie is afkomstig uit de Kou-rivier, tevens de belangrijkste waterbron voor het nabijgelegen Bobo Dioulasso, de op één na grootste stad van Burkina Faso. De Kou-vallei, vroeger een moeras en in gebruik als droge-tijd-weide bij nomaden, is nu zeer dicht bevolkt en trekt nog steeds mensen aan van het Mossi-plateau. Dit heeft geleid tot een zeer intensief landgebruik in een straal van circa 15 kilometer rond het irrigatiegebied en binnen een omtrek van 5 kilometer zijn tekenen van overexploitatie zichtbaar. Op de geïrrigeerde akkers is verbouw van rijst verplicht. De oogst wordt tegen een vaste prijs opgekocht door de coöperatie en tegen een gesubsidieerde prijs doorverkocht aan de staat.

Met betrekking tot de negatieve milieu-effecten op lange termijn heeft de aanleg van het irrigatiegebied bijgedragen aan de concentratie en versnelling van landdegradatieprocessen, die zonder het project weliswaar ook, maar in langzamer tempo zouden zijn verlopen.

Verhoging van de voedselproductie door middel van geïrrigeerde landbouw is in Burkina Faso een politieke keuze, waarbij milieu-overwegingen geen rol spelen. Een milieutoetsingsprocedure in de identificatiefase zou, evenals bij de ONBAH-dammen, waarschijnlijk niet tot een andere keuze hebben geleid. De aanleg van het irrigatiegebied dateert van voor de Nederlandse betrokkenheid en

de veroorzaakte negatieve milieu-effecten waren dan ook op geen enkele wijze door de Nederlandse milieubeleidsuitgangspunten te beïnvloeden geweest.

In de 'Nederlandse fase' zijn deze uitgangspunten evenmin geïncorporeerd, maar heeft milieu, binnen de gegeven situatie, door inbreng van de Nederlandse deskundigen wel aandacht gekregen. Behalve institutionele ondersteuning op productie-technisch gebied vindt kennisoverdracht plaats op milieugebied. Concreet heeft dit geleid tot het beperken van beïnvloedbare negatieve effecten (beperking pesticiden- en insecticidegebruik). Enkele activiteiten hebben een positief effect op het milieu (bodemverbetering door compostering, bescherming van de nog in het gebied voorkomende nijlpaarden).

Het irrigatiegebied draagt ontegenzeggelijk bij aan vergroting van bestaanszekerheid. De inkomenseffecten zijn echter kunstmatig en kwetsbaar. Daalt of vervalt de overheidssubsidie op rijst en worden de lange-termijnkosten van het irrigatiestelsel doorberekend aan de boeren, dan daalt de economische rentabiliteit vrijwel tot nul. De positieve effecten staan bovendien onder druk; door stijging van het bevolkingsaantal en vergroting van de huishoudens dreigt terugkeer naar een zelfvoorzienende economie; regenafhankelijke akkers en sedentair vee worden steeds belangrijker. Een ander probleem vormt de watertoevoer. De prioriteit ligt in eerste instantie bij de stad. Voor Bobo Dioulasso wordt voor het jaar 2005 een groei in watergebruik verwacht van 60%. In droge jaren kampt het irrigatiegebied nu al met watertekort. Een andere potentiële bedreiging vormt de industriële vervuiling vanuit Bobo. Gezien vanuit een breder perspectief is de ontwikkelingsbijdrage van het huidige irrigatiegebied dan ook allerminst duurzaam.

Vanuit een analyse in termen van duurzame ontwikkeling kunnen vraagtekens geplaatst worden bij het steunen van irrigatie-ontwikkeling in Burkina Faso. Gegeven de aanwezigheid van het irrigatiegebied echter, had een analyse op project-niveau meer aandacht kunnen geven aan de voorbereiding van de coöperatie op toekomstige ontwikkelingen, door onderzoek naar een betere benutting van het irrigatiepotentieel. Te denken valt aan haalbaarheidsstudies voor alternatief gebruik van het irrigatiegebied (groenten, fruit) en de teelt van meer water efficiënte gewassen in de droge tijd. Dit had de impact van de Nederlandse ondersteuning aanzienlijk kunnen vergroten.

4.3.9. *Energie de Ménages Urbains – ESMAF*

In 1986 werd door de Wereldbank en UNDP een voorstel gedaan voor technische ondersteuning aan de energiesector in Burkina Faso. Doel van het project was het opstellen van een strategie voor huishoudelijk energiegebruik voor de vier grootste stedelijke centra, uitgaande van een rationeel beheer van natuurlijke houtopstanden, introductie van verbeterde houtoventjes, vervanging van hout door

kerosine en de ontwikkeling van een fiscale politiek om de ontwikkelde strategieën ten uitvoer te kunnen brengen. De eerste fase van het voorstel betrof een studiefase en een voorlichtingscampagne. De tweede fase omvatte de verspreiding van de kacheltjes, het opstellen van een beheersplan voor natuurlijke houtopstanden en van een strategie voor huishoudelijk energiegebruik voor de vier grootste urbane centra. Op verzoek van WB/UNDP besloot DGIS/PL-c tot cofinanciering van de tweede fase. Het project werd uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van WB-ESMAP, met het MET als counterpartorganisatie.

Al tijdens de voorbereidingsfase van het project ontstonden zowel van de zijde van Burkina Faso als vanuit de in Nederland ingestelde project-adviescommissie bezwaren. De Burkinese overheid was van mening dat dit project niet op één lijn lag met de eigen overheidspolitiek (waaronder het dorpsbossenproject) en dat het project de hiermee behaalde resultaten negatief zou beïnvloeden. De adviescommissie deelde de bezwaren, en adviseerde positief onder voorbehoud van een aantal aanpassingen in de projectopzet.

Het zou interessant zijn geweest dit project in de veldmissie te betrekken, hetgeen ook de bedoeling is geweest. Het bleek echter onmogelijk – in Burkina Faso, op de ambassade en bij het PL-c-bureau – om verdere informatie over het project te verkrijgen. Het is niet gelukt in Burkina Faso bij het project betrokken ambtenaren te spreken te krijgen. Het enige dat met zekerheid is komen vast te staan is dat het project heeft geleid tot een aantal rapporten, onder andere over de energiebehoefte van Ouagadougou, Bobo Dioulasso, Koudougou en Ouahigouya. De Burkinese overheid bleek zeer ontevreden over de resultaten en de gedane aanbevelingen en heeft de voorgestelde volgende fasen geweigerd.

4.4. Analyse in termen van het DGIS-milieubeleid

Voor alle in het veldonderzoek betrokken projecten geldt dat de identificatie en formulering dateren van voor het DGIS-milieubeleid. De drie milieubeleidslijnen hebben geen expliciete en sturende rol gespeeld, althans niet bij de aanvang van de projecten. Toch geven op één na alle onderzochte projecten uitvoering aan één of meerdere milieubeleidslijnen. Gezien de meerjarige betrokkenheid van Nederland bij de onderzochte projecten, is het interessant om na te gaan in hoeverre de voortgaande beleidsontwikkeling hierbij een rol heeft gespeeld en welke andere factoren van invloed zijn geweest.

4.4.1. *Strookt het programma met het DGIS-milieubeleid?*

Negatieve effecten

Ondanks het feit dat door geen van de projecten actief uitvoering wordt gegeven aan de eerste milieubeleidslijn, kan van zes onderzochte projecten worden gesteld dat er op korte termijn geen negatieve effecten optreden. Alleen het project Vallée du Kou en het ONBAH-dammenproject hebben, zij het op beperkte schaal, wel negatieve milieu-effecten. Beiden behoren tot het type projecten waarbij milieu geen aandacht heeft gekregen. Bij het streekontwikkelingsproject Manga (UP-3) werden de mogelijke negatieve effecten pas onderkend en bijgesteld nadat, onder invloed van externe advisering, aandacht voor milieu werd geëxpliciteerd. Bij de overige projecten is milieu al bij de aanvang aandachtspunt. Explicitering van milieu-aandacht bij de projectopzet speelt een belangrijke rol bij het verkleinen van de kans op negatieve effecten.

Institutionele versterking

Institutionele ondersteuning heeft op centraal en regionaal niveau plaatsgevonden, zowel bij die instituties die specifieke verantwoordelijkheid dragen voor het milieu als binnen andere milieurelevante instituties. Er bestaat een relatie tussen de mate waarin milieu-aandacht in de projectdoelstellingen is geëxpliciteerd en de mate waarin milieu-aandacht wordt geïntegreerd in de institutionele ondersteuning. Het meest succesvol is de ondersteuning bij de drie projecten die als positieve milieu-interventies zijn opgezet (Bois de Villages, CNSF en de ondersteuning van de Universiteit van Ouagadougou). Het universiteitsproject laat zien dat door ondersteuning van specifieke milieu-instanties niet automatisch OS-milieudoelstellingen worden gediend. PEDI geeft zowel op het planningsniveau als binnen de relevante sectorale diensten versterking op milieugebied. Waar milieu-aandacht in aanvang heeft ontbroken, blijken externe advisering (UP-3) of kennis en belangstelling van deskundigen (Vallée du Kou) bepalend te zijn voor dit aspect. Vanuit het eigen institutionele kader bleef bij UP-3 de ondersteuning beperkt tot het landbouwministerie. Alleen bij ONBAH en FIFR, projecten waarin de milieu-aandacht niet is geëxpliciteerd, is ondersteuning beperkt gebleven tot technische kennisoverdracht.

Positieve milieu-interventies

Positieve milieu-interventies worden zowel zelfstandig geëntameerd als geïntegreerd in projecten. Drie van de onderzochte projecten zijn opgezet als specifieke milieu-interventie (Bois de Villages, CNSF, universiteitsproject) en drie van de overige projecten hebben positieve milieu-interventies in hun pakket. De specifieke milieu-interventies werden geïnitieerd vanuit een algemeen landenbeleid waarin milieu-aandacht was geïntegreerd. Bij PEDI waren al in aanvang positieve milieu-interventies voorzien, die vanuit de realiteit van het veld en door inzet van de deskundigen verder werden uitgebouwd. Bij UP-3 waren geen positieve

interventies voorzien, maar na explicitering van de milieu-aandacht werden ze in het activiteitenpakket geïntegreerd. Bij Vallée du Kou werden ze ingebracht door de deskundigen.

4.4.2. Wat heeft het milieubeleid bijgedragen?

Identificatie

De sterke verwevenheid van algemene ontwikkelingsproblematiek en milieuproblematiek in de Sahel is al vroeg onderkend en aandacht voor milieu is altijd geïntegreerd geweest in het landenbeleid ten aanzien van Burkina Faso (4.2.4). Dit heeft, ook al voordat er sprake was van een specifiek milieubeleid, geleid tot de identificatie van projecten waar milieu-aandacht was geïntegreerd in de projectopzet en tot projecten die milieubescherming tot specifiek doel hadden.

Toetsingscriteria

Beoordeling van projecten vond plaats op grond van toetsingscriteria die afkomstig waren uit de toen aanwezige kennis en opvattingen over de aard van de problematiek en het mede door CILSS en Club du Sahel ingevulde analysekader. Dit leidde tot projecten als Bois de Villages, PEDI en CNSF, maar ook tot vooral door de Burkinese overheid gewenste projecten als Vallée du Kou en ONBAH. Nieuwe uit onderzoek en veldervaring beschikbaar gekomen kennis en inzichten werden vertaald naar een realistischer analysekader voor het landenbeleid. De hieraan ontleende criteria op beleidsniveau hebben bijvoorbeeld geleid tot terugtrekking uit de irrigatiesector en uit de – niet in het onderzoek betrokken – slachthuissector. De vanuit het milieubeleid gehanteerde criteria op projectniveau speelden hierbij geen rol.

Monitoring en bijsturing

Met uitzondering van ONBAH, EIER en het universiteitsproject hebben alle projecten tussentijds bijstellingen ondergaan ten gunste van het milieu.

Het merendeel van deze bijstellingen is geïnitieerd door monitoring in het veld, waarbij de aanwezige deskundigen een belangrijke rol speelden (PEDI, Vallée du Kou, CNSF, Bois de Villages). Externe advisering (evaluatiemissies) heeft in het geval van PEDI en Bois de Villages de al ingezette bijstellingen versterkt, terwijl bij UP-3 een aanzet werd gegeven voor het onderkennen van de milieugerelateerde problematiek en van de daaruit voortvloeiende randvoorwaarden voor de projectactiviteiten. De sectordeskundige Plattelandsontwikkeling is vanuit eigen kennis en ervaring actief sturend opgetreden.

Bijsturing kan niet uitsluitend aan formele doorwerking van het milieubeleid worden toegeschreven, aangezien geen van de geïnterviewde projectleiders of deskundigen van dit beleid op de hoogte bleek.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande mag worden geconcludeerd dat de onderzochte projecten, althans formeel, weinig door het DGIS-milieubeleid en de milieubeleidslijnen zijn beïnvloed. Dat er in feite sprake is van een beleidsuitvoering 'avant la lettre' kan worden verklaard uit de wijze waarop milieu-aandacht van meet af aan geïntegreerd is geweest in het algemene landenbeleid en is betrokken bij de beleidskeuzes. Op grond van de ervaringen in het Burkina-onderzoek kan men concluderen dat voor de uitvoering van een milieubeleid de integratie van milieu in het landenbeleid van wezenlijk belang is.

Het onderzoek laat ook zien dat de kwaliteit van de milieu-aandacht wordt bepaald door de kwaliteit van de probleemanalyse. In dit geval hebben andere organisaties een rol gespeeld bij het formuleren van een goed analysekader, maar de door het milieubeleid geïnitieerde beleidsondersteunende maatregelen (milieu-profiel, sectordeskundigen, opleiding) hadden een rol kunnen spelen indien ze bij aanvang aanwezig waren geweest.

Explicitering van aandacht voor milieu is tevens van invloed op de mate waarin in het veld de beleidsuitgangspunten worden geïncorporeerd.

Vanuit de praktijk krijgen de positieve milieu-interventies de meeste aandacht. Naarmate de milieuproblematiek zich sterker in het veld opdringt, verloopt incorporatie van dit uitgangspunt sneller (vergelijk PEDI en UP-3).

Institutionele ondersteuning wordt vanuit het veld in mindere mate geïnitieerd.

Aandacht voor eigen negatieve milieu-effecten is vrijwel achterwege gebleven. Dit pleit voor een milieutoetsingsprocedure, waarbij moet worden aangetekend dat naarmate de beleidsontwikkeling vordert, de toetsingsprocedure aan belang zal inboeten dan wel eenvoudiger zal worden.

Hoewel speculatief, kan worden gesteld dat een meer stringente uitvoering van de milieubeleidslijnen voor de onderzochte projecten het meest effect zou hebben gehad op het vlak van het voorkomen van negatieve milieu-effecten. De beleidslijnen zouden in dit verband met name van invloed hebben kunnen zijn op de werkwijze van ONBAH, de financiering van dammen door UP-3 en de keuze voor eucalyptusaanplant bij diverse projecten, terwijl in het project Vallée du Kou het pesticidengebruik eerder ter discussie zou zijn gesteld.

4.5. Betekenis in termen van duurzame ontwikkeling

Het ligt in de rede te verwachten dat toepassing van de DGIS-milieubeleidslijnen zal bijdragen aan een verdere kwaliteitsverbetering van de projecten, met name wat betreft het voorkomen van negatieve effecten. Wat heeft een analyse in termen van duurzame ontwikkeling hier in Burkina Faso nog aan toe te voegen en waarin liggen de verschillen?

Vanuit een optiek van duurzame ontwikkeling worden vragen gesteld die vanuit het huidige (milieu)beleid in Burkina Faso niet centraal staan. Vragen als:

- draagt het project bij aan een ontwikkeling die niet leidt tot aantasting van het natuurlijk kapitaal of verkleining van de milieugebruiksruimte?
- draagt het project bij aan een zodanige ontwikkeling dat geen verkwisting of sub-optimaal gebruik van natuurlijk kapitaal plaatsvindt?

De antwoorden zullen, zowel in Burkina Faso als bij donoren, niet alleen van invloed zijn op beleidsniveau en de te maken beleidskeuzes, maar ook op projectniveau. In beide gevallen gaat het niet zozeer om grote veranderingen, maar om optimale benutting van de mogelijkheden.

Beleidsniveau

De huidige beleidsvoornemens (paragraaf 4.2.4) omvatten de elementen die noodzakelijk zijn voor een perspectief van duurzame ontwikkeling, zoals in dit onderzoek omschreven. Vanuit de huidige analyse ligt het accent bij de uitwerking echter sterk bij de beleidsvoornemens 'voedselproductie en voedselzekerheid', 'herstel ecologisch evenwicht' en 'watervoorziening'. Als de in het regiobeleidsplan gehanteerde probleemanalyse vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling was uitgewerkt, dan zou bijvoorbeeld meer nadruk komen te liggen op uitwerking van beleidsvoornemens als 'het ondersteunen van een overheidsbeleid dat daadwerkelijk is gericht op herstructurering van de economie' en 'formulering van een nationaal bevolkingsbeleid', uitgaande van de veronderstelling dat hier mogelijkheden voor waren. Hierdoor worden, althans in theorie, de sleutelfactoren voor een meer duurzame ontwikkeling beïnvloed die met het huidige beleid worden gemist. ONBAH en Vallée du Kou zouden vanuit deze optiek niet zijn geëntameerd.

Een perspectief van duurzame ontwikkeling zou tevens hebben geleid tot een aandachtsverschuiving binnen de huidige regiokeuze, ten gunste van evenwichts/immigratiezones waaronder de Volta-valleien. Nu is een belangrijk deel van de inspanningen geconcentreerd geweest op het Mossi-plateau – gezien de ernst van de problematiek in deze degradatie/emigratiezone en de relatie met de armoededoelstelling een logische en noodzakelijke stap. Maar om te voorkomen dat de overige regio's dezelfde weg gaan als het Mossi-plateau, is het zoeken naar ontwikkelingsmodellen hier urgent en kan uitbreiding van activiteiten en onderzoek in deze regio's op lange termijn effectief zijn.

Een dergelijk perspectief zou ook hebben kunnen leiden tot een meer regio-gebonden identificatie van activiteiten. De gunstiger uitgangspositie (klimatologisch, ecologisch, infrastructureel etc.) van de Volta-regio schept andere mogelijkheden en dwingt tot activiteiten in meer en andere sectoren dan op het Mossi-plateau, maar tot een andere aanpak per sector. Een pakket dat in de context van PEDI het maximaal haalbare is, is voor UP-3 onvoldoende en laat kansen onbenut. Pasklare oplossingen zijn er (nog) niet; nader onderzoek lijkt van belang. Samenwerking met het TOO-programma lijkt in dit verband opportuun.

Projectniveau

Uit de projectanalyses blijkt dat er verschillen zijn tussen de beoordeling vanuit DGIS-(milieu)beleid en een beoordeling vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling. Een project als Vallée du Kou, dat vanuit de armoededoelstelling positief scoort, blijkt niet op één lijn te liggen met duurzame ontwikkeling. De positieve milieu-effecten van PEDI en UP-3 worden gerealiseerd ten koste van het natuurlijk kapitaal in de regio, en zijn op lange termijn niet duurzaam. ONBAH draagt bij aan suboptimaal gebruik van natuurlijk kapitaal en Bois de Villages zou meer afgestemd kunnen worden op het beheer daarvan.

Niet alle interventies kunnen en moeten de fundamentele processen die tot milieudegradatie leiden beïnvloeden. Hier speelt vooral de verbreding van sectoren op beleidsniveau een rol. Maar Vallée du Kou, ONBAH, CNSF, Bois de Villages en UP-3 laten zien dat binnen de unisectorale aanpak de wel aanwezige mogelijkheden tot een grotere bijdrage niet benut worden, of kunnen worden.

4.6. Beleidsissues die uit het veldonderzoek naar voren komen

Milieuproblemen in Burkina Faso zijn niet op te lossen door milieu als sector te benaderen, met specifieke milieuprojecten. Uit de voorgaande paragrafen zal duidelijk zijn dat de milieuproblematiek in Burkina Faso alleen vanuit een brede, multi-sectorale aanpak kan worden benaderd. Specifieke milieuprojecten kunnen een katalyserende rol spelen, maar lopen het risico weinig effectief te blijven, doordat ze zelden de achterliggende oorzaken raken. Dat risico wordt verkleind als specifieke milieuprojecten zijn opgezet vanuit een brede analyse van de milieuproblematiek, in die zin dat rekening wordt gehouden met andere relevante sectoren. De specifieke milieuprojecten in het veldonderzoek waren alle sectoraal in opzet en aanpak en kregen pas enige betekenis nadat een ontwikkeling werd doorgemaakt naar een meer geïntegreerde aanpak met andere sectoren.

De noodzaak van analyses op hogere beleidsniveaus. Bij vrijwel alle onderzochte projecten blijkt dat milieu-aandacht op projectniveau redelijk is geïntegreerd, maar juist op hogere beleidsniveaus (regionaal en nationaal) zijn milieu-overwegingen niet in het algemene ontwikkelingsbeleid geïntegreerd en zijn ze niet sturend in de beleidskeuzes. Deels wordt uitgegaan van een onjuiste analyse van de relatie tussen milieu en ontwikkeling. Een integrale aanpak van milieuproblemen en ontwikkelingsproblemen is in een dergelijke beleidsomgeving niet mogelijk, en het huidige overheidsbeleid is niet in staat een gunstiger omgeving te scheppen. Donorassistentie is in deze sfeer gewenst. Maar ook bij de meeste donoren ontbreekt een dergelijke analyse als basis voor het eigen beleid. De vrijwel uniforme opstelling van donoren in beleid en sectorkeuze, in lijn met het overheidsbeleid, stimuleert nauwelijks de noodzakelijke veranderingen.

Belang van duurzame ontwikkeling als analysekader. Analyse van het veldonderzoek laat de meerwaarde zien van een analysekader gebaseerd op het begrip duurzame ontwikkeling. Een dergelijke analyse zou de beleidsvorming binnen het DGIS kunnen beïnvloeden, evenals de eruit volgende beleidskeuzes (paragraaf 4.5). Het veldmateriaal laat zien dat ook op projectniveau het bepalen van de betekenis van een project voor het milieu tot andere gevolgtrekkingen leidt wanneer dit analysekader wordt gebruikt.

Belang van explicitering van milieu-aandacht. De ontwikkelingen in het DGIS-programma in Burkina Faso laten zien dat explicitering van milieu-aandacht in projecten leidt tot een betere bijdrage aan de oplossing van milieuproblemen (paragrafen 4.4.1–2).

Problemen bij inbedding in vakministeries. In een situatie waarin milieuvraagstukken alleen vanuit een multisectorale aanpak kunnen worden benaderd, ontstaan problemen rond de institutionele inbedding. Het veldonderzoek (UP-3, PEDI, Bois de Villages) laat zien dat als milieu-activiteiten worden ingekaderd bij een sectorministerie (milieuministerie, ministerie van landbouw), confrontaties met andere sectorministeries ontstaan en dat al snel de beperkingen van het kader duidelijk worden.

Institutionele ondersteuning. De vraag kan worden gesteld op welk niveau en vanuit welke sector institutionele ondersteuning op milieugebied het meest effectief is. In Burkina Faso is ondersteuning, aansluitend bij de decentralisatiepolitiek, vooral gericht geweest op regionaal niveau. Het project Bois de Villages laat zien dat het noodzakelijk is ook de hogere niveaus in de ondersteuning te betrekken.

Betrokkenheid van de milieugebruikers. Uit de evaluatie blijkt het belang van participatie van de bevolking, zowel bij probleemidentificatie als bij uitvoering van activiteiten. Dit geldt in zijn algemeenheid maar zeker voor positieve milieu-interventies. Pas toen werd aangesloten bij de wensen en de probleemidentificatie van de bevolking kreeg de produktiesector van CNSF succes, werd Bois de Villages effectiever, en kregen de activiteiten van PEDI en UP-3 (spontaan) navolging. De door Vallée du Kou ondernomen herbebossingsactiviteiten werden geen succes doordat de bevolking houttekort niet als probleem ervoer.

Milieugebruikers in Burkina Faso zijn zich over het algemeen zeer goed bewust van de relaties tussen hun eigen handelen en milieudegradatie, maar het ontbreekt hen simpelweg aan alternatieven. Om participatie van de bevolking te realiseren is een meer servicegerichte opstelling van overheidsdiensten noodzakelijk die helpt bij het zoeken naar alternatieven en het leveren van hulpmiddelen bij de realisering daarvan. NGO's kunnen als intermediair daarbij fungeren, maar hebben verder hun eigen rol in het ontwikkelingsproces en kunnen de rol van de overheid niet overnemen.

Relatie armoede en milieudegradatie. In een situatie waar de relatie tussen armoede en milieudegradatie zo sterk is als in Burkina Faso, waar de economische positie van zowel bevolking als overheid zo zwak is, is het niet te verwachten dat de enorme kosten van milieuhervestelling door de bevolking zelf worden gedragen zonder dat daar directe baten voor hen tegenover staan. In dergelijke situaties lijkt een specifieke rol voor donoren weggelegd. Een van de geïnterviewden in Burkina formuleerde de rol van donoren als volgt:

“Natuurlijk is milieu sterk gerelateerd aan economie, maar voorlopig is Burkina Faso nog gepreoccupeerd met eten en huisvesting. Als je leeft in een dergelijk korte-termijn-perspectief worden de door het land en de mensen zelf verworven inkomsten niet in milieu geïnvesteerd en wordt de last van het milieu volledig betaald door donoren, waarbij de huidige donoractiviteiten moeten worden beschouwd als ‘noodhulp’. Pas als milieu in de economische ontwikkeling wordt opgenomen en donoractiviteiten economisch zelfvoorzienend zijn, zal dit veranderen.”

Schaal van de interventie. De kleine schaal van DGIS-projecten voorkomt weliswaar dat er grote negatieve effecten zijn, maar zorgt er ook voor dat de impact van positieve effecten beperkt blijft (vgl. PEDI, UP-3, Bois de Villages).

Belang van onderzoek. De meeste aandacht, zowel bij overheid als bij donoren, is na een aantal mislukte activiteiten in de industriële sector, geconcentreerd geweest op de landbouwontwikkeling. Zowel binnen als buiten deze sector zijn vele zaken nog niet onderzocht. Te denken valt aan mogelijke productiesystemen met LEISA-technieken of met een combinatie van LEISA- en HEISA-technieken, mogelijke industriële ontwikkelingen en ontwikkeling van de informele sector. De dynamiek onder de bevolking is momenteel groot en schept nieuwe mogelijkheden die tot op heden niet nader werden onderzocht. In dit verband kan ook gewezen worden op de belangrijke rol die de resultaten van een door Nederland gefinancierd onderzoek hebben gespeeld bij het verwerven van inzicht in de Sahel-problematiek.

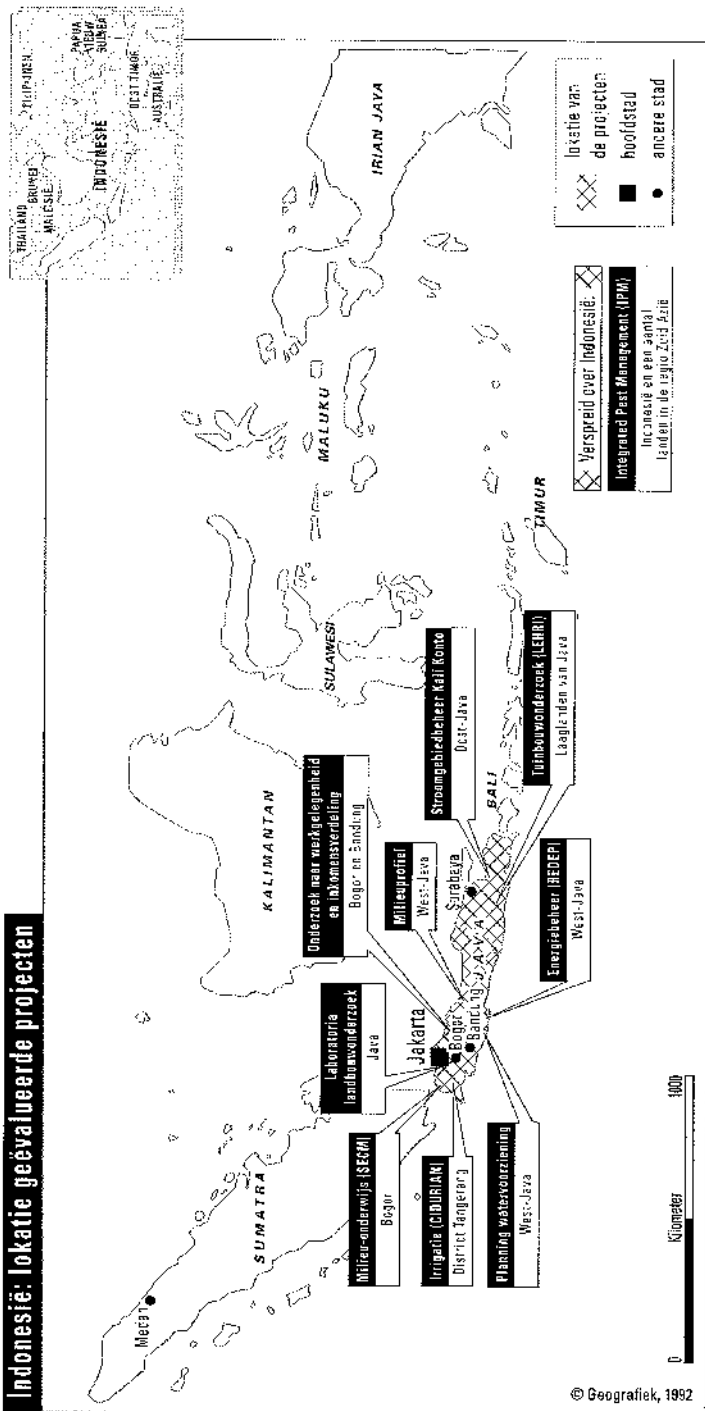
Belang van opleidingen. Op alle niveaus bestaat in Burkina Faso gebrek aan goed opgeleid kader en aan kennis over de relatie tussen milieu- en ontwikkelingsproblematiek. De mogelijkheden die het DGIS heeft om hieraan bij te dragen worden met mate benut.

Het belang van samenhang tussen projecten. Afstemming van het sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek en de andere DGIS-activiteiten in Burkina Faso is wel nagestreefd, maar heeft in de praktijk in slechts één geval gestalte gekregen. Op het gebied van institutionele ontwikkeling zouden er meer mogelijkheden voor afstemming van het landenprogramma en het sectorprogramma geweest zijn.

Belang van monitoring. Tijdens de projectuitvoering hebben monitoring, deskundigheid van de betrokken projectmedewerkers en externe advisering een belang-

rijke rol gespeeld. Niet alleen om onverwachte effecten te kunnen bijsturen, maar ook om projectactiviteiten beter af te stemmen op de realiteit (Bois de Villages, UP-3, Vallée du Kou).

Rol van milieutoetsing. De toepassing van een milieu-effectrapportage is geen garantie dat ongewenste ontwikkelingen met mogelijke negatieve milieu-effecten worden voorkomen. De aanleg van dammen voor irrigatie-ontwikkeling is een politieke keuze van de overheid en de twee projecten uit het veldonderzoek die negatieve milieu-effecten hebben zouden ondanks een dergelijke toetsing toch zijn uitgevoerd.



Hoofdstuk 5 Bevindingen van het veldonderzoek in Indonesië

Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van het veldonderzoek in Indonesië (Hüsken et al., 1990). Anders dan bij de onderzoeken in Burkina Faso en Kenya, zijn alle in Indonesië onderzochte projecten gesitueerd in één regio, namelijk Java. Deze keuze is gemaakt om logistieke redenen; bovendien zijn West- en Oost-Java concentratieregio's van het DGIS en is er een milieuprofiel beschikbaar voor West-Java.

5.1. De milieuproblematiek in Indonesië

Indonesië is een verzameling eilanden met een grote ecologische verscheidenheid. Het land kent ecosystemen die variëren van marinesystemen tot kustzones en verschillende terrestrische ecosystemen. Ongeveer 80% van Indonesië's oppervlakte bestaat uit water. De bevolking is geconcentreerd op de 'binneneilanden' Java, Madura en Bali. De 'buiteneilanden' worden getypeerd door een lagere bevolkingsdichtheid en andere ecosystemen zoals tropische regenwouden. In economisch opzicht is er sprake van een soort centrum/periferie-relatie tussen de binnen- en de buiteneilanden. Industriële ontwikkeling en groei is geconcentreerd in de binnengewesten. Dit feit verklaart dat circa 60% van de interprovinciale migratie gaat van buiten- naar binnengewesten. De overheid poogt dichtbevolkte gebieden te ontlasten door uitbreiding van de landbouw elders en transmigratieprogramma's naar de buitengewesten.

Indonesië kent milieuproblemen die naar aard (uitputting en vervuiling) en lokatie (binnen- en buiteneilanden) sterk uiteenlopen. Globaal kan worden gesteld dat op de buiteneilanden ontbossing en daarmee samenhangende erosie etc. domineren terwijl op Java de druk op het land en water alsmede de degradatie daarvan de belangrijkste problemen zijn (WB, 1988).

Indonesië bezit na Brazilië het grootste areaal aan tropisch regenwoud ter wereld. In 1981/82 werd het areaal aan nagenoeg onaangetast bos op 110 miljoen hectare geschat, 60% van het landoppervlak. Ramingen van ontbossing zijn sinds 1970 frequent opgewaardeerd; deels als gevolg van een toenemend verbruik, deels ten gevolge van verbeterde schattingen. Werd het jaarlijkse gebruik in 1970 nog op 300.000 hectare geschat, de huidige FAO-schatting ligt op 1,3 miljoen hectare.



Herbebossing blijft ver achter met een jaargemiddelde van slechts 50.000 hectare in de periode 1979–1984 (Tarrant et al., 1987). Meer dan de helft van de ontbossing komt voor rekening van ontginning voor akkerbouw, mede als gevolg van de bevolkingsgroei en transmigratie en het gebrek aan grondgebruiksplanning. Gevolgen van ontwikkelingsprojecten en commerciële houtkap zijn belangrijke secundaire factoren. De regeneratieperiode van tropisch regenwoud is lang en wordt op 35–70 jaar geschat; tropisch hout wordt daarom ook wel als semi-vernieuwbare hulpbron aangeduid. Als gevolgen van ontbossing kunnen worden genoemd: landdegradatie, een lagere produktie van secundaire bosbouwprodukten (De Beer & Dermott, 1989), verlies aan soortenrijkdom en versnelling van het mondiale broeikas-effect. Op langere termijn zal eventuele uitputting van de houtvoorraad negatieve gevolgen hebben voor de houtverwerkende sector en voor de inkomens van de bevolking die van secundaire bosbouwprodukten afhankelijk is.

Java kent een zeer hoge bevolkingsdichtheid: 788 inwoners per km², bij een landelijk gemiddelde van 90. De gemiddelde bevolkingsgroei op Java ligt onder het landelijk gemiddelde (respectievelijk 1,8% en 2,2% in de periode 1980–1985); in West-Java maar vooral in Jakarta zelf is de bevolkingstoename aanzienlijk hoger (respectievelijk 2,35% en 3,9%). Dit wordt onder andere veroorzaakt door de sterke industriële ontwikkeling rondom Jakarta. Daardoor ontstaat een grote druk op het land en water, in het bijzonder in West-Java. Java, met zijn industriële concentraties en vruchtbare landbouwgronden, vormt in feite de spil van de economische ontwikkeling. Van de totale oppervlakte van Java wordt 72,1% gebruikt voor akkerbouw; 22,9% van de oppervlakte staat geregistreerd als bos (Soemarwoto, 1990). Van de bossen en landbouwgronden is respectievelijk 4,3% en 10,7% gedegradeerd; binnen Java verschilt de situatie sterk per provincie. Een groot deel van Java wordt nog voor geïrrigeerde – intensieve – rijstbouw gebruikt; jaarlijks krijgt per saldo ongeveer 10.000 hectare irrigatiegrond een andere bestemming (urbaan, industrieel of infrastructuur). Dit vormt een bedreiging voor de zelfvoorziening in rijst, die vereist dat tot het jaar 2000 circa 1 miljoen hectare extra geïrrigeerd rijstland nodig is. In het algemeen geldt dat ruimtelijke ordening een groot probleem vormt rondom stedelijke gebieden. Er is onder andere een toenemende behoefte aan recreatieve mogelijkheden, die tot een grote druk leidt op naburige nationale parken.

De Wereldbank en het Indonesische ministerie van bevolking en milieu beschouwen degradatie van stroomgebieden van rivieren eveneens als een belangrijk milieuprobleem. Wat betreft Java staat de ernst van deze degradatie en de rol van de mens hierin momenteel ter discussie; er zijn aanwijzingen dat de menselijke factor in degradatie van vulkanische gronden beperkt is (zie de bevindingen van het Kali Konto project). Watervervuiling is nu al een direct probleem en naar verwachting zal binnen afzienbare tijd ook de hoeveelheid water te kort schieten. De waterkwaliteit van rivieren is vaak zorgelijk. Vervuiling heeft vele oorzaken en vormen: huishoudelijk afval en uitwerpselen, kunstmest en pesticiden, en tenslotte industriële vervuiling. In industriële gebieden worden relatief hoge concentraties van zware metalen in rivieren aangetroffen (WB, 1988).

De toename in waterverbruik en landdegradatie heeft geleid tot grotere schommelingen in het verloop van rivieren en tot meer sedimentatie. In grote steden veroorzaken verkeer en industrieën toenemende luchtverontreiniging (CO, NO² en SO²).

Tenslotte is zorg uitgesproken over de snelle teruggang van mangrove-bossen. Op Java is weinig mangrove over; gevreesd wordt dat ook elders (zoals op Sumatra) mangrove snel verdwijnt tenzij wordt ingegrepen. Daarmee dreigen enkele belangrijke functies van mangrove-bossen te vervallen zoals de broedkamerfunctie voor vissen en getijdenbeheersing.

Water- en luchtvervuiling zijn problemen van de jaren '80 (Cribb, 1990); ze hangen nauw samen met de industriële ontwikkeling gedurende deze decade. Het voorbeeld Indonesië illustreert dat de diversiteit van de milieuproblematiek vaak toeneemt als gevolg van economische ontwikkeling. Eveneens is Indonesië een goed voorbeeld van het belang van natuurlijke ontwikkeling van hulpbronnen voor olie, hout en zeer vruchtbaar akkerbouwland (met name op Java en Bali). Toch zijn er nog diverse onderbenutte hulpbronnen. De visvangst kan verhoogd worden, secundaire bosbouwproducten kunnen beter worden benut, en op de buiteneilanden zijn bijvoorbeeld mogelijkheden voor rubberproductie (WB, 1988).

5.2. Actoren in het milieubeleid

5.2.1. De overheid en de milieuproblematiek

Kenmerken van algemeen overheidsbeleid

Indonesië heeft een gestage economische ontwikkeling doorgemaakt sinds de invoering van nieuwe economische programma's na 1965. De economische groei nam snel toe in de jaren '70, maar de daling in olieprijsen in de jaren '80 toonde de kwetsbaarheid van de economie. Olie-opbrengsten maakten toen 80% van de export- en circa 70% van de overheidsinkomsten uit. De maatregelen die de overheid vervolgens nam, hebben tot een snel economisch herstel geleid.

Indonesië voerde aanvankelijk een economisch beleid – in grote lijnen vastgelegd in opeenvolgende vijfjarenplannen of Repelita's – dat gericht was op economische groei; in de jaren '80 werden daaraan toegevoegd herstel van het macro-economisch evenwicht en diversificatie van de economie (binnen en buiten de landbouwsector). Veel gewicht werd toegekend aan het bereiken van volledige zelfvoorziening op het gebied van rijst (gerealiseerd in 1985). De daling in exportopbrengsten uit olie werd eerst opgevangen door een toename van de export van hout- en houtverwerkende producten. Vanaf 1987 nam de industriële sector snel in omvang en betekenis toe: 70% van de exportgroei (anders dan olie) kwam voor rekening van de industrie.

Sinds 1968 wordt een actief beleid gevoerd om de bevolkingsgroei af te remmen. Dit beleid heeft bijgedragen aan de gestage daling van de bevolkingsgroei (van 2,4% per jaar in de periode 1970–1980 tot 2,2% in de periode 1980–1985; momenteel wordt de jaarlijkse groei op 1,95% geschat). Voorts wordt sinds geruime tijd een transmigratiebeleid uitgevoerd. Dit beleid is ernstig bekritiseerd op sociale en milieugronden. Transmigratie blijkt bovendien relatief duur te zijn en veel land dat hiervoor wordt bestemd, blijkt reeds onderdeel uit te maken van bestaande zwerflandbouwsystemen (WB, 1988).

Het economisch beleid benadrukt deregulering en privatisering. Daarnaast werd de nationale valuta gedevalueerd en werd sterk bezuinigd op de overheidsuitgaven.

Kernpunten van het beleid zijn versterking van het vrije marktmechanisme en een terugtrekkende overheid.

In economisch opzicht zijn de aanpassingen overwegend succesvol geweest. De groei van het BNP is gemiddeld 4,5% per jaar over de afgelopen 25 jaar (in de jaren '70 zelfs 8%). Indonesië wordt vaak als voorbeeld genoemd voor succesvolle aanpassingen aan extern veroorzaakte macro-economische onevenwichtigheden. De absolute armoede is afgenomen. Het land telt echter nog steeds circa 30 miljoen armen en een groot deel van de bevolking leeft net boven de armoedegrens. De industriële sector ontwikkelt zich snel en heeft zijn aandeel in het BNP in de periode 1978–1988 uitgebreid van 11,6% tot 18,5%. De landbouwsector draagt circa een kwart van het BNP bij; het aandeel neemt enigszins af (van 28% tot 24,1% in dezelfde periode). Ondanks de hoge schuldenlasten is Indonesië erin geslaagd buitenlandse investeringen aan te trekken. Dit is met name te danken aan het nakomen van de aflossingen en aan omvangrijke buitenlandse hulp. Tenslotte is de landbouwproductie sterk toegenomen, vooral door intensivering van de produktie. Zo is de rijstproduktie meer dan verdubbeld in de periode 1978–1988 (van 17,5 miljoen ton tot 41,8 miljoen ton). De produktie van ander gewassen zoals cassave, graan en diverse cash crops is eveneens gegroeid, zij het minder spectaculair.

De welvaartsontwikkeling is ruimtelijk ongelijk verdeeld en heeft tot sociale en milieuproblemen geleid (inleiding van minister Pronk voor het DGIS-colloquium 'Poverty and development in Indonesia', 1991). De buitenlandse schuld is nog steeds aanzienlijk, de werkgelegenheid is nog problematisch en de rentevoet is relatief hoog (dus ook de 'opportunity costs'). Daarnaast worden de kosten van milieuproblemen steeds duidelijker. Volgens een globale schatting van het World Resources Institute bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groei in BBP niet 7,1% maar 4% over de periode 1971–1984 indien wordt gecorrigeerd voor voorraad in olie, tropisch hout en landbouwgrond (Repetto et al., 1989).¹

Bij deze schets van het algemene beleid kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst over te verwachten milieu-implicaties. Het bevolkingsbeleid heeft een reële bijdrage geleverd aan het beperken van de milieudruk door zelfvoorzieningsactiviteiten. Hetzelfde geldt voor de verbreding van de economische structuur van het land. Zonder deze diversificatie zou de huidige bevolkingsdichtheid op Java tot zeer ernstige overexploitatie van het milieu hebben geleid. Produktiegroei op korte termijn is sterk benadrukt bij het sectorbeleid (bijvoorbeeld landbouw en bosbouw). Er is nog nauwelijks sprake van integratie van milieu-overwegingen in algemeen economisch beleid en economisch sectorbeleid. Zo wordt onvoldoende aandacht besteed aan externe effecten van geïntroduceerde produktietechnieken

1. Overigens bleek tijdens de veldmissie dat de ministers van bevolking en milieu en van bosbouw de bevindingen van Natural Resource Accounting (nog) niet gebruikt hebben in beleidsoverleg.

(bijvoorbeeld kunstmest en pesticiden) en aan het in stand houden van de milieuvorraad (zie voor uitgebreide analyses: Tarrant et al., 1987; WB, 1988).

De economische aanpassingen van de jaren '80 kunnen ook milieu-implicaties hebben. Overheidsbezuinigingen hebben de financiële ruimte voor beheer van natuurparken, bossen etc. beperkt (bij de bezuinigingen zijn alleen uitgaven ten bate van de arme bevolkingsgroepen formeel ontzien). Dit kan het milieubeheer negatief hebben beïnvloed. Andersoortige bezuinigingen kunnen een positief milieueffect hebben gehad. Daarbij kunnen twee concrete gevallen worden aangegeven:

- activiteiten waarbij de overheid ten onrechte geen aandacht aan milieu besteedde (zogenaamde *overheidsimperfecties*), en die vanwege bezuinigingen zijn vervallen;
- reductie c.q. afschaffing van subsidies voor inputs met negatieve externe milieueffecten zoals kunstmest en pesticiden.

Anderzijds is waterverbruik voorlopig nog sterk gesubsidieerd. De subsidies worden mede verantwoordelijk gesteld voor de lage efficiëntie van het waterverbruik.

De nadruk die het economisch beleid legt op het vrije marktmechanisme houdt ook milieurisico's in omdat de vrije markt onvoldoende rekening houdt met negatieve milieu-effecten en schaarste (zogenaamde *marktperfecties*). Een dergelijke economische koers vereist in feite een actief milieubeleid, dat hieraan speciale aandacht besteedt.

Milieubeleid

Zoals de meeste landen heeft Indonesië nog geen algemeen milieubeleid of -programma. Er bestaat wel een formeel beleid op onderdelen zoals milieu-effectrapportage en beleid inzake nationale parken, bossen, kustzones en water. Het proces van beleidsformulering startte in de jaren '70 maar kwam in de tweede helft van de jaren '80 in een stroomversnelling. Het huidige vijfjarenplan vermeldt diverse programma's op het gebied van milieubeheer, zoals een inventarisatie en ontwikkeling van natuurlijke hulpbronnen, bescherming van bossen, land en water, milieubeheer, anti-vervuilingsbeleid, rehabilitatie van bossen en andere kritische gebieden, en beheer van kustzones.

Het ministerie van bevolking en milieu (KLH) – ingesteld in 1978 – is verantwoordelijk voor het formuleren van milieubeleid, de integratie van het thema milieu in ontwikkeling en de coördinatie van sectorale activiteiten. De minister, prof. Salim, onderscheidt drie essentiële stappen op de weg naar duurzame ontwikkeling:

- handhaving van de produktieve capaciteit van natuurlijke hulpbronnen door het opstellen van standaarden en normen;
- ruimtelijke ordening om optimaal gebruik van hulpbronnen te bevorderen en negatieve intersectorale effecten te beperken;
- toepassing van milieu-effectrapportage voor projecten.

Tot op heden zijn de activiteiten van KLH geconcentreerd op de invoering van milieu-effectrapportage (AMDAL) en op een programma om de meest vervuilde

rivieren schoner te maken (het Prokasih-project). In termen van beleidsformulering, integratie en coördinatie heeft KLH voorsnog weinig succes geboekt. Er is geen algemeen milieubeleid dat als uitgangspunt kan dienen voor deelactiviteiten, duidelijke doelen en prioriteiten stelt en de aan te wenden middelen aangeeft. Duurzame ontwikkeling in brede zin is sinds 1973 uitgangspunt van de Repelita's. De invulling die aan het begrip wordt gegeven is globaal dezelfde als die van de South Commission: nadruk op voortgezette en evenwichtige groei, en minder specifiek geformuleerde aandacht voor beheer van natuurlijke hulpbronnen. De effectieve invloed van KLH op andere uitvoerende ministeries wordt algemeen als problematisch gekenschetst. Naast het ontbreken van een algemeen milieubeleid kunnen hiervoor de volgende factoren worden genoemd: een gebrek aan coördinerende en controlerende bevoegdheden, de beperkte eigen expertise en budgetbeperkingen.

Zoals eerder gesteld, is in het geval van Indonesië integratie van milieu-overwegingen in economische planning noodzakelijk om milieuproblemen te voorkomen. Hiervoor biedt het huidige milieubeleid weinig garanties. Het Indonesische beleid richt zich weliswaar sterk op het beperken van negatieve effecten, maar daarbij wordt – zoals in veel landen – hoofdzakelijk vertrouwd op wetgevende instrumenten. De belangrijkste hiervan worden hieronder genoemd.

- De wet *Basic Provisions for the Management of the Living Environment* van 1982 vormt de basis en structuur van het huidige milieubeleid. De wet bekrachtigt de coördinerende rol in milieu-aangelegenheden van KLH, legt de uitvoerende verantwoordelijkheid van milieuzaken op provinciaal niveau bij de gouverneurs, stelt de principes in van milieu-effectrapportage en stelt milieustandaarden ter bescherming van het milieu.
- In 1986 werd een aparte verplichting voor milieu-effectrapportage (AMDAL) van kracht. De essentie daarvan is dat alle projecten aandacht moeten besteden aan mogelijke milieu-effecten (andere onderdelen van de haalbaarheidsanalyse zijn een technische en financieel-economische analyse). Geconstateerd kan worden dat AMDAL verder gaat dan de DGIS-milieutoets. Er blijkt echter een enorm capaciteitsprobleem te bestaan vanwege de geringe selectiviteit bij AMDAL-plichtige projecten. Geschat wordt dat jaarlijks 100 procedures kunnen worden doorlopen op een totaal van circa 20.000 AMDAL-plichtige activiteiten (Van den Heuvel, 1990).
- In 1990 is een nieuwe wet aangenomen over *Behoud van Natuur en Ecosystemen*, die het kader moet vormen voor overheidsprogramma's inzake milieubehoud.
- Er geldt een exportverbod voor ruw hout en rotan om de binnenlandse verwerking van eigen natuurlijke hulpbronnen te stimuleren.
- In 1986 is een lijst opgesteld van 57 pesticiden waarvan het gebruik in de rijstverbouw verboden is.
- Er worden kwaliteitsnormen gesteld voor drinkwater, irrigatiewater en aquacultuur. In sommige gevallen bestaan normen of worden oude aangepast. De

normen spelen echter nauwelijks een rol vanwege gebrekkige controle en toepassing. Een in 1990 ingestelde Environmental Control Board (BAPEDAL) zou zich in het bijzonder met verontreiniging gaan bezighouden. BAPEDAL valt rechtstreeks onder de President.

Het milieubeleid hanteert in twee gevallen economische instrumenten. Er bestaat een heffing op commerciële houtkap, waarvan de opbrengsten bestemd zijn voor herbebossing. De heffing is snel gestegen (nu 10 dollar/m³) maar het fonds heeft herbebossing nauwelijks gestimuleerd. Daarnaast worden import/exportheffingen gebruikt om uitvoer van onverwerkte natuurlijke produkten af te remmen en import van technologieën voor waterzuivering te bevorderen.

Indonesië heeft dus diverse instrumenten om het milieugebruik te beïnvloeden. De effectiviteit van de wetgevende instrumenten wordt echter beperkt door gebrekkige prioriteitsstelling, uitvoering en controle. Zo is een kwart van het als bos geregistreerde gebied geen echt bos meer, en zijn van slechts een derde van de nationale parken de grenzen vastgelegd.

In de praktijk overheerst de sectorale aanpak, waarbij de belangen van de betrokken instanties tegengesteld kunnen zijn. Er is een duidelijke lacune op het gebied van goede ruimtelijke ordening en waterplanning. Op economisch gebied kan vooruitgang worden geboekt door meer milieu-aandacht binnen het macro-economisch beleid en het sectorbeleid.

Een relatief groot aantal overheidsinstellingen is direct of indirect betrokken bij milieubeheer. Een aantal daarvan heeft primair met milieubeheer te maken, zoals KLH, de National Land Board, de provinciale afdelingen van KLH (adviesfunctie en verantwoordelijk aan de gouverneur) en BAPEDAL. Daarnaast bestaan er inmiddels 53 milieustudiecentra aan universiteiten. Deze centra zijn bedoeld om lokale en regionale overheden te assisteren bij milieubeheer en -beleid (via onderzoek, documentatie en AMDAL-trainingen). De lijnministeries blijven in de praktijk verantwoordelijk voor de milieu-effecten van hun activiteiten. De gevolgen hiervan zijn onder andere dat vaak een gefragmenteerde, sectorale aanpak overheerst en er onvoldoende aandacht bestaat voor onderlinge afstemming van ministeriële activiteiten. Voorts wordt de operationalisering van milieubeleid (zoals AMDAL) sterk bepaald door de individuele ministeries.

5.2.2. Kanttekeningen bij de rol van lokale milieu-NGO's

Indonesië telt een snel toenemend aantal NGO's die zich actief bezighouden met milieu. Hun aantal wordt op meer dan 600 geschat. Er worden drie typen milieu-NGO's onderscheiden (Tarrant et al., 1987):

- kleinschalige 'grass roots' organisaties die zich richten op specifieke milieuproblemen van lokale gemeenschappen;
- middelgrote tot grote organisaties die zich toeleggen op training en bijstand van lokale NGO's. Deze NGO's opereren op provinciaal of nationaal niveau;
- nationale netwerken die zich op bepaalde milieuproblemen concentreren. Deze NGO's houden zich bezig met onderzoek, lobbying en 'advocacy'. Deze groep neemt toe in omvang en belang. SKEPHI – een netwerk voor het behoud van de bossen – is het bekendste voorbeeld. Andere netwerken richten zich bijvoorbeeld op de bestrijding van vervuiling (SKREPP) en op pesticidengebruik (PAN). Bij hun activiteiten maken NGO's frequent gebruik van universitaire milieu-onderzoeksinstituten en van de particuliere sector.

In 1980 richtte circa de helft van deze NGO's een overkoepelende organisatie (WALHI) op. WALHI bundelt de krachten van de milieu-NGO's en vervult een coördinerende functie. De milieu-NGO's worden getypeerd door grote culturele, etnische en geografische verschillen; daarnaast zijn er verschillen in functies en strategieën. WALHI houdt zich hoofdzakelijk bezig met het kritisch volgen van overheidsprogramma's, bewustwording, informatie-uitwisseling, training en het bevorderen van een dialoog tussen NGO's en lokale en centrale overheid. WALHI probeert via goede contacten met de overheid het beleid te verbeteren. Sommige lidorganisaties zoals SKEPHI zijn kritischer en meer politiek georiënteerd, en nemen meer afstand van overheidsactiviteiten. NGO's vervullen uiteenlopende functies ten aanzien van het overheidsbeleid: als substituut voor de overheid (in gebieden waar de overheid niet actief is), als aanvulling op overheidsactiviteiten, en tenslotte als alternatief voor overheidsprogramma's. De eerste twee functies worden vaak gestimuleerd door de overheid; activiteiten op het laatste vlak leveren nogal eens fricties met de overheid. In een aantal gevallen worden NGO's actief betrokken bij de uitvoering van overheidsbeleid. Volgens de AMDAL-wet behoren NGO's bij AMDAL-commissies te worden betrokken. Zo is WALHI lid van de AMDAL-commissie van het ministerie van industrie. Per geval worden medewerkers (vaak studenten/vrijwilligers) gestuurd om WALHI te vertegenwoordigen. Daarnaast is WALHI betrokken bij bewustwordingcampagnes van het Prokasi-project. Op aandringen van NGO's werd WALHI betrokken bij de discussie over het Tropical Forestry Action Plan.

Er zijn enkele trends waarneembaar. Ten eerste neemt het aantal milieu-NGO's en hun activiteiten snel toe. Dit blijkt uit de publicitaire aandacht en uit activiteiten zoals rechtszaken tegen de overheid (bijvoorbeeld door het instituut voor rechtshulp LBH). Een tweede trend is de verschuiving van aandacht naar milieu-problemen van de buiteneilanden; hierbij gaat het bijvoorbeeld om tropische regenwouden, moerassen, veiligstellen van bestaansmiddelen van de inheemse bevolking en natuurlijke hulpbronnen van de zee. Een derde trend is de versterkte overheidsgreep op NGO's. NGO's moeten zich laten registreren, zijn beperkt in de

mogelijkheden om buitenlandse financiering te ontvangen en de overheid heeft het recht om de richting van NGO-activiteiten te beïnvloeden (zie Tarrant et al., 1987; Cribb, 1990).

De milieu-NGO's krijgen in toenemende mate bekendheid en erkenning (ook internationaal bij NGO's en donoren). Ze worden steeds serieuzer genomen door de nationale en provinciale overheden (zie ook Tarrant et al., 1987) en in wisselende mate betrokken bij overheidsactiviteiten. Hun betrokkenheid via KLH bij de bewustwordingscampagnes van het Prokasih-project is een indicatie van de goede contacten op lokaal niveau, de brugfunctie tussen overheid en de lokale bevolking en de functie in bewustwordingsprocessen. Tarrant et al. (1987) beschouwen het vermogen om uit vrijwel alle maatschappelijke geledingen steun te kunnen genereren als de grootste kracht van milieu-NGO's. Daarmee kunnen ze een brugfunctie vervullen tussen de overheid en de lokale bevolking. Er bestaan goede contacten met internationale netwerken zoals het ELC, PAN en veel NGO's op het gebied van tropische regenwouden. De INGI is een conferentie parallel aan de IGGI, die door de NGO's wordt georganiseerd. Hiermee wordt gepoogd invloed uit te oefenen op internationale donoren en de Indonesische overheid.

De indruk bestaat dat milieu-NGO's veel hebben bereikt. Daarbij passen echter twee opmerkingen. Veel NGO's, met name de NGO's die actief zijn op lokaal niveau, hebben vooralsnog onvoldoende kennis en ervaring. Dit speelt veel NGO's parten in hun contacten met donoren. Er bestaat een kloof tussen NGO-strategieën en -activiteiten enerzijds en donorwensen en -procedures anderzijds. Volgens Tarrant et al. (1987) voldoet slechts een klein deel van de milieu-NGO's aan de eisen van internationale donoren. Voorts is onduidelijk in hoeverre milieu-NGO's in staat zullen zijn een onafhankelijke koers te blijven voeren. Cribb (1990) spreekt in dit verband van het gevaar van GONGO's: government-organised NGO's.

5.2.3. Kanttekeningen bij de rol van donoren op milieugebied

Indonesië ontvangt jaarlijks circa 4-5 miljard dollar aan buitenlandse hulp. De belangrijkste donoren zijn verenigd in de IGGI. De IGGI komt jaarlijks bijeen. In 1988 stond het milieu centraal op de agenda. Geholpen door voorbereidende studies van KLH/UNDP (1987), USAID (Tarrant et al., 1987) en de Wereldbank (1988), heeft deze vergadering een katalyserende werking gehad op milieubewustwording en -beleid. Concrete resultaten zijn echter moeilijk aan te geven.

De belangrijkste multilaterale donoren zijn de Asian Development Bank (ASDB), de EG, UNDP en de Wereldbank. De ASDB houdt zich onder andere bezig met water, afval en bosbeheer op enkele buiteneilanden. Verder wordt het AMDAL-proces op provinciaal niveau ondersteund, wordt bijgedragen aan betere milieuwetgeving en werd een project geïnitieerd gericht op de integratie van milieuo-

aspecten in economische planning. De Wereldbank heeft drie leningen voor structurele aanpassingen verleend en ondersteunt de bosbouw-sector.

Bij de bilaterale donoren besteden CIDA en USAID het meest expliciet aandacht aan het milieu door middel van aparte programma's. CIDA levert reeds geruime tijd institutionele steun aan het KLH (met name bij AMDAL en de milieustudiecentra). Voor de toekomst wordt een NGO-consortium op milieugebied overwogen van Canadese en Indonesische NGO's. USAID start op korte termijn een project om tot een beleidsagenda op milieugebied te komen op terreinen als duurzame bosbouw, biologische diversiteit en mogelijk verwerking van gevaarlijk afval. Het project wordt uitgevoerd door een interdepartementale commissie onder leiding van het machtige nationaal planbureau (BAPPENAS).

Uit interviews met donoren en Indonesisch overheidspersoneel kwamen drie aanvullende inzichten naar voren.

Ten eerste wordt coördinatie van donoractiviteiten als redelijk ervaren, maar er is geen systematisch overleg. Dit gebeurde wel in het verleden, maar op persoonlijk initiatief en niet duurzaam. De indruk bestaat dat overleg wel degelijk zinvol kan zijn, met name op het gebied van bosbouw, waarvoor vrijwel alle donoren inmiddels grote belangstelling hebben ontwikkeld.

Ten tweede bleek er onduidelijkheid te bestaan rondom milieutoetsing. Dit betrof de verhouding tussen AMDAL en eigen procedures van donoren en de financiering. Sommige donoren stelden zich op het standpunt dat milieutoetsing onderdeel vormt van de projectvoorbereiding en daarom door de Indonesische overheid zou moeten worden betaald; daarentegen was men wel bereid institutionele steun aan het AMDAL-proces te geven. Voorts komt het voor dat afwijzing van een project op grond van een strenge milieutoets tot resultaat heeft dat het project door een andere donor wordt gefinancierd.

Tenslotte werd van de zijde van BAPPENAS gesteld dat de Indonesische overheid donoractiviteiten in de buiteneilanden wil stimuleren ter ondersteuning van de nieuwe beleidslijn om eilanden van Oost-Indonesië te gaan ontwikkelen. Een belangrijke reden voor het inschakelen van donoren is het relatief lage rendement van dergelijke projecten die daarom moeilijk uit commerciële kanalen kunnen worden gefinancierd. Aan donorzijde bestaat echter aarzeling over dergelijke projecten, vooral ingegeven door logistieke moeilijkheden en mogelijke problemen rondom transmigratie en de politieke situatie.

5.2.4. Aandacht voor milieu in het DGIS-landenprogramma

Nederland is in omvang de zevende donor van Indonesië met jaaruitgaven van ongeveer f 180 miljoen (onder het kasplafond); Nederland bekleedt het voorzitterschap van de IGGI. Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid streeft ernaar nauw aan

te sluiten bij de prioriteiten van de Indonesische overheid. In dit kader wordt de nadruk gelegd op verhoging van de levensstandaard van de bevolking en op versteviging van de basis voor toekomstige ontwikkeling. Tot voor kort werd circa 20% van de ontwikkelingshulp als programmahulp gegeven om de economische hervormingen te stimuleren. Inmiddels is de programmahulp gestopt vanwege het economische herstel. Verwacht wordt dat vanwege de toegenomen milieuaandacht bij de Indonesische overheid het milieu in de toekomst een zwaarder accent zal krijgen in OS-activiteiten.

De Nederlandse ambassade volgt het Wereldbank-rapport (1988) bij de identificatie van milieuvraagstukken. Ontbossing is het centrale milieuprobleem van de buiteneilanden; druk op land (erosie) en water (vervuiling) dat van de binnengewesten. Binnen het Nederlandse beleid wordt milieu als een aandachtspunt beschouwd; daarbij is de aandacht vooral gericht op het voorkomen van negatieve milieu-effecten van OS-projecten en institutionele steun inzake milieubeheer. Milieu wordt expliciet genoemd bij de verbreding van de projecten in de watersector. Het derde beleidsuitgangspunt (directe positieve milieu-interventies) wordt nauwelijks genoemd in het landenbeleidsdocument (tot 1992). In het landenbeleidsplan zijn de financiële middelen globaal als volgt aan sectoren toebedeeld: verbindingen (20%), landbouw, irrigatie en drainage (15%), elektrificering (15%), en drinkwater/sanitatie (15%). Op kleinere schaal wordt hulp verleend aan onderwijs en bevolkingsplanning (elk 5%) en industriële ontwikkeling (3%). Nederland heeft zich in 1987 teruggetrokken uit regionale planning omdat de institutionele context van Indonesië geen effectieve projecten op dit terrein mogelijk maakte (Landenbeleidsdocument 1989-1992, p. 7).

De hulp is geconcentreerd in enkele regio's: Aceh, Zuid-Sumatra, West- en Oost-Java, Zuid-Sulawesi, Molukken en Irian Jaya. Voor West-Java is een milieuprofiel gemaakt; voor enkele andere regio's zijn milieuprofielen in voorbereiding. De richtlijnen voor milieutoetsing werden ontvangen ten tijde van de veldmissie. De ambasadestaf heeft behoefte aan verdere training op dit punt, mede met het oog op de verhouding tot de AMDAL-procedure. Er bestaat enige zorg dat milieutoetsing tot verdere vertraging van de projectprocedure leidt (dit is nu reeds een punt van onvrede). Daarnaast bleek er behoefte te zijn aan een milieusector-specialist om milieuaandacht in de projectcyclus te garanderen en negatieve effecten te voorkomen (inmiddels is een specialist aangesteld). Daarmee wordt het ook mogelijk aparte milieuprojecten aan te kaarten en te bcheren (bijvoorbeeld: deelname aan het Prokasih-project). De verhoogde aandacht voor milieu komt reeds tot uiting in het landenbeleidsplan voor de periode 1992-1995, dat in voorbereiding is.



5.3. Hoofdpunten van de analyse van onderzochte projecten

In deze paragraaf worden in het kort voor de onderzochte projecten de belangrijkste kenmerken en een aantal implicaties weergegeven.

5.3.1. *School of Environmental Conservation Management – SECM (1978–heden)*

Natuurbehoud en erosiebestrijding zijn belangrijke zaken op Java. Dit milieu-project biedt over beide onderwerpen een cursus voor midden en hoger overheidskader. De oudste cursus (sinds 1978) verzorgt training in natuurbeheer en -behoud. De tweede cursus verzorgt training in het beheer van stroomgebieden van rivieren; deze cursus is in 1986 opgezet mede naar aanleiding van het Kali Konto project. De cursussen worden gegeven aan het bosbouw-trainingscentrum van het ministerie van bosbouw.

De analyse van de inhoud van de cursussen geeft aan dat de cursus natuurbeheer beperkter is van opzet en de nadruk legt op technische aspecten van parkbeheer. Sociaal-economische, sociaal-culturele en institutionele aspecten krijgen beperkte aandacht. De syllabus natuurbeheer is sinds 1978 op onderdelen aangepast, maar niet volledig geactualiseerd. Conform DGIS-advisering wordt inmiddels meer aandacht besteed aan voorlichting. De cursus over beheer van stroomgebieden is

breder van opzet en besteedt meer aandacht aan aspecten van verschillende disciplines.

Het project heeft anno 1990 310 Indonesische cursisten voor natuurbeheer en 55 cursisten voor beheer van stroomgebieden opgeleid. Daarnaast zijn 40 cursisten uit andere Aziatische en Afrikaanse landen getraind. Tien procent van de cursisten zijn vrouwen. Er zijn geen vervolgstudies gedaan naar het gebruik van opgedane kennis. Daarom kunnen geen concrete effecten worden aangetoond. Wel kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst; deze gelden in hoofdzaak de cursus natuurbeheer.

De positieve effecten die van de training verwacht mogen worden, worden beperkt door drie factoren. Ten eerste, de beperkte inhoudelijke reikwijdte is een onvoldoende basis voor daadwerkelijke verbetering van het parkbeheer. Ten tweede blijkt een groot deel van de cursisten niet terug te keren naar hun oude werkplek, maar bevorderd te worden naar staffuncties op midden- en hoger beleidsniveau. De technische oriëntatie kan in dergelijke gevallen nauwelijks worden toegepast. Ten derde beschikken oud-cursisten vaak over onvoldoende middelen om de kennis in praktijk te brengen. Dit probleem is toegenomen na de recente overheidsbezuinigingen.

Indien de verworven technische kennis in praktijk wordt gebracht kan dit bijdragen aan het handhaven van de soortenrijkdom in parken. Er kunnen echter ook negatieve sociaal-economische effecten ontstaan voor de lokale bevolking, die afhankelijk is van hulpbronnen in deze parken. Daarmee rijst een conflict tussen strikt natuurbeheer en armoedebestrijding en kan negatieve beeldvorming over parken ontstaan bij de bevolking.

Het project is direct gericht op een van de centrale uitgangspunten van het DGIS-milieubeleid: institutionele versterking van parkbeheer en stroomgebieden. Op het gebied van natuurbeheer is de bijdrage aan institutionele versterking beperkt. Het project kan indirect leiden tot positieve milieu-interventies. In het geval van natuurbeheer kan echter een conflict optreden tussen de OS-hoofddoelstelling en de milieudoelstelling. De institutionele positie van de school zelf is relatief zwak, zowel binnen het ministerie van bosbouw als ten opzichte van andere ministeries. Het project heeft hier weinig invloed op, maar de betekenis van de geboden institutionele versterking wordt er wel door beperkt.

De cursus beheer van stroomgebieden is breed in opzet en inhoud en beantwoordt daarmee beter aan de vraagstukken van duurzame ontwikkeling dan de cursus natuurbeheer. Bij natuurbeheer is technische expertise zeker een knelpunt. Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling zouden echter ook andere knelpunten in het parkbeheer aan de orde komen zoals de interministeriële coördinatie, het gebruik van parken door de lokale bevolking en daarmee samenhangende

conflicten tussen armoedebestrijding en natuurbeheer, en tenslotte de percepties van beleidsuitvoerders en de lokale bevolking zelf. De gebrekkige aandacht voor deze knelpunten beperkt de betekenis van de cursus voor daadwerkelijk beter parkbeheer.

5.3.2. *Environmental Profile of West-Java – EP (1987)*

Het project diende ter ondersteuning van het DGIS-beleid in West-Java en van het beleid van het provinciaal planbureau. Het is opgezet in aanvulling op een regionaal planningsproject (LTA-47) bij hetzelfde planbureau, waaraan de sociaal-economische gegevens zouden worden ontleend. Het ministerie van bevolking en milieu is alleen in de consultatieve sfeer bij het project betrokken geweest. Het project beoogde een overzicht te geven van de ecologische vraagstukken in West-Java, staf van het provinciaal planbureau te trainen bij de identificatie van ecologische vraagstukken en tenslotte dit nader uit te werken voor één stroomgebied. Er werden gegevens verzameld over bosbeheer in bovenstroomse gebieden, waterbeheer in de benedenstroomse gebieden en aantasting en exploitatie van kustzones. Omdat het profiel in 1987 is afgerond, is in het veldonderzoek vooral gekeken naar het beleidsmatig functioneren van het milieuprofiel.

Het project heeft geresulteerd in een milieuprofiel in drie talen (inclusief Indonesisch) en in een seminar over de bevindingen. Er zijn geen vervolprojecten ontwikkeld van DGIS-zijde. Hoewel het profiel bekend is bij projectmedewerkers van de onderzochte DGIS-projecten heeft het geen aantoonbare invloed gehad op de opzet en aard daarvan. Het project heeft niet aantoonbaar bijgedragen aan de integratie van het thema milieu in de activiteiten van het planbureau. Uit het veldonderzoek kwamen de volgende knelpunten voor een goed functioneren van het profiel naar voren:

- uiteenlopende verwachtingen bij de betrokken instellingen aan Indonesische zijde;
- onduidelijke prioriteiten ten aanzien van doelen en doelgroepen;
- wisselingen van staf bij de uitvoerende instanties;
- gebrekkige distributie;
- onvoldoende meerwaarde voor planning, de informatie wordt als te algemeen en weinig vernieuwend ervaren;
- het stopzetten van de DGIS-ondersteuning van regionale planning.

Het profiel vertoont een aantal inhoudelijke tekortkomingen. Zo komt de samenhang tussen het milieu en economische activiteiten te weinig aan de orde; daarnaast ontbreekt aandacht voor bepaalde sociaal-economische groepen zoals de armen, vrouwen en NGO's. Trends komen onvoldoende tot uitdrukking en de gevolgen van Jakarta's expansie voor de regio worden niet meegenomen.

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het milieuprofiel het beleid van het provinciaal planbureau heeft versterkt. Waarschijnlijk is de beleidsinvloed in het landenprogramma beperkt geweest. Het profiel biedt geen evenwichtige basis voor het DGIS-landenbeleidsdocument of voor milieutoetsing. Evenmin heeft het profiel tot aantoonbare positieve milieu-interventies geleid. Op DGIS-advies werd meer aandacht besteed aan milieuwetgeving en aan de presentatie van het rapport. Tenslotte is het onwaarschijnlijk dat het project indirect zal bijdragen aan armoedebestrijding omdat armen niet als aparte groep zijn behandeld.

Het project schiet te kort op onderdelen die van belang zijn voor duurzame ontwikkeling van West-Java: de invloed van Jakarta op omliggende delen van West-Java; de rol van het overheidsbeleid; de afweging hoe schaarse natuurlijke hulpbronnen optimaal kunnen worden gebruikt.

5.3.3. Leverantie Laboratoriumapparatuur voor Landbouwonderzoeksinstituten – LELAP (1986–1990)

Productieverhoging in de landbouw is een prioriteit van het Indonesische beleid. Inmiddels bestaat bezorgdheid over de duurzaamheid van de daaruit resulterende vormen van intensief landgebruik (kwetsbaarheid van monoculturen, hoge-opbrengstsoorten, pesticiden en kunstmest). Binnen een cofinancieringskader met de Wereldbank financierde DGIS de leverantie van apparatuur aan landbouwonderzoeksinstituten op Java, Sumatra en Sulawesi. Het bevorderen van duurzaam milieugebruik is één van de formele projectdoelen. Het project leverde apparatuur aan zeven instituten van het ministerie van landbouw; het grootste deel daarvan ging naar Oost-Java en Manado (buiten Java). Gedurende het project werden korte cursussen gegeven.

Het project is weinig succesvol geweest. De geleverde apparatuur functioneert gebrekkig vanwege onderhoudsproblemen en gebrek aan ervaren personeel. Het project heeft geen poging gedaan onderzoek naar duurzame landbouw te stimuleren; apparatuur kwam daarmee ten goede aan bestaande onderzoeksprogramma's. Bovendien is het de vraag of de apparatuur gebruikt zal blijven worden.

Ten aanzien van het DGIS-beleid wordt geconcludeerd dat het project geen aanwijsbare waarde heeft gehad voor armoedebestrijding of het milieubeleid. Het project heeft geen speciale aandacht voor milieu. De doelstelling van duurzaam milieugebruik blijft daarmee een papieren doelstelling en schaadt het milieubeleid.

Vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling zijn mogelijkheden om landbouwkundig onderzoek te sturen onbenut gelaten. Zo had een relatie kunnen worden gelegd met geïntegreerde gewasbestrijding (IPM, zie paragraaf 5.3.4) en

had onderzoek kunnen worden gestimuleerd naar de haalbaarheid van diverse duurzame landbouwmethoden.

5.3.4. *Integrated Pest Management for Rice Production – IPM (1979–heden)*

De landbouwintensivering heeft in Indonesië geleid tot een sterke toename van kunstmest- en pesticidengebruik. Er is zelfs sprake van overmatig gebruik (Soemarwoto, 1990) en de negatieve gevolgen voor het milieu worden steeds meer gevoeld (WB, 1988; Barbier, 1989). In 1986 werd een nationaal programma voor geïntegreerde gewasbescherming (NPIPIM) gestart, werd het gebruik van 57 pesticiden voor de rijstverbouw verboden en werd de subsidie op pesticiden stapsgewijs afgeschaft. Binnen een regionaal programma startte de FAO een project voor geïntegreerde gewasbestrijding (IPM) in Indonesië. Het DGIS levert een belangrijke financiële bijdrage aan dit project. Tot 1986 gebeurde er weinig; daarna namen de activiteiten onder invloed van de Indonesische beleidsomgeving snel toe en werd het FAO-project geleidelijk opgenomen in het NPIPIM. IPM beoogt de neveneffecten op het milieu te beperken en boeren een aantrekkelijk alternatief voor pesticiden te bieden. Het FAO-programma kent de volgende activiteiten:

- IPM-training/cursussen voor trainers (nu 500) en boeren;
- een rattenbestrijdingsprogramma (vooral op Java);
- monitoring van trainingsresultaten.

Ten tijde van het veldonderzoek waren de resultaten van monitoring nog niet beschikbaar. Er zijn wel aanwijzingen dat het project positieve effecten heeft. Ten eerste lijkt IPM economisch aantrekkelijk voor boeren: de opbrengsten bij IPM-boeren lijken iets hoger te liggen terwijl de kosten lager zijn. Voorts lijkt het gebruik van pesticiden te dalen (van 4,4 l/ha voor een controlegroep naar 1,5 l/ha voor IPM-boeren). De gegevens zijn echter niet representatief en het is dus voorbarig definitieve conclusies te trekken. Indien IPM inderdaad leidt tot lager pesticidengebruik, beperkt het project de waterverontreiniging en daarmee samenhangende milieugevolgen. Ten tweede neemt de kennis van boeren over plagen en de bestrijding daarvan toe. Dit kan een positief effect hebben op de gezondheid van boeren. Tenslotte kan de betrokkenheid van de boeren bij dit project ook andere ontwikkelingsprojecten ten goede komen. Het FAO-programma heeft een positieve invloed gehad op het NPIPIM (oplaadfunctie en complementair).

Een belangrijke projectbeperking is dat de voorlichters van het ministerie van landbouw niet worden bereikt. Daardoor kunnen boeren in de praktijk tegenstrijdige adviezen ontvangen.

Het is moeilijk de projecteffecten los te zien van het NPIPIM en de geleidelijke afschaffing van subsidies. Het laatste heeft waarschijnlijk grote invloed gehad op het terugdringen van het pesticidengebruik.²

2. Overigens bestaat er verschil van mening tussen ministeries over het feit of en de mate waarin het pesticidengebruik is verminderd.

De indicaties dat dit project een positief inkomenseffect heeft voor boeren tonen aan dat armoedebestrijding en beperking van negatieve milieu-effecten kunnen samengaan. Aan de institutionele kant zijn de projectresultaten gemengd: de integratie in het NPIP is positief maar een cruciale doelgroep (voorlichters van het ministerie van landbouw) wordt door het project niet bereikt.

Vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling heeft het project een groot potentieel, maar het is van groot belang dat er op korte termijn definitief uitsluitsel komt over de haalbaarheid van IPM en de invloed op het pesticidengebruik. Mogelijkerwijs heeft de afschaffing van de subsidies een grotere rol gespeeld dan het project of het NPIP. Indien het pesticidengebruik daadwerkelijk afneemt, levert het project een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de waterkwaliteit.

5.3.5. Cidurian Irrigation Upgrading – CIUP (1988–heden)

Het projectgebied ligt vlakbij Jakarta en kampt met de oprukkende verstedelijking. Het project is van oorsprong een irrigatieproject; er werd aanvankelijk geen aandacht aan milieu besteed. Na de voorbereidingsfase (1988) werd de uitvoering gestart: herstel van een bestaand irrigatiesysteem van circa 12.000 hectare, intensivering van de landbouw en opstellen van een sociaal-economisch plan (SEP) voor de ontwikkeling van het gebied. De inhoud van het SEP werd vastgesteld naar aanleiding van de voorbereidingsfase. Voorbeelden van bevindingen uit die fase die hebben doorgewerkt zijn: aandacht voor landlozen, aandacht voor vrouwen (hiervoor is een apart project ontwikkeld), de secundaire rol van de landbouw als inkomstenbron, en tenslotte de aantrekkelijkheid van groententeelt. Tevens bleek tijdens de voorbereidingsfase dat de industrieën oprukten in het projectgebied: 700 hectare van het oorspronkelijke projectgebied bleek reeds in industrieel gebruik.

Hoewel na de voorbereidingsfase het project breder van opzet werd, blijft het in essentie gericht op herstel van het irrigatiesysteem. Volgens de evaluatie van de voorbereidingsfase heeft het project onvoldoende aandacht voor mogelijke milieu-effecten zoals bodemerosie in het bovenstroomse gebied en eventuele benedenstroomse effecten van landbouwintensivering. Tevens werden vraagtekens gezet bij de waterbeschikbaarheid op lange termijn. De verrichte kosten/baten-analyse toont aan dat indien tot het jaar 2005 voldoende water beschikbaar blijft, het project financieel-economisch rendabel is. Het is opmerkelijk dat de evaluatie meer aandacht vraagt voor milieu, maar dat de kosten/baten-analyse zelf geen milieu-effecten opneemt.

Tijdens het veldonderzoek was het project nog in volle uitvoering en was er nog nauwelijks inzicht in de resultaten en effecten. Het duidelijkste (onbedoelde) effect is de groeiende bewustwording van de grote dynamiek van het gebied en het

belang van ruimtelijke ordening als middel om negatieve effecten te beperken, en om het afstromingsgebied te beschermen. Het wordt betwijfeld of het project hieraan een concrete bijdrage kan leveren en of het project het irrigatiegebied kan vrijwaren van negatieve invloeden vanuit de omgeving. Er is inmiddels één geval van industriële watervervuiling bekend (hierop heeft het project snel gereageerd door de waterkwaliteit te gaan monitoren). Het belangrijkste beoogde effect van het project is een produktietoename van de landbouw van 6 tot 7 ton per hectare. Eventuele benedenstroomse effecten van de extra wateronttrekking zijn niet bekend, maar worden beperkt geacht vanwege de nabijheid van de zee. Indien meer bestrijdingsmiddelen worden gebruikt kan het project de waterkwaliteit negatief beïnvloeden; de omvang hiervan en de gevolgen zijn onbekend. Er is geen aanwijsbare aandacht voor geïntegreerde gewasbestrijding. Bij een proefdemostratie van verbeterde landbouwtechnieken – verzorgd door het LEHRI-project – werd aandacht gegeven aan overmatig gebruik van bestrijdingsmiddelen. Na de demonstratie pasten de boeren minder bestrijdingsmiddelen toe en behaalden ze betere economische resultaten.

In termen van het DGIS-beleid sluit de doelgroepgerichtheid van het SEP goed aan bij de hoofddoelstelling van armoedebestrijding (met de nadruk op landlozen) en het aandachtspunt vrouwen. De irrigatiecomponent heeft een beperkte betekenis voor de inkomensverbetering van de arme bevolkingsgroep. Geconfronteerd met veranderingen in de omgeving, is de milieu-aandacht van het project gegroeid. Mogelijke negatieve milieu-effecten van het project zelf worden klein geacht (omdat het een herstelproject is). De gegevens die nodig zijn om dit te kunnen verifiëren ontbreken; daarvoor zou monitoring vereist zijn.

In termen van duurzame ontwikkeling moeten vraagtekens worden gezet bij irrigatieherstel in Indonesië, en in het bijzonder in het betreffende gebied. Omdat irrigatie wordt gesubsidieerd en de overheid de benodigde middelen mist, is op termijn waarschijnlijk nieuw herstel van het irrigatiesysteem door een donor nodig. Verder worden tijdens de voorbereidingsfase al grote vraagtekens gezet bij de toekomst van irrigatie in het gebied (vanwege land- en waterschaarste). In een dergelijke situatie dient de vraag te worden gesteld naar het optimale gebruik van land en water (nu en in de toekomst). Ruimtelijke ordening en inkomensgeneratie voor de lokale bevolking zijn belangrijker vraagstukken. Het project ontleent zijn betekenis nu in hoofdzaak aan het begeleiden van de overgang van een ruraal naar een semi-urbaan gebied. Het draagt weinig bij aan het beheersen van langetermijnonontwikkeling en het voorkomen van toekomstige milieuproblemen (bijvoorbeeld industriële vervuiling).

5.3.6. *West Java Water Resources Master Plan – WAREP (1988–heden)*

Waterverontreiniging en op termijn waterschaarste zijn inmiddels erkende milieuvraagstukken in West-Java. In dit kader poogt het WAREP-project waterplanning te stimuleren. Het project is een vervolg op eerdere DGIS-activiteiten in de watersector en houdt zich bezig met:

- inventarisatie en monitoring van grondwatervoorraden;
- opstellen van een waterbehoefte-plan voor huishoudelijke en industriële doelen (voor de jaren 2000 en 2015);
- concrete plannen voor de watervoorziening in 14 districten;
- studie naar de watervoorziening van Bandung.

De laatste twee componenten spelen in op het decentralisatiebeleid van de overheid.

Het project biedt inzicht in de hoeveelheid en de kwaliteit van het grondwater en vormt daarmee een basis voor duurzaam grondwatergebruik. Het planningsproject houdt zich niet zelf bezig met de aanleg van watervoorzieningen. Indien het project aanleiding vormt tot waterzuivering etc. draagt het indirect bij aan een betere waterkwaliteit.

Voor de watervoorziening van Bandung is door het project een milieu-effectrapportage uitgevoerd; het rapport is niet opgesteld volgens de AMDAL-procedures, die op dat moment nog niet vertaald waren in concrete richtlijnen. Vanuit de milieu-optiek wordt er bij de waterbehoeftebepaling onvoldoende aandacht besteed aan mogelijkheden tot efficiënter watergebruik (momenteel wordt veel water verspild), aan effecten van overheidsbeleid inzake water (bijvoorbeeld: doorberekening van de kosten aan gebruikers) en aan het vraagstuk van optimaal gebruik van water.

Wat betreft het DGIS-beleid kan worden gesteld dat de baten van het project vooral ten goede komen aan urbane groepen; het is minder waarschijnlijk dat de lage-inkomensgroepen worden bereikt. De waarde op milieugebied ligt in de kennis over grondwater; het kwaliteitsaspect van grondwater werd opgenomen op advies van het DGIS-landenbureau. De nadruk op het provinciale en het districtsniveau sluit goed aan op het gevoerde decentralisatiebeleid. De milieu-effectrapportage voor de watervoorziening van Bandung laat zien hoe negatieve milieu-effecten kunnen worden geïdentificeerd en beperkt. Het project vormt de basis van positieve interventies om afstromingsgebieden te beschermen en grondwateronttrekking te regelen. Er bestaat zorg of de provinciale en districtsautoriteiten de middelen hebben om het monitoringsysteem zelf te continueren en de gemaakte plannen uit te voeren (hierin is niet voorzien in het huidige project).

Het project kan de watervoorziening in West-Java verbeteren, en daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling in West-Java. Toch zijn

er vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling enkele tekortkomingen, die de betekenis van het project beperken. Zo wordt aan de volgende aspecten onvoldoende aandacht besteed: optimalisering van watergebruik (inclusief de afweging van alternatieve gebruiksmogelijkheden), efficiënter watergebruik en de invloed van overheidsbeleid op waterbehoeften.

5.3.7. *Lowland Vegetable Research and Development at Lembang Horticultural Research Institute – LEHRI (1987–heden)*

In het kader van diversificatie van de landbouwsector stimuleert de Indonesische overheid groententeelt. Groententeelt vindt in hoofdzaak plaats op de Javaanse laaglanden; onderzoek naar groententeelt concentreert zich echter op de hooglanden. Het LEHRI-project streeft er daarom naar de onderzoekscapaciteit in laaglanden te versterken. Een nevendoelelstelling is het verminderen van de druk op de hooglanden om zo ontbossing tegen te gaan. Het project doet technisch onderzoek (onder andere agronomie en plantenveredeling), draagt bij aan de verbetering van onderzoeksfaciliteiten zoals laboratoria en het opzetten van proefstations, en organiseert trainingsprogramma's en workshops.

Het project heeft direct bijgedragen aan het verbeteren van onderzoeksfaciliteiten. Er werd onderzoek gedaan naar residuen van pesticiden in groenten. Er werden residuen van inmiddels verboden pesticiden aangetroffen in groenten. Er zijn plannen om onderzoek te doen naar verminderd kunstmestverbruik en IPM.

De projectbijdrage aan armoedebestrijding lijkt beperkt: groententelers in het laagland behoren niet tot de armste bevolkingsgroep. Wat betreft het DGIS-milieubeleid wordt het onwaarschijnlijk geacht dat de milieudoelstelling wordt gerealiseerd. Er is nauwelijks ongebruikt laagland voorhanden, waardoor een substantiële verschuiving van groententeelt van hooglanden naar laaglanden niet te verwachten is. De (potentiële) waarde van het project ligt eerder in het terugdringen van pesticiden/kunstmestgebruik. Projectactiviteiten op dit gebied zijn echter nog in ontwikkeling.

In termen van duurzame ontwikkeling lijkt vermindering van de druk op het hoogland niet reëel. De betekenis van het project ligt in produktie-intensivering in combinatie met terugdringen van pesticiden en kunstmestgebruik. Het project speelt langzaam in op de grote aandacht voor IPM-technieken in het Indonesische overheidsbeleid. Op dit moment wordt in hoofdzaak een monodisciplinaire onderzoeksbenedering gevolgd.

5.3.8. *Kali Konto (1979–1990)*

Degradatie van stroomgebieden in Java wordt in het algemeen als een prominent milieuprobleem beschouwd. Het Kali Konto project is voortgekomen uit contacten tussen het Indonesische departement van bosbouw en het Nederlandse Staatsbosbeheer. Het project heeft vier fasen gekend, is recent afgerond en wordt in gewijzigde vorm elders voortgezet door het DGIS en de Indonesische overheid. De oorspronkelijke aanleiding voor het project was de snelle sedimentatie van een dam in de Kali Konto rivier; ontbossing in het bovenstroomse gebied werd hiervoor verantwoordelijk gesteld. In de eerste fase (1979–1983) lag de nadruk op bosbeheer en herbebossing (vooral State Forest Lands). De tweede fase was breder van opzet en gericht op regionale ontwikkeling (inclusief dorpsgronden) en verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking. De derde en de vierde fase hielden zich in hoofdzaak bezig met de toepassing van verbeterde landgebruikstechnieken en het ontwikkelen van een planningsmethodologie voor duurzaam beheer van stroomgebieden. Tijdens de uitvoering van dit lang lopende project deden zich drie belangrijke ontwikkelingen voor:

1. Institutionele verandering: verbreding van het project leidde ertoe dat het projectgebied aanzienlijk groter werd dan het gebied waarvoor het betrokken Indonesische departement verantwoordelijk was. Uiteindelijk kwam de verantwoordelijkheid terecht bij het directoraat herbebossing en rehabilitatie (binnen het ministerie van bosbouw); aan Nederlandse zijde werd het project in 1987 uitbesteed.
2. Voortdurende uitbreiding van de onderzoekscomponent; dit werd gestimuleerd door het DGIS, dat meer interesse toonde in onderzoek dan in een ruraal ontwikkelingsproject.
3. Wijziging van de probleemanalyse: in 1985 concludeerde de projectstaf dat de oorspronkelijk probleemanalyse te kort schoot. De lokale erosieproblemen bleken minder ernstig dan was aangenomen; bovendien bleken de oorzaken anders te liggen dan aanvankelijk werd vermoed. Daarop werd voorgesteld de sectorale aanpak te verlaten en het thema milieu geïntegreerd te benaderen in het kader van regionale ontwikkeling.

De projectactiviteiten kunnen als volgt worden samengevat:

- *Onderzoek*: inventarisaties van aanbod en gebruik van natuurlijke hulpbronnen, sociaal-economische studies, ontwerp en testen van verbeterde technieken, etc. Deze categorie van activiteiten heeft veel meer aandacht gekregen dan oorspronkelijk was gepland.
- *Trainingen*: deze zijn vanaf 1986 verplaatst naar Bogor (zie paragraaf 5.3.1).
- *Uitvoering*: op het gebied van onder andere bosbouw, inkomensgenererende activiteiten en verbeterd landgebruik in bossen en dorpsgebieden.

Het is opmerkelijk dat ondanks de lange looptijd van het project (en de vele rapporten) het inzicht in de projecteffecten beperkt is. Het belangrijkste projecteffect

is een beter begrip van de oorzaken van erosie in stroomgebieden zoals de Kali Konto. Ontbossing en landbouw blijken van secundair belang; natuurlijke processen en aanleg van huizen, wegen etc. zijn beduidend belangrijker. Deze inzichten worden inmiddels bij andere studies gebruikt (zie bijvoorbeeld Asian Development Bank, 1990). Andere projecteffecten zijn herbebossing van 1680 hectare tussen 1986 en 1989 en stimulering van landgebruikstechnieken in dorpsgebieden. Dit laatste had wisselend succes. Zo bleken dorpskwekerijen succesvol. Terrasserings daarentegen faalde vanwege gebrekkig onderhoud. Dit is logisch omdat de boeren beseften dat terrasserings weinig effectief is als erosiebestrijding.

Aangenomen wordt dat het project een positief effect heeft gehad op de oogst van bosproducten (zonder dat sprake is van aanwijsbare overexploitatie) en mogelijk de waterstromen in het droge seizoen met 5% heeft vermeerderd. In sociaal-economisch opzicht heeft het project een tijdelijk positief effect gehad op de rurale werkgelegenheid en inkomens. Onderzoek toonde geen significante toename van het inkomen aan.

Geconcludeerd wordt dat het project niet aantoonbaar heeft bijgedragen aan structurele armoedebestrijding. Het project heeft een positief resultaat geboekt op het gebied van bosbeheer. Er zijn geen aanwijsbare negatieve effecten op het milieu; de aandacht voor de reductie van pesticidengebruik³ is echter beperkt. Positieve interventies zoals agroforestry en zero-grazing vonden in de State Forest Lands plaats. Beter begrip van de erosieproblematiek vertegenwoordigt een belangrijke institutionele bijdrage. Het is nog onduidelijk of en hoe de ontwikkelde methode voor duurzaam beheer van stroomgebieden elders zal worden gebruikt. Enige doorwerking werd reeds aangetroffen en de verdere vooruitzichten lijken gunstig.

Het project werd geconfronteerd met de gevolgen van een sectorale (bosbouw) milieu-analyse: een onjuiste probleemstelling en een niet-optimale gebiedskeuze. Tijdens de projectuitvoering groeide de aandacht voor enkele aspecten van duurzame ontwikkeling (meer oog voor de omgeving en voor intersectorale relaties). Aandacht voor toekomstige generaties bleef overwegend impliciet; de aandacht voor de invloed van nationale factoren en beleid is beperkt gebleven, hoewel tijdens het project bleek dat dergelijke factoren mogelijk meer bepalend zijn voor rurale activiteiten dan individuele projecten. Het vervolproject lijkt lering te hebben getrokken door de zorgvuldige projectidentificatie en -formulering, waarbij de keuze van het gebied en betrokkenheid van de bevolking (opinions en behoeften) veel aandacht ontvingen.

3. Dat het pesticidengebruik hoog is, blijkt uit het feit dat een melkverwerkende fabriek geen melk uit dit gebied wil afnemen.

5.3.9. Regional Energy Development Project West Java – REDEP (1984–1987)

Als belangrijke producent van olie en gas kent Indonesië geen absolute energieschaarste. Wel is er sprake van regionale energieproblemen zoals houtschaarste. Het project is gericht op de versterking van energieplanning en -voorziening in West-Java, met name om de houtconsumptie terug te dringen. Het was verbonden met het project regionale planning en is in 1987 beëindigd. Het project heeft een methode ontwikkeld voor energieplanning en verzorgde daarover trainingen. Daarnaast is in een dorp een proef gehouden met alternatieve energiebronnen.

De proef heeft het lokale bewustzijn over energievoorziening vergroot. Het uiteindelijke projectresultaat is echter beperkt gebleven omdat het dorp kort na de proef van elektriciteit werd voorzien. De methode van energieplanning wordt – in aangepaste vorm – nog gebruikt door BAPPEDA. BAPPEDA maakt tevens gebruik van de database (hoewel actualisering daarvan problemen oplevert). Dit rechtvaardigt de conclusie dat het project heeft bijgedragen aan de versterking van energieplanning. Het is onduidelijk of dit heeft geleid tot de beoogde daling van het houtgebruik. De ernst van de brandhoutschaarste blijft onduidelijk. De relatief lage brandhoutprijs doet vermoeden dat schaarste hoogstens een lokaal probleem vormt. Bovendien wordt de houtconsumptie mede bepaald door de beschikbaarheid en prijs van substituten. Het beleidsklimaat maakt substituten voor brandhout minder aantrekkelijk.

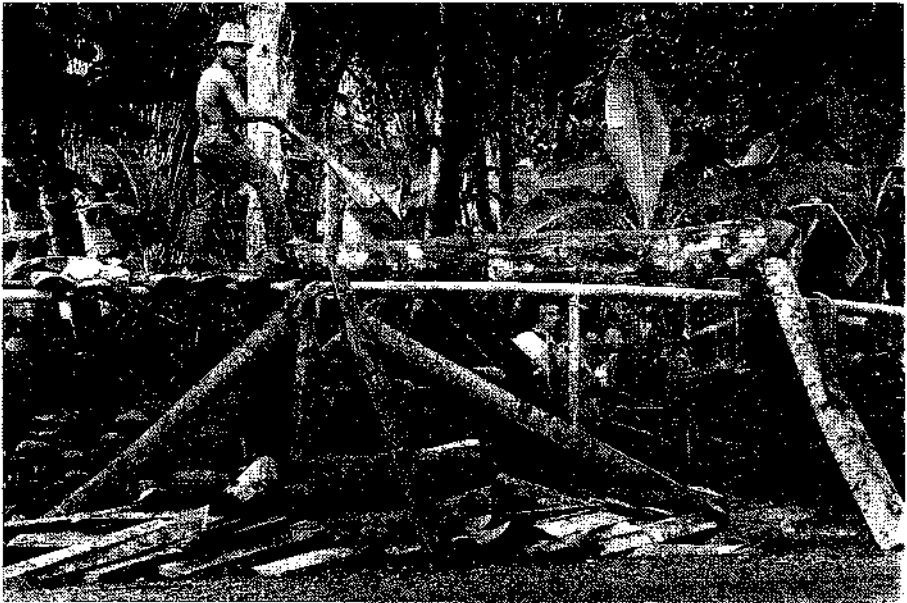
Wat betreft aansluiting bij het DGIS-beleid kan worden vastgesteld dat het gebruik van substituten voor brandhout extra beslag zal leggen op inkomens. Het project heeft weinig expliciete aandacht besteed aan arme bevolkingsgroepen en vrouwen. De planningsmethode en database worden door BAPPEDA gebruikt; daarmee is het project belangrijk geweest voor institutionele ontwikkeling. Deze heeft geen vervolg gekregen (mogelijk vanwege het stopzetten van DGIS-steun aan regionale planning). Er zijn geen concrete gegevens die duiden op een verschuiving van energiegebruik ten gevolge van het project.

Wat betreft duurzame ontwikkeling zijn er aanwijzingen dat brandhoutschaarste geen algemeen probleem is. Alternatieven voor brandhout zijn financieel weinig aantrekkelijk en het is overheidsbeleid grotere dorpen te elektrificeren.

5.3.10. Rural Productivity and the Non-Farm Sector in West Java – RUPRO (1988–1991)

Dit project houdt zich bezig met onderzoek naar onder meer:

- mogelijkheden en beperkingen van rurale industrieën;
- verhouding tussen de landbouw- en de niet-landbouwsector;



- doelgroepstrategieën;
- analyse van beleidsprocessen.

Bij de projectopzet is geen rekening gehouden met het thema milieu. Er is na verloop van tijd wel sprake van betrokkenheid bij studies die van belang zijn vanuit een milieu-optiek. Zo heeft een studie geleid tot plannen voor oprichting van een lokale adviesinstelling voor milieuproblemen van nieuwe industrieën en wordt een onderzoek uitgevoerd naar het beter benutten van natuurlijke hulpbronnen als rubber en cocos. Maar over het geheel genomen is er toch sprake van een geringe aandacht voor het thema milieu. Bij de meeste onderzoeken, die wel degelijk van belang zijn voor de milieuproblematiek, krijgt het thema milieu geen aandacht. Voorbeelden: studies naar vrouwen en de 'non-farm' sector, agro-industrie, toerisme en industrieel gebruik van houtproducten.

Vanuit het DGIS-milieubeleid zou verwacht mogen worden dat het project beter uitvoering gegeven zou hebben aan de tweede milieubeleidslijn; er is sprake van ondersteuning van onderzoekscapaciteit die van potentieel belang is voor de milieuproblematiek. Het is bovendien onduidelijk of het project aandacht besteedt aan het beperken van de negatieve milieu-effecten die uit de onderzoeksbevindingen en aanbevelingen voortvloeiden.

Vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling vertegenwoordigt het project in eerste instantie onbenutte mogelijkheden op het gebied van de integratie van het

thema milieu in ontwikkeling en in beleid. Waren deze mogelijkheden wel benut, dan zou voorzien zijn in een duidelijke lacune, omdat sectorale analyses en beleid vooralsnog domineren (zie paragraaf 5.2). Dit zou kennis hebben opgeleverd over vragen als: wat zijn de milieu-effecten van economische ontwikkelingen buiten de landbouwsector (positieve effecten zoals verminderde druk op het platteland en negatieve effecten zoals verontreiniging)? Wat is de invloed hierbij geweest van het overheidsbeleid? Met name de relatie tussen milieu en sociale differentiatie zou interessant zijn geweest omdat dit terrein nauwelijks door andere DGIS-projecten wordt aangesproken. Een voorbeeld van een interessante 'spin-off' is het onderzoek naar betere benutting van bepaalde natuurlijke hulpbronnen.

5.4. Analyse in termen van het DGIS-milieubeleid

5.4.1. Strookt de programma-uitvoering met het DGIS-milieubeleid?

In deze paragraaf worden achtereenvolgens besproken: de drie beleidslijnen van het milieubeleid, de uitvoering van specifieke milieudoelstellingen van projecten en de verhouding tussen milieubeleid en structurele armoedebestrijding.

Beperking van negatieve milieu-effecten

Uit de projectbeschrijvingen (paragraaf 5.3) blijkt dat er nauwelijks negatieve milieu-effecten van de onderzochte projecten zijn aan te wijzen. In een enkel geval zijn dergelijke effecten (direct of indirect) mogelijk, zoals bij het Cidurian irrigatieherstelproject en bij het RUPRO-project. De omvang van deze mogelijke effecten wordt beperkt geacht. Deze conclusie is niet zonder meer van toepassing op het gehele DGIS-programma. Een tweetal DGIS-projecten in Indonesië heeft ernstiger gevolgen voor het milieu. Het jaaroverzicht van Ontwikkelings-samenwerking 1990 noemt als voorbeeld een project waarbij verhoging van een rivieroever tot overstromingen in een naburig akkerbouwgebied heeft geleid. Een ander voorbeeld is het Rawa Sragi droogleggingsproject op Oost-Sumatra. Dit project heeft een positief effect gehad op de rurale inkomens, maar bijgedragen aan de snelle achteruitgang van naburige mangrove-bossen en -moerassen (hoewel het project niet de enige oorzaak daarvan is). Het Rawa Sragi project had deze achteruitgang tijdig kunnen identificeren door *vooraf* de ontwikkelingen in de projectomgeving te analyseren. Een dergelijke analyse had een perspectief kunnen bieden om de achteruitgang van mangroves te ondervangen.

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat projecteffecten moeilijk in te schatten zijn vanwege praktische factoren als het ontbreken van gegevens en de meetbaarheid van effecten. Bovendien toont het IPM-project aan dat projecteffecten soms nauwelijks te scheiden zijn van externe processen zoals beleidsveranderingen.

Institutionele versterking van milieubeheer

Veel onderzochte projecten hebben betrekking op onderzoek en planning en zouden derhalve een belangrijke impuls van de tweede beleidslijn dienen te onderhouden. In de Indonesische context omvat institutionele versterking van milieubeheer de volgende terreinen: steun aan het algemene milieubeleid en aan deelaspecten van dit beleid en versterking van de milieu-aandacht bij sectoraal beleid. Training en betere gegevens zijn hierbij noodzakelijke ingrediënten.

Analyse van het DGIS-programma op deze punten laat zien dat projecten zeer zeker relevante institutionele bijdragen hebben geleverd; enkele cruciale aspecten ontvangen echter geringe aandacht. Dit betreft met name de versterking van het algemeen milieubeleid en de integratie van milieu-aspecten in sectoraal beleid. Het milieuprofiel West-Java is er niet in geslaagd de beoogde versterking van het provinciaal milieubeheer te realiseren (zie paragraaf 5.3). Het Canadese CIDA onderscheidt zich op dit vlak van andere donoren door de doelbewuste steun aan het ministerie van bevolking en milieu (USAID heeft inmiddels ook plannen samen met het nationaal planbureau). Op het gebied van water lijken DGIS-activiteiten te kunnen bijdragen aan de integratie van milieu-overwegingen in sectorale planning (in dit geval water). De milieu-aandacht bij het DGIS neemt op dit gebied toe – zoals blijkt uit het landenbeleidsdocument en het waterplanningsproject – maar de doorwerking hiervan kan pas op termijn worden vastgesteld.

De projecten bestrijken voor het overige een scala van institutionele activiteiten zoals: planvorming op het gebied van water en energie (WAREP en REDEP), het ontwikkelen van analyse- en planningsmethodieken (REDEP, Kali Konto) en training (SECM in Bogor). De meeste projecten hebben een trainingscomponent in de activiteiten opgenomen. Op deelreinen hebben projecten positieve institutionele bijdragen geleverd. Zo werden resultaten van het REDEP-project aangepast en geïntegreerd in rurale energieplanning van de overheid. Bij het WAREP-project werd bewust ingespeeld op het overheidsvoornemen tot decentralisatie van de planning; daarnaast voorziet dit project in een belangrijke lacune in gegevens, namelijk monitoring van de hoeveelheid en kwaliteit van grondwater. De school in Bogor vergroot de kennis van overheids personeel op het gebied van natuurbeheer en het beheer van stroomgebieden. In de meeste gevallen zijn de concrete projectresultaten in termen van institutionele ontwikkeling moeilijk te traceren. Het is moeilijk vast te stellen of een bijdrage structureel dan wel tijdelijk is. Bovendien hangt de behoefte aan kennis samen met de positie van de (oud-)cursisten. Projecten hebben nauwelijks invloed op wat er met oud-cursisten gebeurt. Duidelijk wordt dat DGIS-projecten op dit vlak een sectorale benadering kiezen, vaak gebonden aan een specifiek ministerie. Dit kan tot competentieconflicten met andere ministeries leiden, waardoor sommige aspecten niet kunnen worden meegenomen in het project. Bijvoorbeeld: het IPM-project traint niet de voorlichters van het ministerie van landbouw. Kali Konto had institutionele problemen toen de aandacht verbreed werd tot gebieden die niet als bos geïdentificeerd stonden.

Positieve milieu-interventies

De onderzochte projecten hebben tot weinig milieu-interventies geleid. Het IPM-project heeft het grootste potentieel voor positieve interventies. Kali Konto heeft geleid tot herbebossing en heeft agroforestry gestimuleerd. De mislukking van terrasserings laat zien dat het de moeite loont om de lokale bevolking te betrekken bij het ontwerp en de uitvoering van positieve interventies.

Samenhang tussen de beleidslijnen

Alle drie beleidslijnen zijn van toepassing op Indonesië: er zijn institutionele problemen, er zijn milieuproblemen en het is belangrijk negatieve milieu-effecten te beperken. Integratie van milieu-aandacht in OS-activiteiten kan derhalve gebaat zijn bij een samenhangende uitvoering van de beleidslijnen. Van een dergelijke uitvoering is in Indonesië geen sprake, zoals blijkt uit het landenbeleidsdocument en uit de onderzochte projecten. De nadruk valt op institutionele versterking (zij het overwegend sectoraal en met belangrijke lacunes) en op het beperken van negatieve milieu-effecten. Positieve milieu-interventies zijn zeer beperkt in aantal. De onderzochte projecten geven bovendien aan dat de drie beleidsuitgangspunten onvoldoende waarborg zijn voor de vereiste milieu-integratie en aandacht.

Wat betreft de samenhang tussen projecten kunnen twee conclusies worden getrokken. Ten eerste bleek meer samenhang tussen de projecten vanuit milieuoptiek zowel wenselijk als mogelijk. Hierbij wordt gedacht aan aandacht voor IPM in andere DGIS-akkerbouwprojecten (zonder dat IPM als de enige oplossing hoeft te worden gepropageerd). Ten tweede kan – in geval van samenhang – stopzetten van één project negatieve gevolgen hebben voor andere projecten. Bijvoorbeeld: stopzetting van regionale planning (bij gebrek aan vooruitgang bij de counterpart) leidde tot tekortkomingen in het milieuprofiel op sociaal-economisch gebied. Het REDEP-project werd om dezelfde reden weliswaar niet voortgezet maar slaagde er niettemin in energieplanning te versterken.

Uitvoering van de milieudoelstellingen van projecten

Niet alle projecten hadden een milieudoelstelling. Bij de projecten met een milieudoelstelling waren de resultaten wisselend. In niet één project kan worden aangetoond dat de milieudoelstelling(en) volledig wordt/worden bereikt. Het WAREP-project en het IPM-project lijken het meest succesvol. Bij de meeste projecten is er sprake van een gemengd resultaat. Zo wordt het Kali Konto project positief ingeschat op zijn bijdrage ten aanzien van bosbeheer en kennis inzake erosieproblemen, maar het project heeft geen concrete bijdrage geleverd aan erosiebestrijding. In het geval van het SECM-project wordt de bijdrage van de cursus natuurbeheer beperkt geacht terwijl de cursus stroomgebiedbeheer in principe een positieve bijdrage kan leveren. Naar verwachting haalt het LEHRI-project zijn milieudoelstelling niet.

In deze gevallen is de ontoreikende probleemanalyse de belangrijkste oorzaak

van het niet bereiken van de milieudoelstelling. Bij Kali Konto bleek de oorspronkelijke probleemanalyse inhoudelijk onvoldoende; bij de cursus natuurbeheer kwamen de feitelijke omstandigheden waarin nationale parken zich bevinden onvoldoende aan bod.

In een enkel geval blijkt dat zelfs geen poging is ondernomen om de milieudoelstelling te halen. Dergelijke 'lip-service' schaadt de doelmatigheid van het project en van het DGIS-milieubeleid, zoals het J.EI.A.P.-project aantoont.

Tenslotte kan worden vastgesteld dat ook specifieke milieuprojecten geen garantie bieden voor het behalen van gestelde milieudoelstellingen. In beide gevallen (SECM-project en EP-project) blijken een sectorale probleemanalyse en projectopzet hieraan debet te zijn.

Milieu en structurele armoedebestrijding

Weinig projecten bieden duidelijk inzicht in de structurele inkomens- of werkgelegenheidseffecten. Uit de gevallen waar wel enig inzicht bestond in het effect op armoede, blijken armoedebestrijding en milieubeheer op korte termijn zowel conflicterend als complementair te kunnen zijn. In drie gevallen werd een negatief verband gevonden dan wel waarschijnlijk geacht (REDEP, SECM-natuurbeheer en Rawa Sragi). De relatie was echter positief bij het IPM-project.

Er lijkt aanleiding om de relaties tussen armoedebestrijding en milieubeheer apart aandacht te geven in het beleid.

5.4.2. Wat heeft het beleid bijgedragen?

In de inleiding is reeds opgemerkt dat de oudere projecten in uitvoering zijn genomen voordat sprake was van een milieubeleid. In dergelijke gevallen kon dit beleid dus niet van toepassing zijn, wel echter het algemene OS-beleid.

Identificatie

De onderwerpkeuze van projecten kan zelden worden teruggevoerd op het DGIS-milieubeleid. Dit vloeit voort uit het feit dat milieu overwegend als aandachtspunt wordt beschouwd bij de uitvoering van projecten, en veel minder bij de selectie van projecten. De onderzochte projecten tonen aan dat voorafgaand aan het milieubeleid reeds milieuprojecten werden uitgevoerd (SECM en Kali Konto). Bij drie projecten kan een verband worden gelegd met het milieubeleid. Het milieuprofiel is een direct gevolg van het milieubeleid; het is in feite een instrument van het DGIS-milieubeleid, primair ter ondersteuning van DGIS-beleid in West-Java en het provinciaal milieubeleid. Het milieuprofiel heeft zelf overigens geen succesvolle rol gespeeld bij de identificatie van nieuwe projecten. Twee andere projecten sluiten nauw aan bij inhoudelijke accenten van het DGIS-milieubeleid, te weten REDEP (dat binnen de PL-c-prioriteiten valt) en het IPM-project (duurzame landbouw).

Toetsingscriteria

Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat de beleidslijnen direct hebben door- gewerkt op de inhoud van projecten. Deze zijn deels te recent en te algemeen geformuleerd. Bijvoorbeeld, procedures voor een systematische toetsing op negatieve milieu-effecten zijn pas recent ontwikkeld bij het DGIS en de Indonesische overheid (nog in ontwikkeling bij enkele ministeries). In het geval van het WAREP- project drong het landenbureau aan op het monstren van de kwaliteit van grond- water. Hetzelfde project heeft ook een milieu-effectrapport opgesteld voor een stedelijke watervoorziening, maar dit is niet aantoonbaar een gevolg van het DGIS- milieubeleid.

Monitoring en bijsturing

Onder invloed van monitoring en bijsturing zijn enkele projecten meer en bredere aandacht gaan besteden aan milieu-aspecten. Het Cidurian-project en het Kali Konto project vormen de beste voorbeelden. Bij het Cidurian-project vroeg de evaluatiemissie op grond van ontwikkelingen in de regio meer aandacht voor het milieu; bij het Kali Konto project werd bijgestuurd vanwege nieuwe analytische inzichten.

Conclusie

Het DGIS-milieubeleid kan niet als startpunt van activiteiten op milieugebied worden aangemerkt. Ook voordat het milieubeleid werd ontwikkeld, werden reeds milieurelevante projecten uitgevoerd. Op grond van meer recente projecten kan wel worden geconcludeerd dat het DGIS-milieubeleid formeel enigszins heeft door- gewerkt, maar de aantoonbare bijdrage is beperkt. In een enkel geval blijkt de milieu-aandacht bij het DGIS toe te nemen. Dit wijst op enige informele door- werking van het milieubeleid (WAREP).

5.5. Betekenis in termen van duurzame ontwikkeling

Indonesië, in het bijzonder Java, maakt een snelle ontwikkeling door. Dit weerspiegelt zich in de belangrijkste milieuvraagstukken. Op nationaal niveau is er dringend behoefte aan institutionele versterking op het gebied van milieubeleid, de beleidsuitvoering en de controle daarop. Daarnaast bestaan er regionale ver- schillen in milieuvraagstukken. Het verlies aan tropisch regenwoud en landdegra- datie worden algemeen beschouwd als de grootste problemen van de buiten- gewesten, met name op Kalimantan. Op Java schuilen de problemen vooral in de explosieve toename van land- en watergebruik. Dit heeft geleid tot conflicten tussen ruraal en urbaan landgebruik rondom stedelijke conglomeraties, een sterk groeiende behoefte aan recreatieve mogelijkheden en druk op nationale parken, waterverontreiniging en zorg over watertekorten in de nabije toekomst. Dergelijk situaties van toenemende druk op natuurlijke hulpbronnen gaan in het algemeen

gepaard met een toename van de negatieve effecten – op het milieu, maar niet uitsluitend daarop – die bij voorkeur afgewenteld worden op andere sectoren, bevolkingsgroepen of naar de toekomst worden doorgeschoven. Een tweede kenmerk van dergelijke situaties is dat niet noodzakelijk de meest optimale milieugebruiksvorm wordt gekozen. Keuzen worden veeleer bepaald door gegroeide historische verhoudingen en de vigerende machtsverhoudingen. Juist bij toenemende milieuschaarste rijst de dwingende vraag naar het meest efficiënte milieugebruik. Welk type milieugebruik is optimaal (bijvoorbeeld: industrie of irrigatie)? Hoe kan deze vorm het meest efficiënt worden gebruikt (bijvoorbeeld: efficiëntie van watergebruik)?

Projecttoetsing aan duurzame ontwikkeling leidt niet tot conclusies die aanzienlijk afwijken van paragraaf 5.4. Wel valt de betekenis van individuele projecten wat anders uit. Wanneer duurzame ontwikkeling als uitgangspunt was gehanteerd, zouden de projecten een bredere oriëntatie hebben of zouden aanvullende projecten zijn geïdentificeerd.

Optimaal gebruik van natuurlijke hulpbronnen

De vraag naar het optimale type milieugebruik wordt niet gesteld in de onderzochte projecten. Dit levert vooral problemen op in gebieden die aan grote druk bloot staan. Het Cidurian-project toont aan dat dit het voortbestaan op lange termijn van het project zelf kan aantasten. Tijdens de voorbereidingsfase van dit project kwam het belang van oprukkende industrieën, watertekorten en verontreiniging aan de orde. Een aantal elementen is in de projectuitvoering opgenomen, maar de wezenlijke vraag – of irrigatie nog zinvol was – is niet opnicuw gesteld (volstaan werd met een financieel-economische kosten/baten-analyse, waaruit het project rendabel bleek indien tot 2005 de watervoorziening was gegarandeerd). De lange-termijnvooruitzichten voor irrigatie zijn beperkt. Belangrijker echter is dat irrigatie, door het hoge waterverbruik, een negatief lange-termijneffect op het ontwikkelingspotentieel van de gehele regio kan hebben.

Sectorale analyse

Een sectorale benadering kan ertoe leiden dat de verkeerde activiteiten worden gekozen. Hierbij kan wederom het Cidurian-project als voorbeeld worden gebruikt, dat is opgezet vanuit een sectorale (irrigatie) analyse. De eerdere fasen van het Kali Konto project illustreren eveneens de tekortkomingen van een sectorale analyse.

Beleid, planning en marktomstandigheden

De meeste projecten houden slechts in beperkte mate rekening met de beleidsmatige context van het project. Toch blijkt beleid een grote invloed te kunnen uitoefenen op de projectuitvoering en -resultaten. Het IPM-project toont hoe een project baat kan hebben bij beleidsveranderingen; uiteraard kan het tegendeel ook

voorkomen. Het is te verwachten dat een eventuele afschaffing van de subsidies op irrigatie problemen zal opleveren voor irrigatieprojecten.

In het REDEP-project werd geconcludeerd dat de relatieve prijzen van energiedragers waarschijnlijk meer bepalend zijn voor de keuze van energiedrager dan het project op zich; voorts bleek uit het Kali Konto project dat marktfactoren belangrijker determinanten van lokale activiteiten kunnen zijn dan afzonderlijke projectactiviteiten. Dit onderstreept conclusies uit de literatuur dat met name kleinschalige activiteiten effectief beïnvloed kunnen worden door gericht beleid.

De fysieke projectomgeving

De fysieke omgeving kan grote invloed uitoefenen op de projectresultaten. Voorbeelden hiervan zijn het Cidurian-irrigatieherstelproject en de cursus Natuurbeheer van het SECM. Wederom niet toevallig gaat het hierbij om gebieden die onder grote druk staan.

Samenstelling en verband van DGIS-programma en projecten

Het DGIS is actief op het cruciale terrein van watervoorziening. Daarbij is de toegenomen aandacht voor milieu-aspecten positief te beoordelen. Daar staat tegenover dat de DGIS-steun aan regionale planning/ruimtelijke ordening werd stopgezet. Institutionele versterking op dit terrein is eveneens dringend gewenst zoals het EMDI-project van CIDA aangeeft, dat juist meer aandacht besteedt aan ruimtelijke ordening. Voorts blijkt het DGIS nauwelijks bij te dragen aan institutionele ondersteuning van het algemene milieubeleid van de Indonesische overheid.

Door meer samenhang tussen projecten zou de betekenis van afzonderlijke projecten kunnen worden vergroot. Paragraaf 5.3 suggereert twee aspecten die vaker in projecten kunnen worden geïntegreerd: IPM in landbouwprojecten en efficiënter watergebruik (bij irrigatie, industrieel en huishoudelijk gebruik).

5.6. Beleidsissues die uit het veldonderzoek naar voren komen

In deze paragraaf worden nog enkele beleidsaspecten aan de orde gesteld die voortvloeien uit de onderzochte projecten. Wat zijn nu de kritische factoren voor een goed milieubeleid op projectniveau? Waardoor worden resultaten, met name op milieugebied, positief beïnvloed? Hoe kunnen ongewenste effecten worden beperkt? Deze paragraaf streeft daarbij geen volledigheid na, maar besteedt met name aandacht aan veelvoorkomende vraagstukken.

Projecten als schakel bij het oplossen van milieuvraagstukken

Allereerst moet door middel van goede analyse worden vastgesteld of projecten het geëigende middel zijn en of er een klimaat bestaat voor succesvolle uitvoering

van projecten. Dit betekent dat vooraf het juiste interventieniveau moet worden bepaald.

In het geval van Indonesië blijken de milieuproblemen grootschalig te zijn (ontbossing, landdegradatie, watertekorten en gebrekkige waterkwaliteit). Het is duidelijk dat dergelijke problemen niet alleen door projecten kunnen worden opgelost.

Bovendien blijkt het klimaat voor milieubeheer op projectniveau niet optimaal. Er is dringend behoefte aan uitwerking van het milieubeleid, met name op het gebied van instrumenten, beleidsuitvoering en controle. Het economisch beleid van Indonesië illustreert de prioriteit van integratie van milieubeleid in economische planning.

Een goede milieu-analyse

Uit de onderzochte projecten blijkt dat de volgende factoren kunnen bijdragen aan bevredigende milieu-resultaten:

- de concrete situatie dient als startpunt van de probleemanalyse te worden genomen (en niet de gewenste situatie, zoals bij de cursus Natuurbeheer, of een verondersteld probleem, zoals bij REDEP);
- aandacht voor de strategieën, mogelijkheden en beperkingen van de beoogde doelgroep(en);
- voldoende aandacht voor de processen en ontwikkelingen in de omgeving van het project (Rawa Sragi en Cidurian). Deze factor is belangrijker naarmate projecten plaatsvinden in een dynamischer gebied en/of een langere looptijd bestrijken;
- voldoende aandacht voor beleid en verandering daarin (IPM). Deze factor is belangrijker bij projecten met een langere looptijd en bij projecten in sectoren waarin een actief overheidsbeleid wordt gevoerd (bijvoorbeeld met subsidies);
- een brede analyse in plaats van een sectorale probleemanalyse (Cidurian en Kali Konto);
- een analyse die meerdere ruimtelijke niveaus omvat (IPM, WAREP, Kali Konto);
- betrokkenheid van de lokale bevolking (Kali Konto: terrassering).

De verwachte voordelen zijn onder andere: tijdsbesparing, per saldo betere resultaten en het voorkomen dat wordt gekozen voor minder relevante projectregio's of -activiteiten.

Institutionele banden

Projecten worden meestal bij een bepaald ministerie ondergebracht. Dit betekent in de meeste gevallen een sectorale institutionele ophanging. Bij afwezigheid van een krachtig, coördinerend milieuministerie kan dit leiden tot beperking van de projectactiviteiten en tot competentieconflicten met andere ministeries. Mogelijk kunnen NGO's hier een nuttige functie gaan vervullen (evenals bij het stimuleren van participatie van de bevolking).

Milieubeheer en armoedebestrijding

Duidelijker dan in veel ontwikkelingslanden kunnen in Indonesië milieuvraagstukken niet worden gereduceerd tot armoedeproblemen alleen. Dit is het gevolg van de snelle ontwikkeling van de industriële sector en commerciële activiteiten als houtkap. Het lijkt echter evenmin twijfel dat armoede een belangrijke oorzaak van milieudegradatie is. De onderzochte projecten toonden aan dat op korte termijn milieubeheer en armoedebestrijding zowel strijdig als complementair kunnen zijn. Reden derhalve voor nadere uitwerking van de samenhang. Systematische aandacht – zowel op beleids- als op projectniveau – voor sociaal-economische stratificatie zal hierbij een belangrijk element moeten zijn.

Hoofdstuk 6 Bevindingen van het veldonderzoek in Kenya

Eerst wordt een korte beschrijving geven van de milieuproblemen in Kenya. Daarna volgt een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen van elk van de tien onderzochte projecten. Deze analyses zijn gemaakt tegen de achtergrond van de problematiek van milieu en ontwikkeling voor het district waar het project wordt uitgevoerd. Deze analyses zijn globaal van aard; het is bovendien beperkt mogelijk gebleken de samenhang van de diverse factoren in kwantitatieve zin aan te geven. In de resterende paragrafen wordt een analyse gegeven van de bevindingen in termen van het DGIS-milieubeleid en wordt ingegaan op de betekenis van het programma in termen van duurzame ontwikkeling. Vooraf dient gesteld dat de toetsing in termen van duurzame ontwikkeling niet als een beoordeling kan worden opgevat; de projecten zijn immers niet vanuit dat perspectief opgezet.

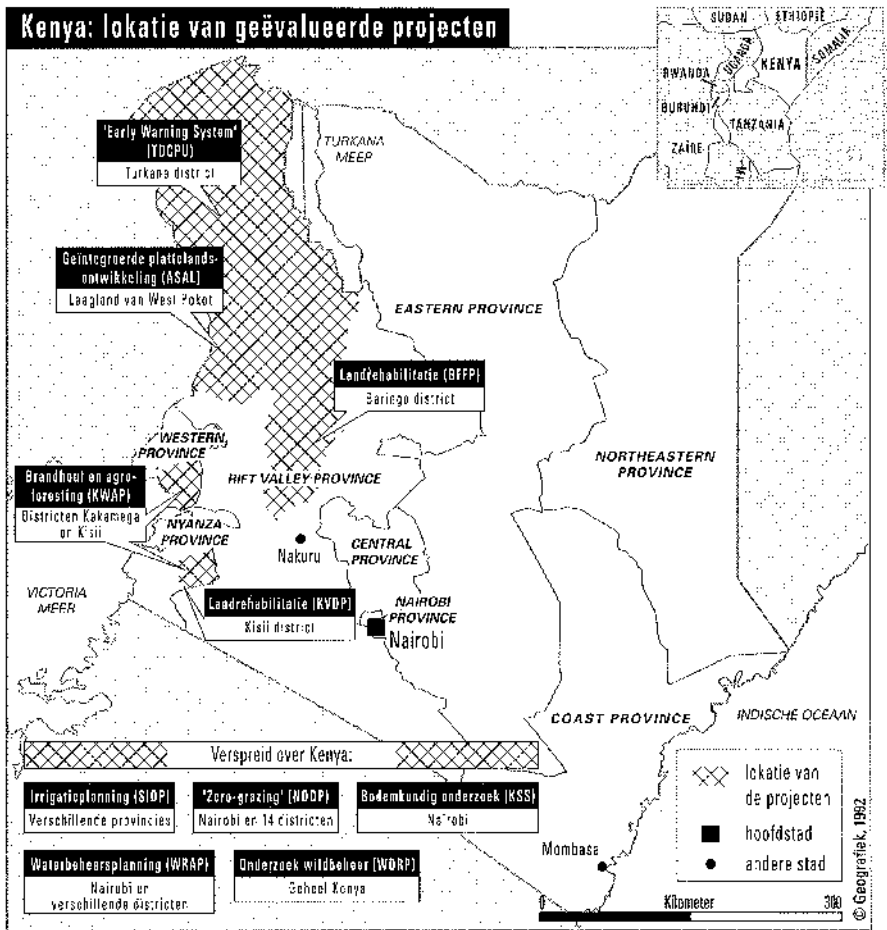
6.1. Milieuproblematiek in Kenya

6.1.1. *Verschillende zones*

De aard van de problemen in de droge gebieden verschilt volstrekt van die in de hoger gelegen koele en vochtiger streken. In Kenya wordt gewerkt met zeven zones gebaseerd op relatieve vochtigheid en negen zones gebaseerd op gemiddelde temperatuur. Voor het onderzoek is deze stratificatie teruggebracht tot drie hoofdzones (gedifferentieerd volgens de in Kenya gehanteerde indeling, op grond van potentie voor landbouwproductie):

- *hoog-potentiële gebieden*: humide tot semi-humide gebieden die zich zonder uitzondering bevinden in de hoger gelegen delen van Kenya (1500 m of hoger) met een grote regenval en relatief lage temperatuur (jaargemiddelde onder de 20°C),
- *semi-aride en aride gebieden*: lager gelegen droge tot zeer droge gebieden; jaargemiddelde temperatuur variërend tussen 16 en 30°C,¹
- *overgangszone*: semi-humide tot semi-aride zone die veelal de fysieke overgang vormt tussen de hoog-potentiële en de ASAL-gebieden (900–2000 m hoogte). Ook de kenmerken liggen tussen die van deze beide in; gemiddelde regenval tussen 600 en 1100 mm en jaargemiddelde temperatuur variërend van 16 tot 22°C.

1. Veelal aangeduid als 'Arid and Semi-Arid Lands', afgekort tot ASAL.



Voor de problematiek van milieu en ontwikkeling kunnen algemene kenmerken worden gegeven voor de hoog-potentiële en de ASAL-gebieden. De problematiek van de overgangsgebieden is meer lokatie-specifiek en kan daarom niet in generaliserende zin worden beschreven. Voor een illustratie wordt verwezen naar de beschrijving van het ASAL West-Pokot project (paragraaf 6.3.3), dat grotendeels in de overgangszone opereert.

6.1.2. Hoog-potentiële gebieden

De hoog-potentiële gebieden vormen minder dan een zesde van het landoppervlak, maar hier woont circa driekwart van de bevolking. Naast voedselgewassen (voornamelijk mais) worden hier handelsgewassen verbouwd (zoals koffie, thee en

suikerriet). De belangrijkste beperkingen voor agrarische productie worden gevormd door bodemvruchtbaarheid en door cultuurtechnische aspecten. De potentiële productiecapaciteit is in deze gebieden relatief hoog, variërend van 12.000 tot 20.000 kg/ha; in de ASAL-gebieden is deze capaciteit circa 4000 kg/ha.

De trends in de ontwikkelingen in de hoog-potentiële gebieden kunnen als volgt worden samengevat:

- Hoge bevolkingsdichtheid en hoge bevolkingsgroei; in de hoog-potentiële gebieden wordt de bevolkingsgroei geschat op 3,9%.
- Versnippering van land. In bijvoorbeeld Kisii is het gemiddelde landbezit nu 1,5 hectare per huishouden, hetgeen reeds onder de grens ligt van het minimaal vereiste voor zelfvoorziening (1,8 hectare).
- Intensificatie van landbouw, onder andere door substitutie van voedselgewassen door handelsgewassen.
- Groei van secundaire en tertiaire sector; van 1972 tot 1987 bedroeg de groei van de landbouwsector gemiddeld 4,3 % tegen 7,3 % voor de industrie- en de dienstensector. Parallel hiermee vindt een zekere feminisering van de landbouw plaats omdat veel mannen in de stad werk zoeken.
- Grote groei van open en verborgen werkeloosheid. Jaarlijks betreden 400.000 jongeren de arbeidsmarkt; geschat wordt dat niet meer dan de helft werkgelegenheid kan vinden in de formele sector (waarvan weer de helft in de landbouw).
- Urbanisatie en daarmee gepaard gaande reductie van landbouwareaal; 15% van de bevolking woont nu in de steden, hoofdzakelijk in de hoog-potentiële gebieden.

Ecologisch belangrijke veranderingen, mede als gevolg van (en deels oorzaak van) genoemde algemene ontwikkelingen zijn:

- Bodemdegradatie en structuurverlies als gevolg van intensificatie van de landbouw en inadequaat of onvoldoende gebruik van kunstmest.
- Erosie, als gevolg van overbegrazing, ontbossing en landbouw op te steile hellingen.
- Verstoring van de waterhuishouding, mede als gevolg van ontbossing en dammenbouw.
- Afname van soortenrijkdom, mede als gevolg van ontbossing.
- Vervuiling, een recent toenemend probleem, mede als gevolg van het gebruik van pesticiden en door enkele grote industrieën (papier, koffie).

Al zijn de problemen lang niet zo groot als in ASAL-gebieden, er treedt degradatie op vanwege elkaar versterkende factoren: afname van het landbouwareaal, teruglopende bodemvruchtbaarheid op het resterende land, erosie, vervuiling, en versnippering van land, waardoor de produktiviteit per hectare in gevaar komt. Bovendien is er sprake van speculatief landbezit, waardoor land van rijke landeigenaren ongebruikt of ondergebruikt blijft. Sommige bronnen noemen een cijfer

van 35% braakliggend land dat gebruikt wordt voor speculatie-doeleinden, andere bronnen noemen 15%. Duidelijk is in ieder geval dat het om een omvangrijke oppervlakte gaat. Kenya kent een grote inkomensongelijkheid, die verder toeneemt. Het armoedeprobleem heeft directe consequenties voor het milieu. Armen zijn bijvoorbeeld afhankelijk van hout als energiebron. Bijna driekwart van het gekapte hout wordt in het huishouden gebruikt. Armen hebben geen tijd en geld om te investeren in het milieu.

6.1.3. *Aride en semi-aride gebieden*

Meer dan 80% van Kenya bestaat uit ASAL-gebieden. Hier woont echter minder dan een vijfde van de bevolking. De huidige bevolkingsdichtheid heeft geleid tot overexploitatie. De vegetatie varieert; van acacia-bos en laag struikgewas tot open savanne en woestijnlandschap. Geringe regenval is in alle delen de meest beperkende factor voor akkerbouw. Het grootste gedeelte van de ASAL-gebieden is uitsluitend geschikt voor nomadische veeteelt. Sommige delen lenen zich voor extensieve veehouderij, en op specifieke lokaties is het verbouwen van droogte-resistente granen mogelijk gebleken. De akkerbouw is geconcentreerd in relatief kleine gebieden, in of in de buurt van de 'overgangszone', maar is veelal beperkt tot voedselgewassen.

De problematiek in deze gebieden vertoont een opvallende gelijkenis met die in grote delen van Burkina Faso (hoofdstuk 4).

De belangrijkste trends in de ontwikkeling van ASAL-gebieden kunnen als volgt worden samengevat:

- Een snel groeiende bevolking; in sommige delen meer dan het landelijk gemiddelde vanwege migratie uit de hooglanden (bijvoorbeeld in Turkana een groei van 5%, in West-Pokot 5,3%).
- Sedentarisatie en urbanisatie; in Turkana groeien de stedelijke centra naar schatting in 5 jaar met 110%.
- Toenemende druk op schaarse landbouwgronden: reductie van de braakperiode (verhoging rotatiesnelheid) en in gebruik name van (te) marginale gronden leiden tot bodemdegradatie en ontbossing.
- Afnemende mobiliteit van nomaden als gevolg van sedentarisatie, scholing en arbeidstekort.
- Vermindering van toegang tot reserve-graasgebieden voor de nomaden in de droge tijd, als gevolg van akkerbouwactiviteiten.
- Desintegratie van traditionele begrazingssystemen; de 'graasrechten' en trek-routes alsmede de bescherming van de reservegebieden waren traditioneel geregeld door collectief aanvaarde onderlinge afspraken tussen veehouders.
- Toegang tot schaarse vegetatie wordt steeds ongelijker; elke droogte leidt tot een verdere concentratie van vee in de handen van rijkere veeboeren.



Ecologisch belangrijke consequenties (en deels oorzaak) van bovengenoemde trends zijn:

- Bodemdegradatie door overbegrazing en nutriëntenverlies door veronachtzamen van rotatieteelt.
- Erosie, hetgeen in sommige gebieden al tot volledig verlies van vegetatie en onomkeerbare degradatie heeft geleid.
- Veranderingen in waterhuishouding, onder meer vanwege ontbossing en de aanleg van dammen.
- Snelle afname van soortenrijkdom en het wildbestand.

De verandering van waterhuishouding, de tendens tot overexploitatie, het benutten van droge-tijd-weides voor akkerbouwgebieden en restricties op traditionele verdelingsmechanismen leiden tot verarming. Pastoralisten (extensieve weidegebruikers, meestal nomadisch), die door droogte een deel van hun vee verliezen en door hun zwakke positie (minder toegang tot vruchtbaardere gebieden) ook de rest kwijt raken, worden in sociaal opzicht 'drop outs'. Zij moeten elders een inkomen verwerven. Als dat in de informele sector lukt, gaan ze terug naar hun woongebied en zetten hun inkomsten weer om in vee. Lukt dat niet of onvoldoende, dan komen ze in de akkerbouw terecht. Dit leidt dan vervolgens tot een probleem van overexploitatie, omdat ze aangewezen zijn op marginale landbouwgronden.

Samengevat betekent dit dat degenen die in sociaal en/of economisch opzicht gemarginaliseerd zijn, terechtkomen in ecologisch marginale situaties, waarin een

neerwaartse spiraal van verdere degradatie in sociaal, economisch en ook ecologisch opzicht onvermijdelijk is.

In delen van Turkana, Baringo en Samburu kan duidelijk worden aangetoond dat er sprake is van de hierboven geschetste neerwaartse spiraal, waarbij verarming en degradatie elkaar versterkende processen worden. In die gebieden vond lange tijd overexploitatie plaats van natuurlijke bestaansbronnen en is de capaciteit voor natuurlijk herstel door erosie en afname van natuurlijke inzaaiing grotendeels verloren gegaan, met een volledig verlies van vegetatie als resultaat. Hoewel op relatief kleine schaal de mogelijkheid van rehabilitatie is aangetoond, moet voor grote gebieden die hierdoor zijn aangetast het proces als praktisch onomkeerbaar worden beschouwd.

6.1.4. *Onderlinge samenhang van ecologische zones*

De problemen van ASAL-gebieden en die van hoog-potentiële gebieden hangen samen via verschillende soorten van interactie. Er vindt migratie plaats van dichtbevolkte hoog-potentiële gebieden naar de overgangsgebieden en de meer marginale ASAL-gebieden. Vruchtbare delen van ASAL-gebieden worden opgekocht door rijkere bewoners van de hoog-potentiële gebieden. Gebieden die eigenlijk alleen geschikt zijn voor extensieve veeteelt worden al onderverdeeld in kleine percelen om te kunnen voldoen aan de grote, voornamelijk cultureel bepaalde, behoefte aan een eigen stukje land. Deze percelen zijn te klein voor produktieve benutting en reduceren daarmee het produktieve vermogen.

In vele ASAL-gebieden zijn thans de grenzen bereikt van de absorptiecapaciteit voor duurzame werkgelegenheid in de primaire sector. Dit betekent dat een ongecontroleerde instroming van mensen die werk (en voedsel) zoeken in deze sector voorkomen moet worden, om wille van de bescherming van het natuurlijk kapitaal. Hetzelfde geldt voor de hoog-potentiële gebieden, maar waarschijnlijk in mindere mate. Het enige middel hiertoe is het stimuleren van werkgelegenheid in de secundaire en de tertiäre sector. Dit zou kunnen leiden tot het stimuleren van het kleinbedrijf, hoewel dit op het eerste gezicht niet als een milieurelevante activiteit wordt gezien.

Een samenhang bestaat er ook tussen milieu en prijspolitiek. Een goed voorbeeld is de veeteeltsector. Het meeste vee wordt gehouden in de ASAL-gebieden, maar nomaden zijn traditioneel geneigd veel grotere kuddes te handhaven dan strikt vereist is voor hun eigen levensbehoeften. Kuddes die voornamelijk een reservekapitaal vormen voor moeilijke tijden, zijn tegelijkertijd een belasting voor het milieu.

Tot voor kort waren de vleesprijzen gereguleerd ten behoeve van de stedelijke consument. Sinds de deregulering zijn de prijzen verdubbeld, waardoor de impuls voor pastoralisten om een deel van hun kudde te verkopen veel sterker is geworden. Dit is een lange-termijnproces omdat het hand in hand gaat met veranderende voedingsgewoonten van pastoralisten; dierlijk voedsel wordt geleidelijk vervangen door plantaardig voedsel. Deze conversie is aantrekkelijk omdat door de verkoop van één koe in termen van calorieën het vijftienvoudige kan worden teruggekocht aan graanprodukten. Het gezin kan dus met een kleinere veestapel in de eigen behoeften voorzien, waardoor de druk op het milieu afneemt. Na de deregulering is er in sommige ASAL-gebieden sprake van een duidelijke trend tot netto-inkrimping van de veestapel. Terugblikkend kan worden gesteld dat de stedelijke consument lange tijd via de vleesprijs werd gesubsidieerd, ten laste van het natuurlijk kapitaal in de aride gebieden.

Bovenstaand voorbeeld illustreert een belangrijk thema voor onderzoek naar duurzame ontwikkeling: het benutten van comparatieve voordelen. Aride gebieden zijn, vergeleken met (semi)humide gebieden, meer geschikt voor veeteelt, terwijl (semi)humide gebieden ten opzichte van aride gebieden in het voordeel zijn wat betreft landbouw. Dit impliceert dat, ondanks het feit dat koeien en geiten ook heel goed in de hoog-potentiele gebieden kunnen worden gefokt, specialisatie voor de bewoners van beide gebieden wellicht leidt tot een netto-winst voor hun welvaart (c.q. inkomensniveau).

Er zijn echter ook argumenten die pleiten tegen specialisatie. Het houden van een gemengd bedrijf biedt voordelen, bijvoorbeeld een betere nutriëntenbalans binnen het bedrijf. Niettemin is een goede analyse van de verschillen tussen de agro-klimatologische zones vereist, om een goed beleid voor duurzame ontwikkeling te kunnen formuleren. In Kenya worden dit soort analyses nog vrijwel niet aangetroffen, laat staan dat er beleid voor zou zijn geformuleerd.

Tenslotte kan worden gewezen op de ongelijke verdeling van inkomsten uit wild, die leidt tot ondermijning van deze bron van natuurlijk kapitaal. De diversiteit en omvang van het wildbestand en de vogelpopulaties verlenen Kenya een unieke positie. Op grond hiervan is het toerisme uitgegroeid tot de belangrijkste bron van buitenlandse valuta, belangrijker dan de inkomsten van koffie en thee samen. Een totaal van 44.000 km² natuurgebied geniet bescherming als nationaal park of natuureservaat. Hoewel het wild vrijwel uitsluitend in de ASAL-gebieden voorkomt, worden de gerelateerde economische activiteiten volledig vanuit het centrum ondernomen, en vloeit slechts een klein gedeelte van het gegenereerde inkomen naar de ASAL-gebieden terug. Hierdoor krijgen de regio's geen impuls om de wildstand op peil te houden. Deze situatie wordt thans ook op politiek niveau in Kenya aangemerkt als de belangrijkste oorzaak voor de afbraak van het wildbestand.

De boven geschetste samenhang maakt de vraag actueel op welke gebieden doornen zich zouden moeten concentreren. Een beleid gericht op directe armoedebestrijding leidt tot concentratie in ASAL-gebieden. Een beleid dat armoedebestrijding op lange termijn tot doel heeft kan, op grond van milieu-economische overwegingen, leiden tot concentratie in hoog-potentiële gebieden of in de overgangengebieden.

6.2. Actoren in het milieubeleid

6.2.1. Macro-economische situatie en algemeen overheidsbeleid

Kenya heeft in verhouding tot de omringende landen een aanzienlijke en tamelijk stabiele economische ontwikkeling doorgemaakt. In het eerste decennium na de onafhankelijkheid (1963–1973) wist het land een hoog groeicijfer – gemiddeld 6,5% per jaar – te realiseren, grotendeels op grond van eigen besparingen en investeringen. In de daarop volgende periode van ruim tien jaar (1974–1985) liep de groei terug, mede door de oliecrisis in 1973, het uiteenvallen van de East African Community, groeiende inefficiëntie bij de marketing van landbouwproducten en toenemend protectionisme ten behoeve van imports substitutie. De groei van de landbouwproductie daalde tot gemiddeld 3,5%, minder dan de groei van de bevolking. De economische groei daalde tot 4,7% en de inflatie verdubbelde tot circa 20% per jaar. De toename van het begrotingstekort in deze periode ging hand in hand met een toename van het tekort op de handelsbalans tot 12,5% van het BNP begin jaren '80. Dit noopte de regering tot het afsluiten van 'standby arrangements' met het IMF ten behoeve van een beleid gericht op stabilisatie van de economie. Door een restrictief monetair beleid is in 1984 het overheidstekort en het tekort op de lopende rekening teruggedrongen tot respectievelijk 4% en 2% van het BNP, maar is tevens de economische groei onder druk gezet. In 1986 ging het beleid ook in termen van groei vruchten afwerpen, mede onder invloed van een nieuw structureel aanpassingsprogramma dat in dat jaar werd gestart. De groei in de jaren 1984 tot 1989 bedroeg gemiddeld 5%. De Wereldbank concludeerde dat het structurele aanpassingsbeleid in termen van groei succes heeft gehad.

Structurele aanpassingsprogramma's zijn nog steeds van kracht. Omdat de macro-economische problemen van Kenya kleiner zijn dan die van het gemiddelde ontwikkelingsland, kan worden volstaan met een meer geleidelijke benadering en minder drastische ingrepen. Niettemin zijn de teruglopende economische groei tot 4,5% (nog net boven de bevolkingsgroei), de stijgende inflatie (17,7% in 1990) en de betalingsbalans zorgwekkend. Recente maatregelen in het kader van structurele aanpassingsprogramma's zijn onder meer:

– *handelsliberalisatie* door afschaffing van diverse importquota en opheffing van exportbelemmerende maatregelen;

- *deregulering van binnenlandse prijzen* door de afschaffing van prijscontroles op vele producten;
- *vermindere van overheidstekorten* door privatisering c.q. efficiëntieverhoging van staatsbedrijven en door bezuinigingen op overheidsuitgaven. Bij laatstgenoemd punt wordt ernaar gestreefd de salarissuitgaven te beperken en de overheidsuitgaven te concentreren op sectoren die economisch of sociaal van strategisch belang zijn.

In het zesde ontwikkelingsplan (1989-1993) en in twee nationale beleidsdocumenten worden de lijnen uitgezet voor de verdere ontwikkeling. Hoofdelementen zijn een geplande groei van 5%, werkgelegenheidscreatie in de private sector, voedselzekerheid (zowel produktie als voorraden), een ruimtelijk meer gebalanceerde ontwikkeling, stimuleren van kleinschalige bedrijvigheid en diensten als groeimotoren naast de landbouw. In het kader van het structurele aanpassingsprogramma wordt gestreefd naar een terugdringen van de inflatie van 10% in 1989 tot 5% in 1992, en reductie van het tekort op de lopende rekening van de handelsbalans en een verlaging van de 'debt-service ratio' van 31% in 1989 naar 25% in 1992.

Ondanks het feit de primaire sector zich minder snel heeft ontwikkeld dan de industrie- en de dienstensector, blijft de landbouw de belangrijkste sector van de economie met een aandeel van 31% van het BNP in 1989. De landbouw verschaft werk aan 70% van de werkende bevolking en zorgt voor twee derde van de exportinkomsten. De sector wordt gedomineerd door kleinschalige landbouwbedrijven, niet alleen in produktie-omvang, maar ook in werkgelegenheid en gecultiveerd areaal. Omdat de groei van de landbouwsector de bevolkingsgroei niet heeft kunnen bijhouden, is het aantal huishoudens dat onvoldoende inkomen heeft om aan de basisvoedselbehoefte te voldoen niet afgenomen en is het rurale armoede-probleem daarmee verscherpt. Het structurele aanpassingsbeleid dat sinds 1986 is gevoerd in de landbouwsector heeft met name gevolgen gehad voor het prijsbeleid van de overheid, de regulering van de markt (bijvoorbeeld vlees), hervorming van de nationale marketingorganisatie voor landbouwprodukten en verbeteren van 'cost recovery' bij overheidsdiensten.

6.2.2. *De overheid van Kenya en de milieuproblematiek*

Er zijn vele ministeries, instituten, overheidscomités of raden, semi-overheidsorganisaties, internationale instituten en Kenyaanse en internationale NGO's die te maken hebben met milieu of milieu-relevante sectoren. In een studie van DANIDA zijn deze geïnventariseerd: 28 ministeries, 16 comités of raden, 43 semi-overheidsorganisaties, 44 instituten, 27 internationale instituten, 7 Kenyaanse milieu-NGO's, 13 internationale milieu-NGO's en 80 algemene NGO's. Daarnaast zijn er

23 internationale organisaties actief en 9 belangrijke bilaterale donoren. Dat zijn in totaal 280 organisaties die te maken hebben met milieu of milieu-relevante sectoren.

Het 'Office of the President' coördineert het overheidsapparaat en houdt zich tevens bezig met water- en bodembeheer en met herbebossing. Belangrijke schakels, vooral sedert de decentralisatie naar districts-niveau, zijn de District Commissioners; deze werken onder verantwoordelijkheid van het 'Office of the President'. Sinds enkele jaren worden District Environment Officers aangesteld als stafmedewerkers voor de District Commissioners op het terrein van milieu.

Het ministerie van milieu en natuurlijke hulpbronnen is verantwoordelijk voor milieuzaken. Op ministerieel niveau coördineert dit ministerie natuurbescherming, bosbouw, geologische vraagstukken en problemen van droogte. Op ambtelijk niveau is het National Environmental Secretariat (NES) verantwoordelijk voor de coördinatie van milieu-aangelegenheden en voor milieutoetsing van projecten en programma's. Het ministerie van landbouw vervult een sleutelrol. De meeste activiteiten die vanuit dit ministerie ondernomen worden raken de milieuproblematiek. Bovendien heeft het ministerie een uitgebreid netwerk van voorlichtingspersoneel. Tekenend in dit verband is dat SIDA op het terrein van bodem- en waterconservering samenwerkt met dit ministerie. Ter illustratie van de complexiteit van de interministeriële coördinatie nog enkele gegevens: ontwikkeling van agroforestry wordt gecoördineerd door het ministerie van energie, dat geen veldstaf heeft. Gender-issues worden behandeld door het ministerie van cultuur en sociale diensten. Het wildbeheer is een aangelegenheid van het ministerie van toerisme en wildbeheer. Het ministerie van veeteelt heeft nauwelijks voorlichters. Voor de problemen in de ASAL-gebieden, de gebieden waar veeteelt de belangrijkste sector is, is in 1989 een speciaal ministerie opgericht voor de coördinatie van ontwikkelingsplanning en uitvoering. Het ministerie van waterontwikkeling heeft geen capaciteit om zich bezig te houden met lokaal niveau en is hoofdzakelijk een technisch ministerie.

De verspreiding van competenties over meerdere ministeries en de sterke positie van het ministerie van landbouw maken het moeilijk voor het NES om de coördinerende taak uit te voeren. Bovendien is het ministerie van milieu en natuurlijke hulpbronnen in 'politiek' opzicht geen belangrijk ministerie. Het NES heeft geen duidelijk en geautoriseerd mandaat ten opzichte van de andere ministeries. Het NES heeft bovendien niet de capaciteit om direct of indirect milieu-activiteiten uit te voeren. Zelfs bij de capaciteit om milieutoetsing uit te voeren dienen vraagtekens te worden gezet.

De aandacht voor milieu in Kenya is niet nieuw: al sedert de onafhankelijkheid wordt het economisch belang van de wildstand onderkend. Eind jaren '60 werden

de effecten van erosie zichtbaar. De aandacht voor het milieu is de laatste jaren sterk toegenomen; daarbij gaat het vooral om behoud van wild, herstel en behoud van bossen en om erosiebestrijding. Daarnaast wordt het verband met de bevolkingsproblematiek aangegeven.

In Kenya heeft recent een omwenteling plaatsgevonden in het denken en de beleidsvorming ten aanzien van de bescherming van het wildbestand. De traditionele natuurbeschermingsaanpak is op de helling gezet omdat gebleken is dat deze heeft gefaald. Stroperij op grote schaal was mede mogelijk door corruptie van het overheidsapparaat dat met het toezicht was belast. De rinoceros heeft massale stroperij overleefd op de grote ranches van particuliere boeren. In de nieuwe aanpak wordt het wildbestand benaderd als produktieve bestaansbron, waarbij door spreiding van de inkomsten het in het belang is van de lokale bevolking om het wild in stand te houden en te beschermen.

In het zesde nationale beleidsplan (1984-1993) wordt voor het eerst een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan natuurlijke hulpbronnen en milieu. De milieuplannen omvatten een inventarisatie van milieuproblemen en hulpbronnen per district, inclusief een identificatie van milieu-effecten van economische activiteiten. Deze inventarisatie zal de basis vormen voor monitoring en evaluatie. Gepoogd zal worden een balans te vinden tussen economische vooruitgang en schade aan het milieu, met het oog op toekomstige generaties. Dat zal geschieden door kosten/batenanalyses uit te voeren. Verder worden maatregelen aangekondigd om vervuilende industrieën te belasten. Voorts wordt een beleidsnota aangekondigd. Van belang is vooral dat er ook per vakministerie milieubeleidsintenties zijn ontwikkeld. Zo wordt in het landbouwbeleid aandacht besteed aan versnippering van land, migratie in ASAL-gebieden, vervuiling door kunstmest en pesticiden, waterproblemen door ontbossing en gezondheidsproblemen vanwege irrigatie. Uit de voorgaande beschrijving van de milieuproblematiek blijkt dat de huidige trends in ontwikkeling zowel in ASAL- als in hoog-potentiële gebieden tot steeds verdere degradatie zullen leiden.

Voorlopig lijkt de integratie van milieu in het macro-economisch beleid beperkt te zijn. Juist in landen die belangrijke macro-economische aanpassingen doormaken, is een dergelijke integratie onmisbaar om milieuproblemen te kunnen voorkomen c.q. beperken. Bij de nagestreefde aanpassingen wordt weliswaar enige aandacht aan milieu besteed, maar de indruk bestaat dat dit in onvoldoende mate gebeurt. Zo wordt bij de voorgestelde aanpassingsmaatregelen versterking van milieubeleid en -beheer als een doel op de langere termijn gezien, niet als een doel voor de korte of middellange termijn. Daarnaast wordt nauwelijks aandacht besteed aan mogelijke milieu-effecten van versterking van het vrije-marktmechanisme en is het economisch sectorbeleid toch in hoofdzaak gericht op economische groei op korte termijn. Tenslotte is het onduidelijk wat de gevolgen van overheidsbezuinigingen

voor milieubeheer zijn (economisch en sociaal belangrijke sectoren worden wel ontzien). Dit is mede van belang omdat relatief weinig aandacht wordt besteed aan inkomensverdeling: indien de absolute armoede op korte termijn zou toenemen, ontstaat er extra druk op het milieu.

Tegen deze achtergrond is de kans reëel dat economisch herstel op de korte termijn leidt tot snellere uitputting van de natuurlijke hulpbronnen. Tevens kunnen de resterende middelen onvoldoende zijn voor milieubeheer. Toch mag niet worden geconcludeerd dat de maatregelen alleen negatieve milieu-effecten hebben. Met herstel van het macro-economische evenwicht is – net als in het geval van Burkina Faso – op termijn ook het milieu gediend.

De Kenyaanse overheid werkt wel aan een versterking van het milieubeleid op enkele belangrijke milieuterreinen en aan het opstellen van een milieu-actieplan. Dit plan dient de basis te vormen voor het milieubeleid zelf en voor de integratie van milieu in sectorbeleid (bijvoorbeeld landbouw, bosbouw en industrie). Dit plan krijgt de vorm van een National Environmental Action Plan.

Een cruciale voorwaarde voor verbetering van de situatie is de politieke bereidheid van de overheid om het milieu prioriteit te geven. Interviews in Kenya wezen erop dat er machtspolitieke belangen in het geding zijn bij bepaalde ontwikkelingen, bijvoorbeeld bij de aanleg van grootschalige dammen, ontbossing en het de facto verplaatsen van de milieuproblematiek naar de armere gebieden. Anderen stellen dat de politieke realiteit weliswaar gekenmerkt wordt door patroon/cliënt-netwerken en dat soms patronen gedijen bij overmatige milieu-exploitatie, maar dat de uitwassen van dergelijke verschijnselen geen aanleiding mogen zijn voor generalisatie. Het onderhavige onderzoek is onvoldoende gericht geweest op deze politieke dimensie van het probleem om een gefundeerde mening te kunnen geven over de 'politieke wil'. Wel kunnen er met enige stelligheid kanttekeningen geplaatst worden bij het 'politieke kunnen'. Allereerst dient in dit verband gesteld dat economische groei op korte termijn noodzakelijk is. Zo zou er in de nabije toekomst voor twee miljoen nieuwe werkzoekenden werkgelegenheid moeten komen. De stelling dat economische groei niet haaks hoeft te staan op het voorkomen van milieudegradatie en zelfs noodzakelijk is voor milieuverbeteringen, klopt op lange termijn. Maar voor de korte termijn geldt dat de toename van industrialisatie geen gelijke tred zal houden met de ontwikkeling en effectuering van milieumaatregelen en dat ontbossing sneller zal verlopen dan aanplant van bossen (op dit moment is de verhouding 5:1).

Een verandering van trends in ontwikkeling op zodanige wijze dat economische groei plaatsvindt op een wijze die ecologisch verantwoord is, vraagt om veranderingen die niet op korte termijn te verwezenlijken zijn. Voorts wordt het 'politieke kunnen' beperkt door bestuurlijke problemen. Gegeven de deels politiek verankerde institutionele belangen van de diverse ministeries is het nog niet reëel te verwachten dat bijvoorbeeld het ministerie van landbouw voldoende rekening

zal houden met de noodzakelijke ruimte voor veeteelt. In feite is er een enorme bestuurlijke hervorming nodig. Een dergelijke hervorming druist in tegen de bestaande bestuurlijke orde, die al een ontwikkeling van enkele decennia achter de rug heeft. De decentralisatie naar districtsniveau is zeker een verbetering. Vast staat dat de huidige decentralisatie in elk geval meer uitzicht biedt op duurzame ontwikkelingsplanning dan voorheen het geval was.

Er dient voor wat betreft het 'politieke kunnen' ook gewezen te worden op het nog ontbreken van een overkoepelend milieubeleid en op de noodzaak de milieuwetgeving nog aanzienlijk te verbeteren. Al heeft de ontwikkeling op dit punt niet stil gestaan – er zijn al zo'n 80 milieuwetten – er is op zijn minst nog standaardisering nodig om te kunnen beginnen met maatregelen ter naleving van de wetten.

6.2.3. *NGO's in Kenya*

Het beeld over NGO's in Kenya is gebaseerd op een serie interviews met NGO's in Nederland, met ambtenaren van overheidsdiensten, met NGO's in Kenya, en met enkele bij NGO-werk betrokken sleutelinformanten.

De NGO-sector ontvangt naar schatting ongeveer 200 miljoen dollar per jaar. NGO's werken in Kenya complementair aan de overheid. Ze voeren taken uit waar de overheid niet aan toekomt of waarvoor een flexibele organisatie en werkwijze vereist is. De meeste gesprekspartners waren positief over het potentieel van NGO's, maar plaatsten ook kritische kanttekeningen. Er zijn namelijk ook vele zwakke NGO's en sommige zijn om opportunistische redenen opgericht (deze stelling geldt niet voor partners van medefinancieringsorganisaties). Voorts kunnen vragen gesteld worden over de absorptiecapaciteit van NGO's.

De NGO's hebben betere mogelijkheden voor een participatoire aanpak, die van belang kan zijn voor een ecologisch verantwoorde ontwikkeling. Maar, zo stelden enkele gesprekspartners, bij een overmatig beroep op NGO's (door bijvoorbeeld de Wereldbank en UNDP) dreigt dit voordeel te vervallen.

Een voordeel van NGO's is voorts dat ze minder gebonden zijn aan een sectorale aanpak van de problematiek. Er zijn ook aanwijzingen dat NGO's zich bekommeren om groepen die voor de overheid van minder belang zijn. Het is in Kenya echter geen regel dat NGO's een voortrekkersrol vervullen op het terrein van vernieuwend beleid. Tevens kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij technische capaciteiten van NGO's. Er zijn enkele opmerkelijke uitzonderingen. Een voorbeeld hiervan is KENGO, een overkoepelende NGO-organisatie met 160 leden, die alomtorens wordt geprezen onder meer vanwege activiteiten en kennis op het gebied van energie en agroforestry.

De NGO's die wel de juiste capaciteiten hebben, zijn gewaardeerde deelnemers aan beleidsvergaderingen op centraal niveau en in districtsvergaderingen. Al hebben NGO's in Kenya een beperkte ruimte vanwege directe of de facto controle door de overheid, er zijn wel degelijk mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding. Voor een aantal NGO's zou kennisoverdracht aan hun medewerkers een nuttige investering zijn. De mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding (en kennisoverdracht) worden zeker niet optimaal benut. Nauwere samenwerking met de overheid, die de randvoorwaarden voor milieu-ontwikkeling schept, zou kunnen lonen, alhoewel het geen eenvoudige opgave is.

Voor zover daartoe enige stappen zijn gezet, blijkt dat NGO's baat hebben bij internationale netwerken, waardoor hun kwetsbaarheid minder wordt. Vele NGO's zijn echter enigszins 'naar binnen' gericht en hoofdzakelijk met hun eigen werkterrein bezig. Beperkingen van NGO's zijn voorts het kleinschalig bereik, terwijl veel milieuproblemen om een brede aanpak en planning vragen. Voorts is de werkwijze van NGO's veelal beperkt tot uitvoerende projecten. Ook Kenyaanse NGO's richten zich minder op terreinen als onderzoek en institutionele steun, uitzonderingen daargelaten.

6.2.4. Enkele kanttekeningen bij de rol van donoren

De uitvoering van bij donoren bestaand milieubeleid lijkt nog in een beginfase te verkeren. Op het EG-kantoor in Nairobi is het EG-milieubeleid nauwelijks bekend. UNDP ziet sinds kort milieu als aandachtspunt, maar de voorgeschreven toetsingsprocedure wordt nog niet als regel uitgevoerd. De meeste donoren benaderen de opdracht om aandacht te geven aan milieu in strikt sectorale termen. Terwijl duurzame ontwikkeling in het beleid van vrijwel alle donoren een cruciaal concept is, biedt het in de praktijk nog weinig richtlijnen voor operationalisatie. Als het begrip al bekend is, spreekt men er vooral over in termen van duurzaamheid van projecten. Het beeld over de Wereldbank is gevarieerd. Uit het programma en een gesprek daarover komt het beeld naar voren dat de milieuproblematiek hoofdzakelijk sectoraal benaderd wordt. Een deel van het programma wordt aan milieuprojecten besteed, maar de algemene samenhang tussen economische projecten/programma's en de milieuproblematiek wordt niet onderkend. Er worden door enkele gesprekspartners kritische kanttekeningen geplaatst bij Wereldbankprojecten, maar het is niet mogelijk op grond van interviews een systematisch beeld te krijgen van het milieu-effect van Wereldbank-interventies. Aan de andere kant heeft de Wereldbank meegewerkt aan een ontwikkelingsplan voor ASAL-gebieden dat blijkt geeft van een aanpak in termen van duurzame ontwikkeling. Bovendien heeft de Wereldbank met UNDP een kwalitatief goede beleidsstudie geproduceerd over wildbeheer.

Er worden vier redenen genoemd voor het achterblijven van de uitvoering ten opzichte van de milieubeleidsvoornemens:

1. Het beleid en het belang van een beleidsmatige aanpak is nog maar bij weinig ontwikkelingswerkers te veld en medewerkers van donoren geïnternaliseerd.
2. Het beleid heeft ogenschijnlijk een beperkte waarde zodra men geconfronteerd wordt met de Kenyaanse realiteit.
3. Er is te weinig tijd en te veel dagelijkse operationele druk om zich op een nieuw beleidsterrein te begeven.
4. De mogelijkheden zijn (te) gering vanwege de gebrekkige absorptiecapaciteit van de relevante ministeries. Dit geldt met name voor het ministerie van milieu.

Een bespreking van de milieu-activiteiten van diverse donoren biedt een goede illustratie van de beperkte coördinatie tussen donoren. IUCN staat op het punt een ecologische 'country policy' te schrijven, DANIDA heeft dat al gedaan, de Wereldbank is er mee bezig, evenals het NES. Opmerkelijk in dit verband is voorts dat UNDP in enkele districten milieuprofielen ontwikkelt, op een andere manier dan het NES. Coördinatie vindt wel plaats op deelterreinen; milieu is echter een breed terrein, dat vele sectoren raakt. Een reden voor de noodzaak van donorcoördinatie is het feit dat de milieuproblematiek vraagt om een omvangrijke inspanning. Voorts zijn er aanwijzingen dat de effecten van een project dat door de ene donor gesteund wordt, schadelijk zijn voor projecten die gesteund worden door andere donoren. Tevens zijn er enkele voorbeelden van projecten waarin donoren hoogstwaarschijnlijk van te voren op de hoogte zijn geweest van de omvangrijke nadelige effecten voor het milieu.

Dit betekent dat een donorcoördinatie die zich beperkt tot vrijblijvende uitwisseling van informatie, onvoldoende zal zijn. Vanwege het belang van dit onderwerp hiervan een voorbeeld:

De Turkwel High Dam, deels gefinancierd door Frankrijk, is gebouwd ten behoeve van een hydro-elektrische centrale in de Turkwel-rivier, de 'lifeline' van het Turkana District. Dit project zal enorme schade toebrengen aan de galereibossen langs de rivier, die van belang zijn voor de nomadische veeteelt in dit district. De reductie in watertoevoer zal ten minste 20% bedragen, terwijl het waterregime ook drastisch verandert. De schade zal nog aanzienlijk oplopen indien de plannen voor een grootschalig irrigatieproject nabij de dam ten uitvoer worden gebracht. Een aanvankelijk geplande milieu-effectanalyse, waarvoor schenkingsmiddelen door een donator ter beschikking werden gesteld, is niet doorgegaan.

6.2.5. Aandacht voor milieu in het DGIS-programma

Volgens het beleidsplan van het DGIS voor de periode 1989-1992 is binnen de hulprelatie de programmahulp een steeds belangrijker plaats in gaan nemen; in 1985 ongeveer 50% van de kasplafondmiddelen. De projecthulp is voor een

belangrijk deel geconcentreerd geweest op de hoofdcategorieën landbouw en veeteelt, plattelandsontwikkeling en de ondersteuning van de industrie. Binnen de landbouwsector heeft de hulp zich geconcentreerd op het versterken van een aantal overheidsdiensten, bijvoorbeeld met betrekking tot bodemonderzoek, irrigatie-ontwikkeling en de melkveehouderij.

Nederland heeft op de decentralisatie naar het districtsniveau ingespeeld door een drietal 'ASAL Development Programmes' op districtsniveau te ondersteunen. Andere belangrijke plattelandsontwikkelingsprojecten betreffen onder meer drinkwaterprojecten, grondwateronderzoek, arbeidsintensieve wegenbouw, onderzoek voor de formulering van een nationaal voedsel- en voedingsbeleid. In de industriële sector werd aandacht gegeven aan ontwikkeling van het kleinbedrijf. Voorts heeft Nederland meegewerkt aan het beleid tot budget-rationalisatie. Afgezien van kwijtschelding van schulden en programmahulp werd dit ook beoogd door het merendeel van de projecthulpgelden te besteden aan financiering van lokale kosten. Bovendien werd het projectenbestand gerationaliseerd en werd terughoudendheid betracht met het starten van nieuwe projectactiviteiten.

Niet alleen met de keuze van sectoren en de aanpassing van prioriteiten, ook met de vorm van technische assistentie heeft het beleid nauw aangesloten bij het Kenyaanse beleid. Toen de aanvankelijke behoefte aan externe deskundigen minder werd, werden Nederlandse deskundigen steeds meer vervangen door Kenyanen. De technische ondersteuning veranderde van karakter; meer en meer gebeurt dit in de vorm van 'backstopping' door Nederlandse instituten.

Het thema ecologie en energie wordt in het landenbeleidsplan Kenya tot 1992, behandeld in een paragraaf 'andere thema's'. Hierin wordt de rol van een energieproject genoemd, dat veel invloed heeft gehad op het denken over de aanpak van houtvoorziening en herbebossing, het Kenyan Woodfuel Development Programme.

Voorts wordt gesteld dat in ASAL-programma's de ecologische draagkracht van deze gebieden een van de belangrijkste uitgangspunten voor de Nederlandse samenwerking is. Een opmerkelijk initiatief was de ondersteuning van componenten van agroforestry in landbouwprojecten. Een ander opmerkelijk initiatief: een project dat ecologisch verantwoorde stadsplanning stimuleert. In 1990 wordt aandacht gegeven aan betrokkenheid bij het wildbeheer. Het landenbeleidsdocument geeft echter weinig aanzetten voor een geïntegreerde benadering van de milieu-problematiek.

In termen van de drie uitgangspunten van het DGIS-milieubeleid kan het volgende over het DGIS-programma gesteld worden:

1. Het voorkomen van negatieve effecten bij reguliere projecten is geen algemeen uitgangspunt geweest bij appraisal en/of evaluatie van lopende projecten.

Appraisal is de overigens de laatste jaren nauwelijks voorgekomen, aangezien er weinig nieuwe projecten werden gestart. In 1987 is wel een aanvraag voor een groot landaanwinningsproject afgewezen, onder andere vanwege mogelijke negatieve effecten voor het milieu. In 1989 is in twee grote evaluaties gevraagd om aandacht voor milieu-aspecten. Bij het opzetten van ASAL-projecten is de aandacht voor milieu geformuleerd: dit zou een van de uitgangspunten geweest moeten zijn.

Er komen in het huidige projectenbestand geen grootschalige projecten voor met significante risico's voor het milieu (bijvoorbeeld dammen). De reguliere projecten hebben niettemin wel degelijk milieurelevante aspecten, maar dat blijkt veel duidelijker wanneer duurzame ontwikkeling als analytisch kader gehanteerd wordt. Hoewel de term duurzame ontwikkeling wel voorkomt in algemene DGIS-beleidsdocumenten, is het hanteren van dit begrip voor een meer operationeel beleid nog geen richtlijn.

2. Voor wat betreft de versterking van instituties werd in het algemeen een actief beleid gevoerd. Enkele van de versterkte instituties hebben een vanzelfsprekende milieurelevantie, bijvoorbeeld de dienst voor bodemonderzoek. Voor andere instituties, bijvoorbeeld het ministerie van water, blijkt de milieurelevantie pas duidelijk bij een analyse in termen van duurzame ontwikkeling. Er wordt geen actief beleid gevoerd ten aanzien van specifieke milieu-instituties.
3. Er zijn enkele milieu-projecten geëntameerd.

6.3. Hoofdpunten van analyse van de onderzochte projecten

6.3.1. *Baringo Fuel and Fodder Project (BFFP)*

Het district Baringo bestaat voor 82% uit ASAL-gebieden, die hoofdzakelijk geschikt zijn voor extensieve veeteelt. Overbegrazing, ontginning voor landbouw en houtkap hebben in grote delen van het gebied, dat 25 jaar geleden nog werd gekenmerkt door weelderige flora en fauna, geleid tot ernstige erosie en een onomkeerbaar dichtslibbingsproces van pannen en meren. Door een complex van onderling samenhangende factoren, beschreven in paragraaf 6.1, zijn de nomaden gevangen in een vicieuze cirkel van milieudegradatie, toenemende verpaupering en verdere sociale en politieke marginalisatie.

Het project is opgezet in 1982 om land te rehabiliteren dat door overbegrazing vrijwel alle vegetatie heeft verloren, en daardoor zeer gevoelig is geworden voor erosie. Rehabilitatie geschiedt door het trekken van voren om infiltratie te verbeteren, het vormen van dijkes langs de contourlijnen om afstroming tegen te gaan, het vormen van micro-catchments, het planten van bomen, inzaaien van grassen en het aanbrengen van een schrikdraadomheining. Alvorens enige activiteit wordt ondernomen wordt de lokale bevolking gemobiliseerd om de te

rehabiliteren gronden aan te wijzen, om bij te dragen aan de uitvoering en zorg te dragen voor het beheer. Het project is erin geslaagd om aan te tonen dat op deze wijze binnen twee à drie jaar het normale vegetatiepatroon kan terugkeren en de produktieve waarde van de grond kan worden hersteld. Bovendien is de lokale gemeenschap verantwoordelijk voor het beheer, en blijkt deze taak op verantwoorde wijze te kunnen uitvoeren. In algemene termen kan gesteld worden dat vrouwen direct van het project profiteren omdat ze een belangrijke rol spelen in de voorziening van veevoer, brandhout, dekstro en water. Alle gerehabiliteerde stukken worden gebruikt voor beweiding van vee, maar nergens heeft tot nu toe overbeweiding plaatsgevonden. Tot nu toe is f 2 miljoen uitgegeven, waarvan ongeveer de helft voor directe rehabilitatie van ongeveer 700 hectare land. Pas in de komende jaren komt het project toe aan een grootschalige aanpak.

Het project strookt met het DGIS-milieubeleid: er is sprake van een succesvolle interventie om verregaande degradatie te herstellen en daarmee erosie terug te dringen. Een belangrijk effect is voorts dat een bewustzijnsverandering werd gerealiseerd: het wegnemen van de perceptie bij landgebruikers dat degradatie een onomkeerbaar proces is. De institutionele inbedding vindt plaats op het laagste niveau, dat van de gebruikers. Deze worden geassisteerd en geïnstrueerd om het beheer zelf te kunnen voeren.

Ondanks het succes van het project op het technische en sociale vlak blijven er belangrijke vragen over die met name betrekking hebben op de repliceerbaarheid. Critici wijzen op de zwakke relaties van het project met de lokale overheid en op de relatief hoge investeringskosten.

In het algemeen geldt dat er nog onvoldoende kennis aanwezig is over alternatieve vormen van landrehabilitatie in Kenya om tot een gefundeerd oordeel te komen over de kosten-effectiviteit van de benadering die in Baringo is toegepast. Over de effectiviteit van de benadering bestaat evenwel weinig verschil van mening. Een ander vraagpunt is of het systeem van eigen beheer door de betrokken doelgroep bestand zal blijken te zijn tegen mogelijke externe druk, bijvoorbeeld van invloedrijke veehouders van elders. Het is bovendien nog onduidelijk of een verdere betrokkenheid van de overheid, hetgeen onvermijdelijk is om reproductie op grote schaal mogelijk te maken, zal sporen met het beheerssysteem van en door de bevolking.

Een toetsing vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling levert in dit geval een andere beoordeling op dan een toetsing die uitsluitend is gebaseerd op de drie criteria van het DGIS-milieubeleid. Indien het project uitsluitend als positieve milieu-interventie wordt gezien (institutionele ontwikkeling en negatieve effecten zijn minder relevant) dan kunnen de kosten van het project (thans grofweg f 1400,- per hectare) waarschijnlijk niet worden gerechtvaardigd. Dit mede in het licht

van de geringe prioriteit die de Kenyaanse politiek aan pure milieuprojecten toekent. Met een bedrag van f 2 miljoen werd een gebied van circa 700 hectare gerehabiliteerd, hetgeen maar een fractie is van het totale gebied dat daarvoor in aanmerking zou komen. Als milieu-interventie zou deze investering afgewogen kunnen worden tegen de opbrengsten van het land (veevoer, brandhout). Het is echter onwaarschijnlijk dat de kosten/baten-verhouding gunstig uitvalt. Ook vanuit een armoede-criterium kan dit project niet worden gerechtvaardigd, omdat tot nu toe slechts 800 huishoudens hebben geprofiteerd.

Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling kunnen de 'baten' van het project in een veel breder kader worden geplaatst, zoals in paragraaf 6.5 wordt toegelicht.

6.3.2. *Kenya Soil Survey (KSS)*

Het KSS-project was gericht op de opbouw van capaciteiten op het gebied van bodemkartering en op het analyseren van en adviseren over een productief duurzaam gebruik van grond. Begin jaren '80 is een agro-klimatologische kaart samengesteld voor geheel Kenya, en sindsdien zijn deelonderzoeken uitgevoerd voor specifieke toepassingen. Thans is KSS een gevestigde organisatie. De ontwikkelings samenwerking is voortgezet via een 'twinning's' relatie met het Winant Staring Centrum in Wageningen.

Een toetsing van het project vanuit het DGIS-milieubeleid valt gunstig uit omdat bodemadvies essentieel is voor een verantwoorde uitvoering van agrarische projecten, met name om landdegradatie te voorkomen. Het mislukken van het Kissii Valley Bottom Project (6.3.3), waar bodemstudie te laat heeft plaatsgevonden, geeft aan hoe essentieel deze schakel is voor landbouwprojecten. Een toetsing vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling leidt niet tot een andere beoordeling, maar onderstreept wel duidelijker het belang van kaarten op nationaal en districtsniveau. Voor duurzame ontwikkeling is strategische planning noodzakelijk, en voor goede planning is een inventarisatie van natuurlijke hulpbronnen onontbeerlijk.

Het project leidt tot de interessante vraag of een dienst die een noodzakelijke voorwaarde is voor duurzame ontwikkeling gesteund moet worden, terwijl aan de overige factoren voor duurzame ontwikkeling, zoals politieke wil en bestuurlijke capaciteiten, nog lang niet is voldaan. Zo worden op beleidsniveau nog weinig consequenties verbonden aan de verschillen in comparatieve voordelen voor specifieke typen agrarische productie in de verschillende agro-klimatologische zones. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat een beleid dat richting geeft aan duurzame ontwikkeling geïnitieerd zou kunnen worden zonder een degelijke analyse van

de verschillen in agro-klimatologische condities, en daarom kan KSS een bijdrage leveren aan de gewenste heroriëntatie van beleid.

6.3.3. *Kisii Valley Bottom Development Programme (KVDP)*

Het district Kisii wordt gekenmerkt door een hoge bevolkingsdichtheid, versnippering van landbouwgronden waarbij de grens van de minimaal levensvatbare omvang vaak al wordt benaderd of overschreden en, in samenhang met het voorgaande, intensivering van de landbouw. Er bestaat een serieuze gevaar voor bodemuitputting. Ontbossing leidt in toenemende mate tot erosie.

In 1982 ging, na een waterbouwkundige studie, het KVDP van start. Doelstelling was landaanwinning in 9 valleien (in totaal 2285 hectare) die tot landbouwgronden moesten worden ontwikkeld. Bestrijding van erosie in de drooggelegde gebieden werd gezien als een belangrijk oogmerk van het project. Kort na aanvang van het project ontstonden twijfels ten aanzien van de realiseerbaarheid van de landbouwkundige doelstellingen gezien de geringe kwaliteit van de grond. Dit vermoeden werd bevestigd in een later uitgevoerde studie. Het project bleek niet levensvatbaar te zijn en werd in 1985 beëindigd. In totaal is slechts 127 hectare drooggelegd.

Het projectverloop is een duidelijk voorbeeld van de gevolgen van een sectorale analyse: zou de bodemstudie eerder zijn uitgevoerd, dan zou het project niet zijn uitgevoerd. Het project is niet strijdig met het DGIS-milieubeleid; er is een zekere, zij het kleine, bijdrage geleverd aan erosiebestrijding en aan institutionele ontwikkeling. Vanuit een oogpunt van duurzame ontwikkeling was de beoordeling van het project ook bij aanvang anders geweest. Het project was wellicht te rechtvaardigen geweest op grond van de verwachte verbetering van de hulpbronnen, maar het voldoet niet aan het criterium van optimaal gebruik. Het huidige gebruik van de valleibodems als graasland en (brand)houtproductie is een optimale gebruiksvorm gebleken.

6.3.4. *Wildlife Disease Research Programme (WDRP)*

Het WDRP, door het DGIS gesteund sedert 1981, heeft ten doel de Kenyanse onderzoekscapaciteit op het terrein van overdracht van wildziektes op vee te versterken. Een van de onderzoeksresultaten is dat vanuit een veterinaire standpunt gecombineerd grazen van vee en wildsoorten mogelijk is. In tegenstelling tot wat verondersteld werd, is de overdracht van ziektes van wildsoorten naar vee over het algemeen minimaal. Gecombineerd grazen van wildsoorten en vee blijkt economisch aantrekkelijk, evenals bijvoorbeeld het domesticeren van inheemse rundersoorten voor de veeteelt of het direct exploiteren van wild op wildboerderijen

in plaats van 'reguliere' vormen van veeteelt. Over de vraag of gecombineerd grazen ook ecologisch aantrekkelijk is, zijn de meningen verdeeld. Alhoewel het laatste woord over deze mogelijke beleidsontwikkelingen nog niet gesproken is, lijkt een beleidsdiscussie over alternatieven voor het huidige wildbeheer uiterst relevant voor duurzame ontwikkeling in Kenya. Toerisme is nu de belangrijkste bron van inkomsten van deviezen. De wildstand loopt echter drastisch terug door het stropen, door de toenemende druk op het land van landbouw en veeteelt en vanwege het feit dat de bevolking niet profiteert van wildbeheer en dus niet geïnteresseerd is in wildbeheer. Het Kenyaanse beleid van traditioneel milieubeheer is mislukt; voor een duurzaam wildbeheer gericht op duurzame ontwikkeling moet de wildstand in verband gebracht worden met ecologisch optimaal landgebruik dat niet alleen inkomsten verschaft aan de nationale economie maar ook aan de lokale bewoners. Het project speelt daarbij een niet onbelangrijke rol.

Hoewel niet opgezet als een milieuproject, past WDRP toch goed in het DGIS-milieubeleid. Het (potentiële) belang van het project blijkt echter pas goed uit een analyse van het wildbeheer in termen van duurzame ontwikkeling. Was zo'n analyse eerder gemaakt, dan had dit mogelijk geleid tot een actieve identificatie van onderzoek naar de voor de hand liggende voordelen en de ook gehoorde nadelen van duurzaam wildbeheer en wildbenutting, in samenhang met nomadische veeteelt in ASAL-gebieden. Op dit gebied zijn in verschillende andere landen in Zuidelijk Afrika interessante experimenten aan de gang, hoewel er ook veel kritiek te beluisteren is op directe economisch productieve wildbenutting. Het is opmerkelijk dat vanuit het project het initiatief is genomen tot het beleggen van een internationaal seminar over dit onderwerp. Ook hier zien we dat een onderzoeksactiviteit van belang kan zijn voor nationaal beleid en politieke beeldvorming. De verdere beleidsontwikkeling, waarbij mogelijkerwijs de ecologische en economische aspecten van wildbeheer anders geformuleerd worden dan voorheen, vraagt nog om omvangrijk nader onderzoek.

6.3.5. Water Resources Assessment and Planning Project (WRAP)

Het WRAP is gestart in 1981 als een grondwateronderzoeksproject, ter ondersteuning van het nationale ministerie van water. Hierbij is voor een aantal districten de kwaliteit en de kwantiteit van het beschikbare grondwater in kaart gebracht, met het doel bij te dragen aan rationele ontwikkeling en adequaat beheer. Dit werd primair verricht door middel van geo-hydrologisch onderzoek; milieu-aspecten speelden hierbij geen rol. Sedert 1987 verschoof de focus naar watergebruiks- en beheersplanning op districtsniveau. Daarbij worden via een multi-disciplinaire aanpak de ecologische draagkracht en sociaal-economische factoren in acht genomen. Zo wijst het concept-districtswaterplan van Samburu uit

dat er geen nieuwe watervoorzieningen zouden moeten worden geïnstalleerd die tot toename van het aantal stuks vee leiden. Dit omdat niet het water, maar de beschikbare vegetatie de beperkende factor voor ontwikkeling vormt. Bovendien is het gebrek aan staf op districtsniveau een belangrijk knelpunt voor het integreren van het districtswaterplan in de algemene districtsplanning.

Het district Samburu is een van de vijf districten waar het WRAP actief is en waarvoor het eerste districtswaterplan is uitgewerkt. Het gehele district valt onder de ASAL-zone. Er vindt aanzienlijke overbegrazing plaats, onder meer vanwege een aantal verbeteringen in de watervoorziening, de bevolkingsgroei, het groeiend aantal tarweboeren en de afname van de mobiliteit van de nomaden.

Het project, overigens niet opgezet als een milieuproject, scoort hoog in een toetsing volgens het DGIS-milieubeleid, met name op het punt van institutionele ontwikkeling. Medewerkers van het ministerie van waterontwikkeling werden getraind in het incorporeren van ecologische factoren in waterplanning. De aandacht voor milieu kwam tot stand op initiatief van het project zelf en is niet ingegeven door het DGIS-milieubeleid. Het project toont het belang aan van het aanpassen van nationale plannen aan de specifieke ecologische omstandigheden per district.

Het project illustreert een essentieel probleem dat zich voordoet bij vraagstukken van duurzame ontwikkeling: enerzijds de noodzaak om multidisciplinair te werken (en in dit geval met deskundigen van zwaar kaliber) en anderzijds de zeer gebrekkige capaciteit op districtsniveau. Niettemin heeft ook het WRAP duidelijk onderkend dat volledige verwerking van de studie binnen het raamwerk van districtsplanning nodig is om enige kans op effect te sorteren. Een forse institutionele ontwikkeling op districtsniveau is dus vereist om dit niveau van analyse en planning te kunnen integreren.

Uit de globale analyse in termen van duurzame ontwikkeling in Samburu blijkt nogmaals de samenhang tussen milieu en armoede. Na de droogte van 1984 verloren de nomaden 20% van hun veestapel, terwijl de veestapel in zijn geheel in 1988 toegenomen bleek te zijn ten opzichte van het begin van de jaren '80. Nadere berekening leerde dat deze toename (15%) toe te schrijven was aan de groei van de weestapel van in de steden woonachtige vee-eigenaren. De nomaden bleken 35% van hun toegang tot de natuurlijke hulpbronnen verloren te hebben. Dezelfde analyse wijst uit dat in de districtsplanning niet de noodzakelijke keuzes gemaakt worden. De analyse toont aan dat op den duur veeteelt en wildbeheer economisch en ecologisch het meest rendabel zal zijn, terwijl in het districtsplan toch onvoorwaardelijk voor landbouw wordt gekozen.

6.3.6. Turkana Drought Contingency Planning Unit (TDCPU)

Vanaf eind jaren '70 ondersteunde Nederland een door het World Food Programme en de EG gefinancierd project ten behoeve van de bevolking van Turkana, die door de droogte was getroffen. Sinds 1989 werd de Nederlandse bijdrage toegespitst op het opzetten en onderhouden van een systeem voor het monitoren van droogte-indicatoren ('early warning system'). De resultaten worden doorgegeven aan de districtsplanning en aan de uitvoerders van interventie maatregelen (voedselhulp, opkopen van vee etc.). Sinds 1989 wordt wel een milieudoelstelling opgenomen. Uit een jaarrapport blijkt voorts dat men oog heeft voor projecten die wel positieve milieu-effecten kunnen hebben, maar door aard en opzet van het systeem blijven de structurele factoren die duurzame ontwikkeling belemmeren grotendeels buiten schot.

De pastoralisten hadden zich een bestaan verworven in de uitgestrekte droge delen van Turkana door hun produktiewijze, die werd gekenmerkt door een hoge mate van mobiliteit en een zeer hecht systeem van onderlinge afspraken met betrekking tot de overlevingsgebieden (graasgebieden gereserveerd voor het droge seizoen). Door een collectief aanvaarde regeling en ongeschreven grondrechten werd in elke periode in de juiste mate van het meest geschikte graasgebied gebruik gemaakt. Na begrazing werd het land met rust gelaten en kon het zich op natuurlijke wijze herstellen.

Waarschijnlijk zouden ook zonder de grote aandacht van donoren drastische aanpassingen in de produktiewijze nodig zijn geweest om het evenwicht tussen bevolkingsgroei, veestapel en bodemvruchtbaarheid te handhaven. De aanpassingen die donoren, overigens in samenwerking met de overheid, voorstonden waren niet alleen drastisch, maar bleken ook niet tot de juiste oplossingen te leiden. Interventies als irrigatieprojecten en voedselhulp voor door droogte getroffen nomaden lijken op korte termijn oplossingen te bieden, maar ze zijn uiteindelijk niet effectief gebleken; ze hebben geleid tot een verdere afbraak van de belangrijkste produktiewijze, de nomadische vecteelt. De interventies van overheid en donoren hebben onderling samenhangende processen bespoedigd zoals verstoring in de waterhuishouding, versnelde sedentarische, teruglopende mobiliteit, sterke degradatie rondom dorpen en steden, aantasting van traditionele beheerssystemen en snel toenemende ongelijkheid in het effectieve gebruik van de schaarse natuurlijke hulpbronnen door accumulatie van vee.

Het project voldoet aan de DGIS-beleidslijn dat reguliere projecten geen negatieve effecten mogen hebben. Het project heeft echter drie duidelijke beperkingen op milieugebied, mede doordat het DGIS het project in omvang beperkt heeft willen houden:

- a. Het succes van 'early warning' valt of staat met de effectiviteit van de interventies die op grond van de waarschuwingen door de overheid, door particuliere

organisaties of door de veehouders worden ondernomen. Als er geen overeenstemming bestaat over welke partijen welke interventies uitvoeren, hoe dat dient te gebeuren en wie daarvoor betaalt, dan is de effectiviteit van het gehele systeem zeer twijfelachtig.

- b. Het project laat de structurele problematiek buiten schot. Hongersnood en veesterfte zijn niet alleen een probleem van droogte, ze wijzen vooral op het falen van (traditionele) overlevingsstrategieën. Een van de oorzaken is de druk op begrazingsgebieden die in het droge seizoen worden gebruikt. Een nieuwe factor is de invloed van de Turkwell-dam op de galereibossen langs de rivier en de waterstand in de rivier. De vraag doet zich dus voor hoe zinvol het is om de aandacht op de *aanleiding* van hongersnood en veesterfte te richten, zolang de structurele verslechtering van de situatie niet in acht wordt genomen en er geen beleid bestaat dat hicrop inspeelt.
- c. Het primaire beheersprobleem vanuit milieu-oogpunt is de zorg dat de omvang van de veestapel de draagkracht van het gebied niet overschrijdt. De monitoring en het onderzoek zijn hier echter niet op gericht, en er zijn ook geen interventiemechanismen voor ontwikkeld.

De vraag waar de grenzen van een project moeten worden getrokken, kan tegen de achtergrond van een analyse in termen van duurzame ontwikkeling goed worden beantwoord. Geen enkele donorinterventie kan de totale oplossing bieden, maar van deelactiviteiten mag wel worden verwacht dat ze bijdragen aan een overkoppelende strategie voor duurzame ontwikkeling. De analyse maakt duidelijk dat de vorming en ondersteuning van districtsautoriteiten essentieel is om de juiste beleidsvragen te identificeren en de ruimte voor discussie over beleid te vergroten.

Geconstateerd werd dat in Turkana, een in hoofdzaak nomadisch district, de autoriteiten weinig kennis ten toon spreiden over nomadische veeteelt, en dat er hoegenaamd geen prioriteit wordt gegeven aan ondersteuning van veeteeltbeleid en gerichte interventies in de veeteeltsector. Er wordt met grote vanzelfsprekendheid, en deels met steun van donoren, een beleid uitgevoerd dat is opgebouwd uit componenten die in de hoog-potentiële gebieden hun nut hebben bewezen, maar die anders uitwerken in droge gebieden.

De analyse van het TDCPU-project toont de beperkte waarde aan van een doelstelling gericht op duurzame ontwikkeling van een project. Op het projectniveau zou voor een beperkt aantal mensen een irrigatieproject duurzaam kunnen worden. Dit zou echter ten koste gaan van duurzame ontwikkeling in het hele gebied, aangezien het in gebruik genomen land onmisbaar is voor de nomadische veeteelt.

De analyse van het evaluatieteam maakt duidelijk hoe belangrijk donorcoördinatie zou kunnen zijn. Een voorbeeld:

"A French consulting company is presently charged with investigating options for the development of large irrigation schemes, planned to cover 3000 to 5000 ha of Turkana dry seasons grazing reserves (which are of crucial importance for pastoralists). The detailed reports so far produced, indicate that both the French consultants and the KVDA [de betrokken autoriteiten] are aware of the poor record of large irrigated agricultural schemes elsewhere in Kenya, and also of the lamentable performance of the schemes along the Turkwell river itself. However, no adequate measures have been taken."

6.3.7. Kenya Woodfuel and Agroforestry Programme (KWAP)

Een in 1980 gestarte studie naar de rol van biomassa in de energiesituatie van Kenya toonde aan dat 73% van de brandhoutconsumptie voor rekening komt van de rurale huishoudens. Met name in de hooglanden werd een brandhoutprobleem verondersteld, dat vroeg om op zelfvoorziening gerichte agroforestry-programma's, dit in verband met de kenmerken van deze hooglanden: geschikte landbouwgronden, grote bevolkingsdruk, gefragmenteerd landbezit, competitie tussen veeteelt en landbouw, en snelle ontbossing.

Het Kenya Woodfuel and Agroforestry Programme (KWAP) richtte zich in eerste instantie op het omzetten van een tekort aan brandhout in een commercieel te verhandelen surplus. Voorlichting, opleiding van ambtenaren, planning en productie en distributie van zaden waren hierbij belangrijke middelen. In de loop van de projectuitvoering werd duidelijk dat het gebruik en de toegang tot bomen en boomproducten belangrijke culturele en economische kenmerken hebben. De thans lopende fase verwerkt deze inzichten in het werkprogramma en tracht ze te integreren in de voorlichtingsboodschappen van de sectorale diensten voor landbouw, veeteelt en bosbouw.

Het project is geheel in lijn met het DGIS-milieubeleid. De trainingsactiviteiten dragen bij aan milieubewustwording, er is sprake van vermindering van druk op beschermde bossen; het draagt bij tot bodem- en waterbeheer. Een toetsing van het project in termen van duurzame ontwikkeling leidt niet tot een ander resultaat, maar voegt nog wel een aantal andere aspecten toe: het project biedt door integratie van activiteiten – via het planten van bomen op het boerenbedrijf – een bijdrage aan landbouwintensivering, hetgeen zeer noodzakelijk is voor duurzame ontwikkeling. Van groot belang is voorts dat duurzame ontwikkeling verankerd dient te zijn in beslissingen die boeren nemen in hun bedrijf en de methodes die ze toepassen. Het project heeft grote nadruk gelegd op dit aspect.

Een belangrijke ontwikkeling in het project was de in het projectverloop opgenomen veldstudie. Deze in 1984 en 1985 uitgevoerde studie toonde aan dat er, in tegenstelling tot hetgeen werd verondersteld, geen sprake was van een tekort

aan commercieel hout, maar dat de brandhouttekorten meer te wijten waren aan het cultureel bepaalde gebruik van hout. Bovendien was de houtvoorraad groter dan werd aangenomen. Voorts werd het belang duidelijk van individueel ondernemerschap in plaats van communale of overheidsactiviteiten ten aanzien van houtgebruik. Het project werd drastisch bijgesteld: voorlichting in plaats van produktie, en gericht op individuele boeren. De studie toonde ook het belang aan van culturele en sexe-gebonden factoren. Het planten van bomen was de verantwoordelijkheid van mannen, het verzamelen van brandhout de verantwoordelijkheid van vrouwen. Het gebrek aan brandhout werd dan ook met name door vrouwen als een probleem gezien. Het benutten van bomen van de mannen voor brandhout is niet toegestaan, ongeacht een eventueel economische rentabiliteit in vergelijking met verkoop van hout voor constructiedoeleinden. Het planten van bomen voor brandhoutproduktie was een totaal nieuw idee dat, vooruitlopend op het effect van voorlichtingsactiviteiten gericht op verandering, slechts mogelijk is door de introductie van bomen waaraan geen culturele associaties verbonden zijn. Kortom, de brandhoutcrisis kan niet zonder meer worden opgelost door het planten van bomen.

6.3.8. *Small Scale Irrigation Development Project (SSIDP)*

In het SSIDP, dat sinds 1977 loopt en waarin tot 1990 ongeveer f 36,4 miljoen werd uitgegeven, zijn in de eerste fasen in totaal 57 kleinschalige irrigatieprojecten uitgevoerd. De laatste jaren heeft de nadruk gelegen op institutionele ontwikkeling: training en advisering van de staf van het ministerie van landbouw op het gebied van beleid en beleidsuitvoering van kleinschalige irrigatie. Onlangs werd een omvangrijke evaluatie uitgevoerd die een aanzet moet geven voor de ontwikkeling van een nationaal beleid voor kleinschalige irrigatie in Kenya. Er werd geen expliciete aandacht gegeven aan milieu-aspecten. Hier werd ook niet naar gevraagd in de 'terms of reference'. Toch is het onderwerp wel besproken in genoemde evaluatie.

De onderzoeksmis­sie heeft in één van de vijf districten naar de milieu-effecten van irrigatieprojecten gekeken. Wat de directe effecten betreft werd geconstateerd dat kleinschalige irrigatie niet leidt tot significante milieu-effecten (zoals erosie, verzilting, vervuiling, watergebonden ziektes, bodemuitputting of ontbossing). Als positieve effecten worden genoemd: verbeterd waterbeheer, verminderd risico van bodemerosie en creatie van vogelbiotopen.

Vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling kan, gegeven de schets in paragraaf 6.1, gesteld worden dat irrigatie een positieve bijdrage kan leveren aan intensificatie van landbouw.

De onderzoeksmissie geeft wel aan dat er in de toekomst, als kleinschalige irrigatie over veel grotere aaneengesloten gebieden zou worden uitgebreid, problemen kunnen optreden omdat de diversiteit van het landschap en daarin aanwezige bestaansbronnen zouden worden aangetast. De participatie van vrouwen in de verbouw van zowel handelsgewassen als voedselgewassen kan tevens leiden tot een taakverzwaring voor vrouwen. Dit gecombineerd met het feit dat de marktgewassen de voedselgewassen verdringen naar kwalitatief minder goede gronden heeft mogelijk een negatieve weerslag op de voedselsituatie. Ook kunnen aspecten van een geïntegreerd boerenbedrijf, zoals brandhoutvoorziening, gemakkelijk in de knel komen. Bij een goede planning kan dit soort problemen echter worden voorkomen, en de nadelen betreffen daarom niet zozeer irrigatie op zich, als wel de wijze waarop irrigatie wordt toegepast en georganiseerd. Hetzelfde geldt voor de risico's van overmatig gebruik van pesticiden.

De beleidslijn dat reguliere projecten geen negatieve effecten mogen hebben, biedt onvoldoende houvast. Wanneer door irrigatie groentenproductie mogelijk wordt gemaakt, maar daarbij bijvoorbeeld pesticiden moeten worden gebruikt, dan is alleen dit argument niet voldoende om introductie van irrigatie af te wijzen. Een afweging moet noodzakelijkerwijs plaatsvinden tegen de achtergrond van de beschikbare alternatieven om aan de snel groeiende vraag te voldoen. Daarom kan irrigatie beter worden beoordeeld in een analyse in termen van duurzame ontwikkeling waarin het belang van landbouwintensificatie wordt afgewogen tegen de risico's die de interventies met zich meebrengen en de interventies die mogelijk zijn om negatieve effecten zoveel mogelijk te reduceren. Bovendien zullen de maatschappelijke kosten van irrigatie oplopen naarmate water schaarser is. Irrigatie is een grootverbruiker van water, onder andere door verdamping. De voordelen moeten dus steeds worden afgewogen tegen de mogelijke alternatieve vormen van watergebruik. Alles overwegende constateert de missie dat kleinschalige irrigatie van betekenis zou kunnen zijn voor duurzame ontwikkeling, maar dat studie en goede planning is vereist om de risico's te vermijden of te minimaliseren.

6.3.9. *National Dairy Development Project (NDDP)*

In gebieden met een hoog potentieel is, zoals uiteengezet in paragraaf 6.1, intensivering van grondgebruik een voorwaarde voor een levensvatbare agrarische economie. Het NDDP, gestart in 1980, heeft als hoofddoelstelling de introductie van een 'zero grazing' systeem voor kleine boerenbedrijven. 'Zero grazing' wil zeggen dat het vee permanent gestald wordt en voorzien van lokaal verbouwd veevoer en water. Daarmee wordt de claim op grasland gehalveerd. Het systeem is goed aangeslagen en wordt thans uitgevoerd in veertien districten. Het project is uitgegroeid tot het belangrijkste programma binnen het ministerie van veeteelt. 'Zero grazing' vereist geen grote investeringen, is gemakkelijk uit te breiden, is

economisch attractief voor kleine boeren in het algemeen, ook voor vrouwen, en biedt, gegeven de spontane organisatie van boeren, perspectief voor institutionele duurzaamheid.

Ondanks het ontbreken van expliciete aandacht voor het milieu spoort dit project met het DGIS-milieubeleid voor zover de missie kon nagaan. Het project vermindert de aantasting van bodembedekking door het vee (overbegrazing) en maakt een beter gebruik van het schaarse land. Voorts is vastgesteld dat vastgezet vee minder last heeft van besmettelijke ziektes omdat het gebruik van bestrijdingsmiddelen afneemt. Het verbouwde veevoer, hoofdzakelijk olifantsgras, is bovendien ook een goed middel tegen erosie (bijvoorbeeld bij verbouwing langs wegbermen en hellingen). Het belangrijkste, nog onopgeloste vraagstuk is in welke mate het olifantsgras de bodemvruchtbaarheid aantast. Op bedrijven waar geen kunstmest wordt toegepast zijn toenemende fosfor- en kaliumdeficiënties geconstateerd, hetgeen in sommige gevallen heeft geleid tot een produktieverlaging van 25%. Het kunstmestadvies dat via voorlichting wordt verspreid, is er evenwel op gericht de nutriëntenbalans in evenwicht te houden.

Een analyse van de betekenis van het project in termen van duurzame ontwikkeling leidt enerzijds tot een nog positiever oordeel over het potentieel van het project, maar roept anderzijds een aantal nog onopgeloste vraagpunten op. Het project beantwoordt aan één van de meest dwingende eisen van duurzame ontwikkeling in de hoog-potentiële gebieden: het vermogen een bijdrage te leveren aan voedselzekerheid voor een groeiende bevolking door middel van landbouwintensificatie. De missie concludeert dat met de toepassing van het kunstmestadvies, 'zero grazing' in technische zin duurzaam en in economische zin haalbaar is.

Indien de melk op de vrije markt verkocht kan worden, is het financiële rendement voor de boer voldoende aangetoond, ook als rekening wordt gehouden met de kunstmestbehoefte. Bij gedwongen verkoop aan overheidscoöperaties ontvangt de boer slechts de helft van de marktprijs, en wordt het rendement twijfelachtig. Het kan in bepaalde gebieden dus voorkomen dat terwijl 'zero grazing' economisch haalbaar is, het financieel rendement voor de boer onvoldoende is om de investering terug te verdienen. Prijspolitiek van de overheid ten behoeve van de (stedelijke) consument en de institutionele organisatie van de melkmarkt hebben dus hun weerslag op het milieu.

Het belangrijkste vraagpunt is het gevaar van bodemuitputting, omdat nog niet empirisch kan worden aangetoond dat het verbouwen van olifantsgras duurzaam kan geschieden, ook al wijzen de theoretische beschouwingen in die richting. Het project illustreert daarmee dat de vraag of een project van betekenis is voor duurzame ontwikkeling veelal niet na een eenmalige studie met een hard ja of nee zal kunnen worden beantwoord. Het vraagstuk van bodemuitputting kan na tien jaar nog steeds niet bevredigend worden beantwoord, ondanks het feit dat het project een intensief monitoringprogramma heeft ingebouwd bij een groot



aantal geselecteerde boeren. Alles overwegend is, ondanks alle obstakels die de oordeelsvorming bemoeilijken, de betekenis van het project toch positief te beoordelen.

6.3.10. ASAL – West-Pokot

Na twee jaar overleg met het District Development Committee werd in 1982 een districtsprogramma opgezet volgens de zogenaamde programmatische benadering. Om voldoende ruimte te scheppen voor prioriteiten en ideeën die opkomen in het proces van consultatie en planning, werden vooraf zo min mogelijk richtlijnen vastgelegd voor wat betreft type, lokatie of schaal van de te steunen sub-projecten. Naast de prioriteiten van het District Development Committee, wordt een belangrijke plaats ingeruimd voor overleg met doelgroepen. Het programma ondersteunt een scala van activiteiten op het terrein van landbouw, bosbouw, veeteelt, waterhuishouding en planning. Kenmerkend is de 'low profile' benadering; er wordt gewerkt met slechts één deskundige toegevoegd aan de District Planning Unit, en een financiële component die nimmer meer dan 10% heeft bedragen van het ontwikkelingsbudget van het district.

Alhoewel het project zonder expliciete milieudoelstellingen is opgezet, zijn geleidelijk aan enkele sub-activiteiten ondernomen die direct op milieubehoud zijn

gericht. Duidelijke voorbeelden zijn demonstraties van het planten van bomen en activiteiten als bodemconservering. Deze activiteiten zijn richtinggevend, maar kwantitatief nog van geringe betekenis. Er is dus sprake van positieve interventies, en in alle gevallen waren door middel van training en voorlichtingscampagnes binnen de overheid, trainingsinstituten en scholen, ook elementen van institutionele versterking aanwezig. Er zijn geen projecten ondernomen met duidelijk negatieve effecten of grote ecologische risico's. Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat het project in de pas loopt met het DGIS-milieubeleid.

Een analyse in termen van duurzame ontwikkeling is voor dit project gecompliceerd omdat in West-Pokot vrijwel alle agro-klimatologische zones worden aangetroffen, van hoog-potentieel tot aride. Bovendien maakt de diversiteit van activiteiten het vrijwel onmogelijk om over een beoordeling van 'het' programma te spreken. De volgende significante problemen voor duurzame ontwikkeling kunnen worden onderscheiden:

- de ontbossing van de hoog gelegen heuvelruggen in de humide zone, die grote consequenties heeft voor de waterhuishouding in lager gelegen gebieden;
- door het in cultuur brengen van steeds meer marginale landbouwgebieden (bijvoorbeeld steile hellingen) neemt erosie toe, en worden noodzakelijke braakperiodes in de rotatieteelt niet meer in acht genomen
- door het geleidelijk beslag van landbouw op droge-tijd-weidegebieden voor pastoralisten neemt de druk op de meer marginale graasgebieden toe;
- door de toenemende restricties op de mobiliteit van nomaden treden concentratie van vee en (over)begrazing op.

Landdegradatie en verstoring van de waterhuishouding vormen derhalve de grootste bedreiging voor de duurzaamheid van de ontwikkeling in West-Pokot.

Er zijn in termen van duurzame ontwikkeling twee soorten bijdragen van het project die vanuit het DGIS-milieubeleid wellicht niet direct als milieurelevant zouden worden aangemerkt. De eerste betreft de keuze van productieve activiteiten, de tweede betreft het type planning dat wordt gepropageerd en ondersteund.

Aan intensivering van de veeteelt wordt aandacht besteed via graaslandverbetering, verbeterde veehouderijtechnieken en rasverbetering. Het effect hiervan is vooralsnog gering. Het uitoefenen van beheer over weidegronden vormt hier een groot probleem, nu de traditionele beheersystemen uiteen vallen. Een uitgevoerd omheiningsexperiment, ter voorkoming van graasland-degradatie, biedt een mogelijke aanzet, hoewel de huidige organisatie door de overheid nog geen replicerbare formule verschaft. De overgang van traditioneel naar commercieel pastoralisme, een trend die door de missie als een noodzakelijke component van duurzame ontwikkeling in de (semi-)aride gebieden wordt gezien, wordt bevorderd door het verbeteren van vee-marktinformatie. De activiteiten op het gebied van de landbouw richten zich op de relatief intensieve en kleinschalige productie van met

name groenten en bonen. Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat de keuze van activiteiten spoort met de door de missie geformuleerde criteria voor duurzame ontwikkeling.

Wellicht de belangrijkste bijdrage van het project voor het adequaat omgaan met de problematiek van duurzame ontwikkeling is gelegen in de methode van consultatieve planning. Het project heeft elementen van participatie geïntroduceerd in het proces van planning. Functionarissen van verschillende departementen worden gestimuleerd om gezamenlijk problemen aan te pakken na een directe consultatie met de lokale bevolking. Hiermee wordt op praktische wijze een cruciale voorwaarde voor duurzame ontwikkeling aangeboord: de betrokkenheid van de gebruikers van het milieu. Het feit dat vertegenwoordigers van een aantal departementen een week of langer uittrekken voor overleg met een dorpsgemeenschap, weerspiegelt een houding van respect voor lokale kennis. Het wijst ook op het inzicht dat in de praktijk studies door buitenstaanders en geavanceerde planningstechnieken geen oplossing bieden, tenzij de milieugebruikers betrokken zijn geweest bij zowel de analyse als de oplossing van het probleem.

Op grond van deze observaties wordt geconcludeerd dat het project een bijdrage levert aan duurzame ontwikkeling, en van betekenis mag worden geacht met name voor het leren begrijpen en hanteren van de dynamiek van het type planningsproces dat hiertoe is vereist. Echter ten opzichte van de veelomvattende en diepgaande problemen van West-Pokot is de bijdrage van het project bescheiden.

6.4. Analyse in termen van het DGIS-milieubeleid

6.4.1. Strookt de programma-uitvoering met het DGIS-milieubeleid?

Geen negatieve milieu-effecten

Uit de projectbeschrijvingen is gebleken dat voor acht van de tien onderzochte projecten aan de eerste beleidslijn is voldaan, namelijk dat reguliere projecten geen negatieve milieu-effecten mogen hebben. De twee uitzonderingen komen voor in de groep van projecten die geen milieudoelstellingen hebben (type 3). Dit zijn het irrigatieproject SSIDP en het veeteeltproject NDDP. In het SSIDP zijn geen significante directe milieu-effecten geconstateerd: geen toename van door water veroorzaakte ziektes, geen noemenswaardige erosie en geen aanwijzingen voor vervuiling door kunstmest of pesticiden. De reden om bij het SSIDP niet uit te sluiten dat negatieve effecten voorkomen, is gelegen in het feit dat er geen monitoring van directe en indirecte milieu-effecten wordt uitgevoerd, terwijl er gezien de internationale ervaring reden is om voor ongunstige effecten beducht te zijn (zoals verzouting, vervuiling door pesticiden, verlies van soortenrijkdom). In het NDDP is het nog de vraag of de intensificatie van de verbouw van veevoedergewassen

niet tot bodemdegradatie leidt; waarschijnlijk niet in die mate dat er sprake is van onomkeerbare processen.

De conclusie dat de onderzochte reguliere projecten nauwelijks of geen negatieve gevolgen hebben voor het milieu heeft meer te maken met de navolgende drie kenmerken van projecten en projectuitvoering, dan met een actieve uitvoering van de milieubeleidslijnen.

Kleinschaligheid: zou er bijvoorbeeld gekozen zijn voor grootschalige irrigatieprojecten, dan zou er (gezien de ervaringen met grote irrigatieprojecten in het algemeen) zonder actief milieubeleid zeker sprake zijn van aanzienlijke schade aan het milieu.

Participatie: er worden geen ondoordachte, grootschalige interventies gepleegd die rigoreus ingrijpen in de produktiewijze en daarmee in de status van het milieu. Bovendien zijn de projecten gericht op het armere deel van de bevolking, niet op de grootgrondbezitters onder de veeboeren, noch op de grotere landbouwbedrijven. Een voorbeeld is het ASAL West-Pokot project. Aangezien de kwaliteit van de bestaansbasis een direct belang is van de bevolking in West-Pokot, mag verwacht worden dat het overleg met die bevolking, een kenmerk van de werkwijze in dit project, impliceert dat er bij de op grond daarvan gekozen interventies rekening wordt gehouden met die bestaansbasis en indirect dus met het milieu. Ook uit analyses van BFFP en KWAP blijkt het belang van participatie.

Degelijke werkwijze: het NDDP is een voorbeeld van een werkwijze waarbij (de volgende stappen van) de uitvoering mede bepaald worden door monitoring, studie en overleg.

Institutionele versterking

Ieder project dat streeft naar overdraagbaarheid van de geïnitieerde activiteiten, onderneemt activiteiten die gericht zijn op het beter toerusten van mensen en organisaties voor deze taken. In die zin kan bij alle projecten op elementen van institutionele versterking worden gewezen. Maar niet alle projecten dragen in dezelfde mate en op dezelfde wijze bij tot institutionele versterking, zeker als dit wordt opgevat als versterking van milieugerichte organisaties. Het enige project dat op dit punt hoog scoort is het brandhoutvoorlichtingsproject KWAP. Niettemin geldt voor alle andere projecten dat elementen van institutionele ontwikkeling zijn uitgevoerd die voor het milieu van betekenis zijn. Het is opmerkelijk dat dit aanwijsbaar is bij tenminste twee van de vier projecten die geen milieudoelstelling hebben (type 3), te weten het bodemkundig onderzoek KSS en het grondwateronderzoek WRAP.

KSS heeft van de aanvang van haar activiteiten af het bodemonderzoek in verband gebracht met draagkracht voor verschillende vormen van grondgebruik. WRAP heeft innovatief gewerkt door binnen het ministerie van water de repercussies van wateraanbod voor milieu aan onderzoek te onderwerpen.

De vier projecten die expliciete milieucomponenten hebben (type 2) hebben

alle vier elementen van institutionele ontwikkeling die direct zijn gerelateerd aan de milieugerichte activiteiten die ze uitvoeren. Bij ASAL West-Pokot betekent dit versterking van de overheidsdiensten die zich bezighouden met bomenaanplant en erosiebestrijding, bij TDCPU de versterking van het planbureau in het uitvoeren van monitoring op milieu-stress-indicatoren. Het wildziekte-project WDRP heeft lokale onderzoekscapaciteit opgebouwd, en zelfs bij het mislukte vallei-droogleggings-project KVDP blijken er mensen te zijn getraind die thans in andere programma's actief zijn.

Het Baringo rehabilitatieproject BFFP neemt een bijzondere positie in omdat het zich vooral heeft gericht op organisatie van en overdracht aan gebruikersgroepen. Uiteraard is dit evenzeer een vorm van institutionele opbouw, en zeker niet de minst waardevolle, maar door critici wordt gewezen op het feit dat het project nodig blijft om nieuwe gebieden te rehabiliteren. Het BFFP-concept is dus (nog) niet repliceerbaar binnen de bestaande overheidsstructuur. Er zijn evenwel verschillende andere projecten waarin ook nog niet aan de eis van repliceerbaarheid door lokale partijen is voldaan en waarvoor voortgaande projectinterventies voor nieuwe gebieden dus nodig blijven (bijvoorbeeld KWAP, WRAP, NDDP). Repliceerbaarheid is de eindfase van institutionele ontwikkeling omdat in dat stadium donorassistentie in het geheel niet meer zou zijn vereist. Alleen bij lang lopende projecten als SSIDP (irrigatie), NDDP (zero grazing) en KSS (bodemonderzoek) komt deze fase in zicht.

Positieve milieu-interventies

De derde lijn van het DGIS-milieubeleid, het plegen van positieve interventies, komt tot uitdrukking in onder meer de financiering van de projecten BFFP (land-rehabilitatie) en KWAP (brandhout/agroforestry)). Hier kan een directe relatie met het beleid worden gelegd. Zowel bij BFFP als bij KWAP is er sprake van een benadering van de milieuproblematiek op het niveau van de rurale huishoudens (de milieugebruikers). Rehabilitatie van land alleen om wille van milieubehoud zou geen kans van slagen hebben in Baringo. Het project is succesvol omdat de lokale bevolking het directe belang voor veevoeder- en houtvoorziening ervaart en daarnaar handelt. De ervaring van het KWAP-project illustreert dat het veronachtzamen van de produktieve aspecten ook de milieuvoordelen teniet kan doen. In de eerste fase van het project werd het planten van bomen bevorderd om de werklust van vrouwen (verzamelen van brandhout) te verminderen en tevens de druk op het resterende bos te reduceren. Het bleek evenwel dat de bomen op het erf meestal door de mannen werden verkocht als constructiehout, waardoor geen van de oorspronkelijke doelstellingen werd gerealiseerd. Een bewustmaking van de gemeenschap gericht op de gehele problematiek van duurzaamheid van het landbouwsysteem en de leefomgeving bleek belangrijker dan het fysiek planten van bomen. In de algemene analyse, in paragraaf 6.1, van de wilestand in Kenya werd eveneens geconstateerd dat de milieubeschermingsbenadering heeft gefaald, en dat wellicht een meer geïntegreerde benadering door middel van diverse systemen

van wildhenutting ook door de rurale bevolking als bestaansbron kan worden gezien. (Het is niet mogelijk om hier verder op de actuele discussies daaromtrent in te gaan.) Deze observaties geven duidelijk de beperkingen aan voor toepassing van het concept 'positieve milieu-interventie'. In het isolement van een milieuoptiek hebben dergelijke interventies veelal geen bestaansrecht of blijken ze niet duurzaam.

6.4.2. *Wat heeft het beleid bijgedragen?*

De analyses van de projecten nopen tot een aantal kanttekeningen met betrekking tot de doorwerking van het beleid. Beleid wordt geformuleerd om richting te geven aan de identificatie van activiteiten, om criteria te verschaffen voor selectie van activiteiten en om ervoor te zorgen dat bij de uitvoering van het samenwerkingsprogramma de milieu-aspecten serieus worden genomen (monitoring, bijsturing van activiteiten).

Identificatie

Voor geen van de onderzochte activiteiten kan de identificatie worden teruggevoerd op het milieubeleid. De twee projecten met expliciete milieudoelstellingen zijn beide voortgekomen uit initiatieven van lokale partijen die reeds actief waren op deze gebieden. Opgemerkt moet worden dat dit is te verklaren uit het feit dat alle onderzochte projecten zijn geïdentificeerd nog voor het milieubeleid formeel zijn beslag kreeg. Er heeft ook in latere jaren in Kenya echter geen specifieke identificatie plaatsgevonden op basis van het milieubeleid.

Toetsingscriteria

Gezien het feit dat de meeste projecten begin jaren '80 zijn gestart, heeft het beleid geen invloed gehad op de selectie en beoordeling bij aanvang. Wel heeft het een rol kunnen spelen bij de beoordeling van verlengingsvoorstellen.

Geconstateerd is dat de afwezigheid van significante negatieve effecten niet mag worden opgevat als indicatie voor de effectiviteit van het beleid, omdat andere factoren zoals de kleinschaligheid (zie 6.4.1) van de interventies hiervoor voldoende verklaring geven.

Bovendien kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het onderscheidend vermogen van de criteria waarmee thans wordt gewerkt. Het veldmateriaal maakt duidelijk dat het criterium dat geen negatieve effecten mogen optreden met grote omzichtigheid moet worden behandeld. Bij een screening vooraf is het zeer waarschijnlijk dat op grond van dit criterium bezwaren zouden zijn geopperd tegen het veeteeltproject NDDP en het irrigatieproject SSIDP. Een veto op grond van dit criterium zou geen recht doen aan de betekenis van beide projecten voor duurzame ontwikkeling, met name in de hoog-potentiële gebieden. De andere twee

beleidscomponenten zouden vooral waarde hebben bij een actieve identificatie, maar zoals opgemerkt heeft deze in Kenya niet plaatsgevonden.

Monitoring en bijsturing

In een aantal projecten heeft gedurende de looptijd bijsturing plaatsgehad, mede vanuit milieu-technische overwegingen. Hiervan kunnen verschillende voorbeelden worden gegeven. KWAP stapte over van een brandhoutproductie-oriëntatie op een agroforestry-benadering door middel van voorlichting. WRAP bewoog zich van grondwateronderzoek naar een meer geïntegreerde analyse van veeteelt, vegetatie en erosie om de gevolgen van additioneel wateraanbod in kaart te kunnen brengen. ASAL West-Pokot nam geleidelijk aan meer milieu-activiteiten op in haar programma. Het zijn evenzoveler voorbeelden van de dynamiek in het denken en handelen ten aanzien van milieu, waardoor bijsturing niet een incidenteel verschijnsel is maar een permanente component in de projectcyclus. Opgemerkt kan worden dat deze processen steeds lokaal geïnitieerd zijn, hoewel 'backstopping' en monitoring ook een zekere invloed hebben gehad (bijvoorbeeld bij ASAL en KWAP). Het DGIS-beleid en de beleidsondersteuning door bijvoorbeeld de sectordeskundige lijken daarbij geen rol te hebben gespeeld. Gebleken is dat de kennis van de Nederlandse deskundigen over het DGIS-milieubeleid gebrekkig was. Verschillende teamleiders gaven te kennen niet van het bestaan van zo'n beleid op de hoogte te zijn.

6.5. Betekenis in termen van duurzame ontwikkeling

Om projecten op hun betekenis in termen van duurzame ontwikkeling te kunnen toetsen is bekeken of de projecten in kwalitatieve en in kwantitatieve zin hebben bijgedragen aan wat zou kunnen worden beschouwd als een zo duurzaam mogelijk patroon van ontwikkeling voor het betreffende gebied.

De toetsing in termen van duurzame ontwikkeling leverde bij een aantal onderzochte projecten andere accenten of een positievere of negatievere beoordeling op dan een toetsing volgens het DGIS-milieubeleid. In het algemeen kan echter worden geconstateerd dat alle projecten, met uitzondering van het vallei-droogleggingsproject (KVDP), van betekenis kunnen worden geacht in termen van duurzame ontwikkeling, althans in kwalitatieve zin. Interessanter dan de score in dit opzicht, is om te bezien waar de verschillen met het DGIS-milieubeleid naar voren komen.

Optimaal gebruik van hulpbronnen: het meest fundamentele punt is naar voren gebracht bij het 'zero grazing' project (NDDP) en het kleinschalige irrigatieproject (SSIDP). Voor beide projecten geldt dat een bijdrage wordt geleverd aan een beter gebruik van het beschikbare land zonder dat wordt ingeteerd op het natuurlijk kapitaal. Het belang van deze bijdrage weegt in een benadering in termen van

duurzame ontwikkeling duidelijk zwaarder dan de milieurisico's van intensificatie, zonder dat de ernst van die milieurisico's overigens behoeft te worden gekleineerd. Vanuit de milieubeleidstoets zou deze laatste factor mogelijk op de voorgrond zijn geplaatst.

Indirect sturende functie van wateraanbod: het grondwater-onderzoeksproject (WRAP) verschaft een illustratie voor het feit dat de oriëntatie in termen van duurzame ontwikkeling al op projectniveau is toegepast, zonder dat het beleid is. In de oorspronkelijke opzet waarin WRAP alleen onderzoek deed was het project niet schadelijk voor het milieu in termen van het DGIS-milieubeleid. Volgens het bestaande beleid zou wijziging van de projectopzet niet noodzakelijk zijn geweest. Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling is de ommeswaai naar multidisciplinaire water-districtsplanung niet alleen positief te beoordelen, maar zelfs een harde noodzaak om de ontwikkeling in het district te sturen naar een duurzaam patroon. Met andere woorden, het project is overgestapt van 'neutraal' onderzoek naar een benadering waarin water als sturingsmechanisme voor ontwikkeling wordt gezien. Met een expliciet beleid in termen van duurzame ontwikkeling zou de oude benadering van WRAP als risicovol en onvolledig aan de kaak zijn gesteld.

Bredere basis voor beoordelen van kosten en baten: een belangrijke toevoeging van het perspectief van duurzame ontwikkeling komt naar voren bij het Baringo land-rehabilitatieproject (BFFP) waar het gaat om kosten/baten-analyse. Zo'n perspectief leidt tot een andere beoordeling van de kosten/baten-verhouding op grond van een aantal overwegingen:

- a. Baringo staat model voor grote delen van de ASAL-gebieden die onderhevig zijn aan dezelfde neerwaartse spiraal, veroorzaakt door overbegrazing. Deze ASAL-gebieden zullen in de toekomst dus met soortgelijke degradatieproblemen te maken krijgen. Baringo kan daarom worden gezien als een test voor het vermogen van de Kenyanse samenleving om met deze bedreiging voor duurzame ontwikkeling om te gaan. Succes van deze en een paar andere relatief kleine experimenten is heel belangrijk voor het mobiliseren van de politieke wil om degradatie serieus aan te pakken. Hiervoor is het noodzakelijk om aan te tonen dat het technisch en sociaal mogelijk is de neerwaartse spiraal te doorbreken.
- b. Om het belang van preventie, en de daarvoor vereiste politieke prioriteit, goed te kunnen onderbouwen, is het noodzakelijk om te demonstreren hoe hoog de kosten van rehabilitatie zijn. Aan het Baringo-project behoeft de eis van replicerbaarheid niet te worden gesteld, mits dit demonstratieproject de noodzaak tot rehabilitatie van andere gebieden in de toekomst voorkomt.
- c. Voor de beoordeling van interventies gericht op duurzame ontwikkeling kan 'de politiek' (dat wil zeggen alle vormen van besluitvorming van dorpsniveau tot het nationale niveau) niet als een onveranderlijke en autonome factor worden gezien. De politiek is ook een 'resource' die voortdurend in ontwikkeling is en

die gevoed moet worden vanuit de samenleving. Projecten zijn onderdeel van die samenleving en hebben een belangrijke functie om beleidsbeslissingen te kunnen onderbouwen, of, als er geen beleid is, daartoe te motiveren. BFFP is bij uitstek zo'n project.

- d. Het perspectief van duurzame ontwikkeling maakt duidelijk dat BFFP vooral gerechtvaardigd is als experiment. De onderzoeks- en voorlichtende waarde moet dus op de voorgrond worden geplaatst.

Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling kunnen de 'baten' van het project in een veel breder kader worden geplaatst. Tevens wordt de notie doorbroken dat een traditionele economische kosten/baten-analyse het belangrijkste criterium vormt voor projectbeoordeling.

6.6. Beleidsissues die uit het veldonderzoek naar voren komen

De tien projecten verschaffen een zeker inzicht in het vraagstuk in hoeverre het DGIS-milieubeleid en het daarbij behorende instrumentarium adequaat is om richting te geven aan milieu-interventies in Kenya. Uit de projectonderzoeken komen enkele observaties naar voren die algemene betekenis lijken te hebben, en die derhalve bij de beoordeling van het beleid in beschouwing dienen te worden genomen. Welke lessen kunnen worden getrokken uit het onderzoek in Kenya?

De grote milieuvraagstukken in Kenya kunnen niet worden opgelost door milieuprojecten. De grote milieuproblemen, zoals samengevat in paragraaf 6.1.1, kunnen uitsluitend worden benaderd door middel van een integraal beleid gericht op duurzame ontwikkeling. Hieraan zal zowel op nationaal als op districtsniveau (en eventueel lager) gestalte moeten worden gegeven. Projecten kunnen daar onderdeel van uitmaken. Projecten die niet aansluiten bij het beleid sorteren in principe geen effect. Een project gericht op rehabilitatie van gedegradeerd land is nagenoeg zinloos als het overheidsbeleid geen basis schept voor de duurzaamheid van dit soort verbeteringen. Wel kunnen dergelijke op zichzelf staande projecten van belang zijn voor beleidsvoorbereiding en beïnvloeding van de politieke beeldvorming. In dat geval dient de informatievoorziening vanuit het project daaraan te zijn aangepast. Het gaat dan primair om het onderzoeks- c.q. demonstratie-effect. Bij de bespreking van 'positieve milieu-interventies' is geconstateerd dat de ervaring in Kenya uitwijst dat de milieubeschermingsbenadering (c.q. milieuprojecten) weinig perspectief biedt. Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling kan met recht worden gesteld dat vrijwel ieder project milieurelevant is, in positieve of in negatieve zin.

De noodzaak niet alleen implementerend maar ook beleidsvormend te werken. Eén van de conclusies van het veldonderzoek is dat het inzicht van lokale autoriteiten

in de problematiek van duurzame ontwikkeling nog veel te wensen overlaat. In vraagstukken van landdegradatie, verwoestijning, verstoring van de waterhuishouding etc. is het beleid in Kenya nog zo minimaal ontwikkeld dat veel beleidsondersteunend onderzoek en veldexperimenten nodig zullen zijn voordat lokale politici een rationeel en effectief beleid terzake zullen kunnen formuleren. De problematiek van onderzoek, voorbereiding en uitvoering van een duurzame ontwikkelingsstrategie is gecompliceerder en veel omvattender dan enig ander vraagstuk dat door de autoriteiten op districtsniveau tot nu toe is ondernomen. Donor-assistentie in deze sfeer is daarom zeer gewenst. Assistentie kan zich richten op velerlei terreinen, zoals experimentele/onderzoeksprojecten, training van staf, beleidsondersteunende studies, workshops etc. Regioconcentratie van de hulp krijgt meer inhoud als de donor actief bijdraagt aan de ontwikkeling van een duurzame ontwikkelingsstrategie voor het gebied.

De noodzaak van intersectorale benaderingen. Het grondwateronderzoeksproject WRAP kon de problematiek van verantwoorde waterplanning op districtsniveau alleen in kaart brengen via samenwerking met verschillende sectorale departementen en deskundigen van verschillende disciplines. Het project slaagde hierin, dank zij het feit dat het project voldoende ruimte werd gelaten door de opdrachtgever en door het betreffende ministerie.

De noodzaak van analyse op hogere niveaus om de milieu-effecten te kunnen beoordelen. De door andere donoren uitgevoerde en geplande irrigatieprojecten in het Turkana-gebied illustreren de beperking van milieubeoordeling op projectniveau. Elk van deze projecten wordt individueel gezien verantwoord en duurzaam geacht, maar het eindresultaat van deze micro-beslissingen is dat de overlevingsgebieden voor de nomaden geleidelijk aan verdwijnen waardoor de druk op de meer marginale graaslanden verder toeneemt. De ene groep mensen profiteert van irrigatie, maar een veel grotere groep van pastoralisten ziet de kansen voor duurzame veeteelt ondermijnd.

Betrokkenheid van de milieugebruikers. Op de grote milieuprocessen in Kenya, met name die in de uitgestrekte ASAL-gebieden, heeft de overheid nagenoeg geen vat. De enige hoop om in deze gebieden degradatieprocessen tot staan te brengen is door interventie van de bevolking zelf. Het Baringo landrehabilitatieproject illustreert niet alleen dat mobilisering van lokale gemeenschappen mogelijk is, maar ook dat het een voorwaarde is voor duurzaamheid van de interventie. Twee andere landrehabilitatieprojecten in Baringo van andere donoren, die met technisch hetzelfde concept werkten maar aan de betrokkenheid van de bevolking minder aandacht hebben geven, zijn beide grotendeels mislukt. Het brandhoutproject KWAP laat alle uitvoering thans aan de bevolking over, en beperkt zich geheel tot massavoortlichting.

Het huishouden-niveau als basis van analyse. Door de analyse te richten op het niveau van het huishouden ontstaat een ander beeld van het risico van irrigatie. Doordat de irrigatievelden beslag leggen op de beste gronden en het geïntegreerde (gemengde) bedrijfssysteem verdringen, worden de afstanden die vrouwen moeten afleggen om brandhout te vinden of om hun eigen voedselgewassen te verbouwen zo groot, dat de werklast ondragelijk wordt. Door de huishouding als uitgangspunt van analyse te nemen wordt voorkomen dat landbouwintensificatie en specialisatie op handelsgewassen schade toebrengt op andere terreinen. In de beide brandhoutprojecten (BFFP en KWAP), maar ook in het zero grazing project (NDDP) is het belang hiervan aangetoond.

Problemen bij inbedding in vakministeries. Bij toepassing van een meer integrale benadering kan inbedding binnen een vakministerie een belemmering zijn. Bij het grondwateronderzoeksproject zou men een dergelijk probleem verwachten, omdat de milieu-overwegingen beperkingen opleggen aan het ministerie van water bij het ontplooiën van nieuwe activiteiten. In de praktijk is dit niet gebleken maar de vraag rijst hoe lang het ministerie de benadering blijft steunen. Anderzijds kan worden geconstateerd dat projecten met duidelijke betekenis voor duurzame ontwikkeling zoals zero grazing en kleinschalige irrigatie doeltreffend vanuit een vakministerie opereren. De beide brandhoutprojecten hebben geopteerd voor een semi-autonome status, om gemakkelijker relaties te kunnen onderhouden met NGO's (geldt voor KWAP) of met de lokale bevolking (BFFP).

Problemen bij het uitvoeren van duurzame-ontwikkelingsanalyses. Het grondwateronderzoeksproject (WRAP) heeft in Samburu bewezen dat analyse in termen van duurzame ontwikkeling praktisch mogelijk is; het district-waterplan bevat reeds een aantal elementen die hierbij van belang zijn (projecties over twintig jaar, draagkrachtstudies, multi-sectorale benadering). Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat voor geen van de andere districten soortgelijke strategische planningstudies beschikbaar zijn, deels omdat de noodzaak niet wordt gevoeld en deels omdat lokaal de capaciteit ontbreekt om een dergelijke exercitie te ondernemen. Het ASAL West-Pokot project laat dit argument prevaleren, uitgaande van de stelling dat planningstudies door districtsmedewerkers zelf moeten kunnen worden uitgevoerd. Want alleen dan zullen de betrokken ministeries zich verantwoordelijk voelen voor de uitvoering van de plannen. Consequente toepassing van dit (overigens zeer respectabele) standpunt leidt tot een vrij traag tempo van verbetering in het niveau van strategische studies. Dit slaat op gespannen voet met de urgentie van de problematiek, en een zekere mate van assistentie van buiten af lijkt daarom gerechtvaardigd.

Belang van consultatieve planning. Het ASAL West-Pokot project verschaft een goed voorbeeld van het belang van een meer procesmatige aanpak van planning op districtsniveau. Een dergelijke benadering heeft een aantal duidelijke voordelen:

- de lokale bevolking wordt al bij de voorbereiding van interventies betrokken, waardoor de kans op actieve steun bij uitvoering toeneemt. De methode maakt het mogelijk te leren van lokale en traditionele kennis.
- Leren (onderzoeken) en uitvoeren wordt door de betrokken staf gecombineerd, waardoor ze voor beide functies beter zijn gemotiveerd.
- Het consultatieproces is een leer-ervaring voor de lokale bevolking.
- Er wordt op een natuurlijke wijze coördinatie tussen ministeries tot stand gebracht.

Deze vorm van planning lijkt zich vooral goed te lenen voor het identificeren en voorbereiden van lokale interventies. Voor strategische planning lijkt een meer systematische benadering noodzakelijk, mogelijk met hulp van buiten af.

De rol van een milieu-effectrapportage. Voor geen van de onderzochte projecten kan worden geconcludeerd dat milieu-effectrapportage noodzakelijk of wenselijk was geweest. Voor een project als zero grazing had een milieu-effectrapportage niets kunnen toevoegen aan wat ook binnen het project op reguliere wijze werd onderzocht. Belangrijk tenslotte voor projecten met milieurisico's is het inbouwen van een goede monitoring op milieuvariabelen.

Deel III. Resultaten dossierstudies



Hoofdstuk 7 Kanttekeningen bij de beleidsuitvoering en de beleidsondersteunende maatregelen

Gegeven het beleidsstreven naar integratie is de uitvoering van het milieubeleid hoofdzakelijk afhankelijk van de niet specifiek op milieudoelstellingen gerichte DGIS-programma's, zoals het bilaterale Landen- en regioprogramma en, tot 1990, van het sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek, het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling en het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling (een deel van dat programma, het PL-c-programma, was specifiek gericht op uitvoering van het milieubeleid). Het is dus van belang te bezien hoe het milieubeleid uiteindelijk heeft doorgewerkt in de beleidsuitvoering van deze programma's. Dat komt aan de orde in paragraaf 2 van dit hoofdstuk.

De milieu-oriëntatie in de beleidsuitvoering is ten dele afhankelijk van het beleid van de DGIS-programma's; in paragraaf 1 wordt bezien hoe het staat met de milieu-oriëntatie in het beleid van de genoemde programma's. In paragraaf 3 komen de beleidsondersteunende maatregelen aan de orde. In paragraaf 4 wordt het DGIS-milieubeleid vergeleken met dat van enkele andere donoren.

De invoering van het nieuwe beleid na 1990 is gepaard gegaan met herordening en veranderingen in de genoemde sectorprogramma's. Formeel gezien gaat het in dit hoofdstuk om voormalige sectorprogramma's. Echter, de conclusies ten aanzien van de milieu-oriëntatie in deze programma's zijn nog steeds actueel.

De voornoemde sectorprogramma's zijn hoofdzakelijk onderwerp geweest van dossierstudies. Het landen- en regioprogramma, waarop bij het veldonderzoek de nadruk heeft gelegen, is ter verbreding van het onderzoeksmateriaal ook onderwerp geweest van dossierstudies. Daarbij zijn projecten in zes landen onderzocht: de landen van veldstudie plus India, Pakistan en Soedan.

In dit hoofdstuk worden de hoofdbevindingen van de dossierstudies weergegeven. Uitgebreidere rapportage is te vinden in de bijlagen:

- bijlage 6: Kwalitatieve analyse van beleidsondersteunende maatregelen
- bijlage 7: Het beleid van enkele donoren
- bijlage 8: Kanttekeningen bij de beleidsuitvoering van DGIS-programma's op basis van de dossierstudies en interviews
- bijlage 9: Vervuiling.

Dit hoofdstuk behandelt niet alle DGIS-programma's die aandacht aan milieu besteden. Enkele kleinere programma's, bijvoorbeeld het ten dele financieren van functies bij overheidsdiensten op het gebied van milieubeheer in het suppletie-programma, en initiatieven op het terrein van ecologie in het programma Kleine Ambassade Projecten komen niet aan de orde.

7.1. De milieu-oriëntatie in het beleid van DGIS-programma's

7.1.1. Het Landen- en regioprogramma

De aandacht voor milieu in het Landen- en regioprogramma moet tot uiting komen in de landen- en regiobeleidsdocumenten. Deze bevatten per land respectievelijk regio een uitwerking van het algemene OS-beleid. In deze documenten komt milieu meestal beknopt aan de orde als 'speciaal thema' of 'aandachtspunt'.

Er zijn verschillen tussen de oudere beleidsdocumenten (1985-1988) en die welke het tijdvak tussen 1989 en 1992 bestrijken. Er is sprake van een toegenomen aandacht voor milieu. Dat blijkt ook uit de beschrijvingen van landen- en regioprogramma's in de memories van toelichting. In 1985 werd in vier gevallen aandacht besteed aan milieu, in 1986 t/m 1988 in zeven en in 1989/90 in elf van de dertien beschrijvingen van landen en regioprogramma's in memories van toelichting.

Ook in kwalitatieve zin is er sprake van een verbetering, met name in de beleidsdocumenten voor de Andes-regio, Soedan, Indonesië, Sri Lanka, India en de Sahel. Voor de overige landen- en regiobeleidsplannen geldt echter dat de aandacht voor milieu beperkt blijft tot afgeleide effecten van ontwikkelingsactiviteiten die zijn ondernomen vanuit andere dan milieu-overwegingen.

Met andere woorden, het beleid van integratie van milieu is in de meeste landen- en regioplannen slechts ten dele terug te vinden. Door de behandeling als 'aandachtspunt' blijft milieu veelal los staan van de rest van het landenbeleid. Hierbij moet worden opgemerkt dat de middelen die aan de landenbureaus zijn aangeboden voor volledige integratie van milieu in hun programma's zowel conceptueel als praktisch nog nauwelijks zijn ontwikkeld. In die zin is de gebrekkige integratie dus niet verrassend.

De beleidsdoorwerking van het algemene milieubeleid in het bilaterale landen- en regiobeleid zou ook moeten blijken uit het jaarlijkse beleidsoverleg aan de hand van de beschikbare overleg-instructies en de achteraf opgestelde *Agreed Minutes* van het overleg voor de periode 1984-1990.

In de meeste instructies en *Agreed Minutes* wordt bij het overzicht van het algemene DGIS-beleid melding gemaakt van milieu als aandachtspunt. In een minderheid van de gevallen wordt milieu opgenomen bij de specifieke activiteiten. In het overleg met Sri Lanka krijgt institutionele steun op milieugebied bijzondere aandacht. In het overleg met India krijgt milieu relatief veel aandacht als aparte

sector en als prioritair gebied voor samenwerking (mede op verzoek van India). In het overleg met Indonesië wordt speciale aandacht gegeven aan milieu en ecologie in het landen- en sectorprogramma.

In het overleg met Burkina Faso en Mali gaat het om meer dan speciale aandacht: de hoofdlijnen van het beleid zijn gebaseerd op de prioriteiten van de Club du Sahel. Specifieke accenten zijn onder andere herstel van het ecologisch evenwicht en beheer van natuurlijke hulpbronnen.

Er is sprake van een samenhang tussen de milieukwaliteit van de landen- en regiobeleidsdocumenten enerzijds en de mate waarin milieu aan de orde gesteld wordt in het beleidsoverleg anderzijds. Is milieu in een landenbeleidsplan niet veel meer dan een punt van aandacht, dan lijkt bij het bestedingsoverleg milieu niet veel meer dan een punt dat en passant genoemd wordt.

7.1.2. Het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling

De algemene doelstelling van het voormalige sectorprogramma Plattelandsontwikkeling (PL) is duurzame verbetering van de leefsituatie van de armere bevolkingsgroepen op het platteland. In de memorie van toelichting van 1986 wordt gesteld dat ecologie behoort tot de hoofdpunten van aandacht binnen plattelandsontwikkeling. Aandacht voor het milieu blijkt ook uit het toevoegen van ecologie aan het bestaande onderdeel PL-c van het programma; tot 1984 was PL-c een energieprogramma. Het PL-c-programma had, naast uitvoerende taken, ook een ondersteunende en initiërende rol bij het proces van integratie van energie en ecologie in het gehele OS-programma.

Het beleid van dit deel van het sectorprogramma was dus het instrument bij uitstek voor integratie van het milieubeleid en het beleid van OS-programma's. Maar in het beleid van andere delen van het PL-programma (PL-a en PL-b) bleek slechts ten dele sprake te zijn van integratie van milieu en andere aspecten van ontwikkeling. Afgezien van het PL-c programma blijft milieu een punt van aandacht, het wordt niet een der uitgangspunten.

Dat blijkt bijvoorbeeld uit de in 1986 opgestelde richtlijnen voor het programma. Het programma zal zich onder meer richten op de mobilisatie van het economisch potentieel op het platteland, het scheppen van werkgelegenheid. De activiteiten dienen bij te dragen aan verbetering van de positie van economisch en sociaal achtergestelde groepen.

Aandacht voor milieu wordt als volgt geformuleerd: 'Gewaakt dient te worden tegen activiteiten die leiden tot onaanvaardbare schade aan het natuurlijk milieu'. Dat leidt tot partiële integratie: slechts die milieu-aspecten zijn van belang die de op andere dan milieu-uitgangspunten gekozen activiteiten raken.

7.1.3. *Het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling*

Binnen het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling is de aandacht voor ecologische aspecten bij de formulering van de beleidsdoelstellingen beperkt tot aandacht voor ecologische neveneffecten. Op milieugebied gaat het vooral om milieutechnische activiteiten. Er is geen sprake van volledige integratie van milieuoverwegingen in de beleidsdoelstellingen van het industrieprogramma. Zouden bijdragen aan de milieuproblematiek één der uitgangspunten zijn geweest, dan zou dat bijvoorbeeld geleid hebben tot de vraag hoe industriële projecten van belang kunnen zijn voor vermindering van de druk op de landbouw.

7.1.4. *Het sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek*

De hoofddoelstelling van het sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek is het vergroten van de capaciteit en de kwaliteit van menselijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden en het genereren van innovatieve kennis en technologie in en ten behoeve van deze landen (notitie Sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek, TK, 1987). Het programma wordt bij uitstek geschikt geacht voor de versterking van de institutionele en personele infrastructuur en, in het verlengde daarvan, voor vergroting van het bestuurlijk vermogen in ontwikkelingslanden. Binnen het sectorprogramma wordt speciale aandacht besteed aan de problematiek van de positie van vrouwen, en aan aspecten van ecologie en energie.

Een uitwerking van het sectorbeleid is allereerst gebaseerd op een behoeftebepaling in ontwikkelingslanden. Deze behoeftebepaling, afgeleid uit rapporten van enkele Nederlandse en internationale instellingen, is algemeen en kent geen beschrijving van de milieuproblematiek. Op basis van deze algemene behoefte wordt per programmaland en programmaregio een zogenoemde vraagformulering opgesteld, die uitmondt in speciale paragrafen in landen- en regiobeleidsdocumenten. De uitgangspunten bij deze vraagformulering zijn het algemene OS-beleid en de OS-prioriteiten, waaronder het belang van aandacht voor milieu, de ervaringen van de afgelopen jaren en het Nederlandse aanbod. De aansluiting bij het algemene OS-beleid en de OS-prioriteiten krijgt gestalte door de vraagformulering af te leiden uit de sectornotities voor plattelandontwikkeling, industriële ontwikkeling en training, onderwijs en onderzoek en uit de algemene beschrijvingen in de landen- en regiobeleidsplannen (en wordt vervolgens, zoals gesteld, weergegeven in aparte paragrafen van die landen- en regiobeleidsplannen).

Deze uitwerking van het beleid van het sectorprogramma is aanleiding voor twee opmerkingen over de doorwerking van het milieubeleid.

Ten eerste: de aandacht voor milieu in het beleid van het sectorprogramma is te kenmerken als hoofdzakelijk sectoraal van aard en, geredeneerd vanuit de milieuproblematiek, als defensief.

De aandacht voor milieu wordt 'sectoraal' genoemd, omdat milieu hoofdzakelijk in isolement wordt behandeld als speciaal en apart aandachtsveld. Al wordt in het algemene beleid de thematische invalshoek genoemd, in de uitwerking tot een vraagformulering overheerst een sectorale benadering.

De aandacht voor milieu wordt defensief genoemd omdat milieu-onderwerpen niet worden gekozen op basis van een analyse van de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden. Als de doelstellingen van een project te maken hebben met de milieuproblematiek, dan is dat getoetst aan het beleid al voldoende. De vraag hoe relevant dit deel van de milieuproblematiek in het licht van de totale milieuproblematiek van een land is, behoeft niet te worden gesteld.

Ten tweede: er is geen sprake van een systematische doorwerking van de tweede milieubeleidslijn, institutionele ontwikkeling op gebied van milieubeheer.

De aandacht voor het milieu binnen het sectorprogrammabeleid is een afgeleide van de aansluiting van dit beleid bij het algemene OS-beleid, en daarmee bij de OS-prioriteit milieu. De veel gerichtere vraag hoe het sectorprogramma kan bijdragen aan institutionele ontwikkeling op milieugebied is niet aan de orde geweest bij de beleidsontwikkeling van dat sectorprogramma.

7.1.5. Conclusies

Zoals in hoofdstuk 3 gesteld, wordt op algemeen beleidsniveau milieubeheer beschouwd als randvoorwaarde voor ontwikkeling. Deze visie werkt slechts ten dele door in het van dat algemene OS-beleid afgeleide beleid van DGIS-programma's. Uitzonderingen daargelaten, is milieu in het beleid van die programma's wel een punt van aandacht maar worden de samenhangen tussen milieu en ontwikkeling slechts gedeeltelijk erkend.

Het programmabeleid kan leiden tot specifieke milieu-activiteiten; het kan voor wat betreft de 'reguliere' projecten leiden tot aandacht voor milieu voor zover het de 'reguliere' doelstellingen van de projecten raakt.

Er zijn geen speciale banden uitgewerkt tussen het milieubeleid en sectorprogramma's, waar een gemeenschappelijk terrein wordt bestreken (zoals institutionele ontwikkeling).

In de volgende paragraaf wordt gezien in hoeverre de beleidsuitvoering overeenkomt met het beleid van de programma's.

7.2. De milieu-oriëntatie in de beleidsuitvoering van DGIS-programma's

Een algemene conclusie uit het dossieronderzoek is dat het moeilijk, soms zelfs onmogelijk is na te gaan of en hoe met milieu-aspecten rekening is gehouden. Dat geldt met name voor projecten die wel milieugevoelig zijn, maar waarin het verband met de milieuproblematiek niet direct voor de hand ligt.

Het toetsingskader voor duurzame ontwikkeling, zoals dat in hoofdstuk 2 is beschreven, kan voor dossierstudies niet volledig worden toegepast omdat de projectbeschrijvingen in dossiers doorgaans onvoldoende ingaan op de ontwikkelingsprocessen buiten het projectgebied.

7.2.1. Het Landen- en regioprogramma

In het merendeel van de dossiers over milieugevoelige projecten – projecten op terreinen die direct samenhangen met of raakvlakken hebben met de milieuproblematiek – werd geen aandacht besteed aan milieu. Dat geldt in 1985 voor 75%, en in 1988 voor 69% van de milieugevoelige projecten (in percentages van de totale uitgaven voor milieugevoelige projecten zijn deze cijfers 90% in 1985 en 86% in 1988). Voor verreweg de meeste van deze projecten is de eerste milieubeleidslijn van toepassing. Vanwege de verschuiving tussen 1985 en 1988 kan worden geconcludeerd dat het beleidsstreven naar beperking van negatieve milieu-effecten enigszins is uitgevoerd. De belangrijkste gevolgtrekking is echter dat de meeste milieugevoelige projecten nog geen aantoonbare aandacht aan milieu schenken.

Positieve milieu-effecten binnen het Landen- en regioprogramma komen vooral voor als gevolg van aparte activiteiten binnen projecten of in projecten die impliciet milieu-aandacht hebben (22% en 23% van het totale aantal milieugevoelige projecten in 1985 respectievelijk 1988).

Er komen weinig specifieke milieuprojecten voor (3% van de milieugevoelige projecten in 1985 en 8% in 1988; in uitgaven betreft het in beide jaren 1%). Deze specifieke milieuprojecten worden hoofdzakelijk gefinancierd uit het PL-c-programma en betreffen veel studies en missies.

Het tweede milieubeleidsuitgangspunt – institutionele versterking op het gebied van milieubeheer – komt weinig in de projecten terug; in 1985 was in de onderzochte landen geen enkel project op dit terrein in uitvoering, in 1988 waren het er 9. Ook deze milieubeleidslijn heeft vooral gestalte gekregen door activiteiten als onderdeel van projecten (cursussen, 'on the job training' van ambtenaren, etc.).

Naar schatting geschiedt dit in 13% van de milieugevoelige projecten in 1985 en in 14% van deze projecten in 1988.

De doorwerking van het milieubeleid heeft vooral betrekking op de eerste milieubeleidslijn, maar de aandacht voor milieu-aspecten, en dus ook voor mogelijke negatieve milieu-effecten, is nog lang niet algemeen. De gevolgen hiervan voor het milieu kunnen meestal niet worden vastgesteld omdat de relevante gegevens ontbreken. Uit enkele case-studies blijkt dat deze gevolgen belangrijk kunnen zijn, zoals de bestrijding van symptomen van milieuproblemen en het in werking stellen

van afwentelingsprocessen van milieuproblemen. Daarbij ontberen ontwikkelingslanden in eerste instantie het bestuurlijk draagvlak om milieu-interventies effectief toe te passen. Twee voorbeelden:

Afwenteling van milieuproblemen en beperkt bestuurlijk draagvlak. Een goed voorbeeld vormt het in 1987 gestarte Malakand Social Forestry in Pakistan (kosten circa f 12,4 miljoen).

De problematiek in de regio Malakand wordt gekenmerkt door brandhouttekort resulterend in kale heuvels ('waste lands'), erosie, mensen die wortels uitgraven om in hun brandhoutbehoefte te voorzien. De Pakistaanse overheid heeft op grond van het nijpende brandhouttekort een daarop toegespitste projectaanvraag ingediend, die door Nederland wordt gehonoreerd. In de (Nederlandse) identificatiefase wordt wel opgemerkt dat deze zogenaamde 'waste lands' als weidegronden worden gebruikt, vooral door nomaden, en dat begrazing zeker mede de oorzaak is van de degradatie. In het projectvoorstel worden op lange termijn activiteiten voorzien op dit gebied, maar gezien de specifieke wens van de Pakistaanse autoriteiten wordt een project opgezet dat zich in eerste instantie bezighoudt met het opzetten van boomkwekerijen en herbebossing van de zogenaamde 'barren hills' en 'waste lands' (sectorale opzet, sectorale uitvoering). Door tijd- en geldgebrek, de realiteit van de Pakistaanse context en de drang snel met tastbare resultaten te komen, ligt in de eerste periode van de uitvoeringsfase het accent op de centrale kwekerijen en de herbebossing van grote percelen. De herbebossing dreigt echter tot inkrimping van het weide-areaal te leiden en de nomaden en hun vee naar andere (eventueel overbegraasde) gebieden te dringen, die daardoor nog sterker onder druk zouden komen te staan. Het probleem wordt doorgeschoven naar andere sectoren, terwijl het project zich (noodgedwongen) bezighoudt met symptoombestrijding. Het project reageert hierop en stelt doelen en activiteiten bij; het project krijgt in toenemende mate het karakter van een geïntegreerd plattelandsontwikkelingsproject.

In dit geval waren er 'kosten' aan het project verbonden die niet waren ingecalculeerd, namelijk inperking van het graasgebied (inkomensdaling voor nomaden) en verscherping van het probleem van overbegrazing (milieudegradatie).

Deze werden afgewenteld op een groep van nomaden die van de herbebossing geen voordeel trokken. In dit geval kon door regelmatige monitoring en evaluatie tijdens de uitvoering de omissie worden rechtgezet. Het zou evenwel zeer pijnlijk zijn geweest als door bijtelling van deze kosten het gehele project onlevensvatbaar zou zijn gebleken.

Beperkte betekenis vanwege sectorale analyse en uitvoering. Een voorbeeld waarin dit het geval lijkt is het project 'Restocking of the Gumbelt for Desertification Control' in Soedan (gestart in 1981, na 1988 multi-bi met UNDP/FAO/UNSO, Nederlandse bijdrage via UNSO circa f 10 miljoen). Het betreft een project met ten dele expliciete milieudoelstellingen (type 2). Het project wordt uitgevoerd door de Soedanese overheid, waarbij de FAO technische assistentie verleent.

Tot begin jaren '60 voorzag de Kordofan-regio in de eigen voedselbehoefte, en werd, naast vee en andere agrarische producten, arabische gom geëxporteerd (50% van de mondiale produktie). Gombomen (*Acacia senegal*), in rotatie geteeld op braakgronden, hadden een plaats in het traditionele agroforestry-systeem. Behalve voor gomproduktie werden ze gebruikt als leveranciers van brand- en constructiehout, veevoer, en leverden ze een bijdrage aan het herstel van de bodemvruchtbaarheid en bodemstabilisering. Na de jaren '60 raakte de regio, mede als gevolg van de droogtes, in verval; gombomen gingen verloren door de droogte en werden in toenemende mate gekapt voor houtskoolproduktie ter compensatie van produktiedaling van veehouderij en akkerbouw. Het proces van overbeweiding, ontbossing en dalende bodemvruchtbaarheid leidde tot erosie en verwoestijning.

Dit proces is in de tweede fase wel erkend, maar tot op heden worden deze achterliggende verschijnselen niet door het project beïnvloed. Het project is gericht op de aanplant van gombomen; het is de vraag of de nieuwe aanplanten stand zullen houden.

In 1981 werd een projectvoorstel ingediend om de *Acacia senegal*, en daarmee tevens de gomproduktie, in de regio te herintroduceren door voorlichting en het beschikbaar stellen van zaad en kiemplanten. Hiermee werd een tweeledig doel beoogd, namelijk het terugdringen van de verwoestijning en het herstellen van de produktiviteit van de regio. Het project houdt zich bezig met zaden verzamelen, produktie van zaailingen op grote centrale kwekerijen, voorlichting en een trainingsprogramma voor voorlichters, onderzoek, het opzetten van coöperaties en bevordering van de participatie van vrouwen.

De achterliggende redenen voor het verdwijnen van de gombomen zijn nooit goed bestudeerd. Een structureel dalende prijs voor gom kan als verklaring niet worden uitgesloten. Pas in de tweede fase van het project werden, mede op aandringen van Nederland, studies uitgevoerd naar de economische haalbaarheid van produktie en de marktsituatie van arabische gom. Er is dus bij het opzetten van het project een risico genomen, door te starten met een activiteit waarvan de duurzaamheid niet vaststaat.

7.2.2. Het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling

Het voormalige PL-a-programma, het voedselhulp- en voedselzekerheidsprogramma, omvat een scala van activiteiten met als gemeenschappelijke factor dat ze met voedsel te maken hebben (onder meer produktie van voedselgewassen, opleidingen met betrekking tot ecologische landbouw, verwerking van landbouwproducten). Het overheersende beeld van dit programma is dat de milieuproblematiek in iets minder dan de helft van het aantal milieugevoelige projecten serieuze aandacht heeft gekregen. Dat is in vergelijking met de milieu-oriëntatie van het landen- en regioprogramma een goed resultaat. In veel gevallen ontbreekt echter een duidelijke probleemanalyse. Daar waar een dergelijke analyse is gemaakt,

varieert de kwaliteit sterk. In de meeste gevallen is er sprake van een – vanuit milieu-optiek bezien – te sectorale analyse. Bijvoorbeeld: het stimuleren van duurzaam landgebruik wordt onvoldoende op economische haalbaarheid bezien.

Ook de projecten van het voormalige PL-b-programma, het programma gericht op verbetering van de sociale infrastructuur op het platteland, zijn zeer uiteenlopend. Voor een overzicht wordt verwezen naar de IOV-evaluatie 'Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling' (DGIS, 1991).

Er zijn zowel in 1985 als in 1988 nog veel milieugevoelige projecten die geen aandacht besteden aan de milieuproblematiek (42% in beide jaren).

Uit een aparte kwalitatieve studie op basis van 16 projectverslagen van de IOV-evaluatie Plattelandsontwikkeling (1991) bleek dat, als er aandacht aan milieu wordt besteed, er kanttekeningen gezet kunnen worden bij de kwaliteit daarvan. Bij geen van de bestudeerde projecten met aandacht voor milieu werd aandacht besteed aan mogelijke negatieve effecten. Specifieke positieve interventies blijven veelal beperkt tot het project zelf. Het meest voorkomende patroon is dat er geen of een uitsluitend sectorale analyse wordt uitgevoerd van de milieuproblematiek, gevolgd door een sectorale opzet en uitwerking. Op grond hiervan mag worden geconcludeerd dat de mogelijkheden tot versterking van de milieu-aandacht binnen het programma onvoldoende zijn benut.

Het voormalige PL-c-programma, het programma energie en ecologie, is binnen het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling het kleinste programma, zowel qua aantal projecten als in financiële omvang.

De onderzochte projecten binnen het PL-c-programma hebben voor een groot deel betrekking op studies, trainingen op het gebied van milieubeheer en milieutoetsing, en combinaties van beide elementen met fysieke uitvoeringsprojecten. Studies naar brandhoutgebruik, (alternatieve) energiestudies en energieplanning zijn ruim vertegenwoordigd, maar ook projecten op het gebied van herbebossing en agroforestry.

Het zal, gezien de doelstellingen van het programma, geen verbazing wekken dat alle onderzochte projecten hoog scoren op de uitvoering van de tweede en de derde beleidslijn, respectievelijk institutionele ondersteuning en positieve milieu-interventies.

Het merendeel van de projecten richt zich op een geïntegreerde wijze op de oplossing van een bepaald aspect van de milieuproblematiek. Dat aspect betreft meestal een breed scala van activiteiten rond energie, alternatieve energie, brandhoutbesparende technieken en herbebossing, hetgeen gezien de oorspronkelijke taakstelling van het PL-c-programma (energie en ecologie) verklaarbaar is. Gegeven de kwaliteit van de analyse van de milieuproblematiek en de uitvoering mag gesteld worden dat het merendeel van de PL-c-projecten in potentie kan bijdragen aan een beter milieubeheer.

7.2.3. *Het sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek*

Voor het sectorprogramma 'Training, Onderwijs en Onderzoek' geldt dat milieu al voordat het sectorbeleid van 1986 daar aanleiding toe gaf, een van de aandachtpunten was. Over het geheel genomen is er sprake van een toename van milieuaandacht. Ook in dit sectorprogramma komt aandacht voor milieu vooral voor als onderdeel van reguliere projecten; het aantal specifieke milieuprojecten varieert van 0 tot 14% van het totaal aantal milieugevoelige projecten in 1988.

Over de kwaliteit van milieu-aandacht kunnen drie opmerkingen worden gemaakt.

Ten eerste zijn de onderwerpen van cursussen of onderzoek in de meeste gevallen relevant vanuit een milieu-optiek. Dat is niet zo vanzelfsprekend als het lijkt; het sectorbeleid voorziet immers niet in een selectie van projecten op basis van een analyse van de (prioriteiten van de) milieuproblematiek in ontwikkelingslanden. Zo voldoet een onderzoek naar ziekteresistentie bij een bepaalde tarwesoort in Kenya aan 'het milieubeleid binnen het sectorbeleid'; er wordt aandacht gegeven aan de milieuproblematiek doordat andere methoden van ziektebestrijding minder negatieve milieu-effecten impliceren. Het is echter zeer de vraag of deze milieuaspecten van groot belang zijn in het licht van de milieuproblematiek in Kenya.

Ten tweede varieert de kwaliteit van de analyse van de milieuproblematiek die ten grondslag ligt aan de selectie van onderzoeks- of cursusonderwerpen. Deze analyses geven soms, niet altijd, blijk van een geïntegreerde beschouwing van de milieuproblematiek; in enkele gevallen is er zelfs sprake van een analyse in termen van duurzame ontwikkeling. Het meest komt echter een analyse voor die beperkt is: de milieuproblematiek wordt dan bezien voorzover deze de technische invalshoek van een cursus of onderzoek raakt.

Ten derde kan gesteld worden dat de projectopzet, evenals de analyse van de milieuproblematiek, doorgaans beperkt is tot die aspecten van de problematiek die verband houden met het vaktechnische onderwerp van de cursus of het onderzoek. Dat kan legitiem zijn; dat is het geval als het project milieu-aspecten behandelt die een sleutel of een voorwaarde zijn voor een bredere aanpak van de milieuproblematiek. Meestal blijft dit onduidelijk.

7.2.4. *De milieu-oriëntatie in het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling*

Er is in dit sectorprogramma sprake van een lichte toename in aandacht voor de milieuproblematiek; deze wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door industriële projecten in India. In bijna alle overige projecten die wel milieugevoelig zijn, is er geen sprake van milieu-aandacht.

Toch heeft, zo bleek uit de aparte dossierstudie, de geringe milieu-aandacht waarschijnlijk slechts in beperkte mate geleid tot vervuiling. De meest voorkomende vorm van verontreiniging is organische waterverontreiniging. Daarnaast

is verontreiniging met zware metalen en luchtverontreiniging mogelijk. De conclusie dient voorzichtig geïnterpreteerd te worden vanwege het geringe aantal bestudeerde cases en de beperkte gegevens die daarover te achterhalen bleken.

Er bestaan goede technologische mogelijkheden om vervuiling terug te dringen. De belangrijkste methodes zijn waterzuivering, emissies afvangen en hergebruik van bijproducten. Enkele case-studies tonen aan dat hergebruik economisch aantrekkelijk kan zijn (verwezen wordt naar bijlage 9, cases 2 en 5). Het is derhalve zinnig de milieubaten en sociaal-economische haalbaarheid van deze technologieën af te wegen.

Deze bevindingen maken duidelijk dat aandacht voor vervuilingseffecten van belang is in het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling. Hoewel industriële projecten de vervuiling aan de bron kunnen terugdringen, is ontwikkeling van een effectief anti-vervuilingsbeleid minstens zo belangrijk en waarschijnlijk effectiever. Dit zou goed aansluiten op de nadruk die het programma legt op institutionele opbouw.

Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling zou een sectorprogramma voor industriële ontwikkeling nog een andere bijdrage kunnen leveren aan de milieuproblematiek. In zowel Kenya als Burkina Faso zijn er situaties waarin de milieuproblematiek samenhangt met het ontbreken van werkgelegenheid buiten de landbouw. Industriële ontwikkeling, als die mogelijk is, zou hier de druk op landbouwgronden kunnen verminderen. Een dergelijke redenering vloeit niet voort uit het huidige sectorbeleid. Daartoe dient de milieuproblematiek meer te worden dan een punt van aandacht. Om de selectie van een deel van de industriële ontwikkelingsprojecten af te stemmen op dergelijke bijdragen aan de milieuproblematiek is een analyse nodig van die milieuproblematiek in landen of regio's.

7.2.5. Interventies van het DGIS bij internationale organisaties

Interventies bij internationale organisaties zijn een belangrijk aspect van de uitvoering van het milieubeleid. Meestal in samenwerking met andere ministeries (meer informatie in bijlage 7) wordt in diverse organisaties bijgedragen aan bestuur of overleg over de milieuproblematiek. Het belangrijkste reguliere, geïnstitutionaliseerde overleg wordt hier kort besproken (en uitvoeriger in bijlage 7).

Ten aanzien van de Nederlandse interventies binnen het Development Committee van de Wereldbank en de beheersraden van de Regionale Ontwikkelingsbanken kan geconstateerd worden dat de toename in milieu-aandacht binnen deze instellingen ondersteund en gestimuleerd is. De nadruk bij interventies werd gelegd op de totstandkoming van een actief milieubeleid, op integratie van milieu-overwegingen in reguliere activiteiten en op ondersteuning van speciale initiatieven, bijvoorbeeld een Global Environmental Facility voor bijdragen aan de oplossing

van de mondiale milieuproblematiek. Soms werden initiatieven ontplooid ten aanzien van milieugevoelige projecten of sectoren. Het is niet na te gaan in hoeveel gevallen dergelijke initiatieven achterwege zijn gebleven. Milieu-aspecten worden echter niet consequent naar voren gebracht bij de bespreking van niet-milieu-agendapunten, zoals structurele aanpassing of internationale handel.

Nederland heeft het United Nations Environment Programme (UNEP) politiek en vergeleken met andere donoren relatief royaal materieel ondersteund. Naast de jaarlijkse reguliere bijdragen van circa f 1,6 miljoen worden afzonderlijke activiteiten op ad hoc basis gefinancierd. De beleidsopstelling ten aanzien van UNEP is enerzijds kritisch ten aanzien van de uitvoeringsperikelen van deze organisatie, anderzijds constructief ten aanzien van de toch belangrijke coördinerende en initiërende rol met betrekking tot de integratie van de milieudimensie in het beleid van internationale instellingen en met betrekking tot wetgeving en institutionele ondersteuning op milieugebied van ontwikkelingslanden.

Ten aanzien van interventies met betrekking tot de Europese Gemeenschap kan gesteld worden dat door Nederland in de EG-OS-raad recentelijk relatief vooruitstrevende standpunten ingebracht zijn ten aanzien van het thema milieu. Het benadrukken van de integratie van internationaal milieubeleid en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en het initiatief tot een gezamenlijke OS-milieuraad waren hierbij belangrijke punten.

Het totale committeringsniveau van alle DGIS-multi-bi-activiteiten in FAO-verband (ruim 100 projecten) bedraagt ruim f 80 miljoen. Uit een steekproef van tien bestudeerde evaluatierapporten van FAO-multi-bi-projecten bleek dat in de helft van de gevallen aandacht aan het milieu werd besteed. Deze evaluaties hadden betrekking op projecten die zijn gestart voordat afspraken werden gemaakt over integratie van de thema's participatie, vrouwen en ecologie in toekomstige samenwerking tussen Nederland en de FAO.

Over het algemeen kan de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in FAO-verband vanuit milieuperspectief gezien worden als een positieve bijdrage aan milieubeheer en -herstel binnen het kader van landbouw- en visserijactiviteiten.

Met betrekking tot de beïnvloeding van de algemene beleidslijnen van de FAO is door Nederland in het kader van de FAO-conferenties het thema milieu actief naar voren gebracht en worden hervormingen van beleid nagestreefd, waarmee beoogd wordt op duurzame landbouw en visserij gerichte activiteiten te bevorderen.

7.2.6. Conclusies

Zoals in paragraaf 7.1 werd geconcludeerd is redelijke vooruitgang geboekt wat betreft aandacht voor milieu bij de *beleidsontwikkeling*. Bij de *beleidsuitvoering*

blijkt echter dat aandacht voor milieu nog geen algemeen voorkomend verschijnsel is.

In paragraaf 7.1 werd voorts geconcludeerd dat het beleidsstreven naar integratie minder uit de verf is gekomen in de *beleidsontwikkeling* van programma's. Dat blijkt ook uit de *beleidsuitvoering*. Om dit toe te lichten is een onderscheid nodig tussen specifieke milieuprojecten (die komen relatief weinig voor) en projecten waarin aandacht voor milieu een onderdeel van een project is.

In dit laatste geval is de milieu-aandacht, uitzonderingen daar gelaten, veelal beperkt; milieu-aandacht ligt in het verlengde van het projectonderwerp, en milieu wordt slechts gezien voor zover het dit onderwerp raakt. Slechts bepaalde aspecten van de milieuproblematiek worden in verband gebracht met de door het project gegenereerde ontwikkelingen. Dat is niet per definitie een tekortkoming; het is mogelijk dat een vanuit een milieu-optiek beperkte interventie past in een breder proces of daar een voorwaarde voor is. Het kan echter, als dat niet het geval is, ook leiden tot het bestrijken van een relatief onbelangrijk aspect van de milieuproblematiek of tot een niet of nauwelijks raken van de oorzaken daarvan. Meestal wordt niet duidelijk of de beperkte aanknopng bij de milieuproblematiek al dan niet legitiem is, althans niet uit dossierstudies. Om dat te kunnen bepalen zou een (meer omvangrijke) analyse van de milieuproblematiek in de projectdossiers nodig zijn.

Dat geldt ook voor het bepalen van de betekenis van specifieke milieuprojecten.

Naarmate de analyse breder en geïntegreerder is opgezet, en milieuproblemen worden gezien in samenhang met de overige ontwikkelingen, neemt het risico af dat milieugerichte interventies blijven steken in symptoombestrijding of dat het milieuprobleem wordt doorgeschoven naar andere sectoren. Een bredere analyse vooraf voorkomt ook dat mogelijkheden om de uitgangssituatie te verbeteren niet worden opgemerkt. Slechts een klein aantal projecten (ongeveer een kwart) uit het onderzoek bleek vanuit een dergelijke brede analyse te zijn opgezet. Bij de overige projecten werd het milieuprobleem geïsoleerd van de ermee verband houdende problemen gezien, of ontbrak de analyse geheel. Dit betekent dat de kwaliteit van de milieu-aandacht in veel gevallen beperkt of onduidelijk is en er reële risico's bestaan dat de milieu-aandacht kwalitatief onvoldoende is en niet leidt tot het vanuit een milieu-optiek gewenste resultaat.

De doorwerking van het milieubeleid is in twee opzichten beperkt geweest. In kwantitatieve zin is er sprake van beperkte doorwerking als aandachtspunt. Als er sprake is van aandacht voor milieu krijgt dat doorgaans weinig inhoud, uitzonderingen daar gelaten.

De bijdragen van het DGIS aan het beleid van enkele internationale organisaties zijn overwegend constructief-kritisch te noemen.

7.3. Beleidsondersteunende maatregelen

7.3.1. Milieuprofielen

Uit de in bijlage 6 beschreven analyse van de milieuprofielen bleek dat deze in inhoudelijk opzicht van redelijke tot goede kwaliteit zijn; bovendien is er sprake van verbetering. Profielen leveren enige bijdrage aan informatievoorziening en beleidsondersteuning, maar deze bijdragen zijn beperkt. Het is vanuit beleids-ondersteuning geredeneerd positief dat in eerste instantie is gekozen voor het ontwikkelen van milieuprofielen voor concentratieregio's.

Voor de beperkte beleidsondersteuning bleken twee factoren verantwoordelijk te zijn. Allereerst de onvolledige aansluiting bij andere DGIS-instrumenten en beleid. Bijvoorbeeld de voor de hand liggende koppeling tussen milieuprofiel en het landenbeleidsdocument is niet of nauwelijks tot stand gekomen.

De tweede factor is het dualisme in doelgroep en prioriteiten. De milieuprofielen hinken op twee gedachten, namelijk ondersteuning van de ontvangende landen en ondersteuning van DGIS-beleid ter plekke. Het gevolg is een 'compromis'-document dat veel brede informatie bevat, die onvoldoende beantwoordt aan de specifieke behoeften van beleidsvragen van het DGIS en/of het ontvangende land. Vanuit DGIS-perspectief ligt het voor de hand dat profielen specifieke informatie op de volgende punten zouden bevatten: analyse van de milieuproblemen (huidige en te verwachten), consequenties voor de drie milieubeleidslijnen, 'reguliere' OS-projecten, milieu-OS-projecten en voor andere vormen van ontwikkelingshulp. Vanuit het land geredeneerd zouden met name de beleidsconsequenties breder dienen te worden geformuleerd. Dergelijke behoeften bepalen de prioriteiten bij de inhoudelijke analyse en de aard van de gepresenteerde informatie.

Tenslotte is het van belang de profielen regelmatig te actualiseren om de relevantie voor het beleid te waarborgen. De keuze voor regionale profielen houdt het risico in dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan (inter)nationale factoren, die van steeds grotere invloed worden op rurale processen.

7.3.2. Milieuparagrafen in landen- en regiobeleidsdocumenten

Voor een uitgebreide analyse wordt verwezen naar bijlage 6; bovendien kwamen de milieuparagrafen al aan de orde in paragraaf 7.2.1 over de milieu-oriëntatie in het beleid van de landen- en regioprogramma's. Deze wordt immers ten dele bepaald door de inhoud van de milieuparagrafen in de landen- en regiobeleidsdocumenten.

Zoals reeds gesteld is de eerste stap naar operationalisering van DGIS-milieubeleid in landen- en regiobeleidsdocumenten onvoldoende uit de verf gekomen. De

landen- en regiobeleidsdocumenten (tot 1992) voldoen niet aan de in dit onderzoek gehanteerde kwalitatieve criteria. Er is geen brede milieu-analyse waarop milieubeleidskeuzes kunnen worden gebaseerd. Alleen in documenten waarin een min of meer uitgewerkte analyse van de milieuproblematiek is uitgevoerd (Sahel, Andes) worden aanzetten gevonden om op milieu-overwegingen gebaseerde keuzes te maken.

In feite is de behandeling van milieu-aspecten in een aparte paragraaf al niet in overeenstemming met het beleidsstreven naar integratie. Dit zou moeten inhouden dat bij de behandeling van de algemene beschouwing, in de eerste hoofdstukken van de landen- en regiobeleidsdocumenten, de milieuproblematiek in samenhang met de daarin genoemde macro-economische, politieke, bestuurlijke en demografische factoren besproken wordt. Zodoende zou het landenbeleidsdocument er toe kunnen bijdragen dat het landenprogramma interventies aangeeft die de oorzaken van de milieuproblematiek raken en aansluiten bij de prioriteiten van de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden.

7.3.3. Milieutoetsing

De sedert 1985 langzamerhand opgestelde checklists voor de belangrijkste milieu-onderwerpen werden nauwelijks gebruikt. Ten dele omdat ten tijde van het verschijnen van de eerste checklists milieu-aandacht nog minder courant was; er zijn, zo bleek uit interviews, ook aanwijzingen voor enige 'checklist-moeheid'. De milieutoetsing is pas in 1990 ingevoerd.

Milieutoetsing heeft een defensief karakter, dat wil zeggen: is gericht op het voorkomen of beperken van negatieve milieu-effecten. Toetsing biedt mogelijkheden om dergelijke effecten bijtijds te onderkennen en projecten aan te passen (bijvoorbeeld: alternatieve lokatie, produktietechnieken en compenserende maatregelen).

De splitsing in initiële toetsing en een volledige MER is enerzijds nuttig om de beperkte expertise te kunnen concentreren op MER's van projecten die prioriteit verdienen en om onnodige projectvertraging te voorkomen.

Anderzijds draagt ook deze splitsing bij aan een beperkte milieubeleidsuitvoering. Immers, projecten die de initiële toets passeren, behoeven bij de verdere behandeling geen aandacht meer te besteden aan de milieuproblematiek, bijvoorbeeld aan mogelijkheden om bij te dragen op te nemen die gericht zijn op positieve milieu-effecten.

De procedure stelt hoge eisen aan de deskundigheid van de gebruikersgroepen. Een goede introductie bij gebruikers, zoals tijdens inmiddels geplande of uitgevoerde workshops Senegal, is onontbeerlijk. De hanteerbaarheid wordt vergroot

indien in de uiteindelijke toets richtlijnen voor de weging van antwoorden worden opgenomen.

Gezien de algemene trend naar het gebruik van MER's rijst bij toepassing onvermijdelijk de vraag naar afstemming van DGIS-activiteiten op die van ontwikkelingslanden en op die van andere donoren. Vanuit het beleidsuitgangspunt van institutionele ontwikkeling ligt het voor de hand de DGIS-procedure af te stemmen op eventueel bestaande procedures in de ontwikkelingslanden. Zo werd een Nederlands voorstel om Indonesische ambtenaren te betrekken bij trainingen op het gebied van de DGIS-milieutoetsing beantwoord met de informele suggestie aan ambassade medewerkers om kennis te nemen van de door Indonesië voorgeschreven milieutoetsingsprocedure.

Optimaal gebruik van het instrument vereist tenslotte onderkenning van de beperkingen. De eerste beperking is dat de milieutoetsing tot 1990 gericht is op projecten en geen betrekking heeft op programmahulp. De tweede beperking ligt in de schaal van de getoetste projecten. Een volledige MER is minder geschikt voor kleinschalige projecten. Daarom worden dus niet de geaggregeerde milieueffecten van kleine projecten voorkomen (WB, 1987b). Een derde beperking is dat milieutoetsing slechts één bijdrage levert aan de besluitvorming. Het is denkbaar dat ondanks een uitstekende MER die ernstige milieuproblemen aangeeft, een project ongewijzigd doorgaat. Het DGIS heeft (in 1990) nog geen expliciete criteria ontwikkeld voor het al dan niet uitvoeren van projecten (wel voor aanpassing). De consequenties van een MER worden vooral bepaald door het beleid van het ontwikkelingsland in kwestie (in het bijzonder het gewicht dat milieu heeft ten opzichte van financieel-economische factoren).

7.3.4. Opleiding beleidsmedewerkers

In potentie blijken de themadagen een goed beleidsondersteunend instrument om milieukennis en -bewustzijn te integreren in het DGIS-apparaat. De doeltreffendheid van de dagen kan vergroot worden.

De frequentie en het absorptievermogen van de cursus zijn nog niet voldoende om binnen redelijk tijdsbestek bewustwording en kennisopbouw binnen het ministerie te realiseren.

De effectiviteit wordt bovendien beperkt door frequente overplaatsingen van ambtenaren naar andere dan OS-functies.

7.3.5. Advisering

Een uitgebreidere beschrijving van de taken van de ecoloog verbonden aan de eenheid Technische Advisering (DST/TA) is te vinden in bijlage 6.

Het takenpakket van de eenheid Ecologische Advisering, een onderdeel van DST/TA, is grofweg in te delen in twee groepen, de zogenaamde lijnfuncties (projectgericht) en de staffuncties (beleidsgericht). Tot 1990 was de eenheid Ecologische Advisering sterk onderbezet, waardoor een aantal taken minder aandacht kreeg. De opgezette informatievoorziening en externe kennisnetwerken zijn functioneel. Gegeven de toenmalige (1985) veel beperktere aandacht voor de milieuproblematiek was het van belang allereerst milieu als aandachtspunt op tafel te krijgen; dit is gelukt.

Nadat begin 1985 het beleidskader was geformuleerd (dat in 1987 werd geformaliseerd), werd binnen het werkkerrein van de 'milieu/bosbouwsectorspecialist' prioriteit gegeven aan de lijnfuncties. De activiteiten op beleidsniveau zijn daarbij achtergebleven en zijn vooral gericht geweest op de ontwikkeling van de beleidsondersteunende maatregelen. De gerealiseerde activiteiten hebben meer effect gesorteerd voor die landendbureaus die vanuit eigen milieu-belangstelling contacten op prijs stelden.

Wat betreft de projectgerichte activiteiten is er duidelijk sprake van een sectorale taakstelling binnen TA, waarbij voor de ecofoon een versmalling van werkkerrein heeft plaatsgevonden tot gerichte milieuprojecten en de bosbouwsector. Projecten waarbij de relatie met milieu niet overduidelijk was, werden zelden door de ecofoon bekeken. De andere medewerkers van TA, verantwoordelijk voor advisering op andere terreinen van ontwikkelingssamenwerking, hebben wel degelijk aandacht voor raakvlakken met de milieuproblematiek, zeker de technisch adviseur voor waterprojecten. Toch vindt er geen systematische toetsing op milieueffecten door de andere TA-medewerkers plaats.

De belangrijkste effecten van de 'milieu'-adviesing hebben gelegen in de kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van een selecte groep milieugerichte projecten. Ten aanzien van de overige projecten is wel op ad hoc basis, en vooral in de identificatiefase, sturing mogelijk geweest.

De adviesing heeft slechts in beperkte mate bijgedragen aan de integratie van milieu-aandacht in de beleidsuitvoering. Voor een grotere bijdrage zou meer prioriteit gegeven moeten zijn aan beleidsontwikkeling met betrekking tot de DGIS-programma's en zouden er meer mogelijkheden moeten zijn voor milieuadviezen met betrekking tot 'reguliere' projecten.

Een voorzichtige conclusie (voorzichtig, omdat er weinig empirisch materiaal voorhanden is) kan zijn dat externe adviesstructuren, mits de onafhankelijkheid gewaarborgd is, van betekenis zijn als beleidsondersteunend instrument, mede vanwege de beperkte menskracht van DST/TA.

Het voordeel van geïnstitutionaliseerde externe adviesstructuren is de continuïteit van de adviesing. Het mogelijke nadeel dat de onafhankelijkheid van adviezen in latere projectstadia ter discussie gesteld kan worden vanwege de toenemende

betrokkenheid van adviseurs bij identificatie en formulering, lijkt beheersmatig niet onoplosbaar.

Voorts kunnen de huidige adviesgroepen slechts over een beperkt aantal deelaspecten van milieu en duurzame ontwikkeling adviseren.

7.3.6. Sectorspecialisten milieu op ambassades

De eerste sectorspecialist werd in oktober 1989 aangesteld op de Nederlandse ambassade in India. Gezien de korte tijd die sinds het in functie treden van de eerste sectorspecialist is verstreken, is evaluatie niet goed mogelijk. Wel kan in hoofdstuk 9, mede op basis van de veldbevindingen, worden geschetst op welke terreinen een sectorspecialist milieu op ambassades van belang zou kunnen zijn.

7.3.7. Het totale pakket aan beleidsondersteunende maatregelen

Algemeen kan worden gesteld dat het sinds 1984 ontwikkelde beleidsinstrumentarium ondersteunend werkt ten aanzien van het stimuleren van aandacht voor milieu. Ten aanzien van de integratie en de doorwerking van beleidsuitgangspunten ontstaat een gevarieerd beeld.

Om pragmatische redenen is de keuze gemaakt om in eerste instantie de meeste aandacht te richten op de operationalisering van instrumenten gericht op beleidsuitvoering door middel van projecten. Daarbinnen is weer vooral aandacht gegeven aan de eerste milieubeleidslijn (het voorkomen van negatieve effecten). Bij de ondersteuning van de uitvoering van de beleidslijnen 2 (institutionele ondersteuning) en 3 (positieve milieu-interventies) speelt afgezien van de advisering het instrumentarium (nog) nauwelijks een rol. Invulling van deze aspecten is onder meer overgenomen door het PL-c-programma, dat echter meer op uitvoering dan op ontwikkeling van instrumenten gericht is geweest.

Met de overige, meer op beleidsontwikkeling en milieu-integratie in het beleid gerichte, instrumenten (kennisopbouw binnen het apparaat en de ondersteuning van beleidsuitwerking via landenbeleidsdocumenten en milieuprofielen) is begonnen, maar kon tot 1990 nog slechts beperkte vordering worden gemaakt.

Kwalitatief voldoen de bestudeerde instrumenten aan de minimum-eisen zoals die door het DGIS zijn geformuleerd. Er bestaan echter kwalitatieve verschillen, zowel tussen de instrumenten onderling als binnen de uitvoeringen van een instrument. In de tijd is een duidelijke kwalitatieve verbetering waarneembaar, maar de instrumenten worden nog niet optimaal benut.

De in het regeringsstandpunt geaccepteerde beleidsinstrumenten zijn al in de eerste DGIS-beleidsnotitie van 1985 genoemd en in het advies van CECOS nog eens in onderlinge samenhang geplaatst. Het pakket was in zijn totaliteit gericht op integratie van milieu-aandacht in beleid en beleidsuitvoering. In het regeringsstandpunt worden wel de instrumenten overgenomen, maar ontbreken enkele samenbindende elementen.

De doelstelling integratie betekent volgens de latere visie op milieu en ontwikkeling (beschreven in hoofdstuk 3) dat bij de beleidskeuze van sectoren en projecten milieu-overwegingen als randvoorwaarde voor ontwikkeling worden gezien. Dat vergt een op elkaar aansluiten van algemeen beleid binnen ontwikkelingssamenwerking en instrumenten als het landenbeleidsplan, de milieutoetsingsprocedure en het milieuprofiel. Zonder deze aansluiting ontstaat als het ware incidentele aandacht en een te sectorale invulling van deze aandacht voor het milieu.

7.4. Vergelijking met enkele andere donoren

7.4.1. *Het algemene beeld van het milieubeleid van donoren*

Op basis van studies van evaluaties, beleidsdocumenten en literatuur betreffende het milieubeleid en de beleidsuitvoering van de Wereldbank, UNEP, EG, FAO, UNDP, IUCN, OECD en enkele bilaterale donoren en MFO's, werd een algemeen beeld verkregen van het milieubeleid van andere donoren. Een weergave van het beleid en van aspecten van de beleidsuitvoering is te vinden in bijlage 7.

De aandacht voor milieu bij internationale organisaties is in de jaren '80 sterk gestegen. Dit heeft in het algemeen doorwerking in het beleid gevonden in de vorm van impliciete of expliciete doelstellingen, concrete activiteiten en aanpassingen in de organisatiestructuur. Hierbij treden per organisatie accentverschillen op. Vastgesteld moet worden dat de milieu-aandacht in de meeste organisaties van te recente datum is om gedetailleerde resultaten te kunnen aangeven. De doorwerking op het niveau van uitvoering is doorgaans nog nauwelijks systematisch geïnventariseerd.

Vrijwel elke organisatie streeft impliciet dan wel expliciet naar de integratie van milieu in OS-activiteiten; daarbij wordt veelal ingezien dat dit in een zo vroeg mogelijk stadium van de projectcyclus dient plaats te vinden. Het is onduidelijk hoe systematisch deze integratie plaatsvindt en hoe adequaat het ontwikkelde instrumentarium is.

De toename van milieu-aandacht heeft zich met name gemanifesteerd op vier terreinen.

Ten eerste, het voorkomen dan wel beperken van negatieve milieu-effecten van projecten. Hiertoe zijn of worden door de meeste organisaties milieutoetsen

ontwikkeld (bijvoorbeeld de Wereldbank, ODA, CIDA en Duitsland). In een aantal gevallen wordt niet duidelijk of het milieutoetsingsprincipe reeds in concrete richtlijnen is omgezet (bijvoorbeeld EG en FAO). Er zijn geen aanwijzingen dat donorcoördinatie op het gebied van milieutoetsing verder is gegaan dan het volgen van de algemene OECD-richtlijnen; de integratie van milieutoetsen van donoren in de procedures van ontvangende landen is evenmin geregeld. Tenslotte wordt geconstateerd dat er nog geen evaluaties zijn geweest van het functioneren van milieutoetsing in de praktijk.

Ten tweede, mondiale milieuvraagstukken worden steeds dominanter in het beleid, ook in het kader van internationale ontwikkelingssamenwerking. Daarbij wordt steun toegezegd voor activiteiten op dit gebied in ontvangende landen en financiële steun voor de verplichte bijdragen van ontwikkelingslanden aan oplossingen voor mondiale vraagstukken. Dit vraagt in ieder geval om een bezinning op de gewenste verhouding in aandacht voor nationale versus mondiale milieuproblemen en de additionaliteit van de financiering.

Ten derde, organisatorische aanpassingen bij de instellingen. Het meest gekozen 'basismodel' is dat van een aparte milieu-afdeling die uitvoerende afdelingen adviseert en ondersteunt. De milieu-afdelingen hebben een vrij grote omvang, zoals bij CIDA (7), IADB (15) en de Wereldbank. De Wereldbank volgt een 'uitgebreid basismodel' met een aparte milieu-afdeling voor algemene beleidsadviesing, beleidsontwikkeling en onderzoek en met milieusecties op de regionale uitvoerende afdelingen. Bij enkele organisaties is de organisatorische opzet beperkter, in de vorm van een milieu-adviseur (SIDA en FAO) en/of een interdepartementaal overleg (FAO). De verantwoordelijkheid voor beleidsontwikkeling inzake milieu en ontwikkeling is vaak minder duidelijk geregeld; beleidsontwikkeling wordt bijvoorbeeld zelden als een formele functie van de milieu-afdelingen genoemd (met uitzondering van de Wereldbank).

Ten vierde, naast het voorkomen van negatieve milieu-effecten van projecten worden positieve milieu-interventies veelvuldig genoemd in het milieubeleid. Zelden wordt aangegeven op welk terrein deze interventies zich richten; de inbedding van dergelijke interventies in de problematiek van de landen is niet duidelijk geregeld. Niet alle donoren hebben instrumenten zoals een milieuprofiel en een milieu-actieplan die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de identificatie van deze terreinen. Alleen de Wereldbank, CIDA en SIDA hebben instrumenten om per land de belangrijkste vraagstukken inzake milieu en duurzame ontwikkeling te identificeren en daarop de activiteiten te baseren. De overige landen zijn hiervoor overwegend afhankelijk van de ontvangende landen of van eigen programma- en projectstaf.

Ook wat betreft lacunes in beleid lijken er overeenkomsten te zijn. Het is opvallend dat slechts weinig organisaties een helder geformuleerd, operationeel beleid hebben ontwikkeld inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking; de Wereldbank is op papier het verst gevorderd. Institutionele versterking en aansluiting bij beleid

van ontwikkelingslanden worden weliswaar veelvuldig genoemd, maar de beleidsintenties op dit gebied wordt zelden nader uitgewerkt. Het is opvallend dat slechts enkele donoren expliciet aangeven dat bij milieutoetsing expertise van ontwikkelingslanden moet worden aangewend. Dit reduceert de waarde van milieutoetsing van donoren bij de opbouw van institutionele capaciteit van ontvangende landen (een voorwaarde van de OECD-richtlijnen).

De huidige uitvoeringspraktijk bij de multilaterale donoren duidt er in het algemeen op dat de doorwerking van het milieubeleid vooralsnog gering is (van de bilaterale donoren werd wel het beleid, niet de beleidsuitvoering bestudeerd). Negatieve milieu-effecten werden niet structureel geminimaliseerd. Milieuproblemen werden ad hoc en veelal technisch benaderd; van systematische integratie van het thema milieu was geen sprake. Positieve resultaten op milieugebied werden slechts incidenteel geboekt.

Er bestaat dus nog een discrepantie tussen de door donoren geformuleerde beleidsdoelen en intenties ten aanzien van milieu en datgene wat op dit gebied in de praktijk gebeurt. De huidige middelen en instrumenten, alhoewel van groot belang voor de operationalisering van het milieubeleid en voor de verdere integratie van milieu in ontwikkelingssamenwerking, kunnen een overbrugging van deze kloof niet garanderen. De hiervoor noodzakelijke geïntegreerde aanpak heeft nog nauwelijks vorm gekregen. Een aantal algemene kenmerken van het milieubeleid van de donoren maken eerder een sectorale aanpak en uitvoering waarschijnlijk, waardoor aansluiting bij de belangrijkste vraagstukken inzake milieu en ontwikkeling niet gegarandeerd is:

- de sterke nadruk op milieutoetsing van projecten;
- het beperkte instrumentarium voor identificatie van de belangrijkste vraagstukken inzake milieu en ontwikkeling;
- de organisatorische opzet van milieu-aandacht bij donoren richt zich op technische advisering, de verantwoordelijkheden en voortgang met betrekking tot beleidsontwikkeling zijn veelal minder duidelijk geregeld; en
- institutionele ondersteuning en de verhouding tussen beleid van donoren en dat van de ontwikkelingslanden zijn nauwelijks uitgewerkt.

Aan milieu-NGO's wordt, niet ten onrechte, een belangrijke rol toebedacht. Deze kunnen ten opzichte van een overheid een aanvullende rol vervullen op een specifiek milieuterrein of oppositie mobiliseren ten aanzien van milieu-onvriendelijke praktijken (of beleid) van een overheid of internationale donor. Ook documentatie en informatie van milieuproblemen behoort tot de terreinen waarop milieu-NGO's actief zijn.

Alhoewel dat wel het voornemen was, bleek het niet mogelijk in het kader van het onderhavige onderzoek een meer systematisch beeld te verschaffen over de betekenis en de rol van internationale milieu-NGO's.

Wel werd, zij het evenmin systematisch en hoofdzakelijk op basis van beleidsdocumenten en interviews, een indruk verkregen van de milieu-oriëntaties van de Nederlandse MFO's. Al hebben deze geen voortrekkersrol vervuld op milieuterrein, inmiddels staat milieuaandacht hoog op de beleidsprioriteitenlijst bij MFO's. Interviews bevestigen een aantal veel genoemde voordelen van de partners van MFO's, die essentieel kunnen zijn voor bijdragen aan de milieuproblematiek: kleinschaligheid, flexibiliteit bij uitvoering, grotere gerichtheid op gemarginaliseerde doelgroepen, beter in staat projecten af te stemmen op de kennis en behoefte van lokale doelgroepen. Er zijn aanwijzingen dat de mogelijkheden voor milieugerichte ondersteuning nog niet optimaal benut worden.

Bovendien houdt een deel van de genoemde voordelen tegelijkertijd beperkingen in voor bijdragen aan duurzame ontwikkeling, althans via het projectenwerk. Door de kleinschaligheid en lokale gerichtheid van MFO-projecten lijken de macro-randvoorwaarden moeilijker te beïnvloeden. Voorts is een planning langs lijnen van duurzame ontwikkeling primair een overheidstaak.

Daar staat tegenover dat MFO's een belangrijke rol kunnen hebben bij de nationale, bovenregionale en internationale lobby en netwerkvorming, alsmede op het terrein van voorlichting, met name ook bij het benadrukken van de samenhang tussen de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden en de ontwikkeling in de rijkere landen.

7.4.2. De verhouding tussen het milieubeleid van het DGIS en andere donoren

De Nederlandse beleidsontwikkeling conformeert zich aan de algemene internationale trend naar integratie van milieu in ontwikkelingsactiviteiten. Het is opvallend dat rond 1987 diverse beleidsbepalende rapporten verschenen: het WCED-rapport *Environmental Perspective* en de beleidsherziening van de Wereldbank. Overige punten van overeenkomst in de beleidsontwikkeling van het DGIS en die van andere donorlanden en internationale organisaties zijn:

- Milieubeleid wordt nadrukkelijker geëxpliciteerd (met verschillen in accent en tempo) op algemeen beleidsniveau en wordt ten dele geoperationaliseerd: voorkomen van negatieve milieu-effecten, institutionele opbouw en milieubeheerprojecten. Slechts weinig landen en instellingen hebben de implicaties van integratie van milieu-overwegingen in het OS-beleid reeds volledig laten doorwerken.
- Het typische 'milieupakket' van donoren, ook dat van het DGIS, bestaat uit milieutoetsing, milieuprofielen en positieve interventies. Daarbij wordt de nadruk gelegd op milieutoetsing. Vorderingen op dit terrein verlopen in het algemeen langzaam. De OECD constateerde in 1989 dat de OECD-aanbevelingen ten aanzien van milieutoetsing in de meeste landen nog slechts in ontwikkeling waren. Weinig landen hebben aparte milieufondsen of milieuprogramma's; het DGIS heeft die wel.
- In organisatorisch opzicht heeft het DGIS het basismodel gevolgd (sinds 1990

wordt de uitgebreide variant toegepast). Andere donoren hebben in het algemeen meer personele krachten beschikbaar gesteld dan het DGIS; daarin is na 1990 verandering gekomen, zoals eerder besproken.

- Er bestaat relatief weinig aandacht bij donoren (en het DGIS tot 1990) voor de invloed van macro-economisch beleid op milieugebruik en op een systematische inventarisatie van duurzame-ontwikkelingsvraagstukken vanuit het perspectief van ontwikkelingslanden; de Wereldbank en – in mindere mate – de OECD vormen hierop een uitzondering.
- Er bestaat wel een opvallende hausse in donor-aandacht voor mondiale milieuproblemen. Deze aandacht is gerechtvaardigd en kan tot een efficiënte aanpak van milieuproblemen leiden. Het is nog niet duidelijk of dit ten koste van (reeds teruglopende) kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden zal gaan.

Ondanks veelvuldige vermelding van donorcoördinatie lijkt vooralsnog beperkte vordering te zijn gemaakt. Over het algemeen zijn milieu-activiteiten nog nauwelijks opgenomen in specifieke coördinatie-kaders, zoals bijvoorbeeld de structurele aanpassingsprogramma's van de Wereldbank en de landenprogramma's van de UNDP. De OECD heeft in dit verband nuttige activiteiten ontwikkeld, en de Working Party zal wellicht in de toekomst hierbij een sturende rol kunnen spelen.

Het DGIS heeft tot 1990 twee beleidsuitspraken gedaan over het gebruik van multi- dan wel bilaterale kanalen. Er wordt de voorkeur gegeven aan multilaterale kanalen voor het opstellen van nationale milieuprofielen en voor het implementeren van aparte milieufondsen.

7.5. Conclusies

Op algemeen beleidsniveau wordt milieubehoor als randvoorwaarde beschouwd voor ontwikkeling en is er sprake van een toenemende aandacht voor de milieuproblematiek. In het beleid van DGIS-programma's, afgeleid van dat algemene beleid, is er eveneens sprake van aandacht voor milieu, maar in mindere mate van een geïntegreerde benadering van de milieuproblematiek. Het beleid van het Landen- en regioprogramma, met uitzondering van die voor de Sahel- en de Andes-regio, alsmede het beleid van de sectorprogramma's biedt ruimte voor milieu-aandacht in het verlengde van de overige programmarichtlijnen. Milieuaspecten zijn van belang voor zover deze de door het programma nagestreefde ontwikkelingen raken. Deze wijze van aandacht geven aan milieu in het programma-beleid is eveneens opvallend in de beleidsuitvoering. Als er sprake is van milieu-aandacht, krijgt dat vorm als onderdeel bij projecten; er worden relatief weinig specifieke milieuprojecten ondernomen (die overigens zeker niet per definitie van meer belang zijn dan de 'reguliere' projecten met milieu-aandacht). Voor beide vormen van milieu-aandacht geldt dat, de gunstige uitzonderingen daar gelaten,

de aandacht voor milieu slechts ten dele een verwezenlijking betekent van het beleidsstreven naar integratie. Een eerste voorwaarde voor een betere integratie is een brede analyse van de milieuproblematiek, niet een analyse van slechts die milieu-aspecten welke het onderwerp van het project raken. Zo'n analyse ontbreekt of is – dat komt het meeste voor – te beperkt.

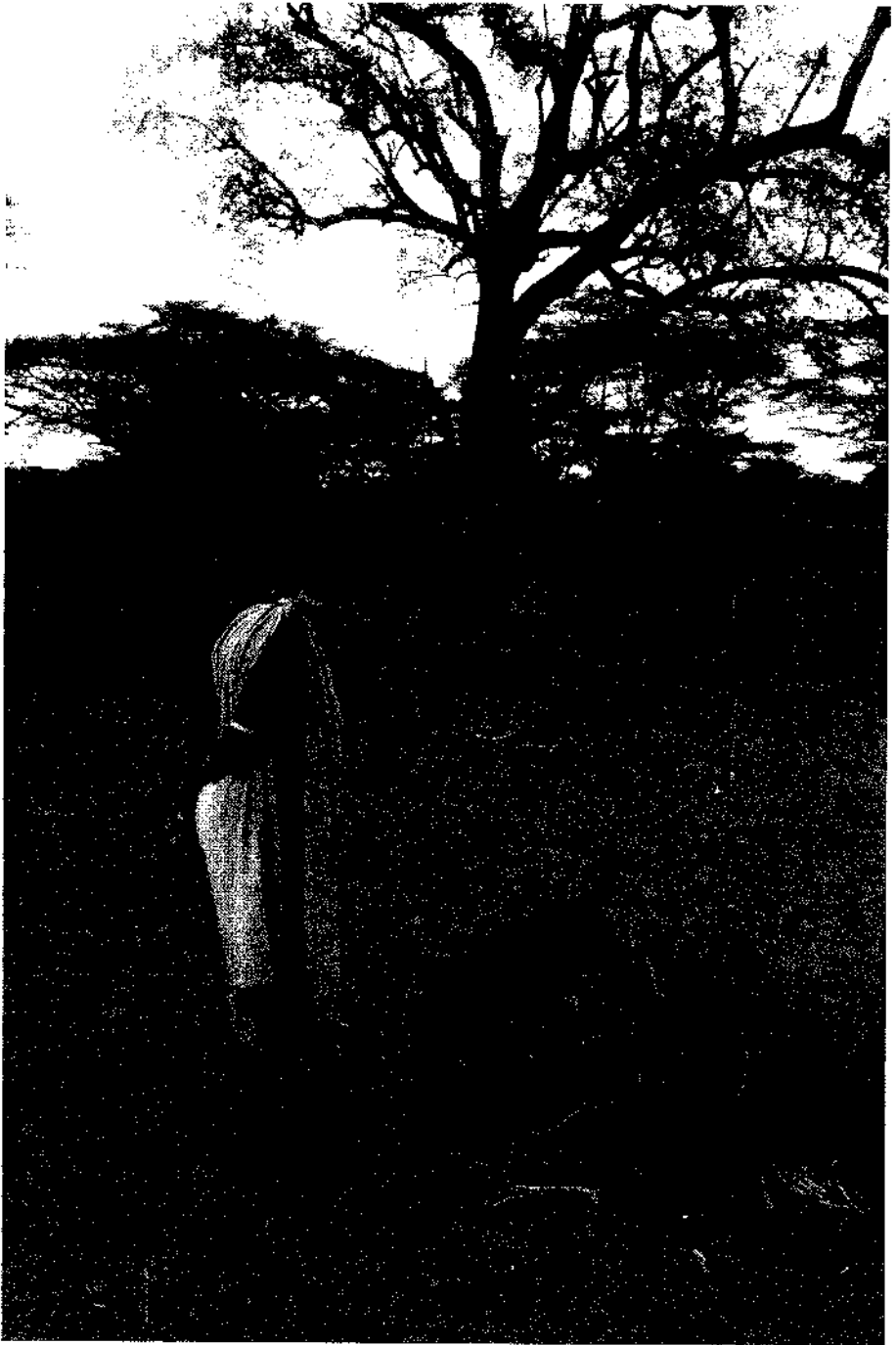
Op basis van dossieronderzoek kan niet in kwantitatieve termen vastgesteld worden in hoeveel gevallen het ontbreken van een analyse of de te beperkte analyse daadwerkelijk leidt tot een marginale betekenis van de milieu-interventies. Enkele case-studies duiden wel op patronen in de mogelijke tekortkomingen: symptoombestrijding (de positieve effecten raken niet de oorzaken van de milieuproblematiek), afwenteling van negatieve milieu-effecten naar andere gebieden. Dit wordt niet uitsluitend veroorzaakt door beperkingen in de analyses van de milieuproblematiek, maar ook door het ontbreken van een bestuurlijk draagvlak voor milieu-interventies die buiten de competentie van een vakministerie vallen.

Deze kenmerken van het programmabeleid en de beleidsuitvoering zijn ook terug te vinden in het totale pakket van beleidsinstrumenten. Het beleidsinstrumentarium is meer op projecten gericht dan op (doorwerking van integratie in) het programmabeleid. En voor zover het wel op beleidsontwikkeling is gericht, is het of onvoldoende op integratie afgestemd (de meeste milieuparagrafen in landen- of regiobeleidsdocumenten) of onvoldoende gekoppeld aan overige beleidsondersteunende instrumenten (het milieuprofiel) om veel sturend effect te kunnen hebben.

Het beleidsinstrumentarium heeft wel geleid tot een toenemende aandacht voor milieu, minder tot het realiseren van het beleidsstreven naar integratie.

Een dossierstudie van de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering van andere donoren maakt duidelijk dat deze veel gelijkenis vertonen met die van het DGIS.

Deel IV. Analyse



Hoofdstuk 8 Milieu-effecten van projecten; doorwerking milieubeleid tot 1990

In dit hoofdstuk worden de milieu-effecten van projecten besproken in termen van het milieubeleid tot 1990. Daarnaast wordt ingegaan op de doorwerking van dat milieubeleid. De analyse van de milieubeleidsformule tot 1990 komt aan de orde in hoofdstuk 10; het milieubeleid na 1990 komt, voor zover relevant voor deze evaluatie en voor zover mogelijk, aan de orde in hoofdstuk 11.

8.1. Het aantonen van milieu-effecten

Het is algemeen bekend dat milieu-effecten van projecten vaak moeilijk zijn aan te geven. Effecten kunnen zich over een groot gebied uitstrekken en worden vaak pas op lange termijn zichtbaar. Voorts kunnen milieuproblemen veroorzaakt worden door een aantal projecten gezamenlijk, waarbij de rol van *individuele* projecten nauwelijks is vast te stellen.

Uit de veldmissies komen nog twee redenen naar voren waarom milieu-effecten van projecten moeilijk aantoonbaar zijn. De eerste is dat externe factoren grote invloed uitoefenen op de resultaten en effecten van projecten, inclusief effecten op het milieu. Belangrijke externe factoren zijn de fysieke omgeving en het beleidsklimaat waarin projecten worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld: het IPM-project in Indonesië (hoofdstuk 5.3.4) kwam pas van de grond toen het overheidsbeleid de subsidies op pesticiden begon af te schaffen. De tweede reden is de schaarste aan gegevens, base-line studies en monitoring. In de landen van de veldmissies bleken zowel de algemene statistieken als de projectgegevens volstrekt onvoldoende om de variëteit van projecteffecten die direct of indirect het milieu beïnvloedden, vast te stellen. Het is om deze reden ook moeilijk om milieu-effecten uit te drukken in economische termen.

Bovendien bleek de projectdocumentatie niet altijd een getrouwe afspiegeling van de reële milieu-aandacht in projecten. Uit de veldonderzoeken bleek enerzijds 'papierene vergroening' voor te komen: projecten met een expliciete milieucomponent zonder dat pogingen zijn ondernomen deze te realiseren. Anderzijds kwamen projecten voor die meer aandacht aan milieu besteedden dan de projectvoorstellen of beoordelingsmemoranda suggereerden.

De problemen bij het aantonen van milieu-effecten kunnen in de praktijk een belemmering betekenen voor doorwerking van het milieubeleid. Een omschrijving van de milieu-implicaties is immers een eerste voorwaarde voor milieuaandacht bij de analyse van de problemen, de selectie van projecten, de projectvoorbereiding, de projectbeoordeling, bij de monitoring en evaluatie.

8.2. Projectkenmerken die van belang zijn voor milieu-effecten

Uit het veldonderzoek kwamen enkele projectkenmerken naar voren die de betekenis van projecten voor het milieu beïnvloeden.

De meeste kenmerken die de betekenis voor milieu in negatieve zin beïnvloeden, zijn terug te voeren op onvoldoende analyse van de problemen.

Het eerste kenmerk betreft veronachtzaming van de relaties – zowel fysieke als beleidsrelaties – tussen het project en de projectomgeving. De veldmissies laten zien dat de wisselwerking tussen project en omgeving belangrijk is. Enerzijds beïnvloedt het project de omgeving. De negatieve milieu-effecten van het Rawa Sragi project voor de mangrove-bossen in de omgeving hadden deels kunnen worden ondervangen indien de analyse ook de processen buiten het projectgebied omvat zou hebben (paragraaf 5.4.1). Anderzijds oefent de omgeving grote invloed uit op het project. Indien hier onvoldoende rekening mee wordt gehouden, kunnen problemen optreden bij de projectuitvoering; dit is het duidelijkst zichtbaar in snel veranderende gebieden zoals rondom stedelijke gebieden (Cidurian-project in Indonesië, 5.3.5). Veranderingen in de omgeving kunnen ook een positieve invloed op projecten hebben zoals het IPM-project in Indonesië duidelijk aantoont (5.3.4).

Het tweede kenmerk is dat sommige projecten zich onvoldoende richten op achterliggende oorzaken van milieuproblemen. Voorbeelden daarvan zijn zowel te vinden bij reguliere projecten (bijvoorbeeld de vroege fasen van het project Bois de Villages, 4.3.3, en het KWAP-project, 6.3.7) als bij milieuprojecten (bijvoorbeeld het SECM-project, 5.3.1). Onvoldoende aandacht voor de achterliggende oorzaken vloeit vaak voort uit een sectorale probleemanalyse, waarin de milieuproblematiek niet in samenhang met andere ontwikkelingsprocessen wordt gezien. Indien een dergelijke analyse ook leidt tot sectoraal opgezette projecten ontstaan er extra risico's voor het milieu:

- Kans op afwenteling van milieuproblemen op andere sectoren. Bijvoorbeeld: gebruik van valleien voor irrigatiedoeleinden heeft een negatieve invloed op de veeteeltsector (minder grasland beschikbaar).
- Vergrote kans op minder doelmatig milieugebruik. Het milieugebruik van de projectactiviteiten wordt immers niet vergeleken met alternatieve activiteiten. Ondoelmatigheid kan reeds nu optreden (bijvoorbeeld het gebruik van grasland

- in sommige ASAL-gebieden voor irrigatie in Kenya), maar kan zich ook pas op termijn manifesteren (bijvoorbeeld irrigatie onder de rook van Jakarta).
- Mogelijkheden om een positieve invloed op het milieu uit te oefenen kunnen onbenut blijven (bijvoorbeeld EIER, Burkina Faso, 4.3.6).

Het derde kenmerk is dat projecten onvoldoende rekening houden met marktvoorwaarden. Bijvoorbeeld: boeren in het Rawa Sragi project stapten om marktredenen op grote schaal over van rijstbouw (gestimuleerd door het project) op viskweek. Het REDEP-project (6.3.9) geeft aan dat het onwaarschijnlijk is dat men overschakelt van brandhout op andere energiebronnen zolang de brandhoutprijs lager is dan die van de alternatieven.

Los van deze kenmerken die voortvloeien uit de kwaliteit van de analyse zijn er andere factoren die van belang zijn voor milieu-effecten:

- a. De duur van projecten. Goede analyse en consultatie vergen tijd en rechtvaardigen langer lopende projecten (zie bijvoorbeeld het ASAL-project, 6.3.10).
- b. Betrokkenheid van milieugebruikers. Het belang hiervan bleek in verschillende projecten en komt op verschillende manieren tot uitdrukking:
 - Aansluiten bij bestaande *behoeften* van de lokale bevolking. Bijvoorbeeld: de zaailingenteelt van CNSF (4.3.4) slaagde pas toen de gekweekte soorten werden aangepast aan de lokale behoeften. Een ander voorbeeld: de herbebossing in de Vallée du Kou (4.3.8) faalde omdat de bevolking houttekort niet als een urgent probleem beschouwde.
 - Aansluiten op behoeften en mogelijkheden van *specifieke bevolkingsgroepen*. De belangrijkste indelingscriteria hierbij zijn *inkomen* en *geslacht*. Zo bleek bij de aanvang van het Cidurian-project dat de regio veel landlozen kende, die nauwelijks van irrigatie zouden profiteren. Daarop werd een breder georiënteerd sociaal-economisch steunprogramma in het project opgenomen. Het is overigens opvallend dat projecten weinig inzicht lijken te hebben in de economische differentiatie van de bevolking. Vrouwen zijn meestal de belangrijkste gebruikers van het milieu. Erkenning van hun positie met betrekking tot milieugebruik bleek bijvoorbeeld essentieel bij het KWAP-project in Kenya (6.3.7). De oorspronkelijke projectopzet mislukte omdat geen rekening was gehouden met de gescheiden verantwoordelijkheid voor het verzamelen van brandhout (vrouwen) en houtproductie (mannen). Speciale aandacht voor vrouwen in relatie tot milieu komt overigens weinig voor.
- c. Binding aan sectorale ministeries kan een belemmering vormen voor reguliere projecten die zich na verloop van tijd meer op het milieu willen oriënteren (bijvoorbeeld PEDI, 4.3.1).
- d. Indien projecten tot belangrijke nieuwe inzichten leiden, is een goede terugkoppeling naar het beleid van het land van extra belang. Bijvoorbeeld: de grootste waarde van het Kali Konto project is het verbeterde begrip inzake erosie in

- stroomgebieden (5.3.8). De uiteindelijke waarde van het project hangt sterk af van de verspreiding en doorwerking van deze resultaten.
- e. Monitoring van de projectvoortgang en het eventueel bijstellen van het project. Een versterkte milieugerichtheid van projecten wordt meestal ingegeven door problemen in de uitvoeringsfase (KWAP, 6.3.8). Bovendien zijn milieu-effecten vaak moeilijk te voorspellen.

8.3. Milieu-effecten in termen van de drie milieubeleidslijnen

8.3.1. De eerste milieubeleidslijn, het voorkomen van negatieve effecten bij reguliere projecten

Er zijn door de missies weinig negatieve effecten op het milieu aangetroffen. Bij de geconstateerde uitzonderingen zijn de negatieve effecten naar verwachting betrekkelijk gering.

Deze belangrijke conclusie verdient wel enige nuancering. In de eerste plaats bestaat bij enkele projecten het gevaar dat in een latere fase negatieve milieu-effecten optreden; op deze mogelijkheid werd onvoldoende geanticipeerd. Een voorbeeld hiervan is het irrigatieprogramma in Kenya dat op termijn negatieve milieu-effecten kan hebben zoals verzouting, vervuiling door pesticiden en verlies van soortenrijkdom; zonder doeltreffende monitoring zijn zeker risico's van negatieve milieu-effecten aanwezig (6.3.8).

In de tweede plaats zijn er – buiten de groep van geselecteerde projecten voor veldonderzoek – enkele gevallen bekend waarin OS-projecten belangrijke negatieve milieu-effecten hebben. Een dergelijk project is als case-studie meegenomen door de missie in Indonesië (het Rawa Sragi project in Oost-Sumatra). Dit project houdt zich sinds 1978 bezig met landreclamatie ten behoeve van rijstbouw. Sedert 1988 wordt in het project aandacht besteed aan sociaal-economische aspecten en sedert 1986 aan de rol van vrouwen bij voedselproductie. Het project heeft een positief inkomenseffect gehad voor de lokale bevolking. Er zijn echter belangrijke negatieve milieu-effecten opgetreden. De moerasbossen in het projectgebied zijn verdwenen en daarmee de biotoop voor diverse vogels en wildsoorten. Het project heeft voorts mogelijk onherstelbare schade aangericht aan de mangrove-bossen buiten het projectgebied. Mangrove-bossen hebben een aantal belangrijke ecologische functies, zoals getijdbeheersing, lokatie voor visbroedsel en houtproductie. Mangrove-bossen vertegenwoordigen daarmee een aanzienlijke economische waarde.

Ondanks dergelijke voorbeelden, is de algemene conclusie dat projecten over het algemeen doeltreffend zijn geweest in het vermijden van negatieve milieu-effecten. Het is echter de vraag in hoeverre dit een consequentie is van de eerste milieubeleidslijn, het voorkomen van negatieve milieu-effecten bij projecten.

In ieder geval bleek uit dossierstudies dat bij de meerderheid van de milieugevoelige projecten tijdens de voorbereiding en bij de goedkeuring geen aandacht is besteed aan milieu; ook de vraag naar mogelijke negatieve milieu-effecten werd niet gesteld.

Dat er niettemin toch weinig negatieve milieu-effecten voorkomen tijdens de uitvoering heeft, zo bleek uit de veldstudies, te maken met de relatief kleine schaal van de meeste OS-projecten en met tussentijdse bijstellingen van projecten naar aanleiding van uitvoeringsproblemen en/of het milieubeleid. Soms blijkt dat bij de uitvoering van projecten milieu-aspecten vanzelfsprekend naar voren komen, ook als hierin oorspronkelijk niet is voorzien, omdat de produktiedoelstellingen van het project worden bepaald door de milieusituatie.

Aan deze bevindingen mag overigens niet de conclusie worden verbonden dat aandacht voor negatieve milieu-effecten overbodig is. Vele kleinschalige projecten te zamen kunnen wel degelijk tot significante negatieve milieu-effecten leiden.

Al met al kan worden geconcludeerd dat er weinig negatieve milieu-effecten zijn opgetreden, maar dat er niettemin slechts sprake is van een beperkte doorwerking van de eerste milieubeleidslijn.

8.3.2. *De tweede milieubeleidslijn, institutionele versterking op het gebied van milieubeheer*

Er kunnen drie aandachtsvelden voor institutionele ontwikkeling op milieugebeid worden onderscheiden:

- algemeen milieubeleid;
- beleid en beheer ten aanzien van afzonderlijke hulpbronnen (zoals water, bossen etc.);
- inbreng van milieufactoren in algemeen ontwikkelingsbeleid en sectorbeleid.

Er zijn weinig projecten die primair gericht zijn op het eerste aandachtsveld. De beide andere aandachtsvelden worden wel aangesproken door projecten. Allereerst zijn er projecten met als doelstelling institutionele ontwikkeling op terreinen die relevant zijn voor de milieuproblematiek. Dat geldt voor 14 van de 29 in het veld onderzochte projecten. Dergelijke projecten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de integratie van milieu-overwegingen in het beleid van vakministeries. In 7 van deze 14 projecten is er sprake van zo'n bijdrage; het WRAP-project in Kenya (6.3.5) kaartte bijvoorbeeld de milieurepercussies van watervoorziening aan binnen het ministerie van water.

Ten tweede zijn er projecten die hoofdzakelijk uitvoerende activiteiten ten doel hebben, maar waarin institutionele ontwikkeling op milieurelevante gebieden een neven doelstelling is van het project; dit komt eveneens in 14 van de 29 in het veld onderzochte projecten voor. Negen van deze 14 projecten besteden daadwerkelijk

aandacht aan milieu-aspecten. Bijvoorbeeld: het KWAP-project in Kenya (6.3.7) voegt aan de voorlichting van sectorale diensten voor landbouw, veeteelt en bosbouw milieurelevante componenten toe.

Dergelijke vormen van institutionele ontwikkeling op terreinen die niet onder de noemer milieubeheer vallen, maar wel degelijk relevant zijn voor het milieu, zijn geen direct gevolg van het milieubeleid. Voornoemde projecten vloeien voort uit een combinatie van twee factoren. Ten eerste is de nadruk op institutionele ontwikkeling een gevolg van algemeen ontwikkelingsbeleid. Ten tweede zijn vele terreinen van institutionele ontwikkeling, meestal zonder dat dit was voorzien, milieugevoelig.

Institutionele ontwikkeling, met name op het gebied van algemeen milieubeleid, is hoogst noodzakelijk; het is echter geen eenvoudige zaak en levert vaak pas op termijn tastbare resultaten op. Vanwege enerzijds de beperkte absorptiecapaciteit en anderzijds het grote belang van institutionele ontwikkeling is het zaak te streven naar een optimale benutting van institutionele mogelijkheden en naar aansluiting bij de belangrijkste institutionele prioriteiten. Een doeltreffende aanpak zou derhalve gebaseerd moeten zijn op een aantal ogenschijnlijk vanzelfsprekende afwegingen zoals:

- Wat zijn de belangrijkste *knelpunten* inzake institutionele ontwikkeling van milieubeheer in het betreffende land? Uit de veldmissies komen de volgende knelpunten naar voren: een beginnend milieubeleid, dat zich nog in de eerste ontwikkelingsfase bevindt (Burkina Faso en Kenya); onvoldoende gegevens en expertise voor de uitvoering van milieubeleid (Indonesië); gebrekkige integratie van milieu-overwegingen in sectorbeleid (alle landen); relatief zwakke positie van milieuministeries ten opzichte van sectorministeries (alle landen).
 - Op welke *inhoudelijke (deel)terreinen* van milieubeheer moet primair worden ingespeeld door het DGIS? Deze vraag zou voorafgaand aan de projectkeuze moeten worden beantwoord. Uit de evaluatiebevindingen blijken de volgende inhoudelijke terreinen van groot belang:
 - * integratie van milieu in macro-economische en sectorplanning;
 - * landgebruiksplanning;
 - * geïntegreerde districtsplanning.
- De meeste reguliere projecten ondervinden in dit opzicht beperkingen vanwege de binding aan een sectorministerie.
- Welke *instituten* dienen steun te ontvangen? Deze vraag zou eveneens aan de projectkeuze vooraf moeten gaan. Belangrijke vragen hierbij zijn op welke ministeries de hulp geconcentreerd moet worden en of en hoe er steun aan niet-overheidsgroepen kan worden gegeven.

De veldmissies tonen aan dat indien een project eenmaal aan een bepaald ministerie is gekoppeld, de reikwijdte van het project vaak door de rigide sectorale taakverdeling tussen ministeries wordt ingeperkt; ook al is het inzicht gegroeid

dat een intersectorale benadering is vereist. De missies geven eveneens aan dat weinig directe steun wordt verleend aan NGO's. Gebrek aan politieke bereidheid e.q. mogelijkheden bij de overheid kan een argument vormen om milieu-NGO's en partners van MFO's te steunen. Dit behelst niet per se een confrontatie met de overheid; NGO's en MFO's werken tevens in aanvulling op overheidsactiviteiten.

Uit de veldmissies blijkt de behoefte aan versterking van milieuministeries. Maar het effect hiervan zal op korte termijn gering zijn vanwege de beperkte absorptiecapaciteit en de beperkte politieke macht van milieuministeries. Voor integratie van milieu in sectoraal beleid via sectorministeries is meer ruimte. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de betreffende ministeries hiertoe daadwerkelijk bereid zijn.

Institutionele ondersteuning onderstreept de noodzaak om een goede OS-strategie voor de lange en de korte termijn uit te stippelen. Enerzijds wordt algemeen erkend dat een effectief milieubeleid voorwaarde is om structurele milieuverbeteringen te kunnen bewerkstelligen. Anderzijds is duidelijk dat beleidsformulering en -uitvoering niet op korte termijn vruchten oplevert en dat korte-termijnactiviteiten op deelterreinen – zoals in de huidige projecten reeds gebeurt – noodzakelijk zijn.

8.3.3. *De derde milieubeleidslijn, positieve milieu-interventies*

Uit de veldonderzoeken komt naar voren dat positieve milieu-interventies niet altijd aantoonbare effecten hebben voor het milieu. Bijvoorbeeld: de cursus natuurbeheer in Bogor vervult een nuttige functie voor kennisvergroting, maar besteedt onvoldoende aandacht aan de praktijkproblemen van natuurparken in Indonesië.

De veldonderzoeken geven aan dat milieubeheer succesvoller is als het milieu gezien wordt als productieve factor. Dit leidt namelijk tot een geïntegreerde aanpak die rekening houdt met de strategieën en belangen van de lokale bevolking. Bijvoorbeeld: een herbebossingsproject in een streek waar illegale houtkap niet aan banden is gelegd, komt neer op 'dweilen met de kraan open'. In dat geval zou de positieve milieu-interventie (herbebossing) gepaard moeten gaan met maatregelen om de belangrijkste oorzaken van houtkap tegen te gaan.

Een andere steeds terugkerende bevinding van de veldmissies is dat milieu-projecten niet afdoende zijn om de milieuproblematiek op te lossen.

De doeltreffendheid van milieuprojecten kan worden vergroot door middel van een goede probleemanalyse:

- Welke directe milieuproblemen kent het betreffende land?
- Hoe kunnen projecten hierop optimaal inspelen? Welke mogelijkheden bieden reguliere projecten? Welke speciale milieuprojecten moeten worden ontwikkeld? Raken deze projecten de oorzaken van de milieuproblematiek?

Deze vragen worden tot dusverre niet als regel gesteld.

De bijdrage van projecten is in het licht van dit beleidsuitgangspunt vrij beperkt geweest. Speciale projecten die primair gericht zijn op positieve milieu-interventies zijn gering in aantal (8% van het totaal aan milieugevoelige projecten); hierbij zitten relatief veel studies en planningsprojecten. Wel komen positieve interventies voor als project-onderdeel of in projecten met impliciete milieudoelstellingen (22% van de milieugevoelige projecten).

8.4. Doorwerking van het beleidsstreven naar integratie

Het centrale thema van het milieubeleid is het streven naar integratie van milieu in OS-activiteiten. Omdat verondersteld werd dat deze integratie niet vanzelfsprekend tot stand komt, is milieu in eerste instantie als apart aandachtspunt beschouwd. De aandacht voor milieu had dus een functie: deze moest leiden tot integratie.

Evenals bij andere bilaterale en bij multilaterale donoren is de *aandacht* voor milieu sterk toegenomen. Dit geldt vooral voor het algemene beleidsniveau, in iets mindere mate voor het beleid van de DGIS-programma's en in nog mindere mate voor de beleidsuitvoering (het projectniveau).

8.4.1. Milieu als aandachtspunt en het beleidsstreven naar integratie in het algemene OS-beleid

Voor 1985 werd de milieuproblematiek vooral gezien als een gevolg van ontwikkeling. Milieubeheer werd nog niet gezien, althans niet duidelijk, als een randvoorwaarde voor ontwikkeling.

Vanaf 1985 is er sprake van toenemende aandacht voor milieu en een toenemende erkenning van de samenhang tussen milieu en ontwikkeling. Milieu stelt grenzen aan ontwikkeling. Wat nog niet zo benadrukt wordt, is dat milieu tegelijkertijd het potentieel levert voor ontwikkeling (het is dus onjuist om uitsluitend over milieu als probleem te spreken). Bovendien wordt de relatie tussen economie en milieu nog onvoldoende benadrukt in het beleid tot 1990. Niettemin kan gesteld worden dat het beleid tot 1990 duidelijk blijkt geeft van een geïntegreerde visie op milieu.

8.4.2. Milieu als aandachtspunt en streven naar integratie in het beleid van DGIS-programma's

Het voormalige programma Energie en Ecologie (PE-c) kon worden aangemerkt als het enige (beperkte) milieuprogramma met directe uitvoeringsmogelijkheden, hoofdzakelijk van katalyserende en innoverende projecten. Het beleidsstreven

naar integratie heeft ertoe geleid dat uitvoerende activiteiten op milieugebied primair onder de overige programma's vallen. Het is derhalve van groot belang dat het beleid van deze programma's, dat immers bepalend is voor de selectie en de aard van de onder deze programma's vallende projecten, ruimte biedt voor milieu-aandacht (als eerste stap) en voor een geïntegreerde aanpak van de milieuproblematiek.

In het beleid van het Landen- en regioprogramma en het beleid van de sectorprogramma's is sprake van een toenemende aandacht voor milieu. Alleen het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling loopt enigszins achter bij dit algemene beeld. De toegenomen aandacht voor milieu heeft echter niet of slechts ten dele geleid tot een geïntegreerde benadering van de milieuproblematiek in het beleid van de programma's.

Het beleid van het Landen- en regioprogramma krijgt vorm in de landen- en regiobeleidsdocumenten. In die documenten wordt, met uitzondering van die voor de Sahel en de Andes, milieu niet beschouwd als één der randvoorwaarden bij de opstelling van het gehele landen/regioprogramma. Ook in het beleid van het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling ontbreekt een geïntegreerde benadering van de milieuproblematiek, terwijl de industrialisatie een niet te onderschatten mogelijkheid is voor het verlichten van de druk op het milieu door overexploitatie in de landbouw.¹

De aandacht voor milieu binnen het beleid van het sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek lijkt een doelstelling op zich en is losgekoppeld van het streven naar integratie. Het sectorbeleid vergt geen analyse van de milieuproblematiek; de vraag naar de samenhang tussen milieu en andere aspecten van ontwikkeling wordt bij de beleidsuitvoering slechts ten dele gesteld en wel voor zover deze voortvloeit uit het gekozen onderzoeksonderwerp. Zo wordt bij een onderzoeksproject naar verbetering van voedingsgewassen in Mozambique *aandacht* besteed aan de milieu-aspecten. Dat gebeurt vanuit de vaktechnische invalshoek van het onderzoek, vanuit het vraagstuk naar voedingsgewassen; in de dus slechts ten dele geïntegreerde analyse wordt de samenhang tussen voedingsgewassen en milieu gezien. Het doel van verbetering van de voedingsgewassen, namelijk stimuleren van de veeteeltproductie, wordt niet in de analyse betrokken. Een meer geïntegreerde analyse zou onder meer tot de afweging geleid hebben of verbetering van veeteeltproductie, gegeven de economische voordelen, ook ecologisch verantwoord is.

Deze vraagstelling, die gerecentreerd vanuit de milieusituatie in Mozambique uiterst relevant is, en die milieu als randvoorwaarde voor ontwikkeling beschouwt, gaat dus verder dan de vaktechnische invalshoek van voedingsgewassen. Zo'n

1. Een nog meer voor de hand liggend verband tussen milieu en industrieprojecten betreft de vervuiling, maar aandacht daarvoor vereist geen geïntegreerde benadering van de milieuproblematiek.

vraagstelling zou wel voortvloeien uit een onderzoeksbeleid dat milieu als een der *uitgangspunten* stelt, niet uit een onderzoeksbeleid dat milieu als *aandachtspunt* hanteert.

Hetzelfde geldt voor het voormalige sectorprogramma Plattelandsontwikkeling (afgezien van het PL-c-programma). In de richtlijnen voor operationalisering van dit sectorprogramma (1986) wordt gesteld dat de activiteiten dienen bij te dragen aan verbetering van de positie van economisch en sociaal achtergestelde groepen.

Na een opsomming van de middelen om deze doelstelling te bereiken komt ook aandacht voor milieu aan bod: "gewaakt dient te worden voor activiteiten die leiden tot onaanvaardbare schade aan het natuurlijk milieu en tot uitputting van energiebronnen". Men kan dit een defensief beleid noemen; milieu is een *aandachtspunt* voor zover het de afgeleide doelstellingen als het scheppen van werkgelegenheid en het verbeteren van inkomens of zelfvoorziening raakt; milieuverbetering wordt niet gezien als een middel tot verbetering van de positie van economisch en sociaal achtergestelde groepen.

8.4.3. *Milieu als aandachtspunt en het beleidsstreven naar integratie in de beleidsuitvoering (het projectniveau)*

Uit de bespreking van de doorwerking van de drie milieubeleidslijnen (paragraaf 8.3.1) bleek dat de aandacht voor milieu beperkt is gebleven. Hier wordt nader ingegaan op de kwaliteit van de aandacht voor milieu. Als er sprake is van aandacht voor milieu, geschiedt dat dan op een geïntegreerde wijze?

Een basisvoorwaarde voor een project waarin milieuproblemen worden aangepakt in samenhang met andere voor deze problematiek relevante ontwikkelingsprocessen is een geïntegreerde analyse van die milieuproblematiek. Een dergelijke analyse vindt slechts in een minderheid van de projecten plaats. Dit kan ertoe leiden dat een project bezig is met niet meer dan symptoombestrijding of dat een milieuprobleem wordt afgewenteld op een andere sector (zie paragraaf 8.2). Als herbebossing om de brandhoutschaarste te verlichten ten koste gaat van de weidegronden van nomaden, die daardoor gedwongen worden tot overexploitatie van de resterende weidegronden, wordt met de oplossing van het ene milieuprobleem een ander milieuprobleem veroorzaakt.

Een geïntegreerde analyse van de milieuproblematiek behoeft overigens niet altijd te leiden tot een geïntegreerd project. Zo'n analyse is wel altijd nodig om te kunnen bepalen of een sectorale aanpak vanuit een milieu-optiek de beste oplossing is.

Integratie op projectniveau vindt hoofdzakelijk plaats vanuit een defensief perspectief. Milieu-aandacht wordt van belang indien er problemen verwacht worden of daadwerkelijk optreden bij de uitvoering. Hiermee blijven de positieve beïnvloedingsmogelijkheden, die volledige integratie zou bieden, onbenut.

Deze lijn van handelen is in overeenstemming met het beleid van de DGIS-programma's (8.4.2) waarin milieu een toegevoegd aandachtspunt is, niet één van de uitgangspunten.

8.5. Oorzaken van de beperkte doorwerking van het milieubeleid

Het milieubeleid is in veel opzichten nog te nieuw om volledige doorwerking te mogen verwachten. Daarbij komt dat de ontwikkeling van milieubeleid en die van het beleidsondersteunend instrumentarium niet synchroon verlopen. De beleidscontouren zijn in 1986 duidelijk geworden en in 1987 uitgewerkt; het beleidsinstrumentarium is pas recent ontwikkeld (milieutoets), van matige, maar beter wordende kwaliteit (milieuparagrafen in landenbeleidsdocumenten) of onvoldoende in aantal (milieuproficiën); dit zal worden toegelicht in het volgende hoofdstuk.

Het milieubeleid is onvoldoende bekend bij medewerkers van het DGIS, ambassadeurs en projectdeskundigen in het veld. Deze factor is van groot belang omdat het milieubeleid voor de uitvoering in belangrijke mate afhankelijk is van bestaande programma's. De beperkte bekendheid werd aanvankelijk mede veroorzaakt door de terughoudendheid bij DGIS-medewerkers ten opzichte van 'alweer een nieuw thema'; hierin is recent duidelijk verbetering opgetreden. De noodzaak van aandacht voor milieu wordt steeds vaker erkend.

Niet alleen de doorwerking van milieu als aandachtspunt was gering; ook het beleidsstreven naar integratie werd beperkt uitgevoerd. Dat heeft vooral te maken met enkele in hoofdstuk 10 nader te bespreken lacunes in de beleidsformule:

- het ook in dit hoofdstuk al genoemde defensieve karakter van de milieu-aandacht in het beleid van DGIS-programma's;
- de drie milieubeleidslijnen kunnen slechts in beperkte mate bijdragen aan integratie;
- de beleidsuitwerking is vooral gericht op projectniveau.

8.6. Verantwoord milieubeheer en armoedebestrijding op projectniveau

Hoofddoelstelling van het Nederlandse OS-beleid is structurele armoedebestrijding; het milieubeleid is een middel om deze hoofddoelstelling te bereiken. Beleidshalve wordt stilzwijgend aangenomen dat milieubeheer en armoedebestrijding in elkaars verlengde liggen.

Er zijn projecten waarbij milieubeheer en inkomensverbetering samengaan. De onderzochte projecten tonen echter aan dat dit zeker niet altijd het geval is. Projecten zijn derhalve niet automatisch doeltreffend op het gebied van milieubeheer en armoedebestrijding. Er werden vooral conflicten aangetroffen op de korte termijn. In Burkina Faso bestaat bij vrijwel alle projecten grote spanning tussen

armoede en milieugebruik. Ook in Kenya en Indonesië werden bij enkele projecten conflicten aangetroffen. In Kenya dient het WRAP-project als voorbeeld omdat ter voorkoming van verdere draagkrachtoverschrijding het aanleggen van nieuwe waterbronnen in grote delen van het district Samburu moet worden ontraden, wat dus ten koste gaat van de veeteeltproductie. In Indonesië traden conflicten op bij het Rawa Sragi project (armoedebestrijding ten koste van mangrove-bossen), bij REDEP (bevorderen van alternatieven van brandhout die een extra beslag op het inkomen legden) en bij het SECM-project (strikte naleving van het parkbeheer ontnemt de lokale bevolking inkomensgenererende activiteiten).

Het IPM-project toont echter aan dat armoedebestrijding en verantwoord milieugebruik wel degelijk kunnen samengaan. De voorlopige gegevens suggereren immers dat minder pesticidengebruik tot een inkomensstijging van boeren leidt (er is evenwel meer onderzoek nodig om algemene conclusies te kunnen trekken).

8.7. Samenvatting

Milieu-effecten zijn moeilijk aantoonbaar gebleken. Dit kan een belemmering vormen voor doorwerking van het milieubeleid.

Projectenkenmerken die mede bepalend zijn voor de milieu-effecten hebben voor een deel te maken met algemeen OS-beleid: de duur van de projecten, aansluiting bij behoeften van (specifieke) bevolkingsgroepen, relatieve kleinschaligheid, aansluiting bij het beleid van het ontvangende land, een flexibele aanpak en monitoring. Een betere probleemanalyse, gericht op de achterliggende oorzaken van de milieuproblemen, op de projectomgeving, de macro-context en het beleid van het ontvangende land, is van groot belang om wezenlijke bijdragen van projecten aan het milieu mogelijk te maken.

Het milieubeleid tot 1990 heeft ertoe bijgedragen dat milieu een steeds belangrijker punt van aandacht is geworden, maar de aandacht voor milieu heeft slechts in beperkte mate geleid tot integratie. Dat geldt niet voor het algemene OS-beleid, wel voor het daarvan afgeleide beleid van DGIS-programma's. Milieu wordt in het beleid van deze programma's een punt van aandacht, maar blijft ondergeschikt aan de overige beleidsuitgangspunten.

De milieubeleidslijnen hebben een beperkte invloed gehad. Dat geldt ook voor de eerste milieubeleidslijn, het voorkomen van negatieve milieu-effecten bij projecten. Toch zijn er weinig negatieve milieu-effecten geconstateerd, hetgeen te verklaren is uit algemene kenmerken van projecten en omdat productieve projectdoelstellingen in sommige gevallen onvermijdelijk met milieuproblemen te maken krijgen. De tweede milieubeleidslijn, institutionele ontwikkeling op milieugebied, is niet actief nagestreefd. Projecten die het gevolg zijn van de derde beleidslijn, positieve interventies, vormen een gering aandeel van het projectenpakket.

Projecten met positieve milieu-effecten dragen niet per definitie bij aan armoedebestrijding.

Dat de aandacht voor milieu, hoewel aanzienlijk toegenomen, toch nog niet algemeen is in 1990, heeft vooral te maken met het recente karakter van het milieubeleid. Dat het beleidsstreven naar integratie beperkt van de grond gekomen is heeft vooral te maken met in hoofdstuk 10 te bespreken lacunes in de beleidsformule.

Hoofdstuk 9 De beleidsondersteunende maatregelen

De analyse van beleidsondersteunende maatregelen kwam reeds in hoofdstuk 7.3 aan de orde (en wordt uitvoeriger beschreven in bijlage 5). In dit hoofdstuk worden bij die op basis van een dossierstudie uitgevoerde analyse, ook de veldbevindingen betrokken. Dat leidt soms tot andere accenten voor wat betreft de functie van de instrumenten.

9.1. De beleidsinstrumenten

9.1.1. Milieuprofielen

Over de actuele effectiviteit en doelmatigheid van de milieuprofielen kan nog geen goed beeld worden verkregen. De meeste van de acht reeds vervaardigde profielen zijn daarvoor nog te recent. De betekenis van het milieuprofiel van West-Java kon al wel worden vastgesteld. De bevindingen daaromtrent, beschreven in hoofdstuk 5.3.2, komen overeen met de kritiek op de te verwachten betekenis van de milieuprofielen op basis van de dossierstudie.

Op enkele punten is kritiek op de inhoud van de profielen mogelijk, maar de geconstateerde tekortkomingen (bijlage 5), bijvoorbeeld een te gedateerde informatie, kunnen worden ondervangen door goede richtlijnen en uitvoering; er is bij de meest recente profielen trouwens verbetering in kwaliteit waarneembaar.

Een tweede punt van kritiek is dat de milieuprofielen te zeer uiteenlopende functies hebben, en geen van deze functies optimaal vervullen. Voor milieubewustwording van ambtenaren zijn de profielen te gedetailleerd, als richtinggevend instrument voor het OS-beleid zijn ze te algemeen en voor beleidsondersteuning in ontvangende landen zijn ze te weinig geïntegreerd in het regionaal bestuur. Milieuprofielen zullen naar verwachting aan meerdere functies enigszins, doch aan geen der functies optimaal voldoen.

Veldbevindingen tonen het belang aan van institutionele ontwikkeling. Daarom lijkt de keuze voor deze functie van het milieuprofiel, beleidsondersteuning in het ontvangende land, opportuun.

Ten derde is er geen sprake van een formele koppeling van het milieuprofiel aan andere instrumenten. Als gekozen wordt voor de functie van beleidsondersteuning van het OS-milieubeleid, ligt een koppeling tussen het milieuprofiel en het landenbeleidsdocument voor de hand. Als gekozen zou worden voor de functie van institutionele versterking lijkt een koppeling van het milieuprofiel aan andere projecten op het gebied van institutionele ontwikkeling opportuun. Het milieuprofiel van West-Java werd niet benut voor het opstellen van het landenbeleidsdocument van het DGIS. Een mogelijkheid het profiel te benutten bij het ondersteunen van een regionaal planningsprogramma in Indonesië verdween toen dit project niet werd voortgezet.

Veldbevindingen wijzen op de noodzaak tot donorcoördinatie, met name ook voor het opstellen van profielen. In Kenya bleken drie donoren bezig met regionale of districtsprofielen (het DGIS niet). Er is in formele zin weliswaar sprake van coördinatie door de daarvoor aangewezen overheidsdienst (NES; 6.2.1), maar in feite vindt er geen onderlinge afstemming plaats van inhoud, werkwijze en functie.

De vraag of een milieuprofiel met beperkte functies en een duidelijke koppeling aan andere instrumenten of programma's een effectief middel zou kunnen zijn, dient positief te worden beantwoord. De onderhavige evaluatie benadrukt het belang van:

- een brede analyse van de oorzaken van de milieuproblematiek in de regio;
- het baseren van de keuze en opzet van interventies op zo'n analyse;
- het versterken van planning van ontvangende overheid, ook op districts- of regioniveau.

Milieuprofielen die een formeel basisdocument worden voor planning en uitvoering van ontvangende overheden, kunnen een functioneel instrument zijn voor de uitvoering van het OS-milieubeleid op districts- of regionaal niveau.

9.1.2. Milieuparagrafen in landen- en regiobeleidsdocumenten

De milieuparagraaf in landenbeleidsdocumenten is een geschikt instrument gebleken om aandacht voor het milieu te bewerkstelligen, niet om deze aandacht te integreren in reguliere ontwikkelingssamenwerking. Wel valt er enige kwalitatieve verbetering te bespeuren in de milieuparagrafen. Er bestaan voorts duidelijk verschillen per land en regio (bijlage 5).

Het potentieel van het instrument blijkt uit het feit dat een hoogwaardiger milieuparagraaf positief doorwerkt in instructies van het bestedingsoverleg en in de keuze voor projecten. Het omgekeerde geldt echter niet: het landenbeleidsdocument van Kenya schiet vanuit milieuoptiek gezien te kort; het landenprogramma niet.

De landen- en regiobeleidsdocumenten kunnen functioneel zijn voor doorwerking van het milieubeleid als deze inhouden:

- een analyse van de milieuproblematiek in samenhang met de macro-economische, bestuurlijke en politieke situatie in een land/regio, in de algemene analyse, niet in een aparte 'milieuparagraaf';
- keuze van sectoren, projecten, programma's op basis van deze analyse;
- waar nodig, verwijzing naar milieuprofielen voor nadere uitwerking van projecten en programma's in een bepaalde regio.

Deze stellingname vloeit niet alleen logisch voort uit het beleidsvoornemen tot integratie, ook uit de volgende evaluatiebevindingen:

- het ontbreken van tenminste een geïntegreerde analyse van de milieuproblematiek op nationale schaal kan leiden tot een keuze van sectoren of projecten die de oorzaken van de milieuproblematiek niet raken (hoofdstuk 4.6).
- het ontbreken van een geïntegreerde analyse van de milieuproblematiek kan leiden tot een minder opportune prioriteitsstelling voor wat betreft het type interventies (bijvoorbeeld: institutionele ontwikkeling kan effectiever zijn dan directe uitvoering).

9.1.3. *Milieutoetsing*

De feitelijke doelmatigheid van dit instrument, dat pas recent werd ingevoerd, kan nog niet worden vastgesteld.

Het is buiten kijf dat een vorm van milieutoetsing noodzakelijk is. Het feit dat er in de onderhavige evaluatie weinig negatieve milieu-effecten bij de onderzochte projecten werden geconstateerd doet daar niets aan af. In de eerste plaats, zoals eerder gesteld zouden de uitkomsten wellicht anders zijn geweest als grootschalige projecten zouden zijn onderzocht. In de tweede plaats, al zouden weinig projecten van het veldonderzoek zonder meer zijn afgewezen bij toepassing van een milieutoets, projecten zouden wel zijn aangepast of een andere oriëntatie hebben gekregen. Bijvoorbeeld:

- keuze van een meer geschikte lokatie (Cidurian-project in Indonesië, 5.3.5);
- verruiming van het project (Rawa Sragi project in Indonesië, 5.4.1);
- aanpassing van activiteiten (meer aandacht voor bodemuitputting bij het vee-veeltproject in Kenya, 6.3.9).

De huidige milieutoets heeft (nog) een beperkte reikwijdte. De toets is gericht op projecten, niet op programma's als bijvoorbeeld betalingsbalanssteun. Daarnaast is de toets in hoofdzaak gericht op het voorkomen van negatieve milieu-effecten, niet op de volgens de onderhavige evaluatie cruciale vraag naar optimale benutting van natuurlijke hulpbronnen.

Er zal veel afhangen van de kwaliteit en breedte van de toetsing. Een beperkte analyse van het 'zero grazing' project NDDP in Kenya (6.3.9), waarbij alleen gelet wordt op directe negatieve milieu-effecten, zou zelfs tot afkeuring van het projectvoorstel hebben kunnen leiden. Een brede analyse, waarbij naar de optimale benutting van natuurlijke hulpbronnen wordt gekeken, zou geleid hebben tot de conclusie dat dit projectvoorstel op lange termijn een (deel)oplossing kan betekenen voor de milieuproblematiek, ondanks de negatieve milieu-effecten op korte termijn.

De doelmatigheid van de toets wordt eveneens bepaald door de daarop volgende besluitvorming, waarbij immers uiteenlopende aspecten en belangen worden en moeten worden afgewogen. Zo wordt de milieutoets in Indonesië meegenomen in de besluitvorming naast een financieel-economische en technologische afweging. Milieu-overwegingen worden in de besluitvorming in de huidige praktijk nog vaak als secundair beschouwd. Maar zelfs een harde opstelling van een donor – in geval van negatieve milieu-effecten geen goedkeuring – zal in de praktijk op problemen stuiten. Vanuit de optiek van armoedebestrijding kan zich sowieso de vraag voordoen: negatieve effecten ten bate van wat voor wie? De onderhavige evaluatie toont aan dat armoedebestrijding en milieubeheer weliswaar vaak, maar niet altijd complementair zijn.

Een en ander is geen reden af te zien van een toets, integendeel. Donoren, ontvangende overheden en doelgroepen kunnen erbij gebaat zijn dat de consequenties van de keuze voor een bepaald project duidelijk worden. Genoemde complicaties tonen wel aan dat een milieutoets een brede analyse vereist, die verder gaat dan het constateren van negatieve milieu-effecten.

Ook bij de milieutoets is aansluiting op toetsingsprocedures van ontvangende landen van belang. Procedurele en inhoudelijke afstemming van de DGIS-toets op milieu-effectrapportage van ontvangende landen zou de doelmatigheid voor het DGIS en het ontvangende land kunnen vergroten, en zou bijdragen aan institutionele versterking van milieubeheer van de ontvangende landen.

Ten slotte hangt de uitvoeringsmogelijkheid en doelmatigheid van de milieutoets af van de samenhang met het overige instrumentarium. In bijvoorbeeld het volgende mogelijke scenario zouden veel van de genoemde problematische aspecten van (veel) minder gewicht worden.

1. De keuze van de vanuit een milieu-optiek meest relevante sectoren, regio en type van interventies (projecten, programma's, institutionele ondersteuning) vloeit voort uit een landen/regiobeleidsdocument, waarin milieu-aspecten als randvoorwaarde worden beschouwd en uitgegaan wordt van het bestuurlijk draagvlak en (prioriteiten in) de milieuproblematiek. Dat verkleint de kans op een keuze voor projecten die weliswaar geen negatieve, of zelfs positieve, milieu-effecten hebben, maar in het licht van de cruciale milieuproblemen weinig zoden aan de dijk zetten. Daarmee vermindert het bezwaar dat een MER

pas start na de keuze van een project en deze keuze niet kritisch nagaat vanuit een milieu-optiek.

2. Het milieuprofiel bevat de informatie over een gebied waarin DGIS-interventies geconcentreerd zijn. In deze profielen wordt de samenhang aangegeven tussen de milieuproblematiek en andere, deze bepalende en daaruit voortvloeiende, fenomenen. Daarmee vervalt het probleem dat de MER ten opzichte van de omvang van het project een te omvangrijke studie zou kunnen zijn; de meest relevante gegevens zijn al beschikbaar.
3. Het milieuprofiel is of wordt geïntegreerd in de regionale of districtsplanning van de ontvangende overheid. Daarmee wordt de besluitvorming naar aanleiding van de resultaten van een MER doelmatiger en wordt de kans op duurzame interventies groter.
4. De MER wordt in dit ideaaltypische scenario:
 - beter uitvoerbaar;
 - een op projectopzet gerichte uitwerking van reeds bestaande gegevens;
 - een instrument dat behalve voor besluitvorming ook functioneel kan worden voor institutionele ontwikkeling.

9.2. De DGIS-organisatie

9.2.1. Milieu-advisering

Het is moeilijk de effectiviteit van de interne advisering precies vast te stellen; de preventieve werking van milieu-advisering en informele adviezen is niet na te gaan. De milieu-advisering werd beperkt door drie factoren.

Ten eerste: de menskracht was zeer gering in verhouding tot de behoeften op het gebied van beleidsontwikkeling en uitvoering in DGIS-programma's. Keuzen waren onvermijdelijk. Dit heeft geleid tot nadruk op projectadvisering, op het bevorderen van het milieubewustzijn binnen het DGIS, en op de ontwikkeling van milieuprofielen en milieutoetsen. Minder nadruk werd gelegd op verdergaande beleidsontwikkeling en de landenbeleidsdocumenten. De nadruk bij projectadvisering lag voorts op het terrein van milieuprojecten; advisering van de meeste 'reguliere' projecten die wel relevant zijn voor het milieu werd gedaan door niet-ecologen. De ecologen beoordeelden met name de milieuprojecten op het gebied van bosbouw, energie en landdegradatie. Slechts in een beperkt aantal gevallen waarin de relatie met milieu duidelijk was, hebben de overige deskundigen van DST/TA overleg gezocht met de ecologen. Of deze beperkte advisering door niet-ecologen negatieve consequenties heeft gehad kan niet systematisch worden nagegaan.

Ten tweede: de formele bevoegdheden zijn beperkt. Beperkingen betreffen met name beleidsadvisering, waar de noodzaak tot inschakeling van DST/TA ontbreekt en de status van advisering onduidelijk is. Formeel geldt hetzelfde voor projecten

van sectorprogramma's, waar advisering niet verplicht is (in de praktijk soms wel gebruikelijk).

Ten derde, de inhoudelijke expertise is beperkt. De 'in-house' milieu-expertise is lange tijd gericht geweest op een beperkt terrein, te weten bosbouw, energie en bodemerosie. Het is aannemelijk dat dit ten koste is gegaan van aandacht voor andere milieu-aspecten (bijvoorbeeld vervuiling).

De genoemde beperkingen hebben geleid tot een nadruk op sectorale milieu-aandacht ten koste van integratiedoelinden, waarvoor meer betrokkenheid bij beleidsontwikkeling en bijvoorbeeld landenbeleidsdocumenten nodig geweest zou zijn. De ecologen van DST/TA hebben wel bereikt bij het stimuleren van milieu als aandachtspunt, bij het ontwerpen van specifieke milieu-initiatieven en -projecten, bij het adviseren ten aanzien van milieu-interventies met betrekking tot internationale organisaties en bij het ontwikkelen van een instrumentarium. Daarbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat in 1984/1985 het – veel meer dan nu – noodzakelijk was om milieu als sector en thema op de DGIS-kaart te krijgen; de aanvankelijke nadruk op milieu als aandachtspunt was een noodzakelijke eerste stap.

Externe advisering en de ontwikkelde netwerken zijn instrumenteel geweest in het opvangen van de beperkte menskracht en expertise van DST/TA. Vanuit deze optiek heeft de combinatie van interne en externe milieu-advisering de effectiviteit van advisering vergroot. Het onderzoek heeft geen oordeel kunnen vormen over de kwaliteit van externe advisering. Er zijn wel aanwijzingen dat een belangrijk voordeel van externe advisering, de continuïteit, tegelijkertijd een nadeel in zou kunnen houden, namelijk een vermindering van onafhankelijkheid. Dit nadeel lijkt echter beheersmatig niet onoverkomelijk.

9.2.2. *Themadagen milieu*

De themadagen milieu vervullen een nuttige functie als introductie in de milieu-problematiek in relatie tot ontwikkelingssamenwerking en als kennismaking met het DGIS-milieubeleid. De aandacht voor milieu neemt toe evenals de milieubewustwording. Dit zijn echter slechts eerste stappen. Ze zijn noodzakelijk maar niet voldoende om diepgaander milieu-expertise binnen de DGIS-organisatie te creëren en om het milieubeleid in DGIS-programma's te laten penetreren.

De doelmatigheid van de huidige themadagen wordt beperkt door drie factoren:

1. inhoudelijke reikwijdte: de diepgang is noodzakelijk beperkt;
2. capaciteit en doorwerking: de capaciteit is onvoldoende; er zijn weinig mogelijkheden voor 'opfrissing' van milieukennis;
3. verlies aan kennis vanwege overplaatsingen naar posten waar deze kennis niet of minder relevant is.

Dit betekent dat veel bureaus afhankelijk zijn van technische milieu-advisering van DST/TA. Een enkel bureau (India) heeft een afzonderlijke adviescommissie ingesteld. Er kon onvoldoende informatie worden ingewonnen om de voor- en nadelen te kunnen afwegen van een afzonderlijke adviescommissie verbonden aan een landenprogramma.

9.2.3. Milieusectorspecialisten

Ook wat betreft de milieusectorspecialisten moet bij gebrek aan evaluatiemateriaal worden volstaan met een verwijzing naar enkele punten waar een milieusector-specialist verbetering in kan aanbrengen of een bijdrage aan kan leveren, althans op papier:

- het milieubeleid bevat tot nu toe slechts één instrument voor de analyse van de milieuproblematiek in ontvangende landen (het milieuprofiel);
- het bevorderen van milieu-overwegingen bij reguliere projecten kan het meest effectief geschieden bij de identificatie van projecten;
- in het landenbeleidsdocument is meer sprake van sectorale dan van thematische aandacht voor milieu;
- institutionele ontwikkeling vergt een actieve identificatie;
- donorcoördinatie vergt een intensieve inspanning.

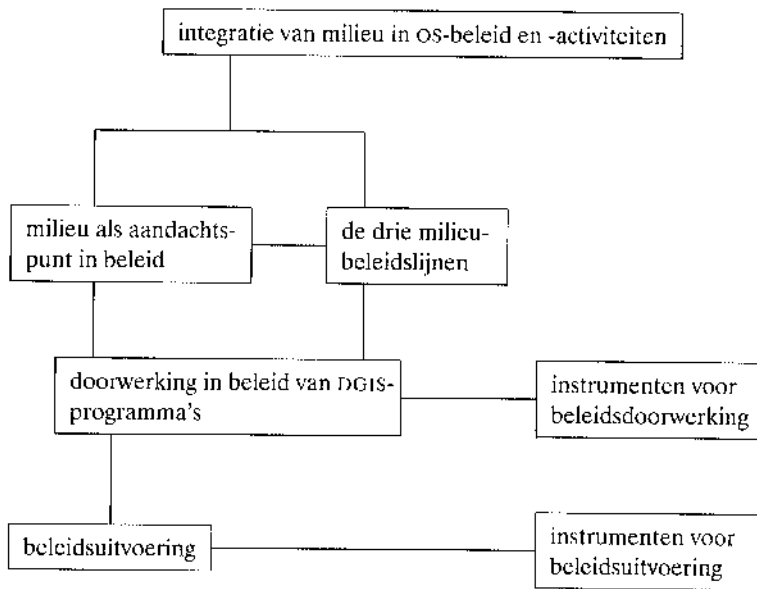
9.2.4. Het programma *Energie en Ecologie (PL-c)*

Als enige direct uitvoerend 'milieukanaal' heeft PL-c een belangrijke functie gehad voor het uitvoeren van positieve milieu-interventies en bij het tot stand komen van milieustudies, inclusief milieuprofielen. In dit opzicht kan PL-c in feite worden gezien als de door CECOS voorgestane aparte begrotingsallocatie voor milieu-projecten.

Andere programma's hebben relatief weinig specifieke activiteiten op milieugebied ontplooid. Het onderzoek heeft niet kunnen vaststellen in welke mate PL-c tot extra activiteiten op het gebied van milieu heeft geleid. Wel werd vastgesteld dat PL-c een aanvullende functie vervult indien het kasplafond van het landenprogramma reeds is bereikt.

9.3. De samenhang tussen de beleidsondersteunende maatregelen en de beleidsuitvoering

Geconstateerd werd dat de verschillende onderdelen van het instrumentarium ongelijktijdig en met vertraging ontwikkeld zijn. Hierdoor is het beperkt mogelijk de samenhang tussen de instrumenten in de praktijk te beoordelen. Opmerkingen over het pakket aan maatregelen dragen dus een voorlopig en onvolledig karakter.



Figuur 9.1: *De samenhang tussen het milieubeleid en de beleidsondersteunende instrumenten*

Afgezien van het sectorprogramma PI-c, dat als uitvoerend programma wezenlijk verschilt van de overige maatregelen, hebben de beleidsinstrumenten drie typen van functies:

1. Doorwerking van het milieubeleid in DGIS-programma's (zie figuur 9.1). Tot deze categorie behoren in principe de milieuprofielen, de milieuparagraaf in het landen/rcgiobeleidsdocument en milieu-advisering.
2. Beleidsuitvoering op projectniveau; hieronder vallen milieutoetsing en milieu-advisering bij projecten. Projectadvisering heeft een beperkte reikwijdte: voormalige sectorprogramma's hadden geen verplichting advies van DST/TA in te winnen (in de praktijk gebeurt dit alleen voor projectvoorstellen die duidelijk een milieucomponent hebben).
3. Organisatorische maatregelen om het milieubewustzijn binnen het DGIS-apparaat te vergroten en de uitvoering van de andere functies te ondersteunen: aanstelling ecoloog, een cursus inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking en aanstelling van milieusectorspecialisten bij ambassades.

Het pakket maatregelen is in hoofdzaak gericht geweest op de tweede en de derde functie, en in mindere mate op de eerste functie. Milieu-advisering heeft de nadruk gelegd op projecten; de rol van advisering bij beleidszaken is beperkt gebleven. Beleidsondersteuning aan sectorprogramma's is daarmee afhankelijk geworden van de doorwerking van de milieucursus en van een ad hoc betrokkenheid van

DST/TA. Dit is een wankelende basis voor een doelmatige doorwerking van het milieubeleid, te meer daar de verplichting tot een milieuparagraaf ontbreekt in het geval van sectordocumenten.

De aansluiting bij de milieuproblematiek van de ontvangende landen heeft eveneens een smalle basis. Deze is namelijk afhankelijk van de landenbeleidsdocumenten, de milieuprofielen en van advisering. De keuze voor *regionale* milieuprofielen heeft in dit opzicht als nadeel dat slechts delen van de milieu- en ontwikkelingsproblematiek worden geïnventariseerd. Daarbij komt dat de milieuprofielen geen expliciete terugkoppeling kennen naar de beleidsuitgangspunten. Dit laatste geldt ook voor de milieuparagrafen, die bovendien, op enkele uitzonderingen na, niet ingaan op belangrijke vragen als de keuze van sectoren en het projectenpakket.

Over de reikwijdte van het pakket maatregelen kan worden gesteld dat het ondersteunend instrumentarium hoofdzakelijk gericht is op één van de drie beleidslijnen, het voorkomen van negatieve effecten, en op één der hulpvormen, namelijk projecten.

Het pakket maatregelen heeft weliswaar bijgedragen aan een duidelijke toename van de milieu-aandacht binnen ontwikkelingssamenwerking, maar het is onvoldoende om milieu te integreren in sector- en landenprogramma's, of om tot een evenwichtige uitwerking van de beleidslijnen te leiden.

Een kanttekening bij het pakket van instrumenten die reeds ter sprake kwam bij de bespreking van de afzonderlijke instrumenten betreft het gebrek aan samenhang tussen enkele van deze instrumenten. De milieu-aandacht in het landenbeleidsdocument, de milieuprofielen en de milieutoets krijgt veel meerwaarde als er een koppeling tussen deze instrumenten plaatsvindt en aangesloten wordt bij het beleid van ontvangende landen.

9.4. Samenvatting

De effectiviteit van beleidsondersteunende instrumenten kan slechts in voorlopige zin worden vastgesteld; enkele instrumenten zijn nog in ontwikkeling, andere worden pas sinds kort gebruikt. Vastgesteld werd dat de instrumenten van belang zijn geweest om 'milieu als aandachtspunt' te bevorderen, maar nog slechts ten dele voldoen aan de meer kwalitatieve beleidsvereisten van integratie. De geringe menskracht voor milieubeleid heeft de doorwerking in reguliere programma's en projecten beperkt.

Inhoudelijk ontbreekt een instrument ter bevordering van beleidsmatige milieu-aandacht binnen sectorprogramma's. Voor het overige lijken de instrumenten in potentie adequaat mits inhoudelijke verbeteringen en een onderlinge samenhang worden bereikt. Het beleidsvoornemen integratie vereist een bredere en diepgaander benadering, met name op het punt van de analyse van de milieuproblematiek

in ontvangende landen. De onderlinge samenhang tussen de instrumenten zou niet alleen de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten, maar ook de doelmatigheid vergroten.

Als duurzame ontwikkeling, het beleidsuitgangspunt van de recente OS-nota 'Een wereld van verschil', geoperationaliseerd wordt, stelt dat extra inhoudelijke eisen aan het instrumentarium, en dient een verschuiving plaats te vinden van toetsing op projectniveau naar analyse op meso/macro-beleidsniveau. Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 11.

Hoofdstuk 10 De analyse van de formule en de reikwijdte van het milieubeleid tot 1990

In de snelle ontwikkeling van het milieubeleid werd de milieuproblematiek in een steeds breder perspectief geplaatst. Dat is, gegeven de aard van de milieuproblematiek, een goede zaak. Niettemin is het geëvalueerde milieubeleid tot 1990 van beperkte betekenis voor het milieu geweest. Dit heeft twee belangrijke oorzaken. Ten eerste, de onvolledige doorwerking van het milieubeleid. In hoofdstuk 8 werd gesteld dat dit te maken heeft met het vrij recente karakter van het milieubeleid, waardoor volledige doorwerking van het milieubeleid nauwelijks verwacht mag worden. Dit hoofdstuk gaat nader in op de tweede oorzaak: de aard van het milieubeleid. Zelfs al had het milieubeleid volledig doorgewerkt, dan nog zou het onvoldoende hebben kunnen bijdragen aan de oplossing van de milieuproblematiek. Dit is het gevolg van lacunes in de beleidsformule (paragraaf 1) en hangt ook samen met enkele factoren in ontwikkelingslanden die de reikwijdte van het milieubeleid bepalen (paragraaf 2).

Strikt geredeneerd kan de betekenis van het milieubeleid niet worden vastgesteld omdat het normatieve begrip 'verantwoord milieubeheer' nimmer is gespecificeerd. Welke natuurlijke hulpbronnen en ecosystemen dienen bewaard te blijven? In welke gevallen zijn milieuveranderingen toelaatbaar en hoe dienen deze te worden gestuurd? Juist in ontwikkelingslanden is een nadere invulling van 'verantwoord milieubeheer' van groot belang omdat het milieu zo sterk onder druk staat. Zoals eerder in hoofdstuk 2 werd aangegeven, is het niet de taak van deze evaluatie normen te stellen dan wel een normatieve invulling van verantwoord milieubeheer te geven. Wel wordt geconstateerd dat het begrip als beleidsdoelstelling pas optimaal kan functioneren indien het nader wordt uitgewerkt; daarbij kunnen overigens fricties rijzen met de ontwikkelingslanden. Uit de evaluatie komt naar voren dat, bij gebrek aan een dergelijke uitwerking, de interpretatie in feite beperkter (en realistischer) is geweest, namelijk: *verbetering van milieubeheer*. Deze paragraaf gaat verder uit van de beperkte interpretatie van de doelstelling. Daarbij dient men zich te realiseren dat milieubeheer kan slaan op beleid en op fysieke ingrepen in het milieu.

10.1. Lacunes in de beleidsformule

10.1.1. *Onvoldoende uitwerking van het streven naar milieu-integratie*

Het milieubeleid had tot 1990 een beperkte direct uitvoerende capaciteit (PL-c), en was dus voor de uitvoering sterk afhankelijk van de overige DGIS-programma's. Op zich past dit goed in het streven naar integratie; er zijn echter wel inhoudelijke richtlijnen nodig om deze integratie inderdaad te bewerkstelligen. Aan deze voorwaarde wordt niet geheel voldaan. Het beleidsstreven naar integratie werd duidelijk erkend in het algemene beleid, maar de invulling in het beleid van programma's en in de projectuitvoering is onvolledig. 'Milieu als aandachtspunt' bleek geen garantie voor integratie te bieden; de drie beleidslijnen schieten eveneens te kort, zoals in paragraaf 10.1.2 zal worden uitgelegd.

Deze situatie heeft ertoe geleid dat milieu slechts partieel is geïntegreerd, voornamelijk vanuit een defensief perspectief (dat wil zeggen voornamelijk bij geconstateerde milieuproblemen). Milieu kreeg aandacht *in het verlengde van en na* de reguliere uitgangspunten en procedures (zie hoofdstuk 8). Hiermee werd de mogelijkheid gemist om:

- potentiële positieve milieu-effecten van reguliere OS-activiteiten te benutten;
- programma's en projecten mede af te stemmen op bestaande milieuproblemen in ontwikkelingslanden.

Indien deze mogelijkheden wel zouden zijn benut, hadden de OS-activiteiten ongetwijfeld een ander beeld te zien gegeven. De volgende terreinen hadden bijvoorbeeld meer accent gekregen: institutionele ontwikkeling van milieubeheer; uitbreiding van de basisanalyse van landen- en regiobeleidsdocumenten met een ecologische analyse (naast de economische, bestuurlijke en politieke) in plaats van een aparte milieuparagraaf; relaties tussen milieu en economisch beleid.

Volledige integratie vereist een andere analyse van de milieuproblematiek: milieu zou één der uitgangspunten moeten zijn geweest in een analyse waarbij de samenhang tussen milieu en ontwikkeling centraal staat. In zo'n analyse staan het onderwerp van de OS-activiteit, de keuze van de meest doelmatige hulpvorm, en de opzet en uitvoering van de gekozen hulpvorm alle ter discussie.

De gegroeide 'praktijk' met betrekking tot integratie is mede het gevolg van de onvoldoende voedingsbodem binnen het DGIS-apparaat: de noodzaak tot de vereiste verdergaande veranderingen werd aanvankelijk te weinig onderkend. In het gunstigste geval wordt in DGIS-programma's dat deel van de milieuproblematiek in de analyse betrokken dat het project raakt. In het ongunstigste geval krijgen milieu-aspecten pas aandacht wanneer er daadwerkelijk problemen optreden bij de uitvoering.

10.1.2. *De milieubeleidslijnen vormen een te beperkte basis voor integratie*

Met name de eerste en de derde beleidslijn geven weinig aanleiding tot volledige integratie. De eerste milieubeleidslijn, het voorkomen van negatieve milieu-effecten van projecten, vereist slechts een beperkte milieu-analyse en er is in feite al een sprake van integratie van milieu*problemen*. Het irrigatieprogramma in Kenya (hoofdstuk 6.3.8) voldoet aan het eerste beleidsuitgangspunt als er geen sprake is van erosie, overdracht van 'waterborne diseases' en gebruik van pesticiden. Het gaat echter niet in op een vraag die vanuit het perspectief van milieu-integratie belangrijker is, namelijk: in welke mate is kleinschalige irrigatie een economisch en ecologisch verantwoorde vorm van intensivering van de landbouw in de betreffende regio? Met andere woorden: wordt hiermee optimaal gebruik gemaakt van de schaarse natuurlijke hulpbronnen?

Hetzelfde geldt voor de derde milieubeleidslijn. De betekenis van geïsoleerde positieve milieu-interventies kan zeer beperkt zijn. De positieve milieu-effecten van de dorpsbossenprojecten in Burkina Faso (4.3.3), 1800 hectare aangeplant bos in 9 jaar, vallen in het niet bij de jaarlijkse ontbossing in Burkina Faso, die geschat wordt op 450.000 hectare per jaar. Institutionele ondersteuning van bosbeheerplannen zou meer effect gesorteerd hebben. De, in de latere fase van het project nagestreefde, integratie van bosbouw in streckontwikkelingsprojecten eveneens.

De tweede beleidslijn – institutionele versterking van milieubeheer – kan een belangrijke integratieve waarde hebben; in het bijzonder wanneer milieu wordt opgenomen in sectoraal beleid (bijvoorbeeld landbouw, industrie). Zoals eerder opgemerkt, is hiervan in sommige gevallen sprake. Echter, de beleidslijn is niet voldoende uitgewerkt om een systematische bijdrage aan milieu-integratie te bewerkstelligen.

Het beleidsstreven naar integratie zou reeds beter gerealiseerd kunnen worden wanneer de drie milieubeleidslijnen niet afzonderlijk, maar in combinatie gehanteerd werden. Immers, de aanpak van milieuvraagstukken vergt in vele gevallen een combinatie van institutionele versterking, positieve interventies en voorkomen van nieuwe milieuproblemen. De aanpak van een afzonderlijk element wordt veelvuldig gehinderd door knelpunten op de andere gebieden. Een goed voorbeeld van de voordelen van combinatie van beleidslijnen is het dure project Baringo, gericht op herstel van een relatief klein geërodeerd gebied in Kenya. Dit project is op basis van een kosten/baten-overweging nauwelijks te legitimeren als positieve interventie, maar van meer belang als het tot institutionele opbouw leidt, zodanig dat de cruciale ervaring met participatie van de doelgroep voor andere gebieden kan worden toegepast (6.3.1).

Een voorbeeld van de voordelen van combinatie van de eerste en de derde beleidslijn biedt het Turkana Contingency Relief project (6.3.6), dat in overeenstemming is met de eerste beleidslijn, maar aan betekenis voor het milieu had kunnen winnen door na te gaan of positieve milieu-interventies mogelijk zijn.

10.1.3. *De milieubeleidslijnen leiden niet tot voldoende aanknopingspunten bij de milieuproblemen van ontwikkelingslanden*

De toestand van het milieu wordt bepaald door maatschappelijke activiteiten en door de fysieke mogelijkheden die het milieu biedt. Beide factoren worden op hun beurt beïnvloed door internationale factoren, het milieubeleid en het algemene ontwikkelingsbeleid. Er kunnen vijf aanknopingspunten worden onderscheiden voor het milieubeleid van donoren:

1. manipulatie van internationale factoren die het milieugebruik bepalen;
2. bijdragen aan het milieubeleid van overheden in ontwikkelingslanden;
3. fysieke beïnvloeding van het milieu door middel van positieve interventies (de derde milieubeleidslijn);
4. indirecte bijdragen aan het milieu via maatschappelijke processen en activiteiten;
5. indirecte bijdragen aan het milieu via daarop gerichte ondersteuning van het algemene ontwikkelingsbeleid van overheden in ontwikkelingslanden.

Hoewel niet gesteld kan worden dat de drie milieubeleidslijnen in principe niet aansluiten op deze verschillende aanknopingspunten, gebeurt dit in de praktijk onvoldoende. Zo was de aandacht voor internationale factoren beperkt (sterk uitgebreid na 1990). Voorts is er weinig expliciete aandacht voor integratie van milieu in 'regulier' ontwikkelingsbeleid in ontwikkelingslanden (hoewel dit een erkend knelpunt is). De belangrijkste oorzaken van de beperkte aansluiting zijn echter het gebrek aan nadere uitwerking van de beleidslijnen en het ontbreken van een systematische analyse van de milieuproblematiek in de landen.

10.1.4. *De beleidsuitwerking is vooral gericht op projectniveau*

De milieubeleidslijnen en het instrumentarium zijn in de praktijk feitelijk hoofdzakelijk gericht op het projectniveau (lijnen en instrumenten zijn in potentie breder). Dat geldt heel duidelijk voor de eerste milieubeleidslijn, maar ook voor institutionele ontwikkeling en positieve interventies.

Hoewel de nadruk op het projectniveau beperkingen inhoudt, blijkt uit veldbevindingen ook het nut van de projectvorm. Zo vragen sommige milieuproblemen om drastische maatregelen, bijvoorbeeld een alternatieve wijze van herstel van geërodeerd land in Kenya (6.3.1), waarvan de geschiktheid in eerste instantie goed kan worden nagegaan via projecten. Daarnaast zijn er legio milieuproblemen die zo dringend zijn dat deze niet kunnen wachten tot het moment dat structurele beleidsveranderingen op hoger niveau tot stand zijn gekomen.

Eerder werd opgemerkt dat de projectvorm beperkingen kent. De projectomgeving oefent grote invloed uit op de resultaten van individuele projecten.

De fundamentele oorzaken van milieuproblemen kunnen soms moeilijk door individuele projecten worden aangepakt. In Kenya blijkt bevolkingsgroei in alle projecten een belangrijke rol te spelen, maar geen enkel onderzocht project heeft de mogelijkheid daarop invloed uit te oefenen.

De beperkingen van de projectvorm kunnen deels worden ondervangen door projecten te ontwikkelen die onderling op elkaar zijn afgestemd, met andere woorden, door een samenhangend pakket van projecten te bieden.

10.1.5. *De relatie tussen milieubeleid en structurele armoedebestrijding is onvoldoende uitgewerkt*

Er is onmiskenbaar sprake van een samenhang tussen de milieuproblematiek en de armoedeproblematiek. In veel gevallen zal er sprake zijn van een vicieuze cirkel van armoede en milieudegradatie. Daarmee is echter nog niet gezegd dat milieubeleid en armoedebestrijdingsbeleid altijd in elkaars verlengde liggen. Dit zal op langere termijn vaak wel het geval zijn. Zo geldt in veel landen dat verbeterd milieubeheer een noodzakelijke component is van strategieën om voortschrijdende marginalisering van de armste bevolkingsgroepen te voorkomen. Deze evaluatie toont echter ook aan dat er, vooral op korte termijn, tegenstellingen kunnen voorkomen tussen doelstellingen gericht op milieubeheer en armoedebestrijding (hoofdstuk 8.6).

Hieruit wordt geconcludeerd dat het milieubeleid alleen een effectief middel voor armoedebestrijding kan zijn indien een expliciete analyse is gemaakt van de relaties tussen armoede en milieudegradatie. Deze evaluatie toont aan dat met een dergelijke analyse conflicten soms kunnen worden voorkomen; in ieder geval kunnen de negatieve effecten worden gecompenseerd. Het geëvalueerde milieubeleid voorziet hierin niet, en is daarom in de praktijk gezien als een afzonderlijke doelstelling, zonder de betekenis voor armoedebestrijding daarbij te betrekken.

De evaluatie leverde drie aanvullende inzichten op met betrekking tot de samenhang tussen armoedebestrijding en milieubeheer.

Ten eerste: armoedebestrijding wordt vaak geïnterpreteerd op lokaal (micro-) niveau, dat wil zeggen armoede van gezinnen. Dit perspectief bleek hoogst relevant tijdens het veldonderzoek. Dit onderzoek duidde echter eveneens op het directe verband tussen armoede op nationaal (macro-)niveau en milieugebruik en -beheer. De economische recessie in Indonesië leidde aanvankelijk tot versnelde export van hout; tevens werd tijdens de aanpassingsprogramma's gekort op het overheidsbudget voor milieu-aangelegenheden. Vanuit dit perspectief bezien zou programmahulp een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan armoedevermindering en milieubeheer (er kunnen uiteraard ook voor het milieu niet-relevante of zelfs schadelijke gevolgen optreden).

De tweede bevinding is dat er een onderscheid mogelijk is tussen onvermijdbare en vermijdbare conflicten tussen beter milieubeheer en armoedebestrijding.

Eerstgenoemde conflicten zijn structureel en onafwendbaar; men denke bijvoorbeeld aan de overschakeling op 'kostbare' energiebronnen bij dreigende schaarste van brandhout. De veldmissies laten echter ook conflicten zien die ondervangen kunnen worden. Dergelijke conflicten vloeien meestal voort uit onvoldoende aandacht voor de fysieke en beleidsmatige projectomgeving. Bijvoorbeeld: in het Rawa Sragi project hadden negatieve milieu-effecten kunnen worden beperkt indien vooraf naar de gevolgen in een groter gebied was gekeken. Het SECM-project laat zien dat scholing en uitvoering van bestaand milieubeheer niet bijdragen aan armoedebestrijding, indien de bestaande situatie in nationale parken niet als uitgangspunt wordt genomen van een betere probleemanalyse en projectopzet. Vermijdbare conflicten kunnen worden geminimaliseerd. Daartoe kunnen wellicht preventieve of compenserende maatregelen worden genomen; daarnaast is het soms mogelijk onvermijdbare lokale conflicten op te lossen door beleid op een hoger ruimtelijk niveau (bijvoorbeeld op districtsniveau).

Ten derde bleek dat relaties tussen armoede en milieugebruik per land kunnen verschillen. Zo is in Burkina Faso duidelijk sprake van een vicieuze cirkel van armoede en milieudegradatie. In Indonesië is de relatie minder eenduidig. Armoede is hier zeker een oorzaak van milieuvraagstukken, maar commerciële milieu-exploitatie is ook een belangrijke oorzaak van de milieuproblematiek.

10.2. Factoren in ontwikkelingslanden die de reikwijdte van het DGIS-milieubeleid beperken

10.2.1. Het milieubeleid in ontwikkelingslanden

Het milieubeleid in de drie landen van veldonderzoek bevindt zich in verschillende stadia van ontwikkeling. Geen van de drie landen heeft een algemeen milieubeleid. Integratie van milieu in ontwikkelingsplanning is afwezig of onvolledig. Het streven naar snelle productiegroei in het ontwikkelingsbeleid maakt milieuproblemen haast onvermijdelijk. Daarnaast worstelen de drie landen met ernstige institutionele problemen op het gebied van milieubeheer: een sectorale overheidsstructuur, een relatief zwakke positie van milieuministeries ten opzichte van andere ministeries en tenslotte problemen bij uitvoering en controle. Dat de uitvoering van het DGIS-milieubeleid belemmerd wordt door de beperkte milieu-oriëntatie in de landen van onderzoek bleek vooral bij projecten die verbonden zijn aan een sectoraal vakministerie. In Indonesië – het verst gevorderd met een milieubeleid – worden bovendien de enorme problemen duidelijk die bij de uitvoering en controle kunnen optreden. In geen van de drie landen is het politieke klimaat – ondanks de toegenomen milieu-aandacht – rijp om milieu-overwegingen volledig te integreren in het economisch beleid. Milieubeheer wordt in feite ondergeschikt gemaakt aan economische groei.

De verschillen in het milieubeleid van de drie landen van onderzoek hebben vooral betrekking op de stadia van beleidsontwikkeling. In Indonesië is op enkele belangrijke terreinen sprake van een milieubeleid (al is dat nog niet omvattend en schiet de uitvoering te kort) en van wetgeving. De mate waarin en de wijze waarop het milieu bepalend is voor het ontwikkelingsgebied verschilt ook per land. De grote milieudruk in Burkina Faso is een overheersende factor geworden voor de economische mogelijkheden. In Indonesië ligt dit anders: de snelle industriële groei levert weliswaar nieuwe milieuproblemen op (met name vervuiling) maar ontlast de directe druk op de landbouwsector en de daaraan gerelateerde natuurlijke hulpbronnen.

Milieu-organisaties kunnen instrumenteel zijn in de toename van de milieu-aandacht bij de overheden; dit bleek het duidelijkst in Indonesië, enigszins in Kenya, (nog) niet in Burkina Faso. Verondersteld mag worden dat het toenemend milieubewustzijn op termijn zal bijdragen aan versterking van het milieubeleid.

10.2.2. *Beperkingen vanwege gebrekkige donorcoördinatie*

Het belang en de tekortkomingen van donorcoördinatie worden algemeen erkend. Ondanks de gemaakte vorderingen vormt donorcoördinatie nog steeds een ernstige beperking voor de effectiviteit van donoractiviteiten. Dit geeft met name fricties omdat de absorptiecapaciteit van ontwikkelingslanden vaak ontoereikend is om aan alle specifieke criteria van de vele donoren te voldoen (in Kenya zijn er bijvoorbeeld 32). Deze evaluatie levert een aantal belangrijke argumenten op waarom donorcoördinatie belangrijk is voor de milieuproblematiek:

- *Donoren kunnen elkaars projecten in milieu-opzicht nadelig beïnvloeden.* Een voorbeeld is de Turkana-dam in Kenya. Omdat de milieu-effecten van deze dam te voorzien waren, is het overigens de vraag of vrijblijvende donorcoördinatie in dit geval voldoende zou zijn geweest om negatieve effecten te voorkomen.
- *De kosten van milieu-activiteiten zijn te hoog voor individuele donoren.* De herstelkosten van geërodeerd land kunnen zo hoog zijn (het Baringo-gebied, hoofdstuk 6) dat herstel van een groot gebied de financiële mogelijkheden van één donor overtreft. Een ander terrein waar een enorme taak ligt die een gezamenlijke aanpak vergt is het terrein van bestuurlijke aanpassingen, kennisoverdracht, onderzoek en gegevensverzameling.
- *De snel groeiende vraag naar milieuprojecten onder donoren zorgt voor onderlinge concurrentie,* met name in landen met een relatief kleine absorptiecapaciteit. Dit houdt het reële gevaar in dat projecten worden gesteund die kwalitatieve tekortkomingen hebben.
- Bij de meeste donoren zijn beleidsinstrumenten op milieugebied in gebruik en/of ontwikkeling. Vrij algemeen zijn (plannen voor) milieuprofielen en milieutoetsen. *Harmonisatie van deze instrumenten* tussen donoren onderling en met

de landen biedt twee voordelen: het beslag op de beperkte absorptiecapaciteit van ontvangende landen is minder groot, en de effectiviteit van activiteiten van individuele donoren neemt toe (minder duplicatie).

- Projecten van verschillende donoren kunnen elkaar positief beïnvloeden. Dit zal het geval zijn indien afzonderlijke projecten verschillende oorzaken van de milieuproblematiek aanpakken.

De OECD heeft bijgedragen aan enige coördinatie van het algemene beleid inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking, alsmede afstemming van het instrument milieutoetsing. Voorts vindt in enkele gevallen donorcoördinatie plaats bij de uitvoering van projecten in dezelfde sector (bijvoorbeeld bosbouw in Kenya).

Voor wat betreft de ontwikkeling van landenprogramma's is er echter nauwelijks sprake van coördinatie, en op het terrein van projectuitvoering evenmin. Uit interviews bleek dat alle donoren de noodzaak van coördinatie erkennen, maar skeptisch zijn over de haalbaarheid ('het is al zo vaak geprobeerd').

Indien donorcoördinatie van de grond komt, rijst de vraag wie met de coördinatie wordt belast. Vanzelfsprekend zijn idealiter niet de donoren, maar nationale overheden de aangewezen instantie voor donorcoördinatie; het milieuministerie, of ter bevordering van de milieu-integratie het ministerie belast met ontwikkelingsplanning. Het veldonderzoek laat zien dat donorcoördinatie door milieuministeries op korte termijn stuit op de geringe absorptiecapaciteit en controlebevoegdheden; de organisaties belast met planning hebben een grotere uitvoerende capaciteit maar hebben in de praktijk veel minder milieu-interesse. Coördinatie zal voorlopig nog moeten worden gesteund door een internationale organisatie. Onder de internationale donoren oefent de Wereldbank reeds een coördinerende invloed uit in landen waar donoren structurele aanpassingsprogramma's en 'National Environmental Action Plans' als leidraad nemen. Indien milieu daadwerkelijk wordt geïntegreerd in structurele aanpassingsprogramma's zou dat een belangrijke coördinerende invloed kunnen hebben. Qua mandaat lijkt UNDP meer geschikt voor coördinatie dan de Wereldbank, maar in de landen van onderzoek lijkt coördinatie op milieugebied door UNDP geen reële optie. Wellicht is een pragmatische keuze voorlopig de beste oplossing, waarbij, afhankelijk van de situatie van de landen in kwestie, verschillende instanties het voortouw nemen bij donorcoördinatie.

10.3. Samenvatting

Uit het voorgaande wordt geconcludeerd dat ook de potentiële betekenis van het milieubeleid beperkt is geweest. Dit geldt ook voor de bijdragen van dat beleid aan structurele armoedebestrijding; het milieubeleid is bij de beleidsuitvoering niet expliciet als middel daarvoor aangewend. Het optreden van conflicten tussen armoedebestrijding en verantwoord milieubeheer vraagt per geval om een

expliciete beleidsafweging tussen beide onderwerpen. Het milieubeleid voorziet hierin niet.

De beperkte betekenis van het milieubeleid tot 1990 is dus niet alleen het gevolg van de beperkte doorwerking van dat beleid (zie hoofdstukken 8 en 9), maar ook van lacunes in de beleidsformule. Zelfs al zou het geëvalueerde milieubeleid volledig hebben doorgewerkt, dan zou met de beleidsformule tot 1990 het beleidsstreven naar integratie slechts beperkt gerealiseerd kunnen zijn. De milieubeleidslijnen nopen slechts tot een partiële analyse en een beperkte aanpak van de milieuproblematiek; een geïntegreerde benadering vergt een geïntegreerde analyse die verder reikt dan positieve en negatieve milieu-effecten. Bovendien zou het milieubeleid meer betekenis kunnen krijgen door uitbreiding van de eerste en de tweede milieubeleidslijn, maar nog belangrijker is het in combinatie toepassen van de drie milieubeleidslijnen. Dat zou leiden tot een analyse van de milieuproblematiek, voorafgaand aan de keuze van een project, die verder reikt dan positieve en negatieve milieu-effecten.

Van belang in dit verband is ook het defensieve karakter van de doorwerking van de milieu-aandacht in DGIS-programma's, hetgeen samenhangt met de, toentertijd (1985) realistische, beperkte ambities van het milieubeleid. Aandacht voor milieu wordt toegevoegd aan en blijft ondergeschikt ten opzichte van de overige uitgangspunten van de programma's.

Afgezien van mogelijke verbeteringen in de beleidsformule zijn er factoren in ontwikkelingslanden die de potentiële betekenis van het milieubeleid beperken.

Ten eerste heeft de nog onvoldoende milieu-oriëntatie van beleid, bestuur en politiek in ontwikkelingslanden tot gevolg dat er weinig aanknopingspunten zijn voor een DGIS-milieubeleid.

Ten tweede zou donorcoördinatie nodig zijn om de omvang van de milieuproblematiek aan te kunnen en de ook voor milieu-interventies noodzakelijke onderlinge afstemming te kunnen bereiken.



Hoofdstuk 11 Duurzame ontwikkeling en het OS-beleid

In de beleidsnota 'Een wereld van verschil' (DGIS, 1990) wordt duurzame ontwikkeling uitgangspunt van het beleid. Omdat dit concept, duurzame ontwikkeling, in deze evaluatie als toetsingskader is gebruikt, is het zinvol de bevindingen van de evaluatie te plaatsen in een toekomstperspectief (ondanks het feit dat het 'nieuwe' beleid formeel geen onderwerp van deze evaluatie is geweest). Dit hoofdstuk doet hiervan verslag. In paragraaf 11.1 worden enkele aspecten van het nieuwe milieubeleid weergegeven. In paragraaf 11.2 worden de mogelijke beleidsimplicaties van het uitgangspunt duurzame ontwikkeling behandeld. In paragraaf 11.3 wordt nagegaan welke aandachtspunten van belang zijn voor de operationalisatie van het begrip duurzame ontwikkeling als uitgangspunt van het beleid.

11.1. Duurzame ontwikkeling in het nieuwe beleid

De positie van het milieubeleid binnen ontwikkelingssamenwerking is niet gewijzigd. Structurele armoedebestrijding blijft de hoofddoelstelling en het milieubeleid blijft hiertoe een middel. Wel is er sprake van een duidelijke verandering van het milieubeleid zelf. Er is sprake van een *verbreding en intensivering van de milieuaandacht*. Daarbij krijgt het milieubeleid aanzienlijk meer directe uitvoeringsmogelijkheden door de instelling van het speerpuntprogramma milieu. Bevordering van duurzame ontwikkeling wordt het uitgangspunt van het beleid.

De nota hanteert de WCED-definitie (evenals deze evaluatie; zie hoofdstuk 2); daarbij worden *economische ontwikkeling, een rechtvaardige verdeling en het in stand houden van het milieu* als de belangrijkste elementen gezien. De nota kiest voor de zogenaamde sterke variant van duurzame ontwikkeling, dat wil zeggen dat gestreefd wordt naar het in stand houden van zowel natuurlijk als geproduceerd kapitaal.

De verbreding van het milieubeleid wordt duidelijk zichtbaar in de nota, en blijkt onder meer uit de aanwezigheid en inhoud van een probleemanalyse. In deze analyse wordt een groot aantal voorwaarden voor duurzame ontwikkeling genoemd, die ondersteund dienen te worden:

- heroriëntatie van de technologische ontwikkeling;
- grootschalige kapitaal- en kennisoverdracht;

- heroriëntatie van het beleid van ontwikkelde landen om hun beslag op natuurlijke hulpbronnen terug te brengen;
- nieuwe internationale economische relaties om duurzaam beschikbare hulpbronnen rechtvaardig te verdelen.

De verbreding van de milieu-aandacht komt ook – zij het in mindere mate – tot uiting in de beleidsvoornemens. In vergelijking met het geëvalueerde milieubeleid is de aandacht voor internationale dimensies sterk toegenomen. De volgende voornemens illustreren dit:

- voorwaarden worden bevorderd waaronder ontwikkelingslanden actief kunnen worden bij het oplossen van mondiale milieuproblemen;
- opname van aandacht voor milieu in structurele aanpassingsprogramma's; grondstoffenovereenkomsten en handelsinvesteringsregels;
- een eerlijker verdeling van de mondiale milieugebruiksruimte door het stellen van normen.

Het DGIS zal dergelijke veranderingen niet op eigen kracht kunnen realiseren. Hiervoor is internationale coördinatie nodig, waarbij het DGIS een voortrekkersfunctie kan vervullen.

De verbreding van het milieubeleid wordt ook zichtbaar bij de bespreking van de situatie in ontwikkelingslanden. Een voorbeeld hiervan is dat de huidige bevolkingsgroei wordt besproken vanuit milieu-optiek. Dit wordt beleidsmatig vertaald in steun aan bevolkingsplanning in multilateraal verband en via MFO's. Eveneens wordt opgemerkt dat de gerealiseerde economische groei in veel ontwikkelingslanden niet duurzaam is omdat deze gepaard is gegaan met uitputting van hulpbronnen en milieudegradatie.

In het milieubeleid wordt de nadruk gelegd op institutionele versterking van milieubeheer. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan kennisoverdracht en bewustwording op het terrein van milieuwetgeving, milieuplanning, milieueffectrapportage en milieuvoorlichting. Dit wekt de verwachting dat de tweede beleidslijn van het milieubeleid tot 1990 nu expliciet wordt uitgewerkt. Daarbij wordt – in navolging van het WCED-rapport – het accent gelegd op de relaties tussen milieu en macro-economisch beleid. De nota noemt in dit verband de noodzaak tot het ontwikkelen van indicatoren van duurzame ontwikkeling en stimulering van nationale milieurekeningen (gekoppeld aan nationale rekeningen).

Een interessant nieuw element is dat er een verband met het Nederlandse milieubeleid wordt gelegd. Nederlandse bedrijven die betrokken zijn bij ontwikkelingshulp zouden zich in ieder geval aan de in Nederland geldende normen moeten houden.

In het nieuwe beleid komen meer middelen beschikbaar voor milieubeheer. Dit kan de basis vormen voor intensivering van het milieubeleid; immers in het geëva-

lueerde milieubeleid vormden ook de beperkte middelen een knelpunt. Er is een apart speerpuntprogramma milieu ingesteld met een omvangrijk budget en meer personeel. Duurzame ontwikkeling werkt duidelijk door in het nieuwe speerpuntprogramma milieu. De gekozen vier terreinen weerspiegelen de daarmee samenhangende verbreding van de aandacht:

- mondiale milieuproblematiek;
- duurzame ontwikkeling op nationaal niveau;
- milieu en het internationale economische systeem;
- het ontwikkelen van kennis en beleidsinstrumentarium.

De verbreding van het aandachtsveld zal kunnen leiden tot meer integratie van milieu in OS-activiteiten. De nota noemt in dit verband twee momenten van besluitvorming, waar milieu – voor het eerst – een expliciete rol dient te spelen. Milieu wordt een factor bij de landenkeuze en bij de keuze van interventiegebieden. Naast de behoefte aan hulp is de mate van overeenstemming met het beleid van ontvangende landen een tweede criterium; daarbij wordt het milieubeleid expliciet genoemd.

Hoewel het nieuwe milieubeleid in potentie tot duidelijke verbeteringen kan leiden, moet worden afgewacht in hoeverre dit daadwerkelijk wordt gerealiseerd. In de eerste plaats dient het belangrijkste beleidsvoornemen – nadruk leggen op institutionele versterking – nog te worden geconcretiseerd.

In de tweede plaats vergt het stellen van duurzame ontwikkeling als beleidsuitgangspunt nog de nodige beleidswijzigingen en nadere uitwerking; dit wordt besproken in paragraaf 11.2.

In de derde plaats verschaft de nota 'Een wereld van verschil' toch nog onvoldoende duidelijkheid over de positie van het milieubeleid. Men moet, afgezien van hoofdstuk 3 over vervagende grenzen, de nota heel nauwkeurig lezen om het belang van het milieubeleid vast te stellen. Enerzijds kan met recht gewezen worden op het cruciale belang van het milieubeleid. In hoofdstuk 3 wordt immers de milieuproblematiek geanalyseerd in termen van duurzame ontwikkeling. Dat betekent, zo kan gesteld worden, dat het centrale begrip in hoofdstuk 5, duurzame armoedebestrijding, milieu-aandacht impliceert. Anderzijds ontbreekt aandacht voor milieu bijvoorbeeld in de paragraaf over de gevolgen van het accent op armoedebestrijding van de uitvoering van het Nederlandse hulpbeleid (paragraaf 5.8) en komt het milieu niet prominent aan de orde in hoofdstuk 6, de 'ontwikkeling van, voor en door mensen'.

Degenen die veel belang hechten aan milieu, zullen een vergaande interpretatie kunnen geven aan 'duurzame ontwikkeling als beleidsuitgangspunt' binnen ontwikkelingssamenwerking (hoofdstuk 3); anderen daarentegen kunnen milieu minder centraal stellen met verwijzing naar paragraaf 5.7 over de beleidsombuigingen, of paragraaf 5.8 over de uitvoeringsgevolgen van het nieuwe beleid.

11.2. Consequenties voor het beleid van het uitgangspunt duurzame ontwikkeling

In het algemeen kan worden gesteld dat veel aspecten van het beleid vóór 1990 ook bij gebruik van duurzame ontwikkeling als beleidsuitgangspunt een rol blijven spelen. De consequenties van duurzame ontwikkeling reiken echter verder dan dit beleid. Het gaat om een *andere kijk op het milieu*. Deze is breder en diepgaander, waardoor milieu vaker een rol dient te spelen in OS-beleid. Milieu wordt niet primair als een probleem gezien (zoals tot dusverre veelal het geval is); integendeel, de opvatting dat milieu een vorm van kapitaal is, verlegt de aandacht naar het ontwikkelingspotentieel van het milieu en dus ook naar de wenselijkheid van instandhouding of vergroting van dit potentieel in die gevallen waarin substitutie geen reële mogelijkheid is.

Deze 'andere' kijk op milieu heeft diverse consequenties voor het beleid. Een aantal daarvan worden hieronder kort besproken.

11.2.1. *Prioriteit voor institutionele ontwikkeling*

Voor de keuze en uitvoering van activiteiten moeten normen voor duurzame ontwikkeling worden gesteld, bijvoorbeeld:

- welke natuurlijke hulpbronnen dienen gehandhaafd te worden ten behoeve van wie?
- welke milieukwaliteit dient te worden gewaarborgd (bijvoorbeeld normen voor de kwaliteit van lucht en water)?

Gedetailleerde normen over milieukwaliteit en -gebruik zouden in beginsel door ontwikkelingslanden zelf bepaald moeten worden, omdat hierbij belangrijke (politieke) keuzen in het geding kunnen zijn. In de praktijk ontbreken deze normen vaak of zijn ze niet effectief vanwege de beperkingen van het milieubeleid in die landen.

Er zal veelvuldig verschil van mening kunnen optreden tussen het DGIS en overheden in ontwikkelingslanden bij de invulling van duurzame ontwikkeling en de prioriteit die daaraan wordt toegekend. Ondanks de ernst van de milieuproblematiek in veel ontwikkelingslanden geeft de overheid meestal prioriteit aan snelle economische groei; handhaving van het milieu komt later – en niet tegelijkertijd zoals duurzame ontwikkeling impliceert – aan de orde. Uit diverse voorbeelden blijkt dat deze houding begrijpelijk, maar ook problematisch is: uitputting van het milieu vormt immers een directe bedreiging voor de toekomstige economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden.

Het is niet reëel te verwachten dat op korte termijn duurzame ontwikkeling de belangrijkste richtlijn wordt voor het beleid van ontwikkelingslanden.

DGIS-activiteiten kunnen de totstandkoming van het benodigde draagvlak voor milieubeheer en duurzame ontwikkeling stimuleren. Aandachtsvelden op dit vlak zijn:

- versterking van het milieubeleid en de invloed daarvan;
- integratie van milieu-overwegingen in vele terreinen van ontwikkelingsplanning, waarbij integratie in economische planning, ruimtelijke ordening en planning van de watervoorziening prioriteit hebben;
- aantonen van de economische waarde van het milieu en de kosten van milieu-degradatie;
- steun aan de lokale bevolking en NGO's om milieuzorg bij de overheid kenbaar te maken;
- voorlichting en training inzake duurzame ontwikkeling.

Daarnaast kunnen DGIS-activiteiten bijdragen aan het creëren van internationale voorwaarden die ontwikkelingslanden betere mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling bieden. Naarmate deze voorwaarden gunstiger worden, hebben ontwikkelingslanden meer mogelijkheden om milieuproblemen prioriteit te geven.

11.2.2. Met duurzame ontwikkeling als beleidsuitgangspunt komen milieufactoren eerder en vaker in het OS-beleid aan de orde

De bredere benadering die het gevolg is van duurzame ontwikkeling als beleidsuitgangspunt leidt ertoe dat milieufactoren een rol gaan spelen bij de keuze van regio's en sectoren. Zo zal de milieu-aandacht zich uitstrekken tot bijvoorbeeld:

- de sector bevolkingsontwikkeling en -spreiding;
- betalingsbalanssteun, structurele aanpassingsprogramma's;
- de vraag naar interregionale samenhangen; gedegradeerde gebieden zijn soms gebaat bij projecten in andere regio's, die de druk op het gebied in kwestie verminderen;
- de vraag naar intersectorale samenhangen; ontwikkeling van niet-primaire productie vermindert soms de directe druk op het milieu (het kan ook weer nieuwe problemen opleveren).

Milieufactoren worden ook van meer belang bij 'reguliere' projecten. Duurzame ontwikkeling als beleidsuitgangspunt impliceert dat bij deze projecten verder wordt gekeken dan naar het voorkomen van negatieve effecten. Veelal zullen om het ontwikkelingspotentieel van het milieu te waarborgen ook mogelijkheden tot positieve milieu-beïnvloeding dienen te worden benut.

11.2.3. *Met duurzame ontwikkeling als beleidsuitgangspunt kunnen concrete milieuproblemen het vertrekpunt worden van de beleidsuitvoering*

De noodzakelijke analyses (11.3.2) zijn immers situatie-gebonden. Cruciale vragen op grond van deze analyses zijn:

1. Welke vorm van milieugebruik is het meest geschikt, gegeven de armoedebestrijdingsdoelstelling?
2. Hoe kan binnen de meest geschikte vorm van milieugebruik het milieu zo efficiënt mogelijk worden gebruikt?

Dat milieuproblemen in ontwikkelingslanden bepalend moeten zijn voor de milieubeleidsuitvoering is ogenschijnlijk vanzelfsprekend. De evaluatie heeft echter aangetoond dat de milieuaandacht meestal in het verlengde lag van de bestaande doelstellingen van de DGIS-programma's. Zoals in hoofdstuk 8.4.2 werd beschreven, was de mate waarin en de wijze waarop aan milieu aandacht werd geschonken afhankelijk van het onderwerp en de opzet van projecten die niet met het oog op de (prioriteiten met betrekking tot) de milieuproblematiek tot stand kwamen.

11.2.4. *Naar een differentiatie in het milieubeleid per land*

Op dit moment zijn milieuproblemen primair het gevolg van *armoede ofwel gebrek aan ontwikkeling*; in toenemende mate zullen milieuproblemen ook het gevolg zijn van ontwikkeling. Er kan nauwelijks twijfel over bestaan dat het milieu in ontwikkelingslanden aan verandering onderhevig zal zijn. De mate waarin is afhankelijk van onder meer de omvang en aard van de economische groei en de welvaartsverdeling. In hoofdstuk 2 werd gesteld dat er toenemende verschillen tussen ontwikkelingslanden ontstaan. Hierbij horen twee 'extreme' toekomstscenario's.

Het eerste scenario is gebaseerd op de situatie van de lage-inkomenslanden en wordt gekenmerkt door economische stagnatie. De milieuproblematiek blijft primair geassocieerd met een gebrek aan ontwikkeling (hoewel commerciële activiteiten ook een belangrijke rol kunnen spelen). *Overmatig milieugebruik* blijft het grootste milieuprobleem. Het neemt in intensiteit toe en naar verwachting zullen sommige vormen van degradatie onomkeerbaar zijn. Excessief milieugebruik zal eveneens leiden tot versneld verlies van soorten en ecosystemen.

Het tweede scenario omvat succesvolle economische ontwikkeling en is met name gebaseerd op industrialiserende ontwikkelingslanden ('newly industrialised countries', kortweg NIC's). Indien de armoede afneemt, zullen de consumptiepatronen veranderen. Dit leidt tot een consumptieve inhaalvraag met hoger per capita milieugebruik. Overmatig milieugebruik wordt als probleem afgezwakt door de verschuiving van primaire productie naar secundaire en tertiaire activiteiten. Dit

impliceert wel dat het probleem van vervuiling groter wordt, met name wanneer instrumenten en politieke wil ontbreken om hierin regulerend op te treden.

De brede benadering van de milieuproblematiek, die een gevolg is van het benaderen van deze problematiek in termen van duurzame ontwikkeling, kan op den duur leiden tot differentiatie van het milieubeleid per land.

Het milieubeleid voor landen waarvoor het eerste scenario van toepassing is kan relatief breed zijn. Het OS-beleid is onveranderd gericht op de armste landen en armste bevolkingsgroepen. Ook binnen deze landen kunnen echter regio's voorkomen met kenmerken van het tweede scenario. In die gevallen dient het milieubeleid veel selectiever te worden toegepast en meer direct gericht te zijn op milieuproblemen.

11.3. Operationalisatie

Het stellen van duurzame ontwikkeling als belcidsuitgangspunt zou moeten leiden tot de volgende maatregelen.

11.3.1. Een globale uitwerking van het begrip duurzame ontwikkeling

Om de term inhoud te geven moet ten eerste worden aangegeven wat met duurzame ontwikkeling wordt bedoeld (waar ligt het accent?) en waarop duurzame ontwikkeling betrekking heeft (regio, sector of hulpbron). In deze evaluatie werd de nadruk gelegd op 'milieu als kapitaalgoed'. Dit impliceert dat de relaties tussen milieu en ontwikkeling centraal staan.

Ten tweede bevat de globale uitwerking een nadere analyse van de verhouding tussen milieudegradatie en -beheer enerzijds en structurele armoedebestrijding anderzijds. Er bestaat inmiddels inzicht in diverse onderdelen van deze relaties. Het totaal-plaatje is geenszins duidelijk. Deze evaluatie liet zien dat er ook fricties kunnen bestaan tussen armoedebestrijding en milieubeheer, met name op de korte termijn. Daarbij werden mogelijkheden gevonden om een aantal van deze fricties te reduceren. Ook als dit niet mogelijk is, is het toch van belang inzicht te hebben in de conflicten om een goed geïnformeerde afweging en keuze te maken.

Ten derde lijkt nadere discussie nodig over de algemene normstelling. (De verantwoordelijkheid voor gedetailleerde normen ligt bij de ontwikkelingslanden zelf; voor een globale uitwerking voor het DGIS is het voldoende een algemene norm te hanteren.) Het nieuwe milieubeleid kiest in dit verband voor 'sterke duurzame ontwikkeling', waarbij in principe netto-verlies van milieukapitaal niet geaccepteerd wordt. Het is de vraag of deze stellingname in zijn algemeenheid realistisch is voor de Derde Wereld. Ontwikkeling zal zeker met milieuveranderingen gepaard gaan, zelfs als de aard van de ontwikkeling niet het westerse model volgt.

Bovendien zijn in sommige ontwikkelingslanden vervangingsmogelijkheden van natuurlijke hulpbronnen door fysiek kapitaal nog aanwezig, zonder dat dit de totale kapitaalvoorraad aantast. Daar staat tegenover dat er situaties zijn, bijvoorbeeld in geval van onomkeerbare milieudegradatie, waarin 'sterke duurzame ontwikkeling' een noodzakelijk uitgangspunt is.

Het lijkt wenselijk de voor- en nadelen van een keuze tussen de zwakke en de sterkere interpretatie van duurzaamheid na te gaan.

De genoemde uitwerkingen leiden tot een 'minimum'-inhoud van het begrip duurzame ontwikkeling. Deze inhoud moet vervolgens verbijzonderd worden voor (en door) de afzonderlijke ontwikkelingslanden, maar ook voor sectoren of specifieke hulpbronnen (zoals tropische bossen).

11.3.2. *Analyses in termen van duurzame ontwikkeling op nationaal niveau*

Analyses op nationaal niveau in termen van duurzame ontwikkeling bestaan reeds voor diverse landen (voor alle drie landen van veldstudies was een dergelijk document aanwezig); in dat geval hoeven deze analyses slechts te worden toegespitst op DGIS-mogelijkheden. Deze analyses zijn van belang voor de identificatie en selectie van activiteiten in de OS-programma's die voor het milieubeleid relevant zijn. Deze worden afgeleid uit de problemen die geïdentificeerd zijn. Ter discussie staan het onderwerp van de OS-activiteit en de vorm daarvan (projecthulp, programmahulp). Die hulpvorm wordt gekozen die de meest effectieve bijdrage levert aan de oplossing van het probleem. De keuze voor de projectvorm is dus niet vanzelfsprekend.

In eerste instantie zou kunnen worden bekeken hoe bestaande OS-activiteiten aan een oplossing kunnen bijdragen. Daarna kan worden nagegaan welke nieuwe activiteiten kunnen worden ontwikkeld en welke prioriteit verdienen. Tenslotte kan binnen de concentratieregio of -sector worden gezien of de samenhang tussen projecten (van het DGIS of van andere donoren) kan worden vergroot om extra resultaat te behalen.

11.3.3. *Analyses in termen van duurzame ontwikkeling op projectniveau*

Indien het draagvlak voor duurzame ontwikkeling beperkt is, zullen korte-termijnresultaten van institutionele ontwikkeling en overleg over voornoemde analyses op nationaal niveau beperkt zijn. Hoewel, zoals gesteld, prioriteit voor institutionele ontwikkeling dan voor de hand ligt, is dit geen reden om geheel af te zien van uitvoerende projecten; de evaluatie laat zien dat voor de uitvoering van projecten ook consequenties kunnen worden getrokken uit het beleidsuitgangspunt duurzame ontwikkeling zonder dat het begrip volledig is geoperationaliseerd. Deze evaluatie toont namelijk aan dat zelfs een beperkte invulling van het begrip duurzame

ontwikkeling al kan leiden tot een meer betekenisvolle bijdrage van projecten aan de milieuproblematiek. Het is daartoe van belang de keuze van het projectonderwerp, de lokatie van het project, de keuze van de projectopzet en de onderlinge afstemming van individuele projecten te baseren op een analyse in termen van duurzame ontwikkeling van het projectgebied, van de regio rondom het project en van enkele aspecten van nationale ontwikkelingen.

Onderwerp en lokatie

Uit een analyse in termen van duurzame ontwikkeling komt naar voren welke typen projecten het meest geschikt zijn voor een zo duurzaam mogelijke ontwikkeling, gegeven de armoedebestrijdingsdoelstelling, in de gekozen regio. Met andere woorden, de projectkeuze wordt een afgeleide van de analyse. Onderlinge afstemming van projecten wordt van het begin af aan overwogen om de resultaten van individuele projecten te vergroten. Een dergelijke benadering kan leiden tot een andere keuze dan tot voor kort gangbaar. Dit kan worden geïllustreerd met het Cidurian irrigatieproject in Indonesië. In het betreffende gebied vormen gebrek aan ruimtelijke ordening en ongecontroleerde industrialisatie de grootste ontwikkelingsproblemen. Een OS-project in dit gebied zou zich eerder op deze vraagstukken richten, die van cruciaal belang zijn voor de toekomst. Indien de DGIS-wens zou zijn een irrigatieproject op te zetten, dan wordt de gebiedskeuze een cruciale keuze. Het ligt dan voor de hand een gebied te kiezen waar irrigatie ook in de toekomst van grote betekenis zal blijven.

Opzet

Uit een analyse in termen van duurzame ontwikkeling kunnen mogelijke negatieve effecten in de projectomgeving blijken. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren uit de case-studie van het Rawa Sragi project op Sumatra. De negatieve milieu-effecten van dit project op de omgeving hadden beperkt kunnen worden indien bij de projectopzet ook andere sectoren waren betrokken.

Bij een bredere analyse kan ook beter gebruik worden gemaakt van bestaand beleid of veranderingen daarin. De invloed van overheidsbeleid op individuele projecten is relatief groot, zoals duidelijk werd uit het project Integrated Pest Management in Indonesië.

Meer in het algemeen geldt dat de projectopzet verbeterd kan worden door voldoende aandacht voor de in hoofdstuk 8 genoemde projectkenmerken; deze komen alle bij een analyse op basis van duurzame ontwikkeling aan de orde. Bijvoorbeeld: afwenteling van problemen van de ene sector op de andere sector wordt minder waarschijnlijk. Vanuit duurzame ontwikkeling wordt de essentiële vraag gesteld of het project optimaal gebruik maakt van schaarse hulpbronnen (in vergelijking tot alternatieve gebruiksvormen). Bovendien wordt rekenschap gegeven van de verschillen in milieugebruik en milieu-afhankelijkheid van arme en rijkere bevolkingsgroepen. Daarmee kunnen een aantal korte-termijnconflicten tussen armoedebestrijding en milieubeheer worden vermeden.

Afstemming

Vanuit een analyse ontleend aan duurzame ontwikkeling kunnen activiteiten beter in onderlinge samenhang bekeken worden. Resultaten van individuele projecten zijn van ondergeschikt belang ten opzichte van het totaalresultaat van alle activiteiten in een regio te zamen. Wellicht kunnen aanvullende projecten worden ontwikkeld om negatieve milieu-effecten van een bepaald OS-project te compenseren. Een andere mogelijkheid: uit de veldstudies in Burkina Faso en Kenya bleek dat rehabilitatie van ernstig gedegradeerde gebieden steun aan regio's vergt die voornamelijk met minder ernstige problemen kampen (bijvoorbeeld hoog-potentiële zones). Anders worden symptomen bestreden zonder dat een belangrijke oorzaak wordt aangepakt (namelijk: toenemende druk op de marginale gebieden).

11.3.4. *Consequenties voor de DGIS-organisatie*

Consequente toepassing van duurzame ontwikkeling als beleidsuitgangspunt vereist algemene kennis van de samenhangen tussen milieu en ontwikkeling bij DGIS-medewerkers. Dit betekent onder meer dat de milieucursussen een andere inhoud moeten krijgen en dat milieu ook bij andere cursussen (zoals macro-economie, projectbeoordeling etc.) aandacht verdient. De uitvoerende afdelingen zullen binnen het kader van duurzame ontwikkeling behoefte hebben aan meer diepgaande, specialistische milieukennis en daartoe een beroep moeten kunnen doen op het speerpuntprogramma milieu en/of externe netwerken.

Bij het nieuwe accent op concrete milieuproblemen kunnen ambassades een grotere rol spelen. Dit vereist in veel gevallen versterking van de milieucapaciteit en -expertise. De (milieu)sectorspecialisten kunnen – vanuit hun detachering in de ontvangende landen – een extra garantie bieden dat de specifieke kenmerken en implicaties van duurzame ontwikkeling voor het betreffende land in milieuprofielen en regio- en landenbeleidsdocumenten worden verwerkt. Tevens hebben ze een belangrijke functie om het draagvlak voor duurzame ontwikkeling bij de overheid, NGO's en het bedrijfsleven na te gaan.

Het is van belang erop toe te zien dat het speerpuntprogramma gericht blijft op integratie van milieu in OS-beleid en -activiteiten, en een functie vervult in beleidsondersteuning en als voortrekker bij uitvoering (initiatoren en katalyseren).

11.3.5. *Consequenties voor het beleidsondersteunend instrumentarium*

Voorzover het milieubeleid afhankelijk is van bestaande DGIS-programma's zijn bekendheid met en inzicht in het milieubeleid cruciale voorwaarden. Het milieubeleid dient derhalve te worden uitgewerkt en gedocumenteerd. Hiermee wordt uiteraard geen garantie verkregen voor een goede beleidsdoorwerking; wel worden de kansen daarop vergroot. Een analyse op basis van duurzame ontwikkeling kan –

vanuit het milieubeleid bezien – ten grondslag komen te liggen aan landen- en sectorprogramma's. Dergelijke analyses kunnen in veel gevallen gebruik maken van bestaand materiaal, zoals DGIS-milieuprofielen en exercities van de ontvangende landen zelf en/of van andere donoren. In de praktijk zal dit tot verdergaande integratie van milieu in landen/regioprogramma's en sectorprogramma's leiden. De aparte milieuparagraaf kan dan de functie krijgen van een milieubeleidstoets.

Milieuprofielen kunnen een belangrijk kader vormen voor de beschrijving van de milieuproblematiek en identificatie van terreinen die geschikt zijn voor OS-activiteiten. Daartoe dient de inhoud verder verbeterd te worden (bijvoorbeeld: meer aandacht voor supraregionale processen) en dienen de profielen duidelijk te worden gerelateerd aan andere instrumenten en beleidsstukken (zoals de landen-beleidsdocumenten).

Vanwege het belang van institutionele versterking zouden milieuprofielen de verantwoordelijkheid dienen te zijn van ontvangende overheidsdiensten.

De milieutoets kan een belangrijk instrument blijven, mits deze aansluit bij landenbeleidsdocumenten, bij milieuprofielen en bij procedures in ontwikkelingslanden.

Gezien de institutionele beperkingen dient te worden vermeden dat donoren elk eigen procedures toepassen. Indien haalbaarheidsstudies worden gedaan dienen deze milieu-aspecten op te nemen (bijvoorbeeld: kosten/baten-analyses, multicriteria-analyses).

11.3.6. De operationalisatie kan stapsgewijs geschieden

Het stellen van duurzame ontwikkeling als uitgangspunt van het beleid is een belangrijke stap voorwaarts. Maar voordat dit leidt tot verbetering van beleidsuitvoering zijn onder meer de zojuist besproken wijzigingen nodig. De consequenties zijn veelomvattend, maar kunnen stapsgewijs worden ingevoerd.

Zoals gesteld dient uiteindelijk het ontwikkelingsland het bestuur en de planning te richten op duurzame ontwikkeling. Het is echter niet reëel te verwachten dat dit op korte termijn gerealiseerd kan worden. De mate waarin overeenstemming bereikt kan worden over de richtlijnen voor duurzame ontwikkeling naar aanleiding van voornoemde analyses op nationaal niveau zal van land tot land verschillen.

Een dergelijke analyse behoeft echter niet meteen tot een totaal ander hulppakket te leiden. Mogelijke verschuivingen zijn te verwachten in:

- ontwikkeling van OS-activiteiten buiten de traditionele projectvorm om;
- aanpassing van bestaande projecten om de milieurelevantie te vergroten (meer positieve effecten zonder toename van negatieve milieu-effecten);
- projecten met nieuwe onderwerpen (zie paragraaf 11.2.2).

De evaluatie toont aan dat een complete verschuiving op korte termijn niet nodig is omdat diverse activiteiten van belang voor het milieu blijken zonder dat daar expliciet op was gelet. Het *kan* ook niet om een tweetal redenen: (1) lopende verplichtingen maken een groot deel uit van de OS-activiteiten, ombuiging is een geleidelijke zaak; (2) het land zelf kan een lage prioriteit toekennen aan geïdentificeerde nieuwe activiteiten.

Het is niet nodig alle OS-activiteiten specifiek op milieugebied te richten. Het is wel nodig en mogelijk om de bijdragen aan het milieu van bestaande activiteiten en bestaande programma's beter te benutten.

Ook als de analyses op nationaal niveau en de analyses van regio's en sectoren nog niet gereed zijn, hetgeen in sommige gevallen mede vanwege de noodzakelijke overeenstemming met het ontvangende land niet op korte termijn het geval zal zijn, kunnen al projecten worden ondernomen.

Uit de veldstudies blijkt dat projecten, ook indien ze op basis van een voorlopige beknopte analyse in termen van duurzame ontwikkeling zijn opgezet, een zinvolle bijdrage aan de milieuproblematiek kunnen leveren. Het betreft de volgende typen van projecten:

- Beleidsondersteunend onderzoek en institutionele ontwikkeling waarbij over de grenzen van de sectorgewijze organisatievorm van overheden wordt gekeken. Uit het veldonderzoek kwamen de volgende drie prioritaire terreinen naar voren:
 - * milieu en economische planning
 - * milieu en ruimtelijke ordening
 - * milieu en planning van de watervoorziening.
- Experimentele projecten die eerst kleinschalig moeten worden opgezet (bijvoorbeeld: het Baringo-project in Kenya). Bij gebleken succes kunnen de projectmethoden in een tweede fase in programma's van de overheid worden opgenomen.
- Projecten die direct bijdragen aan een op lange termijn meer efficiënte benutting van natuurlijke hulpbronnen en gericht zijn op de belangen van de armen.

Nogmaals, de meest effectieve bijdragen aan duurzame ontwikkeling komen pas in zicht als het bestuur en de planning van ontwikkelingslanden daarop gericht zijn. Ondertussen kunnen echter wel, op basis van beknopte analyses in termen van duurzame ontwikkeling, projecten worden uitgevoerd.

Bijlagen

Bijlage 1 Organisatie van het onderzoek

1. Inventarisatiefase

De oriëntatie geschiedde door middel van gesprekken met interne en externe betrokkenen (IUCN ledencontact, Globe, CABO, Vakgroep Natuurbeheer Landbouwuniversiteit Wageningen, Instituut voor Milieuvraagstukken Vrije Universiteit, Centrum voor Milieukunde Rijksuniversiteit Leiden en Ministerie van VROM). Voorts werden hoofdzakelijk beleidsdocumenten bestudeerd. De oriëntatie heeft plaatsgevonden in de periode september-oktober 1989.

2. Bureau-onderzoek

Verspreid over de periode november 1989-juli 1991 werden aan de hand van dossiers, literatuur en interviews een aantal deelstudies verricht. In dit kader zijn rapporten geschreven, die gediend hebben als bouwstenen voor het eindrapport:

- I. Dankelman, Kwalitatieve milieubeoordeling beleidsondersteunende maatregelen. Den Haag, 1990.
- I. Dankelman, Evaluatie PI-programma: lessen voor duurzame ontwikkeling. Den Haag, 1990.
- J.P. Gilhuis, Kwaliteit van milieuaandacht in OS (milieu)projecten. Den Haag, 1990.
- J.P. Gilhuis, Milieu en het programma 'Onderzoek en Technologie'. Den Haag, 1990.
- J.P. Gilhuis, Rol DST/TA in advisering en beoordeling op het gebied van het milieu. Den Haag, 1991.
- F.E. van der Mijn, Kwantitatief overzicht van de milieuaandacht in het DGIS Landen- en Regioprogramma en de sectorprogramma's Plattelandsontwikkeling en Industriële Ontwikkeling. Den Haag, 1990.
- F.E. van der Mijn, Fellowships en milieu. Den Haag, 1990.
- F.E. van der Mijn, SV, DSO en milieu. Den Haag, 1990.
- J.P.L.W.M. Rijniers, Het Nederlandse beleid inzake milieu en ontwikkelings samenwerking; tegen de achtergrond van het beleid van enkele andere donoren. Den Haag, 1991.

- J.P.L.W.M. Rijniers, *Beleid en beleidsuitvoering van enkele internationale organisaties*. Den Haag, 1991.
- J.P.L.W.M. Rijniers, *Milieurelevante DGIS-beleidsinterventies binnen internationale organisaties*. Den Haag, 1991.
- H. Scheele en J.F. Feenstra, *Vervuiling en ontwikkelingssamenwerking*. Amsterdam, 1990.

3. Veldonderzoek

Door lokale consultants werden in de te bezoeken landen studies verricht naar het milieubeleid van het betreffende land en de milieu-activiteiten van andere donoren aldaar. Aan de te bezoeken projecten werden voorbereidende bureau-studies gewijd aan de hand van projectdossiers. Deze studies vonden alle plaats in de periode mei-juli 1990. De vraagstelling voor het veldonderzoek was onderwerp van een tweedaagse workshop, die in maart 1990 plaatsvond op initiatief van het onderzoeks-managementteam en werd bijgewoond door de missieleiders en leden van de referentiegroep (zie verderop) en twee externe adviseurs, ir.C.A. Drijver (Rijksuniversiteit Leiden, Centrum voor Milieukunde) en ir.P. Wit (Practijkschool Bosbouw, Arnhem).

Per te bezoeken land werd voor de studies van de projecten een missie-team samengesteld, waarin de antropologische, de ecologische en de economische discipline vertegenwoordigd waren.

Burkina Faso

Het veldonderzoek in Burkina Faso is uitgevoerd door drs.R. Deneve (free-lance consultant; missieleider), dr.S.E. Dennison (ARD Inc., Burlington, Verenigde Staten) en ir.J.J. Kessler (Landbouwuniversiteit Wageningen) in de periode juni-juli 1990.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende documenten verschenen:

- R. Compaoré, *La politique du Burkina Faso en matière d'environnement et du développement*. Ouagadougou, 1990.
- R. Deneve, S. Dennison & J.J. Kessler, *Environmental and development impact assessment of development cooperation. Part I, II and III*. Den Haag, 1990.

Kenya

Het veldonderzoek in Kenya is uitgevoerd door drs.J. de la Rive Box (Matrix Consultants, Utrecht; missie leider), mevr.ir.I. Durchhart (Matrix Kenya), prof.dr. G.C.M. Mutiso (Matrix Kenya) en dr.T.I. Njoka (Matrix Kenya) in de periode mei-juni 1990.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende documenten verschenen:
J. de la Rive Box, I. Durchhart, G.C.M. Mutiso & T.I. Njoka, Thematic evaluation on development and environment in Kenya. Part I, II, III and IV. Den Haag, 1990.

Indonesië

Het veldonderzoek in Indonesië is uitgevoerd door dr.F. Hüsken (CASA, Amsterdam; missie leider), drs.W. Keddeman (NEI, Rotterdam) en prof.dr.O. Soemarwoto (Institute of Ecology, Bandung) in de periode juli-augustus 1990.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende documenten verschenen:
F. Hüsken, W. Keddeman & O. Soemarwoto, Environment and development in Indonesia. Volume I and II. Den Haag, 1990.

Literatuuronderzoek

In aanvulling op de bevindingen van het veldonderzoek is een inventarisatie gemaakt van de meest relevante bestaande evaluaties en literatuur. Over dit onderzoek is niet afzonderlijk gerapporteerd.

Coördinatie

De thema-evaluatie Milieu en Ontwikkelingssamenwerking is gecoördineerd door dr.J.W. Arntzen (Vrije Universiteit te Amsterdam), mevr.ir.G.M. Moolhuijzen (Landbouwniversiteit Wageningen) en dr.A.P.R. Visscr (DGIS/IOV).

Conform de gebruikelijke IOV-werkwijze is een referentiegroep ingesteld, met de volgende samenstelling:

Mevr.drs.H. von Metzsch
Drs.S. de Bie/dr.ir.Chr. Geerling

DGIS/IOV (voorzitter)
Landbouwniversiteit Wageningen,
Vakgroep Natuurbeheer

Mevr.drs.I. Dankelman	Landbouwniversiteit Wageningen, Vakgroep Algemene Regionale Landbouwkunde
Ir.B. Haverkort	ETC, Leusden
Prof.dr.J.B. Opschoor/dr.H. Verbruggen	Vrije Universiteit, Amsterdam, Instituut voor Milieuvraagstukken
Drs.W. Bergmans/drs.W.J. Veening	IUCN-ledencontact
Mevr.drs.J.H. Waller-Hunter	Ministerie van VROM
Mevr.drs.D. Bergsma/drs.S. van der Werff	DGIS/DAL/OA
Dr.H.E.J. Jorritsma	DGIS/DAF/WF
Drs.N.J.M. van der Valk	DGIS/DAF/MF
Drs.P.F. Lammers	DGIS/DST/PL-c
Ir.E. Pelinck	DGIS/DST/TA
Mevr.ir.G.M. Moolhuijzen	Landbouwniversiteit Wageningen (coördinator)
Dr.J.W. Arntzen	Vrije Universiteit, Amsterdam (coördinator)
Dr.A.P.R. Visser	DGIS/IOV(coördinator)

Bijlage 2 Begrippen onderzoek Milieu en Ontwikkelingssamenwerking

Milieu: 2 varianten:

- a. de omgeving van levende en niet-levende elementen. In algemene zin is milieu het samenspel van ecosystemen op verschillende schaal (bijvoorbeeld lokaal, regionaal en mondiaal) (bron: CECOS-rapport).
- b. het geheel van biotische en abiotische componenten en processen, waarvan mensen onderdeel zijn en waarmee zij interacteren (bron: IvM-Basiscursus Milieukunde).

Milieubeheer: activiteiten en maatregelen die of specifiek op het milieu zijn gericht of direct of indirect zijn gericht op de relaties tussen menselijke activiteiten en milieu teneinde het milieu te beïnvloeden. Milieubeheer omvat zowel fysieke ingrepen in het milieu als een daarop gericht beleid.

Ecosysteem: een structurele eenheid van leefgemeenschappen en hun niet-levende omgeving. De term kan abstract worden gebruikt (bijvoorbeeld tropisch regenwoud) en voor een bepaalde regio (bron: CECOS-rapport).

Natuurlijke bestaansbronnen: hieronder worden verstaan alle voor het leven van de mens noodzakelijk delen van ons milieu. Zij zijn in principe vernieuwbaar: zij herstellen van exploitatie. Overexploitatie brengt de vernieuwbaarheid in gevaar (bron: CECOS-rapport).

Hulpbronnen: hulpbronnen zijn niet essentieel voor bestaan en overleving, maar kunnen de kwaliteit van het bestaan verbeteren, onder andere door het niveau van exploitatie te verhogen. Zij zijn meestal niet vernieuwbaar, of omdat ze eindig zijn of omdat de periode van herstel veel te lang is (bron: CECOS-rapport).

Draagkracht: draagkracht geeft die belasting van een geëxploiteerd ecosysteem aan die vernieuwbaarheid niet in gevaar brengt, en die intensiteit van (land)gebruik die geen onaanvaardbare verandering in het karakter van het ecosysteem veroorzaakt (bron: CECOS-rapport).

Duurzame ontwikkeling: twee elkaar aanvullende definities ontleend aan het rapport *Our Common Future*:

- a. ontwikkeling die aan de behoefte van de huidige generatie tegemoet komt zonder de capaciteit van toekomstige generaties om in hun eigen behoeftes te voorzien tekort te doen (WCED, p. 43).
- b. een veranderingsproces waarbij exploitatie van milieubronnen, de richting van investeringen, de oriëntatie van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen in harmonie zijn en die het huidige en toekomstige potentieel om in menselijke behoeftes en aspiraties te voorzien versterken (WCED, p. 46).

Twee classificaties van interacties tussen milieu en ontwikkeling zijn mogelijk:

Functie-analyse: standaard-onderverdeling in produktiefuncties, draagkrachtfuncties, regulatiefuncties en informatiefuncties (Van de Maarel & Dauvellier, 1978; De Groot, 1988). De corresponderende milieuproblemen zijn (CECOS, p. 14): uitputting (produktiefuncties, draagkracht), vervuiling en verstoring (regulatiefuncties), aantasting en vernietiging (info, regulatie- en produktiefuncties). Beperkingen: de derde categorie problemen is moeilijk te onderscheiden van de eerste en de tweede; geen expliciete aandacht voor positieve milieu-interventies.

Een **alternatief** is de volgende indeling, waarin vier hoofdinteracties worden onderscheiden, te weten milieu als randvoorwaarde voor activiteiten, exploitatie van milieucomponenten, aantasting door vervuiling en afval, en tenslotte positief milieubeheer.

Algemene begrippen:

Beleid: een samenhangend geheel van geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen en de voor het bereiken daarvan geautoriseerde middelen.

Beleidsanalyse: een analyse van de wijze waarop beleid wordt gevormd en uitgevoerd.

Betekenis van het beleid: de uitkomst van het beleid getoetst aan de diverse componenten van ontwikkeling, onafhankelijk van de doelstelling van dat beleid. De relevantie van de bereikte resultaten, waarbij de maatstaf de algemene beleidsontwikkeling is, naast de specifieke, door de projectdoelstelling beoogde ontwikkeling.

Beleidsmatigheid: de mate waarin een handeling in overeenstemming is met het geformuleerde beleid.

Doelmatigheid of efficiency: de mate van efficiëntie, waarbij de maatstaf wordt gevormd door relatieve afstemming van de middelen op de gestelde doelen.

Doeltreffendheid of effectiviteit: de mate waarin een activiteit haar directe doelstellingen of direct verwante resultaten daadwerkelijk bereikt of kan bereiken; de effectiviteit, waarbij de mate waarin de beoogde doelstellingen worden bereikt of bereikt kunnen worden de maatstaf is.

Thema's of aandachtspunten binnen ontwikkelingssamenwerking (tot 1990): vrouwen, institutionele ontwikkeling, plattelandsontwikkeling, industriële ontwikkeling, voeding, cultuur, mensenrechten/vluchtelingen, bevolking, energie en ecologie.

Uitvoeringsmodaliteiten: uitvoeringsmodaliteiten omvatten: projecten, programma's en interventies. Projecten en programma's kunnen verder in begrotingscategorieën worden onderverdeeld.

Projectclassificatie: ten behoeve van deze evaluatie worden vier typen projecten onderscheiden:

- a. specifieke milieuprojecten;
- b. milieugevoelige projecten met milieu als neven-doelstelling of als impliciete doelstelling
- c. milieugevoelige projecten zonder aantoonbare aandacht voor het milieu; en
- d. projecten waarvan geen milieu-effecten worden verwacht.

Het onderzoek richt zich vooral op de typen a, b en c.

Bijlage 3 Kerngegevens van in het veld geëvalueerde projecten

Burkina Faso

Programmation et Exécution du Développement Intégré (PEDI) – Kaya

Lokatie:	Regio Centraal Noord.
Sector:	Plattelandsontwikkeling.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Fase 1: 1982–1986. Fase 2: 1986–1990. Fase 3: 1990–1996.
Bijdrage DGIS:	Fase 1 en 2: f 26,4 miljoen.
Bijdrage Burkina:	Personele kosten.
Uitvoering:	Door provinciale planningsdienst onder ministerie van planning. Uitvoering activiteiten in het veld door gespecialiseerde vakdiensten.
Doelstelling:	Lange termijn: Bescherming van het natuurlijk milieu en verbetering van de landbouwproductie, op geïntegreerde wijze uitgevoerd door de regionale vakdiensten en met actieve deelname van de lokale bevolking. Verhoging van de levensstandaard van de bevolking door interventies op het gebied van gezondheid, water en voedselvoorziening.

Unité de Planification III (UP-3 Manga)

Lokatie:	Provincie Zoundwéogo.
Sector:	Plattelandsontwikkeling.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Fase 1 + Interimfase: 1983–1989. Fase 2: 1989–1993.

Bijdrage DGIS:	Fase 1 + Interimfase: f 19,2 miljoen. Fase 2: f 24,0 miljoen.
Bijdrage Burkina:	Lokale kosten (salarissen, ambtenaren, huisvesting).
Uitvoering:	Onder het ministerie van landbouw door de provinciale technische diensten.
Doelstelling:	Verbetering van de levensomstandigheden van de lokale bevolking en realisering van duurzame landbouw- en veeteeltproductiesystemen. Institutionele versterking van boerengroepen en van betrokken diensten.

Projet Bois de Villages

Lokatie:	De regio's West en Centraal Noord.
Sector:	Bosbouw.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Fase 1 t/m 3: 1979-1988. Fase 4: 1989-1993.
Bijdrage DGIS:	Fase 1 t/m 3: f 29,2 miljoen.
Bijdrage Burkina:	Fase 1 t/m 3: f 6,3 miljoen.
Uitvoering:	Onder het Ministère de l'Environnement et du Tourisme (MET) door de Directions Provinciales de l'Environnement et du Tourisme (DPET). Vanaf 1986 uitbesteed aan SNV.
Doelstelling:	Langere termijn: Het in staat stellen van de bevolking tot behoud, herstel en beheer van de, voor haar bestaan en voor het ecologisch evenwicht, essentiële natuurlijke hulpbronnen. Kortere termijn: Voorzien in de houtbehoefte van de bevolking middels productie van hout door aanplant van bomen, introductie van verbeterde houtoventjes en verbeterd beheer van staatsbossen. Vergroting van het milieubewustzijn van de lokale bevolking door middel van voorlichting. Institutionele ondersteuning van MET en DPET.

Centre National de Séances Forestières (CNSF)

- Lokatie: Ouagadougou; vanaf 1989 gedecentraliseerd door opzet van regionale takken in Bobo Dioulasso, Kaya, Dori en Fada N°Gourma.
- Sector: Bosbouw.
- Financieringskanaal: Verantwoordelijk bureau is DAF/WF. Het project werd voor de periode 1986–1989 budgettair ondergebracht in Cat. Ia. Supplémentaire committering in 1989 onder kasplafond (Cat. II).
- Looptijd: 1986–1992.
- Bijdrage DGIS: f 7,2 miljoen.
- Bijdrage Burkina: f 0,8 miljoen.
- Uitvoering: Door Centre National de Séances Forestières (CNSF) onder Ministère de l'Environnement et du Tourisme (MET).
- Doelstelling: Lange termijn:
Bijdragen aan de strijd tegen de verwoestijning.
Korte termijn:
Produceeren en leveren van hoogwaardig zaad ten behoeve van de bosbouw.
Commercialisatie van boomzaden ten einde te komen tot financiële verzelfstandiging van het CNSF.

Coopération Interuniversitaire Ouagadougou-Groningen

- Lokatie: Ouagadougou.
- Sector: Onderwijs.
- Financieringskanaal: Sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek – DPO/IO/SV (Cat. Ic).
- Looptijd: Fase 1: 1984–1987.
Fase 2: 1988–1991.
- Bijdrage DGIS: Totaal voor samenwerkingsverband 1984–1991 f 10,3 miljoen, waarvan circa f 2,3 miljoen voor Ecologiecursus.
- Bijdrage Burkina: Niet gespecificeerd.
- Uitvoering: Door de afdeling Ecologie en Ecofysiologie van het Institut Supérieur Polytechnique van de Universiteit van Ouagadougou, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van hoger onderwijs.

Doelstelling: Algemeen:
 Institutionele versterking van het hoger onderwijs van de
 Universiteit van Ouagadougou en verbetering van het onder-
 wijssysteem in Burkina Faso.
 Met betrekking tot de Ecologiecursus:
 Versterking van onderwijs en onderzoek op het gebied van
 ecologie en ecofysiologie.

École Inter-États d'Ingénieurs de l'Équipement Rural (EIER)

Lokatie: Ouagadougou.
 Sector: Onderwijs.
 Financieringskanaal: Sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek – DPO/
 IO/DSO (Cat. Ic).
 Looptijd: Vanaf 1981.
 Bijdrage DGIS: 1981 t/m 1989: f 1,7 miljoen.
 Bijdrage Burkina: Niet gespecificeerd.

Uitvoering: Regionaal instituut EIER.

Doelstelling: Institutionele versterking van EIER ten behoeve van onder-
 wijis in technische aspecten van plattelandontwikkeling.

Office National des Barrages et des Aménagements Hydro-Agricoles (ONBAH)

Lokatie: Gehele land.
 Sector: Irrigatie.
 Kanaal: Landen- en regioprogramma (Cat. II).
 Looptijd: 1985–1990 (afroondende fase: 1989–1990).
 Bijdrage DGIS: 1985–1990: f 21,6 miljoen.
 Bijdrage Burkina: 1985–1990: circa f 1,9 miljoen.

Uitvoering: Door het Office National des Barrages et des Aménage-
 ments Hydro-Agricoles (ONBAH), onder het ministerie van
 water.

Doelstelling: Het creëren van de infrastructuur die nodig is om te komen
 tot een efficiënt gebruik van het beschikbare oppervlakte-
 water ten behoeve van landbouw en watervoorziening.
 Institutionele ondersteuning en bedrijfseconomische ver-
 zelfstandiging van ONBAH.

Vallée du Kou

Lokatie:	Vallée du Kou, Provincie Houet.
Sector:	Geïrrigeerde landbouw.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Fase 1: 1980–1984, Fase 2: 1984–1989, Interimfase: 1989–1990.
Bijdrage DGIS:	Circa f 12,7 miljoen.
Bijdrage Burkina:	Salarissen personeel. Fase 2: f 0,25 miljoen.
Uitvoering:	Fase 1: onder Ministère du Développement Rural.
Doelstelling:	Het verbeteren van de inkomenspositie van boeren middels rehabilitatie van de Vallée du Kou in civieltechnisch, landbouwkundig en organisatorisch opzicht. Het opzetten van een levensvatbare (financieel en technisch zelfstandig functionerende) coöperatie.

ESMAP – Energie des Ménages Urbains

Lokatie:	Ouagadougou, Bobo Dioulasso, Koudougou en Ouahigouya.
Sector:	Energie.
Financieringskanaal:	Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling – Energie en Ecologie (Cat. Ia); co-financiering met WB/UNDP.
Looptijd:	1987–1989.
Bijdrage DGIS:	f 200.000,–.
Bijdrage Burkina:	Niet gespecificeerd.
Uitvoering:	Onder verantwoordelijkheid van WB-ESMAP met Ministère de l'Environnement et du Tourisme als counterpart.
Doelstelling:	Lange termijn: Bescherming van het natuurlijk milieu en het op duurzame wijze veiligstellen van voldoende huishoudelijke brandstof tegen acceptabele prijzen. Korte termijn: Studie van brandhoutgebruik, -voorziening en -substitutie in de vier stedelijke centra en tot stand brengen van een productie- en distributiesysteem voor verbeterde metalen

houtkachels; opzetten van een gegevensbestand en opstellen en ontwerpen van programma's, basisplannen en beleid met betrekking tot brandhoutgebruik.

Indonesië

School for Environmental Conservation Management (SECM)

- Lokatie: Bogor (West-Java).
 Sector: Onderwijs.
 Financieringskanaal: Fase 1: Landen- en regioprogramma (Cat. II); fase 2: sectorprogramma Plattelandsontwikkeling – Energie en Ecologie (Cat. Ia); fase 3: sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek – DPO/IO/DSO (Cat. Ic).
 Looptijd: Fase 1 en 2: 1978–1986.
 Fase 3: 1986–1991.
 Bijdrage DGIS: f 12,3 miljoen.
 Bijdrage Indonesië: Fase 3: financiering van lokale faciliteiten.
- Uitvoering: Tot 1984 door Agency for Agricultural Education Training and Extension onder het ministerie van landbouw; momenteel door het Forestry Education and Training Institute onder het ministerie van bosbouw.
- Doelstelling: Lange termijn:
 Stoppen van milieudegradatie en verbetering van landgebruik.
 Korte termijn:
 Institutionele versterking van het Training Centre for Environmental Management en ontwikkeling van een algemene benadering met betrekking tot natuurbeheersplanning in stroomgebieden en reservaatgebieden.

Environmental Profile West Java

- Lokatie: West-Java.
 Sector: Plattelandsontwikkeling.
 Financieringskanaal: Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling – Energie en Ecologie (Cat. Ia).
 Looptijd: 1987.
 Bijdrage DGIS: f 0,6 miljoen.

- Bijdrage Indonesië: Financiering van lokale faciliteiten.
- Uitvoering: Door BAPPEDA en in samenwerking met het ministerie van milieu en bevolking.
- Doelstelling: Lange termijn:
Versterking van de capaciteit van BAPPEDA West-Java tot het inbouwen van milieu-aspecten in regionale planning, met als uiteindelijk doel het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het behoud van het natuurlijk erfgoed.
Korte termijn:
BAPPEDA voorzien van een overzicht van ecologische thema's voor West-Java en steunen bij de identificatie van mogelijkheden met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van de regio.

Equipment for Agricultural Research Institutes

- Lokatie: Java, Sulawesi en Sumatra.
Sector: Landbouwkundig onderzoek.
Financieringskanaal: Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling – Voedselproductie, Voedselveiligheid en Voedselhulp (Cat. Ia).
Looptijd: 1986–1990.
Bijdrage DGIS: f 4,5 miljoen.
Bijdrage Indonesië: f 75.000,-.
- Uitvoering: Door het Agency for Agricultural Research and Development onder het ministerie van landbouw.
- Doelstelling: Creëren van produktieve werkgelegenheid voor de arme plattelandsbevolking; verhoging van de binnenlandse voedselvoorziening en uitbreiding van landbouwexporten; garanderen van produktief en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Integrated Pest Management (IPM)

FAO inter-country programme for the development and application of integrated pest control in rice growing in South and South East Asia – Development and extension

- Lokatie: Indonesië en een aantal andere landen in de regio Zuid-Azië.
Sector: Landbouw.

Financieringskanaal:	Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling – Voedselproductie, Voedselveiligheid en Voedselhulp (Cat. Ia).
Looptijd:	Fase 1: 1979–1986. Fase 2: 1987–1991.
Bijdrage DGIS:	Fase 1: f 4,4 miljoen. Fase 2: f 10,0 miljoen.
Bijdrage Indonesië:	Niet gespecificeerd.
Uitvoering:	Door FAO onder BAPPENAS.
Doelstelling:	Lange termijn: Steunen van nationale gewasbeschermingsprogramma's bij de introductie van geïntegreerde bestrijdingsmethodes en/of het uitbreiden van het scala van toepasbare gewasbeschermingsmogelijkheden voor individuele boeren. Zo groot mogelijke afname van het gebruik van insecticiden, stimulering van biologische bestrijding en ontwikkeling van gewasbeschermingsmethodes.

Cidurian Upgrading and Water Management

Lokatie:	District Tangerang, bij Jakarta.
Sector:	Geïrrigeerde landbouw.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Initiële fase: 1988. Implementatie: vanaf 1989.
Bijdrage DGIS:	f 24,4 miljoen.
Bijdrage Indonesië:	Financiering van staf en lokale kosten.
Uitvoering:	Door districts-irrigatiedienst, onder het ministerie van publieke werken, en de landbouwvoorlichtingsdienst, onder het ministerie van landbouw.
Doelstelling:	Lange termijn: Verhoging van de rijstproductie en het inkomen van boeren in het Cidurian gebied. Korte termijn: Herstel en modernisering van irrigatiestelsel en waterbeheer; training van Indonesische staf in beheer en onderhoud; verbetering van de waterverdeling onder gebruikers; training en organisatie van vrouwen op gebied van landbouwproductie en marktmanagement.

West Java Provincial Water Resources Master Plan for Water Supply, Indonesia

Lokatie:	West-Java.
Sector:	Watervoorziening.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Initiële fase: mei-augustus 1988. Implementatie: vanaf augustus 1988.
Bijdrage DGIS:	f 5,1 miljoen.
Bijdrage Indonesië:	f 290.000,-.
Uitvoering:	Onder Directorate General of Water Resources Development.
Doelstelling:	Bijdragen aan het beheer van de grondwatervoorraad ten behoeve van een goede drinkwatervoorziening in West-Java. Coördinatie van onderzoek en planning met betrekking tot waterbeheer.

*Lembang Horticultural Research Institute (LEHRI)
Lowland Vegetables Research and Development*

Lokatie:	Laaglanden van Java.
Sector:	Landbouwkundig onderzoek.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Fase 1: 1987-1989. Fase 2: 1989-1992.
Bijdrage DGIS:	f 10,2 miljoen.
Bijdrage Indonesië:	f 300.000,-.
Uitvoering:	Door Lembang Horticultural Research Institute (LEHRI), onderdeel van het Central Research Institute for Horticulture van de Agency for Agricultural Research and Development, onder het ministerie van landbouw.
Doelstelling:	Opbouw van onderzoekscapaciteit met betrekking tot teelt van laagland-tuinbouwgewassen. Versterking van onderzoek op het gebied van variëteitselectie en teeltmethodes en ontwikkeling van agro-economisch on-farm onderzoek en geïntegreerde gewasbescherming.

Kali Konto Project

Lokatie:	Oost-Java.
Sector:	Stroomgebiedbeheer.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Fase 1 en 2: 1979–1985. Fase 3: 1985–1990. After-care intervention: 1990–1991.
Bijdrage DGIS:	Fase 3: f 10,1 miljoen. After-care intervention: f 0,4 miljoen.
Bijdrage Indonesië:	Fase 3: f 1 à 1,5 miljoen. After-care intervention: f 103.000,-.
Uitvoering:	Aanvankelijk door het Indonesische staatsbosbeheer (Perum Perhutani) onder het directoraat-generaal bosbouw van het ministerie van landbouw; vanaf 1982 onder het directoraat-generaal herbebossing en landrehabilitatie van het ministerie van bosbouw.
Doelstelling:	Algemeen doel: Bijdragen aan de verbetering van de levensomstandigheden van rurale gemeenschappen in dichtbevolkte stroomgebieden. Projectdoelen: Opstellen van een beheersplan voor bosbouw en agroforestry voor het bovenstroomse gebied van de Kali Konto, zodat een duurzaam evenwicht wordt bereikt tussen de functies van het bos en de behoeftes van de bevolking (fase 1 en 2). Gedeeltelijke implementatie van het beheersplan en ontwikkeling van planningsmethode en trainingsprogramma met betrekking tot inrichting en beheer van stroomgebieden (fase 3 en after-care intervention).

Regional Energy Development Project

Lokatie:	West-Java.
Sector:	Energie.
Financieringskanaal:	Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling – Energie en Ecologie (Cat. Ia).
Looptijd:	Fase 1: 1984–1985. Fase 2: 1986–1987.
Bijdrage DGIS:	f 5,8 miljoen.

- Bijdrage Indonesië: Fase 2: f 120.000,-.
- Uitvoering: Door BAPPENAS en het directoraat-generaal elektriciteit en nieuwe energie van het ministerie van mijnbouw en energie.
- Doelstelling: Lange termijn:
Bijdragen aan evenwichtige economische ontwikkeling door energiebeheer zonder gebruik van olie en brandhout en introductie van alternatieve energie-opties.
Korte termijn:
Institutionele versterking met betrekking tot alternatieve energie en energiebeheer op regionaal en nationaal niveau; ontwikkeling van een energiestrategie voor West-Java; identificatie en implementatie van energieprojecten.

Rural Productivity and the Structure of the Non-Farm Sector in West Java

- Lokatie: West-Java.
Sector: Onderzoek.
Financieringskanaal: Sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek – DPO/OT (Cat. 1c).
Looptijd: April 1989 – maart 1991.
Bijdrage DGIS: f 3,2 miljoen.
Bijdrage Indonesië: Onbekend.
- Uitvoering: Door het Centre for Development Studies van de Bogor Agricultural University en het Centre for Environmental Studies van het Bandung Institute of Technology.
- Doelstelling: Bijdragen aan de maximalisatie van werkgelegenheid en inkomensverdeling op het platteland door middel van onderzoek naar de structuur van de niet-landbouwsector in het agrarisch gebied en naar knelpunten voor beleid.

Kenya*Baringo Fuel and Fodder Project (BFFP)*

Lokatie:	Rift Valley Province, Baringo District.
Sector:	Landrehabilitatie.
Financieringskanaal:	Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling – Energie en Ecologie (Cat. Ia).
Looptijd:	Fase 1: 1982–1989. Interimfase: 1989–1990. Fase 2: 1990–1993.
Bijdrage DGIS:	Fase 1: f 2,2 miljoen. Interimfase: f 0,7 miljoen.
Bijdrage Kenya:	Niet gespecificeerd.
Uitvoering:	Onder Ministry of Energy.
Doelstelling:	Lange termijn: Rehabilitatie en/of verhoging van de produktieve capaciteit van de semi-aride gebieden in het Baringo District om een duurzaam bestaan voor de groeiende bevolking te garanderen. Korte termijn: Aantonen van de technische haalbaarheid van landrehabilitatie en ontwikkeling van methodes en verwerving van lokale steun hiervoor; rehabilitatie van geërodeerde gebieden in samenwerking met de lokale bevolking; bewustzijnsbevordering met betrekking tot milieu en duurzaam landgebruik; uitvoeren van vegetatiekundige en sociaal-economische inventarisaties en verspreiding van resultaten en methodes.

Kenya Soil Survey (KSS)

Lokatie:	Nairobi.
Sector:	Landbouwkundig onderzoek.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Fase 1: 1972–1988. Verlenging: 1988–1993.
Bijdrage DGIS:	Fase 1: f 7,9 miljoen. Verlenging: f 3,3 miljoen.
Bijdrage Kenya:	Verlenging: f 3,4 miljoen.

- Uitvoering:** Onder National Agricultural (Research) Laboratories (NA(R)L) als onderdeel van het Ministry of Agriculture (NAL, fase 1), resp. van het Kenya Agricultural Research Institute van het Ministry of Research Science and Technology (NARL, verlenging).
- Doelstelling:** Werving en training van Kenyaanse KSS-staf.
Opbouw van de capaciteit tot het uitvoeren van bodemkarteringstaken binnen het Ministry of Agriculture.
Uitvoering van bodemkarteringen in Kenya ten behoeve van verschillende ontwikkelingsmogelijkheden.

Kisii Valley Bottom Development Programme (KVDP)

- Lokatie:** Kisii District.
- Sector:** Landrehabilitatie.
- Financieringskanaal:** Landen- en regioprogramma (Cat. II).
- Looptijd:** Fase 1: 1982-1985.
Overgangsperiode: 1985-1987.
Heroriëntatie: financiering door EG.
- Bijdrage DGIS:** 1987: f 1,5 miljoen.
- Bijdrage Kenya:** Overgangsperiode: ca. f 1,1 miljoen.
- Uitvoering:** Irrigation and Drainage Branch onder Ministry of Agriculture and Livestock Development.
- Doelstelling:** Fase 1 – lange termijn:
Toename van de agrarische produktie door het geschikt maken van dalbodems voor landbouwactiviteiten middels verbetering van drainage-stelsels.
Voorkomen en/of bestrijden van erosie van dalbodems na drainage.
Fase 1 – korte termijn:
Terugwinnen van een gebied van 2285 ha door implementatie van drainage-stelsels.
Op grond van negatieve bevindingen van een evaluatie in 1985 werd een overgangsperiode ingesteld om tot een heroriëntatie van het project te komen.

Wildlife Disease Research Programme (WDRP)

Lokatie:	Gheheel Kenya.
Sector:	Wildbeheer.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Fase 1, 2 en overbruggingsperiode: 1981–1988. Fase 3: 1988–1993.
Bijdrage DGIS:	Fase 1 en 2: geen bijdrage. Overbruggingsperiode: f 520.000,-. Fase 3: f 1,9 miljoen.
Bijdrage Kenya:	Overbruggingsperiode: f 190.000,-. Fase 3: f 1,4 miljoen.
Uitvoering:	Sectie Wildlife van het Veterinary Research Laboratory onder Ministry of Livestock (tot fase 3), resp. Ministry of Research, Science & Technology (fase 3); in samenwerking met International Laboratory for Research on Animal Diseases.
Doelstelling:	Lange termijn: Versterking van de capaciteit van de Kenyaanse overheid door het geven van training ten behoeve van langdurig onderzoek naar wildziektes. Voorwaarden scheppen voor de combinatie van vee en wildsoorten en het gezamenlijk gebruik van graasgebieden. Ontwikkeling van vaccins tegen ziektes die door het wild op het vee overgedragen worden.

Water Resources Assessment and Planning Project (WRAP)

Lokatie:	Nairobi en in verschillende districten.
Sector:	Watervoorziening.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Fase 1 en 2: 1981–1987. Fase 3: 1987–1990. Fase 4: 1990–1994.
Bijdrage DGIS:	Fase 1 t/m 3: f 15,0 miljoen. Fase 4: f 8,6 miljoen.
Bijdrage Kenya:	Fase 3: f 0,8 miljoen.
Uitvoering:	Onder Ministry of Water Development.

Doelstelling: Lange termijn:
Bijdragen aan rationele ontwikkeling en adequaat beheer van Kenya's waterbronnen.
Versterken van de capaciteit binnen Ministry of Water Development.
Korte termijn:
Bepaling van de kwantiteit en de kwaliteit van beschikbare waterbronnen (fase 1 en 2) en implementatie van rurale watervoorzieningsprogramma's door het opstellen van District Water Development Plans in het kader van de District Focus Policy for Rural Development.

Turkana Drought Contingency Planning Unit (TDCPU)

Lokatie: Turkana District.
Sector: Voedselnoodhulp.
Financieringskanaal: Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling – Voedselproductie, Voedselveiligheid en Voedselhulp (Cat. Ia).
Looptijd: Fase 1: 1987–1989.
Verlenging: 1989–1993.
Bijdrage DGIS: Verlenging: f 2,0 miljoen.
Bijdrage Kenya: Verlenging: f 0,4 miljoen, lokale staf en lopende kosten.
Uitvoering: Fase 1: Beheer: Ministry of Energy and Regional Development in het kader van het Turkana Rehabilitation Programme.
Verlenging: Beheer: Ministry of Planning and National Development, geïntegreerd in Turkana District Planning Unit (DPU).
Doelstelling: Fase 1:
Lange termijn: tot stand brengen van een effectief droogtenoodprogramma.
Korte termijn: verzamelen en analyseren van data ten behoeve van een early warning system.
Fase 2:
Lange termijn: verbeteren van de voedselzekerheidssituatie en bijdragen aan de handhaving van het ecologisch potentieel.
Korte termijn: versterking van de DPU en steun aan andere geïnteresseerde districten met aride en semi-aride gebieden.

Kenya Woodfuel and Agroforestry Programme (KWAP)

Lokatie:	Kakamega District en Kisii District.
Sector:	Energie.
Financieringskanaal:	Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling – Energie en Ecologie (Cat. Ia).
Looptijd:	Fase 1: 1984–1989. Fase 2: 1989–1991.
Bijdrage DGIS:	Fase 1: f 15,0 miljoen. Fase 2: f 3,8 miljoen.
Bijdrage Kenya:	Medewerking van lokale voorlichtingsdiensten.
Uitvoering:	Fase 1: Beheer: Ministry of Energy (MOE). Uitvoerder: Beyer Institute. Fase 2: Beheer: Ministry of Energy. Uitvoerder: lokale NGO, onder verantwoordelijkheid van ETC.
Doelstelling:	Lange termijn: Omzetting van het bestaande brandhouttekort in een vermarktbaar surplus (fase 1), door middel van het overdragen van kennis en technieken van houtproductie aan instanties op districtsniveau gelieerd aan MOE en aan door MOE aangewezen NGO's (fase 2). Korte termijn: Ontwikkeling van herhaalbare methodologieën gericht op planning, gebruik en verspreiding van brandhout; institutionele versterking (fase 1).

Smallholder Irrigation Development Project

Lokatie:	Verschillende provincies.
Sector:	Geïrrigeerde landbouw.
Financieringskanaal:	Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd:	Fase 1 t/m 3: 1977–1987. Fase 4: 1988–1990.
Bijdrage DGIS:	Fase 1 t/m 3: f 15,9 miljoen. Fase 4: f 5,5 miljoen.
Bijdrage Kenya:	Fase 4: ca. f 171.000,-.
Uitvoering:	Onder Ministry of Agriculture.

- Doelstelling: Fase 1 t/m 3: Implementatie van kleinschalige irrigatiestelsels.
Fase 4: Training en advisering van de staf van Ministry of Agriculture inzake effectief beleid met betrekking tot de ontwikkeling van irrigatie voor kleine boeren in Kenya.

National Dairy Development Project (NDDP)

- Lokatie: Nairobi (hoofdkantoor) en 14 districten.
Sector: Veeteelt.
Financieringskanaal: Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd: Fase 1 t/m 3: 1980-1987.
Fase 4: 1987-1990.
Bijdrage DGIS: Fase 1 t/m 4: 21,1 miljoen.
Fase 4: 9,1 miljoen.
Bijdrage Kenya: Operationele kosten.
Fase 4: 112.000,- besteed.
Uitvoering: Sinds eind 1986 onder het Ministry of Livestock Development.
Doelstelling: Lange termijn:
Bijdragen aan tegemoetkoming aan de landelijke vraag naar melk door introductie van een verbeterde bedrijfsvoering in de kleinschalige melkveehouderij in gebieden met hoog potentieel.
Handhaving van de zelfvoorziening in melkproducten, bevorderen van een gebalanceerd voedingspatroon in rurale gebieden door een hoge melkconsumptie, verhoging van het inkomen van de kleine boeren en tot stand brengen van een hoge productie per hectare.

ASAL Programme West Pokot

- Lokatie: De aride en semi-aride laaglanden van het West Pokot District.
Sector: Plattelandsontwikkeling.
Financieringskanaal: Landen- en regioprogramma (Cat. II).
Looptijd: Fase 1: 1982-1988.
Verlenging: 1988-1990.
Bijdrage DGIS: f 9,3 miljoen.

- Bijdrage Kenya:** Verlenging: niet vastgelegd, maar geschat op een bedrag mogelijk hoger dan de DGIS-bijdrage voor deze periode.
- Uitvoering:** Onder Ministry of Planning and National Development, geïntegreerd in District Development Committee West Pokot.
- Doelstelling:**
- Lange termijn:
Bijdragen aan het welzijn van de mensen in de semi-aride gebieden van West Pokot.
 - Korte termijn:
Intensivering van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, inclusief maatregelen en methoden ter behoud van de produktiviteit.
Creëren werkgelegenheid en dienstverlening. Ondersteunen van gedecentraliseerde planning en van ontwikkelingsactiviteiten.
Integratie in de nationale economie.

Bijlage 4 Methodische kanttekeningen bij de dossierstudies

Algemeen milieubeleid

De beschrijving van het formele Nederlandse beleid inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking is vrijwel geheel gebaseerd op de volgende kerndocumenten: memories van toelichting op de rijksbegroting van 1984 tot en met 1990, NAR-advies van 1978, CECOS-advies van 1986 inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking, regeringsstandpunten inzake het CECOS-advies (TK, 1986-1987) en het WCED-rapport (TK, 1987-1988), de Kwaliteitsnota van 1989, de brochure Milieu en ontwikkelingssamenwerking van 1989 en de landen- en regiobeleidsplannen voor de ontwikkelingssamenwerking met programmalanden en -regio's voor de periodes 1985-1988 en 1989-1992. Verder zijn instructies en Agreed Minutes van het beleidsoverleg met de programmalanden voor de jaren 1984 tot en met 1990 geraadpleegd, alsmede een aantal relevante interne notities en memoranda. Aanvullende informatie is verkregen uit interviews met DGIS-medewerkers. Met uitzondering van de nota 'Een wereld van verschil' (september 1990) dateert de verwerkte informatie van vóór mei 1990.

Beleidsondersteunende maatregelen

Ter beoordeling van de beleidsondersteunende maatregelen zijn, in aansluiting op de in het kader van het onderhavige onderzoek vastgestelde opzet en onderzoeksvragen, per instrument criteria ontwikkeld op basis van het regeringsstandpunt inzake het CECOS-advies van 1987 en de DGIS-brochure Milieu en ontwikkeling. Ook zijn criteria afgeleid van de aanbevelingen van de Commissie Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking (CECOS) uit 1986. De beoordeling is gebaseerd op formele documenten en interviewgegevens.

Beoordeeld zijn de vijf DGIS-milieuprofielen die begin 1990 afgerond waren. De toetsing van landen- en regiobeleidsdocumenten is om praktische redenen beperkt tot die landen die in het onderhavige IOV-onderzoek centraal staan (Burkina Faso, Indonesië, Kenya) en de schaduwlanden India, Pakistan en Soedan. Daaraan zijn om pragmatische redenen nog de regiobeleidsplannen voor Zuidelijk Afrika en de Andes toegevoegd. De beoordeling van de milieutoetsing berust op een algemene analyse van de destijds in een pilot fase verkerende toetsingsrichtlijnen.

Met betrekking tot de opleiding van beleidsmedewerkers is gebruik gemaakt van de rapportages over de themadagen 'Milieu en Ontwikkelingssamenwerking' van 1988 en 1989, de samengestelde reader en de resultaten van interviews met deelnemers. De beoordeling van het functioneren van interne en externe deskundigheid is vooral gebaseerd op interviews met de betreffende medewerkers en adviseurs. De adviserende rol van DST/TA is apart bestudeerd aan de hand van de schriftelijke advisering (BEMO's, memo's, brieven, notities) van het jaar 1989, aangevuld met interviewgegevens. In geval van gebrek aan materiaal en waar mogelijk werden ook andere jaren in deze analyse betrokken.

Milieubeleid in het bilaterale programma

Voor de drie landen van veldonderzoek en de drie schaduwlanden is voor het bilaterale programma zuiver kwantitatief onderzocht welk deel, in aantal en in financiële omvang, van het totaal aan interventies mogelijke milieu-implicaties heeft en bij hoeveel projecten hierop in projectopzet en -doelstellingen werd geanticipeerd. De analyse heeft zich binnen begrotingscategorie I gericht op de uitgaven ten behoeve van de sectorprogramma's Plattelandsontwikkeling (PI), Industriële Ontwikkeling (ID) en Training, Onderzoek en Onderwijs (TOO) en binnen begrotingscategorie II op de uitgaven ten behoeve van het Landen- en regioprogramma. Analyses van projectaantallen en uitgaven zijn uitgevoerd voor de jaren 1985 en 1988.

Met uitzondering van het sectorprogramma TOO, zijn financiële gegevens ontleend aan de Project Registratie Ontwikkelingssamenwerking (PROS), waarbij elk FOS-nummer als een apart project is beschouwd. Fysieke projecten zijn ingedeeld aan de hand van de door het DGIS ontwikkelde checklist voor milieutoetsing, waarin de OECD-lijsten uit 1985 en de sectorindeling volgens de DAC-projectcode verwerkt zijn. Niet-fysieke projecten zijn alleen in de analyse betrokken wanneer zij expliciet gericht waren op milieubeheer en -behoud. Als informatiebron voor de indeling fungeerden de Project Information Sheets (PINS) en beoordelingsmemoranda (BEMO's). Consistentie en representativiteit van de indeling zijn gecheckt aan de hand van een steekproef van 63 projecten die in 1985, 1988 en 1989 zijn gestart, door middel van een uitgebreidere analyse van BEMO's en dossierdocumenten. De werkwijze met betrekking tot het sectorprogramma TOO is op grond van praktische redenen enigszins afwijkend. Voor DPO/OT werden projectaantallen en committeringen – in plaats van uitgaven – voor de jaren 1986 en 1989 vergeleken. Financiële gegevens en inhoudelijke informatie zijn ontleend aan BEMO's. Voor DPO/IO zijn projectaantallen en committeringen van alle programmalanden voor de jaren 1986 en 1989 vergeleken. Financiële gegevens zijn verkregen uit door AFO/MX en AFO/AI opgestelde lijsten, en inhoudelijke informatie over projecten uit BEMO's, rapporten en dossiers. Voor DPO/OL zijn aantallen fellowships en cursussen van alleen het reguliere NFP-programma (in 1985 70% uitmakend van

het totaal aantal gefinancierde fellows) vergeleken voor 1985 en 1988 op basis van de betreffende jaarverslagen van DPO/OL. Inhoudelijke informatie over cursussen is verkregen uit de algemene programma-brochures, waar nodig aangevuld met cursus-brochures.

Kenmerken van de beleidsuitvoering in het bilaterale programma

Voor de groep interventies met mogelijke milieu-implicaties waarop volgens de BEMO's en PINS ook is geanticipeerd in projectopzet en -doelstellingen is onderzocht op welke wijze milieu aandacht heeft gekregen in de projectopzet en -uitvoering. Deze exercitie is uitgevoerd voor 37 van de 62 betreffende projecten uit het Landen- en regioprogramma, voor 5 van de 6 betreffende PL-a-projecten, voor 9 van de 13 betreffende PL-b-projecten en voor 21 van de 23 betreffende PL-c-projecten, alle lopend in 1988. Een steekproef van 18 random gekozen interventies uit de groep met mogelijke milieu-implicaties waarop volgens BEMO's en PINS niet geanticipeerd was, waarin werd nagegaan of ook in projectvoorstellen en uitvoeringsplannen milieu-aandacht ontbrak, gaf geen aanleiding tot het alsnog betrekken van deze groep in de exercitie. Voor het DPO/OT-programma is de exercitie uitgevoerd voor 12 van de 28 milieugerichte projecten die in 1986 en/of 1989 een committering hadden en voor het gehele CGIAR-programma (circa 25% van de DPO/OT-committeringen); voor DPO/IO voor 13 van de 20 milieugerichte DSO-projecten die een committering hadden in 1986 en/of 1989 en 14 van de 24 milieugerichte SV-projecten die een committering hadden in 1986 en/of 1989, aangevuld met de in 1989 lopende projecten. Voor DPO/OL is de milieu-aandacht onderzocht in alle lopende cursussen van 1990 waarvoor beurzen beschikbaar zijn gesteld door het fellowship-programma. Geraadpleegd zijn identificatierapporten, projectvoorstellen of uitvoeringsplannen en voorlichtingsbrochures en cursusinformatie voor studenten. Soms was een aanvulling met BEMO's gewenst.

Voor 10 cases van projecten met mogelijke milieu-implicaties waarop volgens BEMO's en PINS ook is geanticipeerd in projectopzet en -doelstellingen uit het Landen- en regioprogramma (7) en het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling (3) is aan de hand van de gehele projectfile meer diepgaand onderzocht wat de kwaliteit is van de milieu-aandacht. Zowel de analyses van milieusituaties als de doorwerking van deze analyses in projectdoelen, -activiteiten en -resultaten zijn beoordeeld op consistentie, volledigheid en diepgang. Deze studie concentreerde zich op de drie schaduwlanden. Uit hoofde van een evenredige vertegenwoordiging van de projecten over de betreffende indelingscategorieën van de kwantitatieve studie van het milieubelid was het nodig één project uit Indonesië en één project dat ten tijde van de exercitie nog niet was goedgekeurd te selecteren. De kwaliteit van milieu-aandacht binnen het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling is afzonderlijk bestudeerd op basis van selectie en analyse van 16 uit 32 veldrapportages van project-evaluaties in Indonesië, Soedan, Rwanda en Tanzania, die werden

uitgevoerd in het kader van de in de periode 1989–1990 gehouden IOV-evaluatie van het PL-programma. Bij de selectie is getracht een zo breed mogelijk scala aan sectoren, activiteiten, milieugerichtheid en financieringskanalen te bestrijken.

Interventies bij internationale organisaties

Nederlandse beleidsinterventies bij internationale organisaties zijn beoordeeld op grond van uitgedragen beleidsvisies en standpunten in: de OS-Raad van de EG, het Development Committee van de Wereldbank, de Jaarvergaderingen van de ASDB, AIDB en IADB, de Governing Councils van IFAD, de Conferenties van de FAO, het multi-bi overleg met de FAO, de Governing Council van de UNDP, de DAC en de Governing Councils van UNEP. Bestudeerd zijn instructies, richtlijnen, verslagen, speeches en notities. Aanvullende informatie omtrent de interventies van permanente vertegenwoordigers en bewindvoerders is verkregen uit interviews met DGIS-medewerkers en externe deskundigen.

Vervuiling

Voor de kwantitatieve analyse werden 84 industriële projecten geselecteerd uit de zes genoemde landen: 52 ID-projecten uit het ten behoeve van de kwantitatieve analyse van het milieubeleid in het bilaterale programma aangelegde bestand en 31 projecten uit de sector-, landen- en regioprogramma's over de periode 1986 tot en met 1989 op basis van een studie naar industriële ontwikkeling (Tesselaar, 1990). De laatste groep bestaat uitsluitend uit industriële projecten in strikte zin omdat van deze projecten de meest directe vervuiling te verwachten is en institutionele versterking en infrastructuur binnen het sectorprogramma reeds voldoende vertegenwoordigd waren. De mogelijke vervuilingseffecten zijn vastgesteld op grond van algemene informatie uit PINS en waar nodig BEMO's. Voor zeven case-studies zijn dossiers, informatie van projectuitvoerders en literatuur geraadpleegd. De case-studies zijn proportioneel gespreid over de indelingscategorieën van de kwantitatieve analyse van het milieubeleid. Voorts is getracht projecten uit verschillende bedrijfstakken te kiezen, rekening houdend met de beschikbaarheid van gegevens.

Milieubeleid en kenmerken van de beleidsuitvoering van MFO's

De beschrijving van het milieubeleid van de MFO's is gebaseerd op jaarverslagen van de MFO's vanaf 1985, recente beleidsnota's en, wanneer aanwezig, milieunotities en -studies. De (sub)regionale beleidsnotities en jaar- en activiteitenplannen werden niet bekeken. De beleidsuitvoering is bestudeerd aan de hand van twee recent uitgevoerde interne milieu-evaluaties (HIVOS, NOVIB). Daarnaast werd

gebruik gemaakt van jaarverslagen en enkele programma-evaluaties. Een beeld van de specifieke rol van MFO's op milieugebied werd voornamelijk verkregen door middel van interviews met MFO-medewerkers en sleutelinformanten in Nederland en in de onderzoekslanden.

Milieubeleid en kenmerken van de beleidsuitvoering van internationale organisaties

De beschrijving van de aandacht voor milieu in het beleid van de belangrijkste internationale organisaties en een selectie van andere donorlanden is geheel gebaseerd op formele documenten van de betreffende organisatie/donor, aangevuld met gegevens uit interviews met DGIS-medewerkers en externe deskundigen. De beleidsuitvoering van internationale organisaties is bestudeerd aan de hand van intern evaluatiemateriaal, voortgangsrapporten en gedocumenteerde visies van externen (NGO's), eveneens aangevuld met gegevens uit interviews met DGIS-medewerkers en externe deskundigen.

Bijlage 5 Vragenlijst van veldstudies

Lijst 1: Achtergrondvragen voor evaluatie van individuele projecten

A. Vraagstukken op het terrein van duurzame ontwikkeling

1. Wat zijn de belangrijkste ecologische, economische en sociale vraagstukken ten aanzien van milieu en ontwikkeling (verleden, heden en toekomst)? Wat is de invloed van respectievelijk internationale en nationale factoren hierbij?
2. Wat is de mening over deze vraagstukken van de milieugebruikers? Wat is hun strategie ten aanzien van milieugebruik? Verschillen de percepties naar sociaal-economische strata?
3. Als vraag 1 en 2, voor de regio's waar projecten worden geëvalueerd.

B. Beleid van het land

4. Wat zijn de hoofdpunten van het ontwikkelingsbeleid (uitgangspunten/doel-einden/middelen) van het land van veldonderzoek? Wat is de relatie met bovengenoemde vraagstukken?
5. Wat is het milieubeleid van dit land (uitgangspunten/doelen/middelen)? Wat is de relatie met bovengenoemde vraagstukken?
6. Is milieu geïntegreerd in het ontwikkelingsbeleid? Zo ja, op welke wijze?

Aandachtpunten bij vraag 4-6:

institutionele structuur/opbouw, training/onderzoek, voorlichting, specifieke milieuprogramma's, technologie, kwaliteitsnormen/wetgevende instituten, rol van economische instrumenten, betrokkenheid/percepties van de bevolking en NGO's, regionale verschillen en demografische aspecten.

C. DGIS-landenbeleid

7. Wat zijn de DGIS-intenties ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking in het land van veldonderzoek? Wat zijn de DGIS-intenties ten aanzien van milieu en ontwikkelingssamenwerking? Hoe wordt aan speciale aandachtspunten (energie en ecologie, institutionele opbouw, donorcoördinatie) vorm gegeven?
8. Hoe verhouden deze intenties zich respectievelijk tot het beleid en de belangrijkste vraagstukken van het land? Heeft het land zelf een voorkeur dan wel een 'veto' aangegeven op (onderdelen van) het milieubeleid?

9. Heeft het DGIS (eventueel in samenwerking met andere donoren of internationale organisaties) invloed uitgeoefend op het milieubeleid en/of het beleid inzake duurzame ontwikkeling? Zo ja, op welke terreinen?
10. Ten aanzien van het *totale* pakket OS-projecten en -programma's:
 - a. Hoe worden deze gekozen? Welke kanalen worden gebruikt en waarom? Wat is de rol van milieu per kanaal en project/programmakeuze? Wat is de onderlinge samenhang? Is er sprake van meerwaarde (voor het land)?
 - b. Hoe verhouden de activiteiten zich tot de belangrijkste vraagstukken ten aanzien van milieu en ontwikkeling? Wat is de relatie tot het landenbeleidsdocument en – indien van toepassing – het milieuprofiel?
 - c. Zijn er projecten of programma's door de ambassade of het land afgekeurd voor identificatie dan wel aangepast op grond van milieu-overwegingen? Zo ja, welke en welke omvang?
Zijn er projecten wel geïdentificeerd maar niet uitgevoerd op grond van milieu-overwegingen?

D. Beleid van andere donoren en internationale organisaties

11. Welke donoren en internationale organisaties zijn het meest actief op het gebied van milieu en duurzame ontwikkeling? (Onderscheid organisaties waarop DGIS beleidsinvloed kan uitoefenen).
12. Wat is hun beleid ten aanzien van milieu en ontwikkelingssamenwerking in het land van veldonderzoek?
13. Is er sprake van donorcoördinatie? Is er een taakverdeling ten aanzien van milieufactetten? Zo ja, in welke vorm?

Lijst 2: Projectspectifieke vragen

A. Identificatie/voorbereidingsfase

1. Waar komt het initiatief voor het project vandaan? Wat was de rol van ontvangend land, lokale bevolking/NGO's?
2. Werd tijdens de identificatie/voorbereidingsfase van het project aandacht besteed aan milieu? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
3. Heeft er (voorafgaand of tijdens) de identificatie/beoordelingsfase een analyse plaatsgevonden van de actuele en potentiële draagkracht in de interventie-regio? Is hierbij rekening gehouden met een mogelijke complementariteit van het gebruik van (productie)functies door verschillende exploitatiesystemen? Zo nee, waarom niet? Welke milieufuncties worden door het project beïnvloed volgens de analyse?
4. Heeft er (voorafgaand of tijdens) de identificatie/beoordelingsfase een analyse plaatsgevonden van de percepties van de milieugebruikers en van de bestaande sociale structuur in het projectgebied?

5. Heeft er voorafgaand of tijdens de identificatie/beoordelingsfase een economische analyse plaatsgevonden? Zo ja, welke methode is gebruikt en hoe is milieu geïncorporeerd?
6. Werden naar aanleiding van deze analyses sub 3–5 alternatieven ten aanzien van lokatie, schaal, technologie etc. voor het project overwogen? Zo ja, welke, en welke overwegingen speelden een rol? Werden voorstellen gedaan voor interventies gericht op terugdringen van mogelijke milieu-effecten of voor substitutie-interventies?
7. Werd in de identificatie/voorbereidingsfase rekening gehouden met korte/lange-termijneffecten van het project? Zo ja, op welke wijze? Is rekening gehouden met projecteffecten in verderaf gelegen gebieden en met indirecte effecten?
8. Werd tijdens de identificatie/voorbereidingsfase gebruik gemaakt van DGIS-beleidsondersteunende maatregelen zoals een milieuprofiel/milieutoets etc.? Hoe is gebruik gemaakt van:
 - lokale deskundigheid
 - sectorspecialisten
 - externe adviezen
 - DST/TA?
10. Is tijdens de identificatie/voorbereidingsfase rekening gehouden met het nationale/regionale milieubeleid?
11. Indien de vragen 3–5 negatief worden beantwoord, heeft dan nog bijstelling plaatsgevonden in het beoordelingsmemorandum, al dan niet op verzoek van of door DST/TA?

B. Projectopzet en uitvoering

12. Wat is de aard van het project (verzameling en analyse van studie-gegevens, beleidsondersteunende projecten, masterplan training en beleidsdocumenten, fysiek project)?
13. In welke door dit onderzoek onderscheiden categorie wordt het project ingedeeld:
 1. a: specifieke milieu-interventies
 - b: interventies gericht op het daadwerkelijk behoud/beheer of herstel van het natuurlijke ecosysteem
 2. a: interventies met expliciete aandacht voor milieu in de doelstellingen (erosiebestrijding, bodembescherming, activiteiten met behoud van draagkracht etc.)
 - b: interventies met impliciete aandacht voor milieu (agroforestry, herbebossing, alternatieve energievoorziening met als doel armoedebestrijding, productieverhoging etc.)
 3. interventies zonder aandacht voor milieu.

Hebben tijdens de projectuitvoering ontwikkelingen plaatsgevonden die indeling in een andere categorie tot gevolg hebben? Zo ja, welke en waarom?

14. Hebben tijdens de projectuitvoering ontwikkelingen plaatsgevonden die voorzien in lacunes in de identificatie/voorbereidingsfase ten aanzien van voornoemde vragen met betrekking tot identificatie/voorbereiding?
15. Wat zijn de projectdoelstellingen voor de korte en de lange termijn? Wat zijn de impliciete of expliciete milieudoelstellingen?
16. Zijn de doelstellingen gericht op één van de belangrijke regionale vraagstukken inzake milieu en ontwikkeling? In welke mate zijn de doelstellingen complementair of conflicterend?
17. Wat zijn de concrete projectactiviteiten en hoe verhouden die zich tot de doelstellingen? Indien een analyse als bedoeld onder vragen 2, 4, 5 en 7 wel heeft plaatsgevonden, volgen de gekozen interventies dan logischerwijze uit deze analyse (in geval van een degraderend systeem bijvoorbeeld een kosten/batenanalyse t.b.v. een duurzame inputstroom)?
18. Wat is de visie van de betrokken uitvoerders en de doelgroep op hun relatie met het milieu en de knelpunten c.q. problemen daarin? Wat ervaren zij zelf als het grootste probleem? Op welke wijze anticipeert het project hierop en maakt het gebruik van hun kennis en ervaringen?
19. *Voor fysieke projecten*: Is bij de keuze van interventies gebruik gemaakt van ervaringen elders in de regio (andere projecten/donoren/onderzoekresultaten)? Is onderzocht welke 'success stories' in de regio bekend zijn?
20. *Voor studies*: Bestaat er een samenhangend onderzoeksbeleid ten aanzien van milieu en ontwikkeling (prioriteiten)? Zo ja, hoe sluit deze studie hierop aan?

C. Projectresultaat

21. *Voor fysieke projecten*: Wat zijn de directe en meest belangrijke indirecte effecten van het project in termen van milieu, economische en sociale ontwikkeling?
22. Zijn er onomkeerbare effecten (ecologisch, economisch of sociaal) opgetreden? Geef de orde van grootte aan en waar mogelijk een precieze indicatie van de omvang en de verbonden maatschappelijke kosten en baten.
23. Maak een inschatting van de mogelijke lange-termijneffecten (op basis van de kennis ten aanzien van lokaal milieu en activiteitenpatroon enerzijds en de aard van het project anderzijds).
24. In hoeverre zijn de geconstateerde effecten aan het project toe te rekenen? Welke andere mogelijke factoren spelen een rol?
25. *Voor studies*: Hoe worden de resultaten gebruikt buiten de directe invloedssfeer van het project? Heeft de studie geleid tot fysieke vervolprojecten? Zo ja, welke? In welke mate dragen deze bij aan de milieudoelen en armoedebestrijding?
26. *Voor beleidsondersteunende projecten*: Wat zijn de effecten van het project buiten de directe invloedssfeer van het project?

D. Resultaat en DGIS-beleid

27. Wat zijn de resultaten van het project ten aanzien van de expliciete of impliciete project-milieudoelen? Speciale aandacht voor de DGIS-doelgroepen (betrokkenheid en gebruik van lokale kennis) en thema's.
28. Wat zijn de projectresultaten in termen van de drie uitgangspunten van het OS-milieubeleid?
29. Wat zijn de projectresultaten ten aanzien van de algemene OS-doelstelling van armoedebestrijding?
30. Is er ten aanzien van het project op korte termijn sprake van strijdigheid of complementariteit tussen armoedebestrijding en de drie uitgangspunten van het OS-milieubeleid?
31. Zijn de resultaten en doelmatigheid beïnvloed door andere projecten/ontwikkelingen in het projectgebied?
32. Kunnen de resultaten in termen van het DGIS-beleid worden gerelateerd aan de aandacht voor/analyse van milieu in de projectopzet?
33. Kunnen suggesties voor verbetering worden gedaan?

E. Resultaten en regionale duurzame ontwikkeling

34. Welke positieve en/of negatieve bijdrage levert het project aan de ecologische, sociale en economische vraagstukken ten aanzien van duurzame regionale ontwikkeling?
35. ecologisch – welk deel van het 'schema Geerling'.
 – juiste gender-oriëntatie in het project.
 – ecologisch onomkeerbare effecten/processen.
- economisch – bestaanszekerheid, inkomen, werkgelegenheid.
 – economische diversificatie/verlichting druk op platteland.
 – compensatie van negatieve milieu-effecten.
 – waardering onomkeerbare effecten/processen.
- sociologisch – percepties van actoren.
 – ontwikkeling sociale structuren i.v.m. ecologische processen.
 – betrokkenheid van bevolking en NGO's.
- technologisch – efficiënt gebruik schaarse milieubronnen.
 – invloed van technologiekeuze op duurzame ontwikkeling.
- organisatorisch – beleid.
 – verantwoordelijkheid betrokken instituten, met name de overheid.
- demografisch – bevolkingsontwikkeling.
37. Zijn milieu-ontwikkelingen in het gebied rondom het project van invloed geweest op de resultaten in termen van duurzame ontwikkeling?
38. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de antwoorden op vragen 35–37?

Bijlage 6 Beleidsondersteunende maatregelen

6.1. Inleiding

In de eerste DGIS-belcidsnotitie over milieu (1985) en later in het regeringsstandpunt over het CECOS-advies werd de ontwikkeling van een aantal belcidsondersteunende maatregelen in het vooruitzicht gesteld. In deze bijlage wordt, voor zover mogelijk, een kwalitatieve beoordeling gegeven van de belangrijkste daarvan:

- het milieuprofiel;
- landenbeleidsdocumenten, met specifieke aandacht voor de milieuparagrafen;
- milieutoetsingsprocedure;
- opleiding van beleidsmedewerkers;
- opbouw van interne en externe deskundigheid;
- het voormalige PL-c-programma voor specifieke ecologie- en energieprojecten.

Ten behoeve van de beoordeling zijn per maatregel criteria ontwikkeld. Een deel van de criteria richt zich op de vraag in hoeverre de instrumenten inhoudelijk voldoen aan de door het DGIS gestelde voorwaarden (regeringsstandpunt en DGIS-brochure) en in hoeverre ze de drie milieubeleidslijnen ondersteunen. Daarnaast zal worden ingegaan op de vraag of de gekozen instrumenten functioneel (kunnen) zijn bij de integratie van aandacht voor het milieu in de beleidsformulering en -uitvoering.

6.2. Milieuprofielen

In de brochure van het ministerie (1989) staat over het doel, de inhoud en de doelgroep van het milieuprofiel het volgende vermeld:

“Het document beschrijft de milieusituatie in een geografisch beperkt gebied, zoals een regio in een programmaland waar een groot aantal Nederlandse hulpactiviteiten plaatsvindt (bijvoorbeeld West-Java in Indonesië, de Western Province in Zambia of de vallei van de Senegalrivier in West-Afrika). Het milieuprofiel wordt op pragmatische wijze samengesteld, d.w.z. dat zoveel mogelijk milieugegevens, vaak verspreid over verschillende instellingen, worden verzameld en waar nodig aangevuld met eigen onderzoek. Het document beschrijft de voorkomende ecosystemen, de kwetsbare milieusituaties en de milieurisico's bij bepaalde interventies, de mogelijke beperkingen van de produktie-

functies, landgebruik en andere benutting van natuurlijke bestaansbronnen alsmede relevante sociaal-economische factoren. Tevens worden aanbevelingen gedaan voor milieusparende maatregelen. Het milieuprofiel is nadrukkelijk bedoeld voor praktisch gebruik. De heldere en overzichtelijke eindpresentatie is zowel gericht op Nederlandse betrokkenen (ambassade, DGIS-landenbureau, ontwikkelingswerkers in het veld), als op betrokkenen van het betreffende land (lokale, regionale, en nationale overheden, planners, wetenschappers en ontwikkelingsorganisaties), die ook al zoveel mogelijk bij de opstelling van het profiel worden betrokken. Voor buitenlandse donoren of donor-organisaties zijn de gegevens eveneens beschikbaar.”

Deze invulling van het milieuprofiel is in beperkte mate gericht op beleidsvertaling. In 1990 werden de doelstellingen in een interne notitie (1990) wel meer op beleidsontwikkeling gericht: milieuprofielen moeten een eerste referentiekader vormen voor de milieutoetsing en een bijdrage leveren aan de integratie van milieu in het Nederlandse OS-beleid in de landen. Daarnaast blijft het stimuleren van milieubewustzijn van lokale beleidsmakers en DGIS-staf een doelstelling. Het profiel geeft de bouwstenen aan waaraan zo'n beleid zou moeten voldoen, maar formuleert zo'n beleid niet. Er bestaat bijvoorbeeld geen formele koppeling tussen een profiel en de milieuparagraaf in het landenbeleidsdocument.

In 1990 zijn acht profielen beschikbaar en bevinden zich acht in verschillende stadia van uitvoering.

Ondanks de duidelijk omschreven ideeën over doel en inhoud van een profiel verschillen de bestaande profielen van karakter en inhoud. Dit is mede terug te voeren op verschillen in de regio, op de eisen die lokale overheden stellen en co-financieringsmogelijkheden door LNV. De variatie in de opdracht is terug te vinden in de kosten van de tot nu toe gereed gekomen profielen: van f 250.000 tot f 400.000.

6.2.1. *Kwalitatieve beoordeling van milieuprofielen*

Het zal duidelijk zijn dat een document met een dergelijke brede functie en een grote, ongelijksoortige doelgroep vanuit vele optieken op inhoudelijke kwaliteit kan worden beoordeeld. Voor dit onderzoek is gekozen voor de volgende invalshoeken:

- criteria die uitsluitsel geven over de vraag in hoeverre de profielen voldoen aan de door het DGIS gestelde eisen (voortkomend uit regeringsstandpunt en brochure);
- aanvullende criteria die door dit onderzoek worden gesteld.

Een deel van de beoordelingscriteria (vraag 1 t/m 9 van onderstaande tabel) heeft vooral betrekking op de kwaliteit van de inhoud. De andere vragen (vraag 10 t/m 17) gaan in op de bruikbaarheid en het actuele gebruik van de profielen.

Voor dit onderzoek zijn de milieuprofielen van West-Java (Indonesië), Western Province (Zambia), Senegal-vallei (West-Afrika), Kassala (Soedan) en Tihama (Yemen Arab Republic) bekeken. De resultaten van de interviews zijn eveneens verwerkt.

6.2.2. Toetsingcriteria milieuprofielen

1. a. Geeft het profiel een heldere beschrijving van de voorkomende natuurlijke hulpbronnen in het systeem
(1) geologie en morfologie, (2) bodem, (3) klimaat, (4) waterhuishouding, (5) vegetatie, (6) fauna, (7) ecosystemen?
b. en van de actuele kwaliteit ervan inclusief de trends?
2. Geeft het een duidelijke beschrijving van de beperkende/bepalende factoren (kwetsbaarheden) van het systeem?
3. Geeft het een duidelijke beschrijving van de relevante sociaal-economische factoren van de bevolking binnen het systeem:
 - a. demografisch
 - b. andere sociaal-economische factoren (doorwerking verschillende strata)?
4. Beschrijft het de bepalende institutionele factoren (organisatie, planning, regelgeving) rond behoud/gebruik natuurlijke hulpbronnen binnen het systeem:
 - a. nationaal
 - b. lokaal
 - c. specifieke beschrijving NGO's
 - d. internationaal (aansluiting bij internationale overeenkomsten)?
5. Geeft het een duidelijke beschrijving van landgebruik en andere vormen van benutting door de lokale bevolking:
 - a. traditioneel
 - b. huidig, geeft het interactie mens/milieu aan
 - c. welke/waarom ontwikkeling van a. naar b. (trend)
 - d. mate van duurzaamheid van a. en b.?
6. a. Geeft het een duidelijk beeld van de mogelijkheden voor landgebruik en andere benutting van het systeem (draagkracht, ecologische functies)?
b. Geeft het een duidelijk en compleet beeld van de actuele ecologische en milieuproblemen (en dus van de beperkingen van het systeem en de oorzaken ervan)?
c. Geeft het een duidelijk beeld van de gevolgen van de milieudegradatie/ecologische achteruitgang voor de lokale bevolking (eventueel met specifieke aandacht voor gender issues)?
7. a. Geeft het een helder beeld van de milieurisico's van actuele externe interventies (inclusief technologie-introductie) in het systeem?
b. Geeft het een helder beeld van huidige milieusparende maatregelen van/ via externe interventies (inclusief aanpassingen) in het systeem?

8. Geeft het als conclusie aanduiding van:
 - a. kwetsbare gebieden binnen het systeem
 - b. risicodragende projecten/interventies (potentieel)
 - c. aan te bevelen milieusparende maatregelen
 - d. richtlijnen voor milieusparend beleid
 - e. worden er prioriteiten aan de aanbevelingen gegeven?
9. Heeft het een dynamisch karakter?
10. a. Is de totale tekst begrijpelijk/voldoende helder en overzichtelijk?
b. Is de uitvoering aansprekelijk (gebruik foto's etc.)
11. Bevat het profiel concrete cases, een samenvatting, referenties, bronverwijzingen, een lijst van relevante instituties/organisaties en verwijzing naar achtergrond/basisdocumenten/studies?
12. Is de informatie kort/bondig of gedetailleerd?
13. Zijn de beperkingen van de publikatie weergegeven?
14. In welke lokale talen is het profiel beschikbaar?
15. a. Is aangegeven hoe het profiel tot stand kwam?
b. Waren lokale counterparts betrokken bij de totstandkoming van het profiel?
c. Droeg de totstandkoming of publikatie van het profiel bij tot een groeiend milieubewustzijn van het betreffende gebied?
16. Heeft de publikatie een follow-up gekregen in het betreffende gebied?
17. Hoe wordt het profiel gebruikt in het beleid en in de praktijk?

De antwoorden op de vragen 1a, 2, 4, 6a/b, 7a, 8a/b/c/d geven inzicht in de mate waarin de drie DGIS-milieubeleidslijnen (beperking van negatieve gevolgen van OS-activiteiten, institutionele versterking op het gebied van milieubeheer en positieve interventies op milieu- en natuurgebied) in de milieuprofielen zijn verwerkt. De antwoorden op de vragen 1b, 5, 6c, 7 en 9 geven inzicht in de mate waarin duurzaamheid van ontwikkeling uitgangspunt is geweest.

In tabel 6.1 zijn de beschrijvende vragen samengevat in de volgende beoordeling:

+ = positief/goed/voldoende

+/- = wel, maar te beperkt

- = niet/onvoldoende

Door het verschil in gewicht van de vragen is alleen een horizontale vergelijking van de scores relevant. Niet zozeer het totale aantal 'plussen' of 'minnen' bepaalt de kwaliteit, maar wáár positief of negatief wordt gescoord.

In doelstelling verschillen de profielen niet van elkaar; alle profielen stellen het geven van relevante informatie over milieu-omstandigheden ten behoeve van verantwoorde integratie van milieu in ontwikkelingsplanning prioritair. Geen van de profielen richt zich op de totale in de brochure omschreven doelgroep. De profielen van West-Java/Kassala/Tihama geven prioriteit aan de lokale autoriteiten

Tabel 6.1: Resultaten analyse milieuprofielen

	Java	Zambia	Senegal vallei	Kassala	Tihama
1. a.	+	+	+	+	+
2	+	+	+	+	±
3	+	+	+	+	+
4	+	+	+	+	+
5	+	+	+	+	±
6	+	±	+	+	±
7	±	±	+	+	±
b.	±	±	±	+	+
2.	±	±	+	+	±
3. a.	+	+	+	+	+
b.	-	±	+	+	-
4. a.	+	+	+	-	±
b.	+	±	±	±	-
c.	±	±	±	-	-
d.	-	-	±	-	-
5. a.	-	-	+	+	+
b.	±	+	±	+	+
c.	-	-	+	+	+
d.	±	±	+	+	±
6. a.	±	±	+	±	±
b.	+	+	+	+	+
c.	-	±	±	±	±
7. a.	±	-	+	+	±
b.	±	-	+	±	-
8. a.	+	±	±	±	±
b.	-	-	+	±	-
c.	±	+	+	+	+
d.	±	+	+	+	±
e.	-	-	-	-	±
9.	-	±	+	+	+
10. a.	±	+	+	+	+
b.	+	+	+	+	+
11. a.	+	-	±	+	+
b.	-	+	-	-	+
c.	+	+	+	+	+
d.	-	+	+	±	-
e.	-	-	-	-	-
f.	-	-	-	+	+
12.	kort/ bondig	kort/ bondig	gedetail- leerd	beknopt/ volledig	kort/ volledig
13.	+	+	-	+	+
14.	+Engels +Bahasa	+Engels -	+Frans -	+Engels -	+Engels -
15. a.	+	+	-	+	+
b.	+	+	-	+	±
c.	±	-	-	-	?
16.	+	+	?	-	n.v.t.

ten behoeve van regionale planning; alleen het profiel van Zambia richt zich specifiek op de Nederlandse beleidsverantwoordelijken.

In alle profielen wordt ruim aandacht geschonken aan de beschrijving van de in de regio voorkomende natuurlijke hulpbronnen en de gebruiksmogelijkheden ervan, maar voor wat betreft de weergave van actuele kwaliteit en de ecologische kwetsbaarheden in de regio zijn enkele profielen (West-Java, Western Province, Senegal-vallei) te beperkt. De beschrijving van sociaal-economische factoren en de interactie tussen milieu en lokale bevolking blijft bij twee profielen duidelijk achter (West-Java, Western Province). De beschrijving van relevante institutionele factoren beperkt zich in drie profielen tot het nationale niveau, terwijl in geen enkel profiel voldoende aandacht wordt besteed aan invloed van internationale factoren op regionale ontwikkeling.

Alle profielen blijken vrij volledig in hun aanduiding van de in het betreffende gebied aanwezige milieuproblemen. De nadruk ligt daarbij op de problematiek rond de overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen waarbij aspecten als ontbossing, overbegrazing, erosie, achteruitgang van bodemvruchtbaarheid, verlies van habitat en biodiversiteit aan bod komen. Lucht- en watervervuiling worden – zij het beknopt – eveneens genoemd. Internationale aspecten ontbreken, met uitzondering van het profiel van de Senegal-vallei.

De profielen van West-Java, Kassala, Tihama en de Senegal-vallei geven, in verschillende mate van gedetailleerdheid, een goed overzicht van de oorzaken, de primaire en secundaire gevolgen op milieugebied en de relaties daartussen. Alleen de profielen Kassala en Tihama hebben daarbij specifiek de interactie mens-milieu als invalshoek.

In alle profielen ontbreekt een prioriteitstelling van problemen.

Geen van de profielen voldoet volledig in het aangeven van ecologisch kwetsbare gebieden en alleen het Senegal-vallei-profiel geeft een lijst met potentieel risicodragende interventies. Het meest systematisch worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van milieusparende maatregelen en beleid, maar er wordt niet aangegeven welke aanbevelingen prioriteit hebben in de uitvoering.

Drie van de profielen (Senegal-vallei, Kassala, Tihama) sluiten door hun dynamische karakter en het beschrijven van huidige en potentiële ontwikkelingen veel meer aan bij de doelstellingen van een milieuprofiel binnen het streven naar duurzame ontwikkeling.

De bruikbaarheid van de profielen wordt in geen van de gevallen belemmerd door een gebrekkige presentatie. Het West-Java profiel is, naast de officiële taal, beschikbaar in de lokale taal. Van het Kassala-profiel is een Arabische uitvoering in voorbereiding.

Bij alle profielen zijn lokale counterparts betrokken, direct bij de uitvoering en door middel van lokale referentiegroepen. De profielen zijn in de betreffende landen gepresenteerd tijdens workshops en seminars met uitvoerders, autoriteiten en potentiële gebruikers.

De score op de overige vragen naar doorwerking en follow-up is aanzienlijk minder gunstig. Het recente karakter van de meeste profielen is hierop zeker van invloed, maar is niet de enige oorzaak. Over het West-Java-profiel werd in een interview gezegd dat het proces van totstandkoming heeft bijgedragen aan een groeiend milieubewustzijn in Indonesië. De ervaringen van de desbetreffende IOV-velddmissie zijn hiermee echter contrair.

Aan Nederlandse kant wordt evenmin een grote mate van doorwerking of follow-up geconstateerd. Hier is eveneens het recente karakter van invloed, maar de interviews duiden aan dat andere oorzaken van groter belang zijn. De profielen worden over het algemeen beoordeeld als te oppervlakkig en te weinig toegespitst op het beleid. Ze worden gezien als interessante achtergrondstukken, maar minder geschikt om als basis voor formulering en uitvoering van ontwikkelingsbeleid ter plekke te dienen.

Het is echter wel de vraag in hoeverre de betrekkelijke belangstelling van een deel van de geïnterviewden voor een daadwerkelijk actieve milieubeleidsuitvoering niet medebepalend was voor terughoudendheid ten aanzien van milieuprojecten.

Bij de beleidsvoorbereiding en met name wat betreft de uitvoering wordt van die milieuprofielen die gereed zijn nauwelijks gebruik gemaakt. Illustratief is het ontbreken van verwijzingen naar het milieuprofiel West-Java, dat als eerste beschikbaar was, in het landenbeleidsdocument voor Indonesië (tot 1992).

6.3. Milieuparagrafen in landen- en regiobeleidsdocumenten

Zoals in hoofdstuk 7 is geconstateerd, komt het thema milieu bij de opstelling van landenbeleidsdocumenten (LBD) en regiobeleidsdocumenten (RBD) overwegend als aandachtspunt voor. "Zowel in de landenbeleidsdocumenten als in de regiobeleidsdocumenten dient in een zogenaamde milieuparagraaf aandacht te worden besteed aan de milieuproblematiek in het betreffende ontwikkelingsland of de regio en aan het Nederlandse beleid ter zake" (Brochure DGIS, 1989).

6.3.1. Kwalitatieve beoordeling

Om de kwaliteit van de inhoud van milieu-aandacht in de LBD's/RBD's te beoordelen zijn voor dit onderzoek, vanuit verschillende achtergronden, criteria opgesteld.

De vragen 1 a+b komen rechtstreeks voort uit het beleid (regeringsstandpunt

en brochure) en toetsen of wordt voldaan aan de door het DGIS zelf gestelde voorwaarden. De overige vragen hebben een kwalitatief karakter en te maken met de vraagstelling van het onderhavige onderzoek.

De volgende toetsingscriteria worden gehanteerd:

1. Bevat het document een paragraaf – of een daarmee gelijk te stellen onderdeel – waarin:
 - a. een korte maar heldere beschrijving wordt gegeven van de milieuproblematiek in het hulpontvangende land/regio?
 - b. het Nederlandse beleid terzake wordt weergegeven?
2. Staan in het document ecologische randvoorwaarden (en richtlijnen) vermeld op basis waarvan projecten kunnen worden geïdentificeerd die qua effectbeoordeling en toetsing positief zullen zijn?
3. a. Wordt milieu geïntegreerd in het gehele document aan de orde gesteld?
b. Vindt er een integratie plaats van de verschillende sectoren en thema's?
4. Is er sprake van consistentie van (milieu)beleid?
5. Krijgt milieu voldoende aandacht in het document?

De toetsing betreft twee LBD's/RBD's, respectievelijk van de periode 1986–1989 en 1989–1992, voor de landen die in het onderhavige onderzoek centraal staan. Om pragmatische redenen zijn de RBD's Zuidelijk Afrika en Andes (notitie juni 1987 en RBD 1990–1992) toegevoegd.

Voor zover relevant zijn de antwoorden uit de interviewronde verwerkt.

Van de acht vigerende documenten voldoet slechts één (Kenya) niet aan de door het DGIS gestelde criteria, namelijk dat een aparte paragraaf moet worden gewijd aan een beschrijving van de milieuproblematiek (vraag 1). In 1985 was dit nog het geval bij vier documenten. In twee gevallen is slechts sprake van 'lip service' (Pakistan, Indonesië, Zuidelijk Afrika); er is een aparte paragraaf 'ecologie', maar hierin wordt geen probleemanalyse gegeven. Voor Indonesië is dit opmerkelijk, daar het milieuprofiel West-Java beschikbaar was. In India krijgt het milieu aandacht bij de beschrijving van de hoofdstukken 'sectorprogramma' en 'thema's'. De documenten van Soedan en de Andes-regio geven een beknopte analyse, al dan niet in de tekst geïntegreerd. Alleen in het Sahel-document wordt, geïntegreerd in de hele tekst, een uitgebreide analyse gegeven van de milieuproblematiek.

Alle documenten, zeker de meest recente, geven in meerdere of mindere mate aandacht aan het Nederlandse milieubeleid (vraag 2). Het betreft, met uitzondering van het Andes-document, vooral globale beschrijvingen in termen van 'aandacht voor integratie van milieu in de activiteiten'. Expliciete institutionele ondersteuning op milieugebied komt in geen van de documenten aan de orde.

Aanzienlijk minder positief scoren de landenbeleidsdocumenten op de overige vragen.

Geen van de onderzochte documenten bevat expliciete ecologische randvoorwaarden of richtlijnen die beleidskeuzes kunnen sturen (vraag 2). In de vigerende documenten voor India en Soedan staat bij de algemene beleidsvoornemens slechts vermeld dat van deze richtlijnen gebruik zou moeten worden gemaakt. Alleen in het Sahel-document kunnen uit de tekst randvoorwaarden/richtlijnen worden afgeleid. In geen van de documenten is sprake van op grond van milieu-overwegingen gemaakte keuzes. Alleen in die documenten waar een uitgewerkte analyse van de milieuproblematiek is uitgevoerd (Sahel, Andes) worden aanzetten gevonden om op milieu-overwegingen gebaseerde keuzes te maken.

Daar waar aandacht aan milieu wordt gegeven in de documenten, is vooral sprake van een sectorale benadering (vraag 3). Vrijwel nergens wordt aandacht voor milieu geïntegreerd in de overige hulpsectoren, bijvoorbeeld in landbouw, plattelandsontwikkeling, irrigatie, industrie. Aandacht voor milieu in een perspectief van duurzame ontwikkeling wordt in geen enkel document aangetroffen. Integratie met andere thema's als vrouwen en energie vindt evenmin plaats. Alleen het India-document stelt specifiek een relatie vrouwen-drinkwater-milieu aan de orde.

Aanzetten tot integratie vinden plaats in de documenten voor Zuidelijk Afrika en India, en duidelijker in het Soedan-document. Integratie is het meest doorgevoerd in de regiobeleidsdocumenten voor de Andes en de Sahel. Overigens kan op dit punt, met uitzondering van Pakistan, in alle documenten een duidelijke vooruitgang worden geconstateerd vergeleken met de vorige.

Aandacht voor milieu kan niet alleen via een specifiek milieubeleid worden gerealiseerd. Het beleidsvoornemen te komen tot integratie impliceert consistentie met de overige beleidsvoornemens (structurele armoedebestrijding). De mate waarin de bestudeerde documenten genoemde consistentie vertonen varieert van een uitgesproken inconsistentie (Pakistan, Kenya) tot een redelijke mate van samenhang (Sahel-regio en Andes-regio). De beleidsvoornemens waarmee milieudoelstellingen het meest zouden kunnen conflicteren liggen op het vlak van industriële ontwikkeling, intensivering van de landbouw, infrastructurele maatregelen (haven-baggerwerk), elektriciteitsvoorziening, programmahulp (waaronder kunstmestleveranties) en steun aan economisch herstelbeleid.

De conclusie of voldoende aandacht is besteed aan milieu (vraag 5) wordt gebaseerd op de optelsom van de antwoorden op de voorgaande vragen.

Geen enkel document voldoet in feite volledig aan deze vragen. De regiobeleidsplannen voor de Sahel en de Andes komen aardig in de richting, maar voor de overige landen/regio's lijken de problemen duidelijk onderschat (Zuidelijk Afrika, Kenya en Indonesië) of blijkt het beleid een sterk - sectoraal gericht - ad hoc

karakter te hebben. De algemene lijn die op dit punt uit de interviews naar voren kwam was dat betreffende medewerkers een betere kwaliteit en integratie van milieufactoren in het document voorstaan, maar dat daartoe extra ondersteuning gewenst is. Tijdgebrek werd vaak genoemd als beperkende factor. Enkelen maakten bij het invullen van de milieuparagraaf gebruik van adviezen van DST/TA en/of externe advisering.

Vergelijking van de documenten voor de periode 1985–1989 met de vigerende laat voor alle landen/regio's een relatieve verbetering zien. In absolute zin zijn de verschillen per land groot: van 'helemaal niets naar weinig aandacht' tot 'van veel aandacht naar nog verder geoperationaliseerd'. De grootste verschuiving vertoont het Andes-regio-beleidsplan, de kleinste het LBD voor Soedan.

6.4. Milieutoetsing

Toetsing van milieu-effecten van ontwikkelingsinterventies werd, in navolging van het CECOS-advies, in 1987 als beleidsinstrument geaccepteerd. Operationalisering van het beleidsvoornemen heeft enige tijd in beslag genomen.

Informele toetsing op milieu-effecten vond tot maart 1990 op ad hoc basis plaats, afhankelijk van de deskundigheid van de beleidsverantwoordelijken op ambassade en landen/regiobureau (soms na advies van DST/TA). De door de OECD in 1985 opgestelde checklists (OECD, 1985) fungeerden daarbij als leidraad. Voor een aantal projecten waar ernstige milieugevolgen werden voorzien leidde dit tijdens de identificatiefase tot een speciale veldmissie.

In 1987 heeft het DGIS een groot aantal checklists opgesteld voor de belangrijkste milieu-onderwerpen. Deze omvangrijke checklists werden niet gebruikt, ten dele omdat ten tijde van het verschijnen van deze checklists milieu-aandacht nog minder courant was.

In maart 1990 werd met de publikatie van het document 'Environmental Impact Assessment in Development Cooperation', waarin het instrument milieutoets werd uitgewerkt, een begin gemaakt met de formele opname van milieutoetsing in de projectcyclus. (In het nieuwe beleid wordt de toets een onderdeel van de AVM-toets, waarin zowel de armocde-, de vrouwen- als de milieu-doelstellingen worden getoetst.)

Bij de operationalisering van de milieutoets is gekozen voor een twee-stappen-aanpak. Alle nieuw te ondernemen activiteiten doorlopen in de identificatiefase een initiële toetsingsprocedure. Hierin wordt bepaald of voor de activiteit een volledige MER (milieu-effectrapportage) moet worden uitgevoerd. Het in maart 1990 gepubliceerde document is bedoeld als handleiding voor initiële toetsing.

De in het document voorgestelde procedures etc. zijn gebaseerd op door OECD/DAC, Wereldbank en andere bilaterale donoren gehanteerde richtlijnen en reeds opgedane ervaringen.

Hoewel het document niet exclusief is gericht op het Nederlandse bilaterale hulpprogramma worden als belangrijkste doelgroepen gezien: de Nederlandse ambassades in de ontvangende landen, de landenbureau-medewerk(st)ers en de eventuele counterparts.

Het ontbreken van ervaringen tot nu toe maakt een uitspraak over de waarde van de milieutoets als beleidsondersteunend instrument onmogelijk. In dit kader kunnen alleen inhoudelijke kanttekeningen worden geplaatst bij aspecten die mogelijk de waarde in positieve of negatieve zin beïnvloeden.

Procedurele inpassing: initiële toetsing

Het belangrijkste beslissingsmoment in de gekozen twee-stappenprocedure ligt tijdens de initiële toetsing. Deze is in de projectcyclus ingepast in de identificatiefase van een interventie. Initiële toetsing omvat vier stappen:

1. Komt de activiteit voor op een checklist waarin sectorale activiteiten zijn opgenomen? Zo niet, dan kan de procedure worden gestopt. Zo ja,
2. dan moet worden vastgesteld, naast toetsing aan het milieuprofiel, of de activiteit plaatsvindt in of in de omgeving van *kwetsbare gebieden*. Deze worden omschreven in een aparte lijst. Is dit wel het geval dan is een MER noodzakelijk. Zo niet,
3. dan is de omvang van de activiteit bepalend: als het budget meer dan f 5 miljoen bedraagt dan is een MER vereist, zo niet,
4. dan wordt op basis van checklists, waarin algemene vragen en vragen per sector-activiteit worden gesteld, bepaald of een interventie noemenswaardige milieueffecten met zich mee kan brengen. Zo ja, dan is alsnog een MER voorgeschreven, zo niet dan kan tot uitvoering worden overgegaan.

De door het DGIS voorgestelde procedure wijkt op een aantal inhoudelijke punten af van de door de OECD gevolgde.

- De lijst met kwetsbare gebieden zoals genoemd in stap 2 geldt in de DGIS-procedure als specifieke toets, die al dan niet kan leiden tot een MER. De OECD hanteert 'kwetsbare gebieden' alleen als belangrijk aandachtspunt.
- De OECD onderscheidt in de lijst van kwetsbare gebieden alleen 'area's where concentrations of populations or industrial activities, where further industrial development or urban expansion could create significant environmental problems'.
- In de door het DGIS gehanteerde sectorale checklist (stap 1) is 'urban and rural development' als sector opgenomen, hetgeen zeker in het licht van voorgenoemd punt, als aanscherping wordt aangemerkt.
- Alle aride en semi-aride gebieden vallen bij het DGIS, in tegenstelling tot de

OECD, onder kwetsbare gebieden, hetgeen een zinvolle uitbreiding betekent. De OECD gaat verder door het noemen van 'water resources' (ontbreekt bij DGIS geheel), tropische bossen en vegetatiedek algemeen (het DGIS beperkt zich tot primair tropisch bos) en bodems algemeen (DGIS: soil conservation areas). Dit wordt beschouwd als een beperking van de DGIS-lijst.

Milieu-effectrapportage

De milieutoets kan dus in bepaalde gevallen leiden tot een volledige MER. De doelstelling van de MER is: het voorkomen van mogelijke negatieve gevolgen op het milieu in een zo vroeg mogelijk stadium van het planningsproces zodat deze effecten kunnen worden voorkomen of worden ondervangen.

De MER begint met een 'scoping' procedure:

- de beschrijving van het ecosysteem (of systemen) waarbinnen de activiteiten plaatsvinden en de te verwachten directe en indirecte milieu-effecten;
- de beschrijving van de mogelijke alternatieven/te treffen maatregelen om effecten te ondervangen/voorkomen (mitigation).

Op basis van deze bevindingen wordt een Environmental Impact Statement (EIS) opgesteld, dat deel uitmaakt van de uiteindelijke feasibility studie voor de activiteit.

De in de EIS vastgelegde aanbevelingen kunnen leiden tot bijstelling van het oorspronkelijke projectontwerp, keuze voor een alternatieve projectopzet, of afzien van de interventie. Tijdens de uitvoeringsfase gelden in de EIS vastgelegde aanbevelingen als leidraad voor evaluatie en monitoring.

6.5. Opleiding beleidsmedewerkers

Opleiding van medewerkers van het ministerie 'voor zover betrokken bij ontwikkelings samenwerking' wordt van belang geacht om milieubelangen te integreren in het OS-beleid. Als doel van de opleiding wordt vooral gezien 'het vertrouwd zijn met ecologische principes'. Als doelgroep worden expliciet de medewerkers van het DGIS en de ambassades in ontwikkelingslanden genoemd (in de praktijk zijn deelnemers hoofdzakelijk DGIS-medewerkers). In de brochure van het ministerie (1988) wordt duidelijk dat het doel van de opleiding een verbreding heeft ondergaan; er is sprake van 'het vergroten van milieubewustzijn en milieukennis'.

Tot en met 1989 heeft de opleiding van DGIS-ambtenaren plaatsgevonden door middel van een jaarlijkse en vanaf 1990 halfjaarlijkse themadag (in 1989 vond de zesde plaats). De themadag vormt een verplicht onderdeel voor de DGIS-medewerkers. De opleiding van nieuwe ambtenaren van Buitenlandse Zaken bevat eveneens een onderdeel ecologie/milieu, verzorgd door DST/TA.

Tot 1988 is vooral aandacht besteed aan het geven van informatie over de ernst van de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden en het motiveren van deelnemers om milieu-overwegingen in hun werkzaamheden te betrekken.

In 1989 wordt ervan uitgegaan dat iedereen die werkzaam is bij het DGIS voldoende op de hoogte en overtuigd is van het belang van het onderwerp en wordt de nadruk gelegd op het operationaliseren en effectueren van het geformuleerde beleid inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking.

Voor beide geëvalueerde dagen kan worden geconcludeerd dat de gepresenteerde informatie alle elementen bevat die nodig zijn voor een goede integratie van milieufactoren in het ontwikkelingsbeleid en voor kennisoverdracht over het DGIS-milieubeleid. De inhoud van de programma-onderdelen van de beide themadagen wordt in grote lijnen als relevant en kwalitatief goed beoordeeld.

Volgens schattingen hebben tot 1990 circa 150 ambtenaren de themadagen gevolgd. De frequentie en het absorptievermogen van de cursus blijken echter onvoldoende om de gehele doelgroep in redelijke tijd te bereiken. Herhalingscursussen zijn vooralsnog niet mogelijk.

De indruk bestaat dat, ondanks de toegenomen aandacht voor dit aspect, de relatie tussen de gepresenteerde informatie en de praktische toepassing in het operationele werk van de DGIS-deskmedewerker nog niet altijd even duidelijk wordt ervaren.

6.6. Advisering en adviesstructuren

6.6.1. *DST/TA*

Tot het takenpakket van de TA-sectordeskundigen behoren informatievoorziening, beleidsadvisering en projectadvisering. Sinds 1984 is een ecooloog aangesteld bij TA, voor 50% als sectordeskundige bosbouw en 50% als ecooloog. Voor de laatste functie werd in de formele taakomschrijving prioriteit gelegd bij het toetsen van DGIS-activiteiten op milieu-effecten. Pas in september 1989 is een tweede ecooloog bij TA aangesteld. (De term 'ecoloog' in de tekst over de periode na 1989 heeft betrekking op twee personen.)

De ontwikkeling in de werkzaamheden van de ecooloog is, gezien de beperkte menskracht, sterk beïnvloed door pragmatische keuzes. Een deel van de werkzaamheden, vooral in de eerste periode na aanstelling, bestond uit het toentertijd nog noodzakelijke stimuleren van aandacht voor milieu en het intern en extern opbouwen van contacten. De ecooloog fungeerde binnen en buiten het apparaat als aanspreekpunt voor milieuzaken en heeft een actieve rol gespeeld bij de toenemende acceptatie van milieu-aandacht, zoals die nu gestalte heeft gekregen.

Informatievoorziening

Mede op grond van de beperkte menskracht is gekozen voor het opzetten van externe kennisnetwerken en een deskundigenbestand. De ecoloog fungeert als intermediair tussen DGIS-medewerkers die advies of informatie vragen en instanties die kennis kunnen leveren, al dan niet via geïnstitutionaliseerde netwerken. De ecoloog wordt soms op initiatief van het bureau, meestal op eigen initiatief ingeschakeld. De mate waarin dit gebeurt (ad hoc of op meer reguliere basis) is sterk persoonsgebonden. Informatie bereikt op deze wijze maar een deel van het apparaat, al blijkt uit de interviews een grote tevredenheid bij de gebruikers.

Beleidsadvisering

Op *algemeen beleidsniveau*, in veel mindere mate op het niveau van beleid van programma's, werden vanuit de milieu/bosbouwsector bouwstenen geleverd; concreet in de vorm van bijdragen aan regeringsstandpunten, conferenties, nota's, speeches, en voor beleidsontwikkeling op nieuwe gebieden binnen de milieusector (zoals bijvoorbeeld biodiversiteit), maar ook via persoonlijke (in)formele contacten, vergaderingen etc.

Voor wat betreft het *landen- en sectorprogrammabeleid* worden in principe en voor zover mogelijk aanbevelingen gedaan voor concept-LBD's/RBD's en de te ondernemen activiteiten. Ook worden sectorbeleidsnotities van programmabureaus van commentaar en aanbevelingen voorzien.

TA heeft, alhoewel het tot haar taakstelling behoort, geen formele rol in de advisering van beleid op programmaniveau. Vanwege de grote werkdruk werd tot op heden geen prioriteit verleend aan dit terrein.

Beleidsadvisering is ook gericht geweest op *internationale organisaties* (Wereldbank, IFAD, IADB, WFP, OECD, FAO, UNEP, EG, etc.) bijvoorbeeld door het vertalen van beleid naar standpunten voor internationale conferenties. Via de verantwoordelijke bureaus werd commentaar geleverd op beleidsstukken van deze organisaties, zowel voor de bosbouwsector als op meer algemene milieudocumenten. De doorwerking van dergelijke commentaren is niet na te gaan. Het becommentariëren van internationale organisaties is niet structureel, maar vindt ad hoc plaats, veelal op verzoek van de betreffende bureaus of via persoonlijke contacten.

Betrokkenheid en advisering bij beleidsondersteunende maatregelen heeft ook tot de verantwoordelijkheid van de ecologen van DST/TA behoord.

Projectadvisering

Het toetsen en begeleiden van alle milieu-gerelateerde activiteiten werd onmogelijk geacht. In plaats van themaparafreeing werd gekozen voor delegatie van verantwoordelijkheid voor beoordeling op milieu-effecten naar alle TA-deskundigen.

In de praktijk betekende dit dat de ecoloog zich beperkte tot een selecte groep gerichte milieu- en bosbouwprojecten. De toetsing van overige milieurelevante projecten, waaronder sanitatie, waterzuivering, LEI(S)A, waterbeheer, bodem- en

landevaluatie en industrieprojecten, viel onder verantwoordelijkheid van de betreffende sectorspecialist.

De onder verantwoordelijkheid van de ecooloog vallende beoordelingsmemoranda (BEMO's) betreffen voornamelijk projecten van het type 1 en 2 (expliciete milieuaandacht), veelal op het terrein van de bosbouw- en energiesector. Op grond van het gegeven commentaar vinden aanpassingen in de projectopzet plaats, maar het aantal BEMO's dat door de ecooloog wordt afgewezen is uiterst gering. Er wordt meestal in een eerdere fase (die van het identificatiememorandum) door de ecologen sturend opgetreden, maar de effecten daarvan zijn niet systematisch na te gaan. In deze fase wordt via informele contacten of via projectspecifieke memo's geïnterveneerd en bijgestuurd.

Over de mate waarin milieu-advisering door de niet-ecologen plaatsvond zijn, door afwezigheid van een centraal BEMO-archief, slechts indicaties te krijgen. Bestudering van de memo's en interviews geeft aan dat bij de meeste TA-ers milieuaspecten wel aandacht krijgen, maar dat geen systematische toetsing plaatsvindt, behalve in geval van waterzuiveringsprojecten. Op beperkte schaal wordt door de overige deskundigen van DST/TA aan de ecologen advies gevraagd over BEMO's met betrekking tot niet direct op milieu gerichte projecten.

Sinds 1984 zijn door de ecologen 18 dienstreizen uitgevoerd naar 24 landen; daarover zijn reisverslagen gemaakt. De reizen vallen uiteen in twee typen: 'bosbouwreizen' en 'milieureizen'. In het eerste type stond identificatie, formulering en advisering in de bosbouwsector centraal. Het tweede type reizen was gericht op beleidsondersteuning van ambassades en landembureaus op milieugebied.

6.6.2. *Sectorspecialist milieu op ambassades*

De eerste sectorspecialist milieu werd in oktober 1989 aangesteld op de Nederlandse ambassade in India. De korte tijd die sinds het in functie treden van de eerste sectorspecialist is verstreken maakt evaluatie niet goed mogelijk. Wel kan, op basis van interviews, een voorlopig beeld worden geschetst.

In India is duidelijk sprake van een sectorale taakstelling. De belangrijkste taak betreft de begeleiding van de identificatie en uitvoering van het door Nederland gefinancierde sectorprogramma Milieu. Dit programma heeft tot op heden een sterk milieu-hygiënisch karakter.

Bij de integratie van milieu-aandacht in andere hulpsectoren heeft de sectorspecialist in principe wel, maar tot op heden geen taak. De contacten met het ministerie lopen voornamelijk via het landembureau. Met de adviscurs bij DST/TA bestaat, met uitzondering van een enkele missie, minimaal contact, evenals met

de medewerkers van het PL-c-programma. Voor advisering en backstopping wordt een beroep gedaan op externe advisering en de landen-milieu-adviesgroep AMILIS.

6.6.3. *Externe advisering*

Onder externe advisering wordt in deze paragraaf verstaan de als uitwerking van het regeringsstandpunt (1987) geïnstitutionaliseerde externe adviesstructuren, te weten:

- de Steungroep Bosbouw
- de Adviesgroep Milieu-Effect-Rapportage
- de Steungroep Energie
- de Begeleidingscommissie Milieu-profielen.

Op basis van de gehouden interviews met leden van de twee eerstgenoemde adviesgroepen en de resultaten van de interviewronde, kunnen hier slechts kanttekeningen worden gemaakt bij het functioneren van de kennisnetwerken als beleidsondersteunend instrument.

De mate waarin de steungroepen worden geconsulteerd verschilt per regio/landenbureau en per medewerker. Naast probleemgerichte projectadvisering worden steungroepen in toenemende mate ingeschakeld bij de invulling van milieu-aandacht in de identificatie/formuleringsfase (met name de Steungroep Bosbouw en AMILIS).

Naast de groep medewerkers die regelmatig gebruik maakt van een of meerdere steungroepen, bestaat een andere groep die terughoudend staat tegenover geïnstitutionaliseerde advisering. Als reden hiervoor wordt onder meer het feit genoemd dat sommige adviesgroepen dermate lang in functie zijn dat zij beleidssturend gaan werken en niet meer als onafhankelijke externe adviseur kunnen functioneren. Het bleek niet mogelijk na te gaan of deze kritische noot terecht is. Wel kan gesteld worden dat geïnstitutionaliseerde adviesstructuren van belang zijn voor de continuïteit, hetgeen mede vanwege frequente overplaatsingen als een pluspunt kan worden aangemerkt.

Bijlage 7 Het milieubeleid van enkele andere donoren

7.1. Inleiding

Het DGIS-milieubeleid heeft zich ontwikkeld in een klimaat van wereldwijd toenemende aandacht voor milieuvraagstukken. In hoofdstuk drie is beschreven hoe binnen het DGIS deze toenemende aandacht beleidsmatig vorm gekregen heeft. In deze bijlage wordt het milieubeleid van enkele andere donoren onder de loep genomen. Doel hiervan is om de positie die het DGIS inneemt op gebied van milieubeleid binnen de donorwereld nader te bepalen: is het DGIS in dit veld voorloper, achterblijver of trendvolger?

De meeste internationale organisaties en bilaterale en particuliere donorprogramma's geven een toenemende aandacht voor milieu te zien. Om dit algemene beeld verder te specificeren zijn het beleid en de beleidsuitvoering van een aantal organisaties en donorlanden nader bestudeerd, voornamelijk op basis van beschikbare beleidsdocumenten, evaluatiemateriaal en informatie uit interviews. Bij de selectie van organisaties hebben drie overwegingen een rol gespeeld: het belang van de organisatie op ontwikkelingsgebied, de relatie tot het Nederlandse OS-beleid, en ten slotte – met name bij andere donorlanden – de mate van aandacht voor milieu binnen OS-activiteiten. Dit heeft tot de volgende keuze geleid: de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken (multilaterale banken), EG, OECD, FAO, UNEP, IUCN, de bilaterale donorlanden Canada, Duitsland, Engeland en Zweden en vier Nederlandse medefinancieringsorganisaties (MFO's).

De beschrijving van beleid en beleidsuitvoering van de Wereldbank is uitgebreider dan noodzakelijk is voor een vergelijking met het DGIS vanwege de voorsprong van de Wereldbank in de beleidsontwikkeling, de kritiek op de beleidsuitvoering en de belangrijke potentiële rol die de Wereldbank wordt toebedacht bij één van de cruciale knelpunten op milieugebied, namelijk de integratie van economie en ecologie.

7.2. Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken

De Wereldbank heeft duidelijk vorm en inhoud gegeven aan het milieubeleid. In 1987 vond een belangrijke beleidsherziening plaats. De samenhang tussen economische groei, armoede en milieubeheer werd erkend, en doelstellingen op deze terreinen werden niet noodzakelijk als conflicterend gezien (WB, 1987b). Het milieubeleid is daarna gericht op integratie van milieu in landenplannen, het voorkomen van negatieve milieu-effecten van door de bank gefinancierde projecten en steun aan beleid van ontwikkelingslanden inzake milieubeheer, armoedebestrijding en economische groei. Daarbij richt de Wereldbank zich met name op macrobeleid, de relaties tussen milieu en economie en mondiale milieuvraagstukken.

Sinds 1987 heeft de Wereldbank een aparte Milieu-afdeling voor beleidsondersteuning, advisering en onderzoek; daarnaast hebben de uitvoerende regionale afdelingen elk een eigen milieu-afdeling. De Wereldbank heeft een tweetal instrumenten ontwikkeld om in samenwerking met de betrokken landen de belangrijkste milieuvraagstukken te identificeren en acties op te zetten: het Environmental Issue Paper en het Environmental Action Plan. Negatieve milieu-effecten van projecten moeten worden voorkomen met behulp van richtlijnen voor milieutoetsing en effectrapportage; in deze toetsing is onlangs ook een richtlijn met betrekking tot de sociaal-culturele context (i.e. inheemse volkeren) opgenomen. Recentelijk is onder beheer van de Wereldbank een Wereld Milieufonds opgezet om mondiale milieuvraagstukken aan te pakken. De beleidsontwikkeling mag relatief vooruitstrevend genoemd worden; de beleidsuitvoering is dat in mindere mate, zoals nog zal blijken in deze paragraaf.

Alle regionale ontwikkelingsbanken besteden in toenemende mate aandacht aan milieu. Wat formulering en organisatie van milieubeleid betreft vervult de Wereldbank hierbij een voorbeeldfunctie (EDF/NWF, 1989), op de voet gevolgd door de Asian Development Bank (ASDB) en op enige afstand door respectievelijk de Inter American Development Bank (IADB) en de African Development Bank (AFDB). Bij de ASDB en de IADB vormt milieu één van de beleidsprioriteiten voor de jaren '90. Bij beide banken is sprake van een concreet geformuleerd milieubeleid en een bijbehorende organisatiestructuur, hoewel dit bij de IADB van zeer recente datum is (1989). De AFDB heeft weliswaar een programma van milieu-activiteiten, maar de beschikbare middelen blijven relatief vaag; een aparte milieu-afdeling is in voorbereiding.

Over de beleidsuitvoering van de regionale ontwikkelingsbanken op milieugebied is weinig informatie beschikbaar. De toegenomen aandacht voor milieu en de implementatie van milieubeleid is van zeer recente datum en heeft binnen de ASDB en de IADB nog niet of nauwelijks, en zeker niet systematisch, doorwerking gehad in de beschikbare interne evaluatierapporten (ASDB, 1988, 1990; IADB, 1985, 1989). Bij de AFDB verkeert de implementatie van milieubeleid in een beginnend stadium

(CIDIE, 1987; brief ED-AFDB, 1989). Publikaties vanuit NGO's richten zich slechts in enkele gevallen expliciet op de regionale banken.

In het volgende wordt, aan de hand van beschikbare interne Wereldbankevaluaties, een beeld geschetst van de kwaliteit van de verrichtingen van de Wereldbank in het licht van de toenemende aandacht voor milieu binnen de Bank. Dit beeld wordt vervolgens aangevuld met de beoordeling van die kwaliteit, zoals die uit NGO-publikaties naar voren komt.

Vóór 1987 werd door de Wereldbank in zowel de uitvoerings- als de evaluatie-activiteiten nog weinig specifieke aandacht aan het milieu besteed (WB, 1987c). Milieu kreeg vooral aandacht in die gevallen waar zich concrete problemen voordeden. Een reeks evaluatierapporten die milieurelevante gebieden bestrijken besteedde aan dit thema nauwelijks aandacht. In monitoring en evaluatie van projecten werd milieu hooguit in de marge, en zelden kwalitatief, beoordeeld (WB, 1986b). In jaarrapporten inzake de voortgang van projectimplementatie werden uitvoeringsproblemen aanvankelijk onder andere toegeschreven aan een gebrek aan adequate kennis over landbouwsystemen, natuurlijke hulpbronnen en sociaal-culturele factoren (WB, 1984, 1986a, 1986b, 1987a). Later werd tevens onderkend dat sommige projecten een negatieve invloed op het milieu hadden (WB, 1987c). Ten aanzien van industrieprojecten bleek het merendeel adequate voorzieningen tegen vervuiling getroffen te hebben (WB, 1987c), althans wat de directe effecten van eigen activiteiten betreft. De indirecte effecten op het omliggende milieu, zoals de toenemende exploitatie van grondstoffen (hout, landbouwgewassen) en de verstoring van lokale sociaal-culturele structuren, werden over het algemeen niet in de beoordeling meegenomen (WB, 1988a). Een studie naar landbouwprojecten, in uitvoering zijnde tussen 1983 en 1986, liet zien dat daar waar zich problemen met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen voordeden – met name met betrekking tot veeteeltkrediet-, transmigratie- en irrigatieprojecten – de Bank aan deze problemen weliswaar vaak aandacht besteedde, maar er niet in slaagde ze te voorkomen (WB, 1988a). Voor dit soort, tot ingrijpende veranderingen in landgebruik leidende, interventies werden op grond van een evaluatie in 1985 al aanbevelingen gedaan om produktiedoelen van landoccupatie effectiever te koppelen aan verbeterd milieubeheer (WB, 1986b). Over het algemeen werd in land- en bosbouwprojecten tussen 1983 en 1986 zwaar nadruk gelegd op produktieverbetering en inkomensgenerering en werd slechts in enkele gevallen expliciet aandacht aan lange-termijnbeheer van natuurlijke hulpbronnen besteed; slechts de helft van de projecten maakte in de projectbeschrijving melding van beheer van natuurlijke hulpbronnen (WB, 1988a). Uit een in 1986 afgeronde evaluatie bleek dat een vierde van de landbouwprojecten milieudoelstellingen bevatte, die in de helft van de gevallen in praktijk gebracht werden (WB, 1987c). Ook in een overzicht van de activiteiten op het gebied van plattelandontwikkeling tussen 1965 en 1986 werd een algemene focus op produktieverhoging geconstateerd

(WB, 1987b, 1988a), waarbij de factor milieu in slechts 8% van de projecten als een probleem voor implementatie werd gezien (WB, 1987b).

Achteraf werd, op grond van een in 1988 uitgevoerde studie naar beheer van hernieuwbare hulpbronnen in land- en bosbouwprojecten, vastgesteld dat het belang van natuurbeheersaspecten hierbinnen in toenemende mate werd erkend, maar dat dit niet resulteerde in concrete activiteiten. In de keuze en het ontwerp van projecten bleef de Bank de nadruk leggen op economische groei en efficiëntie en werd weinig rekening gehouden met ecologische duurzaamheid. Beleidsstukken en algemene richtlijnen van de Bank bleken hierbij van groter belang te zijn dan landenspecifieke analyses van behoeften en patronen van gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Niettemin werden in het veld verrassend weinig tekenen van milieuschade geconstateerd, met de aantekening dat dit kan samenhangen met een gebrek aan aandacht hiervoor en het buiten beschouwing blijven van langetermijneffecten (WB, 1989a).

In het evaluatiemateriaal vanaf 1987 wordt, in navolging van het nieuwe milieu-beleid van de Wereldbank, in toenemende mate aandacht besteed aan milieu. Verder wordt recent meer aandacht besteed aan duurzaamheid en aan effectbeoordelingen van projecten (WB, 1990b). Het gaat hierbij vooral om incidentele waarnemingen voor bestudeerde projecten en programma's binnen een bepaalde periode, lokatie en/of sector. Een systematisch overzicht van effecten op en betekenis voor het milieu van Wereldbankactiviteiten ontbreekt. Toch geeft het materiaal ten opzichte van de periode van voor 1987 een iets duidelijker, alhoewel nog fragmentarisch beeld.

De algemene aandacht voor milieu in activiteiten van de Wereldbank blijkt onder andere uit de jaaroverzichten van de voortgang van projectimplementatie. In 1987 wordt een toename in aandacht voor milieu verantwoordelijk gehouden voor een vertraagde implementatie in India en wordt tevens de noodzaak van meer aandacht voor beheer van natuurlijke hulpbronnen en milieu-issues onderkend (WB, 1987a). In 1988 wordt een gebrek aan milieu-aandacht geconstateerd in de voorbereiding van sommige landbouw- en plattelandsontwikkelingsactiviteiten (WB, 1988b). Voor het jaar 1989 wordt gesteld dat een derde van alle projecten, en van de energieprojecten meer dan de helft, significante milieucomponenten bevat; twee projecten hebben een milieu-hoofddoelstelling (WB, 1989b). Recent begint binnen de sector Water en Sanitatie milieukwaliteit een rol te spelen in monitoring en evaluatie (WB, 1990c). Verder wordt in toenemende mate de economische rentabiliteit – als indicator voor projectsucces – ontoereikend bevonden voor het toetsen van de ecologische duurzaamheid van projecten en programma's (WB, 1987b, 1988a, 1989b, 1990a, 1990b).

In een evaluatie van irrigatieprojecten worden voor meer dan de helft van de projecten negatieve milieu-effecten gevonden, met name als gevolg van slechte drainage (uitspoeling en verzilting, soms tot 20% van het areaal) en – in 25% van de projecten – als gevolg van een slechte planning van de gedwongen her-

huisvesting van de lokale bevolking in stroomgebieden (bodemerosie en sedimentatie) (WB, 1990a, 1990b). Erosiebestrijdingsprogramma's worden voor dit laatste probleem als oplossing aangedragen, maar blijken, voor zover geëvalueerd, van beperkte opzet en weinig succesvol (WB, 1990a).

In de energiesector – waarbinnen sinds 1970 meer dan 90% van de multilaterale energiebestedingen gericht is geweest op grootschalige energieprojecten (Nordic UN Project, 1989) – krijgen potentiële milieu-effecten de laatste jaren in de opzet van grootschalige energieprojecten meer aandacht (WB, 1988c). Meer dan twee derde van de energie-activiteiten van de Wereldbank is gericht op elektriciteits-opwekking, -transmissie en -distributie. Aanleg van dammen met dit doel beslaat 30-40% van de totale energie-uitgaven. Aan activiteiten gericht op kleinschalige nieuwe en hernieuwbare energiebronnen wordt slechts 10-15% van de energie-uitgaven van de Wereldbank besteed (Nordic UN Project, 1989). Binnen het Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP) werd weliswaar 50% van de middelen in huishoud- en rurale energie-activiteiten gestopt – met aandacht voor milieudegradatie en natuurbehoud – maar dit resulteerde voor deze subsector in slechts 2% van het totaal aan door ESMAP geïdentificeerde investeringsmogelijkheden. Bovendien werd onvoldoende rekening gehouden met bestaande initiatieven en lokale groepen en NGO's (CIDA/DGIS, 1988; UNDP, 1990). Betrokkenheid van de laatste zou de implementatiemogelijkheden binnen genoemde subsector kunnen vergroten (UNDP, 1990). Zowel binnen ESMAP als voor het energiebeleid van de Wereldbank als geheel, valt momenteel een verschuiving in het bestedingspatroon te constateren van specifieke energieprojecten naar beleidshervormingen en investeringen op landelijk niveau, mogelijk oplopend tot 40% van de energie-uitgaven (Nordic UN Project, 1989; UNDP, 1990). Hierbij wordt aandacht besteed aan verbanden tussen energie en milieu door middel van promotie van schone en efficiënte energie, maar aandacht voor de milieu-effecten van energie-activiteiten op regionaal en lokaal niveau is daarmee niet gegarandeerd.

Binnen de bosbouwsector heeft de groeiende milieu-aandacht geleid tot een aanzienlijke stijging van bestedingen. Het ontbreekt echter aan specifieke evaluatiestudies om te kunnen beoordelen in hoeverre dit ook gepaard is gegaan met een toename in de aandacht voor natuurbeheersaspecten binnen bosbouw-activiteiten.

Ook op het gebied van macro-economische interventies wordt in het beleid van de Wereldbank in toenemende mate het belang van het milieu onderkend (WB, 1987b). Deze aandacht beperkt zich voornamelijk tot het terrein van onderzoek en is vooralsnog van geringe invloed op de uitvoering (EDF/NWF, 1989). Sinds kort wordt bij structurele aanpassingsleningen op milieu-aspecten geanticipeerd en worden milieubeleidsinterventies opgenomen. In een voortgangsrapport wordt geconstateerd dat in vier van de veertien goedgekeurde leningen van 1989 expliciete milieudoelen gesteld worden en dat verschillende leningen voorwaarden bevatten die waarschijnlijk van positieve invloed op het milieu zijn (WB, 1989b). Een verdere incorporatie van milieubelangen in macro-economische beleidsplanning,

onder andere in het kader van structurele aanpassingsprogramma's, wordt intern bepleit (WB, 1989a). Over concrete milieu-effecten van structurele aanpassingsprogramma's is echter weinig bekend. Voor de samenwerking met Senegal werd wel de omgekeerde relatie duidelijk: hier bleek de effectiviteit van macro-economische beleidsmaatregelen in de landbouw beperkt, zolang de milieudegradatie niet eerst concreet aangepakt wordt (WB, 1989c).

Een overzicht van het beschikbare evaluatiemateriaal van de Wereldbank laat zien dat de toenemende aandacht voor milieu geleid heeft tot een onderkenning van eerder verwaarloosde milieuproblemen en tot de formulering van aanbevelingen om deze problemen op te lossen. Het optreden van waarneembare verbeteringen in de kwaliteit van uitvoering ten aanzien van deze problemen kan uit het materiaal niet worden afgeleid. Milieurelevante projectresultaten worden nergens getoetst aan eerdere prestaties of aan het gewijzigde milieubeleid. De doorwerking in de uitvoering van projecten en programma's van zowel dit milieubeleid als van gedane aanbevelingen kan zodoende niet worden aangetoond. Wel kan geconstateerd worden dat negatieve milieu-effecten niet structureel geminimaliseerd worden en dat weinig positieve milieuresultaten geboekt worden.

Over het algemeen lijken in de uitvoering de milieuaspecten nog ondergeschikt te zijn aan andere factoren, samenhangend met het algemene karakter van multilaterale banken. Dit duidt erop dat de kanttekeningen die vanuit milieuperspectief bij de kwaliteit van Wereldbankinterventies geplaatst kunnen worden, in grote lijnen ook van toepassing zullen zijn op de regionale ontwikkelingsbanken, te meer gezien de relatieve achterstand van de laatste in de formulering en organisatie van milieubeleid.

Sinds begin jaren '80 is van de kant van NGO's een niet aflatende stroom van kritiek op de activiteiten van de Wereldbank uitgeoefend. Hierin wordt gewezen op een reeks cases van mega-projecten met negatieve sociale gevolgen en leidend tot milieudegradatie, waarvan de financiering ook na 1987 gewoon doorgaat (Rich, 1989). Berucht zijn de gedwongen verplaatsingen van bevolkingsgroepen – in totaal oplopend tot 1,5 miljoen mensen in zeventig lopende Bankprojecten en nog eens 1,5 miljoen in voorgestelde projecten (Rich, 1990) – met name in verband met damaanleg en transmigratie in India respectievelijk Indonesië, kolonisatie en mijnbouw in het Amazone-gebied en de versnelde kap van tropische regenwouden door commerciële exploitatie onder het Tropical Forestry Action Plan (TFAP) (Rich, 1990; NOVIB/IUCN, 1990; WRM/Ecologist, 1990).

Daarnaast wordt ook op algemenere aspecten van Bankactiviteiten gewezen, die getuigen van een geringe integratie van milieubelangen. Binnen de energiesector wordt slechts 2% van de uitgaven besteed aan activiteiten gericht op energiebesparing en binnen de industriële sector slechts 1,5%. De conclusies en aanbevelingen van ESMAP hebben hierop geen invloed (EDF/NWE, 1989). Verder speelt beoordeling van milieu-effecten slechts bij uitzondering een doorslaggevende rol

bij de goedkeuring en uitvoering van projecten (NOVIB/IUCN, 1990). Veelal is sprake van een top-down benadering, waarbij lokale belangen worden genegeerd en van participatie van de lokale bevolking of van NGO's nauwelijks sprake is (Colchester, 1989; NOVIB/IUCN, 1990). De in Wereldbankprojecten ingebouwde milieucomponenten blijken in de praktijk vooral neer te komen op het verzachten van de meest negatieve effecten van eigen activiteiten (Rich, 1990).

Ondanks de mogelijke milieu-implicaties van structurele aanpassingsprogramma's, zoals overexploitatie van hulpbronnen ten behoeve van de export, en de onderkenning hiervan in Wereldbankstudies, wordt hieraan in de praktijk geen aandacht besteed (BIC, 1989). Bestaande procedures van de Bank met betrekking tot effecten van projecten op de lokale bevolking en het milieu worden ook expliciet niet van toepassing gesteld op deze programma's (NOVIB/IUCN, 1990). In slechts vijf van de 45 in 1989 lopende structurele aanpassingsleningen werd expliciete aandacht aan milieu gegeven (Rich, 1990). De Wereldbank toont weinig belangstelling voor conversie van schulden van ontwikkelingslanden (aan derden) voor behoud van natuur (EDF/NWF, 1989). Verder wordt weinig vooruitgang geboekt op het gebied van richtlijnen voor gevaarlijke stoffen (EDF/NWF, 1989).

Ter verklaring van de slechte reputatie van de Wereldbank op milieugebied, en de weinige vooruitgang die na 1987 geboekt is, worden in NGO-publicaties diverse factoren naar voren gebracht. Deze factoren zijn globaal terug te voeren op institutionele kenmerken van de Wereldbank, tot uiting komend op drie niveaus: de organisatie binnen de Wereldbank (zwakke personele, institutionele en procedurele incorporatie van de milieu-aandacht binnen de Wereldbankstructuur (EDF/NWF, 1989; Rich, 1989)); het bankkarakter van de Wereldbank (bestedingsdruk, tendens tot grotere leningen voor grotere projecten en beperkte belangstelling voor langetermijneffecten (NOVIB/IUCN, 1990)); en de aard van de Wereldbank als multilaterale instelling (moeilijk controleerbaar (Colchester, 1989), 'apolitieke' opstelling (Rich, 1990)).

Vanuit de Bank zelf worden oorzaken ook extern gezocht. Het nagenoeg ontbreken van belangstelling voor milieugeoriënteerde projecten en programma's bij de ontvangende landen wordt ervaren als een belangrijke hinderpaal voor een meer milieuverantwoorde koers. Op het politiek gevoelige macro-economische terrein wordt ten aanzien van het incorporeren van milieubelangen toenemende weerstand vanuit de ontvangende landen verwacht. Hier zal een evenwicht gezocht moeten worden tussen de soevereiniteit van het betreffende land en de milieucriteria van de Bank (WB, 1989b). Over het algemeen is de Wereldbank huiverig voor het opleggen van 'groene conditionaliteit'.

Ondanks de kritieken wordt de Wereldbank met haar uitrusting, zowel qua middelen als enorme voorraad kennis over ecologie en economie, veelal beschouwd als de potentiële leidinggevende instantie bij het inslaan van nieuwe wegen voor ontwikkelingssamenwerking op gebied van milieu (NOVIB/IUCN, 1990). Anderzijds lijkt het uitblijven van positieve effecten na de hervormingen van 1987 de meer



fundamentele kritieken op de Wereldbank te bevestigen, waarin de rol van de Bank als baanbreker voor export-georiënteerde economische groei onverenigbaar wordt geacht met het streven naar een meer lokale, sociaal-ecologisch verantwoorde duurzame ontwikkeling (Shiva, 1987; Rich, 1990; NOVIB/IUCN, 1990). Met betrekking tot dit laatste wordt met name gewezen op de veelal exclusief tot regeringsniveau beperkte contacten van de Wereldbank. Mede op grond hiervan wordt de Bank niet in staat geacht om lokale groepen een adequate machtsbasis te verschaffen om een autonoom proces van duurzame ontwikkeling te realiseren.

Samenvattend kan worden gesteld dat, alhoewel het oordeel van de kant van NGO's over de kwaliteit van de projecten en programma's van de Wereldbank unaniem negatief is, de hiervoor aangedragen verklaringen uiteenlopen: van een, vanuit milieuperspectief, niet adequaat functioneren van het instituut Wereldbank tot en met de aard van dit functioneren zelf. Het geheel van geventileerde opvattingen over de (mogelijke) rol van de Wereldbank ten aanzien van de problematiek rond milieu en ontwikkeling heeft dan ook een wat ambivalent karakter.

Interviews met vertegenwoordigers van overheidsinstellingen, andere donoren en van de Wereldbank in de landen Kenya, Indonesië en Burkina Faso leiden tot een wisselend beeld ten aanzien van de beleidsuitvoering van de Wereldbank in deze landen. Enerzijds bevestigen de resultaten van deze interviews dat de nadruk in het reguliere programma ligt op onvoorwaardelijke economische groei en dat milieu als een sectoraal aandachtspunt wordt gezien. Anderzijds kan ook

worden geconstateerd dat de Wereldbank het voortouw heeft genomen bij het ondernemen van vooruitstrevende studies, zoals bijvoorbeeld 'Economic Issues in Renewable Natural Resource Management' in Burkina Faso, een sectorstudie waarin de samenhang wordt belicht tussen armoede, bevolkingsgroei, beheer van natuurlijke hulpbronnen en macro-economische factoren als prijsbeleid, marketing en handelspolitiek.

Duidelijk is wel dat de Wereldbank een significante beleidscoördinerende rol kan vervullen voor andere donoren. De facto of formeel volgen vele donoren de structurele aanpassingsprogramma's van de Wereldbank. Als de leidinggevende prestaties op het terrein van beleidsontwikkeling met betrekking tot de samenhang tussen ecologische en economische factoren een gevolg krijgen in de vorm van structurele aanpassingsprogramma's waarbij economische groei wordt afgewogen tegen ecologische aspecten, dan zou dat, gegeven de beleidscoördinerende rol van de Wereldbank op landenniveau, een enorme stap voorwaarts zijn vanuit het milieuperspectief.

7.3. United Nations Environmental Programme (UNEP)

UNEP is in 1972 opgericht om als katalysator en coördinator van milieu-activiteiten binnen VN-organisaties op te treden. Andere werkterreinen van UNEP zijn wetgeving, bewustmaking en het vergroten van inzicht in milieuvraagstukken. UNEP kent prioriteit toe aan leiding geven en advisering op milieugebied binnen de VN, monitoring van de toestand van het milieu en steun aan relevant milieu-onderzoek.

UNEP heeft een zeer beperkt budget, hetgeen voornamelijk bedoeld is voor directe apparaat-ondersteunende taken. Voor de meeste projectactiviteiten moet externe financiering worden gevonden.

Op gebied van begripsvorming en bewustwording ten aanzien van milieuproblemen en duurzame ontwikkeling (conceptualisering) heeft UNEP een stimulerende invloed gehad, onder andere door het doen uitvoeren van vooruitstrevende studies op gebied van milieu, ontwikkeling en veiligheid en door promotie van concepten als 'ecodevelopment' en 'sustainable development' (UNEP, 1987a, 1988a). Deze invloed blijkt echter veelal indirect en (te) weinig doelgericht te worden uitgeoefend (UNEP, 1987b, 1988a). Desondanks heeft UNEP aanzienlijk bijgedragen aan de algemene milieubewustwording en het vestigen van de aandacht van de internationale gemeenschap op milieuthema's van mondiaal belang (UNEP, 1987b). Via het tot stand brengen van mondiale milieuverdragen (codificatie) is zowel aan deze bewustwording als aan beleidsontwikkeling een sterke impuls gegeven. Op gebied van nationale beleidsontwikkeling werden modelwetgeving en richtlijnen voor ontwikkelingslanden opgesteld ten behoeve van een effectief milieubeleid en werden actieplannen en strategieën geformuleerd (UNEP, 1987a). De implementatie hiervan vordert echter langzaam, mede als gevolg van een gecrek aan

aandacht voor economische aspecten (UNEP, 1988a). Ten aanzien van multilaterale milieu-activiteiten is door UNEP een belangrijke initiërende en coördinerende rol vervuld, met name in het kader van de Committee of International Development Institutions on the Environment (CIDIE).

De doorwerking en de effecten van dit alles zijn moeilijk te traceren. Aangenomen mag worden dat genoemde activiteiten in hun totaliteit een indirecte bijdrage leveren aan duurzaam milieubeheer.

Met betrekking tot concrete ontwikkelingsactiviteiten vervult UNEP, conform haar mandaat, vooral een katalyserende rol en geen direct uitvoerende. De effectiviteit van UNEP-activiteiten met betrekking tot programma's en projecten betreft dan ook in de eerste plaats de uitoefening van deze katalyserende taak. Om deze zo efficiënt mogelijk te vervullen is sinds 1982 – sinds 1987 vanuit een permanente eenheid – het zogenoemde Clearing House mechanisme ingesteld. Uit een in 1988 uitgevoerde externe evaluatie (UNEP, 1988b) blijkt dat weliswaar veel is ondernomen door het Clearing House, maar dat de diversiteit in activiteiten (te) groot is. De effectiviteit van het Clearing House bleek moeilijk te bepalen. Gesteld wordt dat de verwachtingen niet geheel zijn vervuld, als gevolg van een slechte organisatiestructuur en onduidelijkheid omtrent de functie van het Clearing House bij de ontvangende landen. Dit laatste blijkt ook uit interne evaluaties. Hierin komt naar voren dat, hoewel via bemiddeling aanzienlijke fondsen geworven zijn (het Milieufonds heeft tussen 1972 en 1985 circa 4 keer het eigen budget gegeneerd (UNEP, 1987b)), overheden en instanties de katalyserende rol van UNEP veelal miskennen en, in plaats van bemiddeling, meer financiële steun verwachten voor eigen prioriteiten op milieugebied (UNEP, 1987a, 1988a, 1989b).

De effecten van de UNEP-inspanningen op het gebied van concrete ontwikkelingsactiviteiten worden uiteindelijk bepaald door de kwaliteit van de door UNEP gekatalyseerde programma's en projecten. Deze laat, zoals blijkt uit interne evaluaties, ruimschoots te wensen over. Het evaluatiemateriaal van de laatste vijf jaar laat een aantal terugkerende tekortkomingen op gebied van identificatie, doel-formulering, implementatie, monitoring en follow-up van projecten en programma's zien. Geconstateerd wordt dat relatief veel middelen besteed worden aan projecten met verwaarloosbare milieuresultaten (UNEP, 1987b). Veelal is sprake van versnipperde activiteiten, die sectoraal en symptoomgericht zijn; er wordt niet voorzien in een consistent raamwerk voor milieugerichte activiteiten (UNEP, 1987a, 1987b, 1988a). In de projectvoorbereiding wordt te weinig aandacht besteed aan de sociaal-economische, ecologische en institutionele context (UNEP, 1987a, 1987b, 1988a). Zowel impact als participatie zijn gering (UNEP, 1987a, 1988a). Tijdens en na uitvoering vindt onvoldoende monitoring van effecten plaats (UNEP, 1985, 1987a, 1987b, 1988a, 1989a). Geleerde lessen worden niet systematisch opgetekend, waardoor de redenen voor succes of falen onduidelijk blijven en participatie telkens weer gezocht moet worden (UNEP, 1987a, 1989a). Door een gebrekkige afstemming van programma's en projecten op de landen-specifieke behoeften en

institutionele context en door het ontbreken van follow-up activiteiten is de beklijving gering (UNEP, 1987a, 1989a). Dit blijkt met name uit de magere effecten van trainingsprogramma's (UNEP, 1987a, 1988a, 1989a). Projectprocedures worden omschreven als weinig flexibel en inefficiënt, met name waar het samenwerking met andere organisaties betreft (UNEP, 1988a, 1989a). De verantwoordelijkheden van uitvoerende partnerorganisaties zijn vaak vaag omschreven (UNEP, 1988a). Activiteiten gericht op NGO's zijn beperkt en van weinig invloed (UNEP, 1987a, 1988a). Vergeleken met de activiteiten onder het Clearing House, staan de industrie-gerelateerde activiteiten van het UNEP Industry and Environment Office beter bekend. Ook de UNEP-informatiesystemen staan – ook in ontwikkelingslanden – goed bekend en blijken in enkele Aziatische landen effectief te werken (UNEP, 1987a). In een aantal andere landen, met name in Afrika en Latijns Amerika, zijn deze systemen echter weinig bekend en te weinig probleemrelevant gebleken (UNEP, 1988a). Bovendien is de toepassing in planning en beheer een belangrijke zwakke plek (UNEP, 1986, 1987a, 1988a).

Algemene indruk is dat door UNEP gekatalyseerde projecten en programma's van beperkte invloed zijn op het tot stand brengen van duurzame ontwikkeling. Enigszins succesvol bleek UNEP daar waar het een directe rol vervulde bij het ondersteunen van regionale of mondiale samenwerkingsverbanden van nationale overheden op het gebied van milieubeheer (bijvoorbeeld het Regional Seas Programme) (UNEP, 1987a, 1987b). Waar nationale overheden zowel inhoudelijk als institutioneel sterk bij activiteiten betrokken zijn, blijkt een kans van slagen aanwezig (UNEP, 1987a).

Uit het evaluatiemateriaal komt als algemeen beeld naar voren dat de katalyserende rol van UNEP nader gedefinieerd moet worden en een duidelijker kader en taakstelling behoeft. Van belang is een bredere benadering van deze rol, gericht op de integratie van de sectorale benaderingen van specialistische organisaties en, op landenniveau, de ontwikkeling van een algehele beleidsbeïnvloedingsstrategie. In de uitvoering zou meer nadruk gelegd moeten worden op de stimulering van duurzame ontwikkeling en op de behoeften van de ontvangende landen. De bijdragen van UNEP op conceptueel niveau (theoretische modellen, plannen en strategieën) zouden doelgerichter moeten zijn en meer weerklank moeten vinden in de uitvoering van programma's en projecten. Algemeen heerst de opvatting dat een versterking van het management en de personeelssituatie van UNEP een voorwaarde vormt voor een effectiever functioneren. Uit interviews komt tenslotte ook algemeen naar voren dat ondanks alle mogelijke kritiek, het potentieel belang van UNEP niet onderschat mag worden.

Een terugkerend thema in de verklaring van tegenvallende UNEP-resultaten is het gebrek aan financiële en personele middelen (UNEP, 1987b, 1989b). Om het UNEP-mandaat waar te maken wordt een versterking van de capaciteit van het Clearing House en een verbetering van de taakuitoefening nagestreefd (UNEP, 1988b).

Hiervoor zijn additionele middelen vereist (UNEP, 1989b). Een substantiële verhoging van de middelen van het Clearing House ligt echter niet in de lijn der verwachtingen, tenzij mogelijkheden voor meer specifieke kaders worden gevormd, waarin donororganisaties hun eigen beleid herkennen (intern memorandum DST/TA, 1989). Daarnaast gaan stemmen op om juist minder nadruk te leggen op uitvoeringsactiviteiten via het Clearing House mechanisme en UNEP vooral te profileren als een milieuspeerpunt met een kritische, signalerende functie.

7.4. Europese Gemeenschap (EG)

Het EG-beleid inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking is momenteel sterk in ontwikkeling. Integratie van milieu in ontwikkelingssamenwerking is hierbij een algemene beleidsdoelstelling en prioriteit wordt gelegd bij het voorkomen van negatieve milieu-effecten van OS-activiteiten van de EG. Onlangs zijn drie prioriteiten voor toekomstig beleid voorgesteld: milieuverantwoord maken van OS-activiteiten en bijdragen aan duurzame ontwikkeling, institutionele steun op milieugebied, en inzetten van geëigende middelen ten behoeve van de directe milieuproblemen in ontwikkelingslanden. Deze prioriteiten komen tot uitdrukking in het beleid voor toekomstige samenwerking met ACS-landen (Lomé IV), het nieuwe OS-beleid ten aanzien van de landen in Azië en Latijns Amerika en het nieuwe beleid ten aanzien van de niet onder Lomé vallende landen rond de Middellandse Zee, waarin expliciet verwezen wordt naar milieu-aspecten van ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast wordt een additioneel programma voorgesteld voor mondiale milieuproblemen (broeikas effect, ozonlaag, ontbossing). Deze beleidsvoornemens zullen in de praktijk nog waargemaakt moeten worden. Een beschrijving van de toenemende aandacht voor milieu in het kader van Lomé laat zien dat de integratie van milieu in EG-OS-activiteiten voorsnog relatief langzaam op gang komt.

De samenwerking tussen de EG en de ACS-landen, vastgelegd in verdragen van Lomé, beslaat het belangrijkste deel van de EG-OS-activiteiten. De toenemende aandacht voor milieu binnen de EG heeft zijn weerslag gehad op de achtereenvolgende Lomé-overeenkomsten. Bevatte Lomé I nog geen enkele verwijzing naar het milieu, in Lomé II werd aan dit aspect al wel een zeker belang toegekend, vooral in relatie tot energie- en brandhoutvraagstukken. Onder Lomé I committeerde de EG in totaal 37 miljoen ECU aan 61 milieuprojecten; onder Lomé II bedroeg dit 100 miljoen (Grégoire, 1984). Gerelateerd aan het totale budget was deze hoeveelheid beschikbare fondsen voor duidelijk gespecificeerde milieuprojecten bescheiden: 1,5% van de subsidies onder Lomé I en 3% onder Lomé II (Munting, 1988). De met EG-hulp onder Lomé I en II geleverde inspanningen om milieuproblemen in ACS-landen aan te pakken zijn duidelijk niet adequaat gebleken (Grégoire, 1984). Evaluaties van programma's en projecten, uitgevoerd tussen 1968 en 1982, laten zien dat milieu-overwegingen geen enkele rol speelden bij de voorbereiding

en implementatie (EDRC, 1989). In sommige gevallen was sprake van negatieve milieu-effecten, bijvoorbeeld bij aanleg van dammen (Oyowc, 1984).

In tegenstelling tot de voorafgaande overeenkomsten werden onder Lomé III een aantal concrete handvatten geboden om tot een beter beheer en herstel van natuurlijke hulpbronnen te komen. Zo werden milieu-aspecten meegewogen bij de beoordeling van de op grond van Lomé III – door de ACS-landen in samenwerking met de EG – op te stellen Indicatieve Meerjarenprogramma's. Voorts was meer aandacht dan voorheen ingeruimd voor een regionale benadering van milieu-problemen (Munting, 1988; NAR, 1989b). Anderzijds was er echter nog geen sprake van ontwikkelingsplanning op basis van milieu als een van de randvoorwaarden. Verder bleken bij de uitvoering van hulpactiviteiten nauwelijks voorzieningen te zijn getroffen om de effecten op het milieu te kunnen overzien en was milieu binnen de EG-ACP-projectcyclus geen expliciet aandachtspunt (NAR, 1989b; Moreau, 1990). Alhoewel procedurele en technische richtlijnen voor milieu-effectbeoordeling ontwikkeld waren, werden deze nog niet systematisch in de projectuitvoering betrokken (EDRC, 1989; NAR, 1989b). De voorzieningen die getroffen werden ter bevordering van de integratie van milieu-aspecten hadden onvoldoende status om een adequate toepassing te garanderen. Zo werden slechts enkele additionele maatregelen getroffen om de EG-OS-staf te steunen bij het omgaan met milieu-aspecten (EDRC, 1989). Bij evaluaties werden milieu-aspecten nauwelijks in beschouwing genomen, zoals blijkt uit een overzicht van evaluaties uitgevoerd tussen 1987 en 1989 (Moreau, 1990).

Het aantal projecten gericht op bestrijding van woestijnvorming nam onder Lomé III sterk toe. Tussen 1986 en 1989 werd een totale investering van circa 1 miljard ECU rechtstreeks of zijdelings voor dit doel aangewend (EG, 1989). Meer algemeen zijn onder Lomé III activiteiten geconcentreerd op plattelandsontwikkeling en verbeteringen in landbouw, veeteelt en bosbouw (60–80% van de nationale programmamiddelen en 50% van de regionale). Hoofddoel van de meeste van deze plattelandsontwikkelingsactiviteiten was produktieverhoging, waarbij voor een aantal projecten en programma's fondsen vrijgemaakt werden voor begeleidende maatregelen op het gebied van bosbouw en erosiebestrijding. Daarnaast werden onderzoek, training en bewustwording op milieugebied ondersteund (EG, 1987). Op het terrein van industriële samenwerking werden echter geen milieuvoorzieningen doorgevoerd (Munting, 1988).

Naast de onvoldoende integratie van milieu in de sfeer van ontwikkelingssteun onder Lomé III, lieten tijdens deze periode ook de EG-milieu-inspanningen in het kader van ITTO en de regulering inzake export van milieugevaarlijke stoffen te wensen over (NAR, 1989b).

In Lomé IV wordt milieu een zelfstandige sector van samenwerking tussen de ACS-landen en de EG. Lomé IV is uit oogpunt van milieuvoorzieningen een verbetering van de voorgaande overeenkomsten. Zowel in de algemene bepalingen als in de

afzonderlijke sectoren van de ACS-EG-samenwerking krijgt de integratie van milieu in de ontwikkelingssamenwerking aandacht.

Toch kunnen op voorhand een aantal kritische kanttekeningen geplaatst worden. Alhoewel duurzame ontwikkeling als uitgangspunt van beleid genomen is, prevaleert bij de sectorale uitwerking van de doelstellingen het concept van groei boven een ontwikkeling die niet ten koste gaat van de natuurlijke hulpbronnen. Er wordt weinig aandacht aan vervuiling besteed. De milieu-effectbeoordelingsprocedure is vaag; kwetsbare gebieden worden niet als criterium gehanteerd en onduidelijk is of en wanneer projecten op milieugronden afgewezen kunnen worden. Bij de voorbereiding van projecten en bij milieu-effectbeoordelingsprocedures worden lokale bevolking, lokale expertise en NGO's nagenoeg niet betrokken. Effecten van handelsbevordering en van veranderingen in het EG-landbouwbeleid worden in de overeenkomst niet in beschouwing genomen en de regulering van de export van bestrijdingsmiddelen en chemische produkten is zwak (VROM, 1990).

Over het algemeen worden de matige prestaties van de EG-ontwikkelingsprojecten en -programma's op milieugebied op de eerste plaats geweten aan een tekort aan deskundig personeel, zowel binnen de EG en in de ontwikkelingslanden als op gebied van onderzoek (Munting, 1988; EDRC, 1989; NAR, 1989b; EG, 1990); momenteel wordt voor het versterken van milieu-expertise vooral aansluiting bij de Wereldbank gezocht (EG, 1990). Daarnaast wordt gewezen op een te geringe aandacht voor beheer en herstel van natuurlijke hulpbronnen (Grégoire, 1984; NAR, 1989b). Meer fundamenteel wordt gesteld dat het de EG ontbreekt aan politieke wil om de nodige veranderingen tot stand te brengen (Munting, 1988; EDRC, 1989). Vanuit de EG zelf worden voorts factoren aangevoerd die zich buiten de directe invloedssfeer van het EG-apparaat bevinden, zoals problemen van technische implementatie (EG, 1987) en de geringe prioriteit die door de ACS-landen aan milieu gegeven wordt (EDRC, 1989).

Samenvattend kan gesteld worden dat aan milieu-aspecten over het algemeen weinig aandacht is besteed binnen de EG-ontwikkelingssamenwerking. De geringe en weinig systematische doorvoering van milieugericht beleid garandeert geen adequate integratie van milieu-aspecten in uitvoeringsactiviteiten. Over concrete milieu-effecten van projecten en programma's op veldniveau ontbreekt informatie.

De recente toename in aandacht voor milieu blijft voornamelijk beperkt tot de directe milieu-aspecten van ontwikkelingssteun en is met name gericht op projectniveau. De bredere milieucontext wordt niet of nauwelijks in beschouwing genomen. Opvallend is dat geen structureel verband gelegd wordt tussen milieu-aspecten van hulpactiviteiten en de gevolgen van het EG-landbouw- en handelsbeleid voor het milieu in ontwikkelingslanden.

7.5. Food and Agriculture Organization (FAO)

Ook bij de FAO valt een toenemende aandacht voor milieu te constateren. Er is echter geen formeel FAO-beleid inzake milieu en landbouwactiviteiten. Wel wordt binnen diverse sectoren aandacht besteed aan milieu-aspecten, zoals bij land- en waterbeheer, bosbouw, pesticiden, geïntegreerde gewasbescherming en genetische diversiteit. Naar aanleiding van de conferentie over Landbouw en Milieu (1989) is besloten milieu te integreren in alle technische en economische programma's, preventie van milieudegradatie een hogere prioriteit toe te kennen en ontwikkelingslanden te steunen met milieubeheersplannen. Onlangs zijn een speciale adviseur en een stuurgroep voor Milieu en Duurzame Ontwikkeling ingesteld.

Positief gewaardeerd worden met name de activiteiten van de FAO met betrekking tot de gedragscode inzake distributie en gebruik van pesticiden (Dinham, 1991), bescherming van de genetische diversiteit van landbouwgewassen (Sesmou, 1991), het stimuleren van gemeenschapsparticipatie op bosbouwgebied en de substantiële bijdrage aan duurzame landbouw door middel van projecten op het gebied van geïntegreerde bestrijding (DGIS, instructiebundel multi-bi overleg 1991). Algemeen geldt echter de opvatting dat de FAO er onvoldoende in geslaagd is om milieu-effecten in de hoofdmoot van haar activiteiten te integreren. Ook is de aandacht voor milieu-effecten onvoldoende gegarandeerd in de naar UNDP-model opgezette beoordelingsrapporten en projectdocumenten (intern memorandum DST/PL, 1990).

Slechts een klein deel van het totale pakket FAO-projecten is expliciet op milieu gericht. Van de in 1988 lopende FAO-projecten werd 5% geclassificeerd als hoofdzakelijk milieugericht, 6% van het totale budget voor 1988 vertegenwoordigend. Over het algemeen is binnen FAO-projecten de aandacht voor milieu voornamelijk van technische aard geweest (FAO, 1989). Door het ontbreken van systematische overzichten van geëvalueerde FAO-projecten is het moeilijk te beoordelen hoe deze milieu-aandacht zich vertaald heeft op veldniveau. Het weinige beschikbare materiaal levert wel enkele indicaties. Uit een evaluatie van 91 projecten op gebied van landbouwkundig onderzoek bleek dat hierin te veel nadruk gelegd werd op hoge-investeringstechnologie voor marktgewassen en dat de zelfvoorzienende, kleinschalige landbouw in marginale gebieden werd verwaarloosd. Gepleit werd voor meer aandacht voor sociaal-economisch on-farm onderzoek en voor een multidisciplinaire benadering van landbouwsystemen (UNDP, 1984). In een evaluatie van twaalf FAO-plattelandsontwikkelingsprojecten in Afrika werden geen ingrijpende negatieve effecten op het lokale ecologische evenwicht geconstateerd. Alhoewel voor enkele projecten negatieve effecten op de lange termijn mogelijk geacht werden, bleek bij de meerderheid sprake van positieve invloed op het milieu. Geconstateerd werd dat geen enkel project door de lokale bevolking was geïnitieerd. De activiteiten bleken in hoofdzaak van boven af opgezet en waren meestal gericht op de rurale bevolking als geheel, niet expliciet op het armste deel.

De perceptie van de doelgroep werd niet in de planning betrokken. Vaak bleek de integratie van technische en sociale aspecten van activiteiten problematisch. De indruk werd gevestigd dat de FAO, misschien door gebrek aan sociaal-culturele analyses, niet voldoende uitgerust was om de sociale aspecten van plattelandontwikkeling adequaat te beoordelen (Joint Inspection Unit, 1990).

De gedragscode inzake distributie en gebruik van pesticiden blijkt in de praktijk nog weinig effect te sorteren. Onacceptabele praktijken, vergiftiging en milieuvernietiging zijn nog steeds wijdverspreid, zodat betwijfeld moet worden of veilig gebruik van gevaarlijke pesticiden in ontwikkelingslanden mogelijk is (Dinham, 1991).

Het door de FAO gecoördineerde Tropical Forestry Action Plan (TFAP), een in 1985 gelanceerd wereldwijd initiatief van donororganisaties, heeft tot nu toe niet bewezen de vernietiging en degradatie van tropische bossen te kunnen afremmen. Wel heeft het TFAP bijgedragen aan een toename van het, zowel politiek als publiek, bewustzijn omtrent de problematiek van tropische bossen. Evaluaties wijzen op een aantal belangrijke tekortkomingen van het TFAP: te weinig gericht op bescherming van tropisch regenwoud en te veel op exploitatie, te weinig betrokkenheid van NGO's, te weinig aandacht voor inheemse volkeren en te weinig rekening houdend met de buiten de bosbouw liggende oorzaken van ontbossing. De FAO wordt met name verweten dat ze, door haar weinig flexibele bureaucratische structuur, niet in staat is tot adequate coördinatie en uitvoering van TFAP-activiteiten (De Groot e.a., 1991).

Recent is vanuit de milieubeweging forse kritiek uitgeoefend op de algemene koers van FAO-beleid en -activiteiten. De FAO wordt mede verantwoordelijk gesteld voor wereldwijde milieudegradatie en sociale marginalisering door het stimuleren van monocultures, input- en kapitaalintensieve landbouwsystemen, verbouw van exportgewassen, integratie in de wereldmarkt en bezitsconcentratie. Daarbij worden traditionele landbouwpraktijken – gekenmerkt door diversiteit, lokaal gecontroleerde landbouwsystemen, verbouw van voedselgewassen en controle door gebruikers – genegeerd. Ter illustratie wordt aangevoerd dat niet één stafid bij de FAO aangesteld is voor de studie van traditionele landbouwpraktijken (Sesmou, 1991). In het beleid voor de komende twee decennia, zoals neergelegd in het FAO-document 'World Agriculture: Toward 2000', wordt volgens de kritieken de aandacht exclusief gericht op de verhoging van de wereldvoedselproductie; verdelingsvragen en ook mondiale milieuproblemen blijven nagenoeg buiten beschouwing. Er wordt uitgegaan van een benodigde verdubbeling in het gebruik van kunstmest en pesticiden. Het bosbouwbeleid is met name gericht op commerciële exploitatie van tropische bossen en schoning van bosgebieden voor landbouwdoeleinden en het visteeltbeleid op incorporatie van traditionele visserij in de formele economie. Dit alles draagt in hoge mate bij aan de aantasting en vernietiging van het milieu, aldus de critici (Cross, 1991; Dinham, 1991; Goldsmith & Hildyard, 1991; Marshall, 1991; McCully, 1991; Sesmou, 1991).

Samenvattend ontstaat het volgende algemene beeld: de FAO richt haar activiteiten hoofdzakelijk op modernisering en slechts zijdelings op duurzaamheid van landbouw en visserij. Met betrekking tot dit laatste overheerst een technische benadering; de integratie van milieu en sociaal-culturele factoren verloopt moeizaam. Dit heeft geleid tot aparte programma's en componenten in programma's en projecten, zoals geïntegreerde bestrijding en community forestry. Het aandeel van dit soort activiteiten in het totale pakket is vooralsnog gering.

7.6. United Nations Development Programme (UNDP)

UNDP's brede mandaat en grensoverschrijdende instrumentarium maken deze organisatie tot een geschikt kader voor de bevordering van menselijke en duurzame ontwikkeling binnen het internationale economische systeem. Specialiteit en sterk punt van UNDP is 'human resources development'. Grote nadruk wordt dan ook gelegd op sociale aspecten van ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het 'Human Development Report' waarin een nieuwe maatstaf voor ontwikkeling gehanteerd wordt (Human Development Index) als aanvulling op de gebruikelijke economische maatstaf van Bruto Nationaal Produkt.

Sinds 1987 is er sprake van een toenemende aandacht voor de milieu-aspecten van ontwikkeling in het UNDP-beleid (UNDP, 1987a). Een Environmental Action Team werd ingesteld, belast met beleids- en uitvoeringszaken op milieugebied en een strategie werd uitgestippeld om te komen tot uitgebreidere samenwerking met relevante VN-instanties. De 37e Beheersraad heeft in juni 1990 UNDP opgeroepen aandacht voor milieu-aspecten in alle UNDP-landen- en regioprogramma's op te nemen. Milieubeheersrichtlijnen voor ontwerp en uitvoering van programma's en projecten zijn in ontwikkeling. Begin 1991 zijn speciale gelden (Special Programme Resources) gereserveerd voor een UNDP-milieubeleid (UNDP, 1989a; 1990a; 1991a). In het oog springende activiteiten van UNDP op milieugebied zijn onder meer de woestijnbestrijdingsprogramma's in UNSO-verband, medebeheer van het Wereld Milieufonds, initiatief tot een Sustainable Development Network voor wereldwijde informatieverspreiding met betrekking tot duurzame ontwikkeling en deelname aan de voorbereiding van UNCED 1992 (UNDP, 1989b; 1991a).

Evaluatiemateriaal besteedde tot 1987 nauwelijks aandacht aan de milieu-aspecten van projecten en programma's. Zo beperkten evaluaties in bosbouwprojecten zich aanvankelijk tot direct operationele kwesties op projectniveau. In dit verband werd aangedrongen op een systematische integratie van thema's als milieu in evaluaties (UNDP, 1986). Een zelfde aanbeveling werd gedaan op grond van een evaluatie van een aantal in 1987/1988 lopende industrieprojecten (UNDP, 1989b).

In 1985 werd vastgesteld dat van de toen lopende projecten 5% tot de categorie milieuprojecten gerekend kon worden. Van een vierde van deze projecten

werden positieve milieu-effecten verwacht en van een zelfde hoeveelheid werden negatieve milieu-effecten verwacht. Deze constatering leidde niet tot preventieve maatregelen of positieve interventies op milieugebied (UNDP, 1988b).

Vanaf 1987 werden evaluaties uitgevoerd speciaal gericht op het milieu. Een uitgebreide studie wees uit dat het aandeel van projecten met invloed op het milieu gedurende de periode 1976–1986 verdubbelde (van 10% naar 20% van het totaal). Het bestedingsaandeel verdrievoudigde zelfs (van \$42 miljoen naar \$123 miljoen). Van de overige projecten bleek nog eens 80% mogelijk milieu-effecten te hebben, waarbij in bijna de helft van de gevallen hieraan ook aandacht werd besteed (UNDP, 1988b). De studie werd gevolgd door nadere (veld)analyse van het landenprogramma in Malawi. Van het totale programma bleek 60% milieu-relevant, bestaande uit 16% milieuprojecten, 4% projecten met milieurisico's en 40% projecten die mogelijk een positieve milieubijdrage leveren. Deze milieu-relevante projecten zouden volgens de evaluatoren, wanneer goed opgezet en beheerd, kunnen bijdragen aan een strategie gericht op duurzame ontwikkeling. In de praktijk bleef de aandacht voor milieu echter beperkt tot die projecten, die zich direct bezig hielden met natuurlijke hulpbronnen. In slechts 40% van de projecten werden milieugevolgen in beschouwing genomen. Milieurichtlijnen ontbraken en in het landenbeleidsplan werd aan milieu geen expliciete aandacht besteed, zodat het document op dit gebied niet de gewenste coördinerende functie vervulde (UNDP, 1988c).

Op grond van een nieuwe, nauwere definitie van het begrip milieuproject – i.e. zijnde specifiek gericht op het tot stand brengen van milieuverantwoorde en duurzame ontwikkeling – werd voor de lopende projecten van 1988 vastgesteld dat milieuprojecten 7% van het totale aantal vertegenwoordigden, goed voor 8% van de uitgaven (\$299 miljoen). Een vergelijking van het aandeel van milieuprojecten in het door het Action Committee goedgekeurde projectenpakket voor de jaren 1988 en 1989 laat een stijging zien van 9% naar 15% in aantal, respectievelijk van 7% naar 13% in bestedingen. Bij hantering van een bredere definitie van het begrip milieuproject – i.e. inclusief projecten gericht op het menselijk leefmilieu en ontwikkelingsplanning – bleek bijna 25% van UNDP's in 1989 goedgekeurde activiteiten beschouwd te kunnen worden als bijdragend aan milieuverantwoorde en duurzame ontwikkeling en bedroeg het kasbeslag van milieucollectieve activiteiten eind 1989 meer dan \$500 miljoen (UNDP, 1989a; 1990a).

De activiteiten van UNDP op milieugebied vonden tussen 1976 en 1986 vooral plaats binnen de landbouwsector (40%) en waren primair gericht op milieuhervorming in rurale gebieden en minder op preventie van milieuschade als gevolg van bijvoorbeeld industriële activiteiten of veranderingen in technologie. Opvallend was dat weinig ondernomen werd op gebied van training en educatie (UNDP, 1988b). De lopende milieucollectieve activiteiten in 1988 vielen hoofdzakelijk binnen de sectoren

hydrometeorologic, bosbeheer, visserij, energie en bodembescherming (UNDP, 1989a).

Ondanks de nadruk, ook binnen UNDP, op het integrale en multisectorale karakter van milieuprojecten, bleek 80% van de milieurelevante projecten tussen 1976 en 1986 opgehangen aan één enkel sectoraal overheidsorgaan op nationaal niveau. Deze smalle institutionele setting bleek vaak mede oorzaak van het verdwijnen van oorspronkelijk onderkende milieubelangen, die immers bij projectuitvoering veelal om een integrale aanpak vragen. Daarnaast werd geconstateerd dat in analyse, projectidentificatie en -ontwerp de milieu-aandacht primair gericht was op directe effecten van projectactiviteiten en zelden op alternatief milieugebruik of op milieubeheer in het algemeen (UNDP, 1988b). Illustratief voor dit laatste is ook een evaluatie van 36 projecten op het gebied van bodemkundig onderzoek. Deze projecten bleken over het algemeen meer gericht op fundamenteel onderzoek dan op toegepast onderzoek. Slechts in zeven gevallen werd aandacht besteed aan bodembescherming (UNDP, 1990a).

Algemeen kan geconcludeerd worden dat de aandacht die UNDP aan milieubelangen besteedde overwegend ad hoc is geweest. Milieu werd niet systematisch opgenomen in de landenprogramma's. Er is weinig ondernomen ter ondersteuning van beleid en uitvoerende capaciteit inzake beheer van natuurlijke hulpbronnen. Geconstateerd wordt dat door middel van een beter begrip en operationalisering van het thema milieu en de rol van technische samenwerking in dit verband, de bijdrage van UNDP-projecten aan nationale, regionale en mondiale milieudoelen aanzienlijk zou kunnen verbeteren (UNDP, 1988b).

7.7. International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)

De IUCN is een netwerk van regeringen, NGO's en natuurbehoudsdeskundigen. Ook Nederland is lid van de IUCN. De belangrijkste IUCN-activiteiten zijn:

- a. monitoring van de staat van ecosystemen en soorten; en
- b. planning, promotie en ondersteuning van activiteiten gericht op behoud van natuur en natuurlijke hulpbronnen.

De IUCN ontwikkelde eind jaren '70 in samenwerking met UNEP en World Wildlife Fund (WWF) en met medewerking van FAO en UNESCO de World Conservation Strategy (WCS). De bedoeling is dat de WCS per land wordt uitgewerkt in National Conservation Strategies (NCS). Intentie van de WCS/NCS is het stimuleren van een meer gerichte benadering van beheer van natuurlijke bronnen en het uitzetten van beleidslijnen hiertoe voor drie hoofdgroepen: regeringen, natuurbeschermers en

andere direct betrokkenen en ontwikkelingswerkers (inclusief instanties, industrie en handel, vakbonden). Hoofddoelen van de WCS zijn:

- a. het behouden van essentiële ecologische processen en draagkracht;
- b. handhaving van de genetische diversiteit; en
- c. het garanderen van duurzaam gebruik van soorten en ecosystemen (IUCN, 1980).

Concreet betekent dit voor de OS-activiteiten van IUCN: advisering ten aanzien van herbebossing, herstel van gedegradeerde milieus, bescherming van watersheds, wetlands en mangrove-systemen en andere gevoelige mariene milieus en van genetische reservoirs die essentieel zijn voor ontwikkeling; beoordeling van alle projecten op ecologische implicaties en verzekeren dat ze ecologisch verantwoord zijn; en steunen van regeringen bij het opstellen van een ecologisch verantwoord beleid en het tot stand brengen en onderhouden van een effectieve infrastructuur ten behoeve van behoud van natuur en natuurlijke hulpbronnen. Hierbij moet erop gelet worden dat de voorgestelde ontwikkeling in overeenstemming is met het nationale milieubehoudsbeleid/strategie (voorzover aanwezig) en optimaal aansluit bij de capaciteit van de onderhavige ecosystemen en dat een milieueffectbeoordeling uitgevoerd wordt. Daarbij is het voor zowel ontwikkeling als natuurbehoud nodig dat de geldstroom naar ontwikkelingslanden toeneemt, met name naar de armste landen.

Voor de jaren '90 wordt een vernieuwde WCS opgesteld (Caring for the World; A Strategy for Sustainability). Veel uitdrukkelijker en uitgebreider dan in de vorige WCS worden hierin economische, sociale en culturele factoren bij het behoud van natuur en natuurlijke hulpbronnen betrokken. Ten aanzien van ontwikkelings-samenwerking worden de volgende criteria gesteld aan projecten met betrekking tot natuurbehoud en duurzame ontwikkeling:

- a. kennis van de ecologische randvoorwaarden van het gebied;
- b. kennis van de sociale en economische randvoorwaarden van de betrokken gemeenschappen;
- c. steun van de bevolking;
- d. lokaal bestuur en management; en
- e. erkenning van een lange-termijnperspectief met betrekking tot resultaten.

Om aan de hiermee gepaard gaande financiële behoeften tegemoet te komen wordt een International Environmental Facility (IEF) voorgesteld. IEF zou een coöperatieve onderneming van bestaande ontwikkelingsinstanties moeten zijn, die prioritaire en veelbelovende projecten en programma's met betrekking tot behoud van natuurlijke bronnen identificeert en de financiering hiervan organiseert en coördineert (IUCN, UNEP & WWF, 1990). Momenteel worden deze voorstellen door IUCN ingebracht in de door de Wereldbank, UNEP en UNDP beheerde Global Environmental Facility.

7.8. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

In 1982 evalueerde het Development Assistance Committee (DAC) van de OECD in samenwerking met UNEP het thema ontwikkelingshulp en milieubescherming. Hiertoe werd een ad hoc groep 'Milieubeoordeling en Ontwikkelingshulp' ingesteld. De groep heeft aanbevelingen gedaan aan de OECD-Raad inzake milieueffectbeoordeling van ontwikkelingsprojecten en -programma's (OECD, 1985 en 1986); deze zijn overgenomen door de Raad. In deze aanbevelingen worden lidstaten aangespoord tot het ontwikkelen van effectieve procedures voor milieueffectrapportage. Hierbij worden de volgende punten van belang geacht:

- a. het stellen van verantwoordelijkheden ten aanzien van zowel begeleiding van het proces als uitvoering van de procedures;
 - b. het toekennen van adequate middelen; en
 - c. het bevorderen van de milieubeoordelingscapaciteit van ontvangende landen.
- Voorts wordt met betrekking tot gevaarlijke stoffen en productieprocessen gesteld dat binnen projecten gezocht dient te worden naar de beste preventie-, beschermings- en produktietechnieken.

Bijlagen bij de aanbevelingen bevatten een checklist van projecten en programma's waarbij een MER noodzakelijk wordt geacht (1985), een procedure-lijst voor het opstellen van een MER (1986) en een lijst van maatregelen ter verhoging van de capaciteit in dezen van ontvangende landen (1986).

In een DAC-aanbeveling van 1989 worden deze lijsten samengevoegd tot één checklist en worden multi- en bilaterale instellingen aangespoord deze lijst te gebruiken (OECD, 1989). Tevens werd in 1989 een evaluatie uitgevoerd naar de programma's en procedures van de lidstaten met betrekking tot milieu-aspecten van ontwikkelingssamenwerking (DAC, 1989). Hieruit blijkt dat nog maar weinig leden de uitvoering van de aanbeveling ter hand hebben genomen. Vooral zijn de procedures voor een milieu-beoordelingsproces nog in ontwikkeling. Milieu en duurzaamheid is momenteel één van de centrale DAC-thema's inzake ontwikkelingssamenwerking in de jaren '90 (DAC, 1989). Verder hebben de toegenomen milieu-activiteiten onlangs geleid tot de oprichting van de DAC Environmental Working Group.

7.9. Bilaterale donoren

Canadian International Development Agency (CIDA)

CIDA heeft vanaf midden jaren '70 tot 1986 milieu-aspecten informeel geïntegreerd in haar OS-activiteiten (DAC, 1989). Vanaf 1986 werd een Environment and Development Implementation Strategy ontwikkeld, met twee doelen:

- a. voorkomen van onomkeerbare milieuschade; en
- b. financiering van meer milieu-verantwoorde projecten.

CIDA's strategie is gebaseerd op vijf elementen (CIDA, 1987):

1. Een milieu-beoordelingsprocedure voor projecten; de beoordelingsprocedures zijn in 1989 neergelegd in een wettelijk kader en met USAID was CIDA in 1989 de enige die in haar procedure ambtenaren uit ontvangende land betrok, conform de OECD-aanbeveling inzake milieubeoordeling uit 1986 (DAC, 1989).
2. Programma's en projecten gericht op verbetering van het milieu.
3. Stimuleren van milieubewustzijn.
4. Institutionele steun en ontwikkeling; daarnaast worden momenteel Environmental Strategies voorbereid (een soort milieu-basisdocumenten) die worden opgenomen in de afzonderlijke landenbeleidsdocumenten (DAC, 1989).
5. Data-collectie met betrekking tot beheer van natuurlijke bronnen.

Hiermee werd milieu een programmatische prioriteit. Tevens werd een milieu-sectie binnen het Natural Resource Directorate opgericht (zeven medewerkers) om de implementatie te voorzien van milieu-adviezen.

Recentelijk is binnen CIDA een proces op gang gekomen van waaruit lijnen worden uitgezet naar een beleid gericht op duurzame ontwikkeling (DAC, 1989).

Swedish International Development Agency (SIDA)

In 1988 voegde het Zweedse parlement een vijfde doel toe aan haar OS-beleid: bevorderen van duurzaam gebruik van natuurlijke bronnen en milieubescherming in ontwikkelingslanden. Belangrijkste reden hiervan is de integratie van milieu-overwegingen in alle geëigende OS-activiteiten. Deze overwegingen moeten een vanzelfsprekend deel worden van de dialoog met ontvangende landen. De betreffende wet benadrukt verder dat additionele hulp nodig is om duurzame ontwikkeling tot stand te brengen.

Ter invulling van de milieudoelstelling heeft SIDA een actieplan aangenomen, wat onder andere inhoudt: ontwikkeling van milieuprofielen, verplichte screening van elk project op milieu-effecten, integratie van milieuthema's in projectplanning en de economische analyse van milieu-effecten. Bij implementatie van het actieplan wordt aan de betreffende afdelingen assistentie verleend door een milieu-adviseur (DAC, 1989).

Overseas Development Administration (ODA)

In 1986 werd het Natural Resources and Environment Department (NRED) opgericht, belast met de ontwikkeling van ODA's beleid op milieugebied (ODA, 1987). De basisprincipes van dit beleid worden uiteengezet in de handleiding voor milieubeoordeling (ODA, 1987):

- Milieuverantwoordelijkheid met betrekking tot beleid en programma's ligt bij alle betrokken ambtenaren.
- Alle nieuwe projectvoorstellen moeten aandacht schenken aan milieu.
- Milieufactoren moeten multidisciplinair (economisch, sociaal, technisch) meegewogen worden zo vroeg mogelijk in, en in alle fasen van, de projectcyclus; formele procedures voor de beoordeling van de milieu-effecten van OS-activiteiten zijn tot stand gebracht (DAC, 1989).
- Institutionele steun en ontwikkeling op milieugebied wordt als een effectief middel beschouwd.

Belangrijke beleids-aandachtspunten zijn: de verbanden tussen milieu, armoede en groei en de rol van beleid in het aanpakken van de milieuproblematiek in bredere zin en de integratie van milieubeleidsoverwegingen in landenbeleidsplannen (ODA, 1987). De integratie van milieu en (macro)economische thema's krijgt veel aandacht (DAC, 1989).

Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)

Sinds 1986 is milieubescherming voor de Westduitse regering een van de vijf OS-zwaartepunten. Dit dient gerealiseerd te worden door:

- a. de beoordeling van projectvoorstellen op hun milieu-effecten;
- b. maatregelen die verantwoord beheer van natuurlijke bronnen bevorderen; en
- c. internationale afspraken en verdragen (BMZ, 1986).

Met betrekking tot bilaterale OS-activiteiten worden twee strategieën gevolgd. Ten eerste de integratie van milieu-aspecten, met als belangrijkste instrument de MER; ten tweede specifieke milieuprojecten in de sfeer van monitoring, onderzoek, technologie-ontwikkeling, voorlichting/bewustwording, activiteiten gericht op milieuhervestel en -beheer en institutionele steun. De benaderingen zijn complementair (BMZ, 1987). Begin 1988 bekrachtigde BMZ een verplichte toepassing van de MER-procedure voor bilaterale ontwikkelingssamenwerking (BMZ, 1989).

GTZ beschikte over een afdeling milieucoördinatie met vier medewerkers en over milieudeskundigen in zeven technische afdelingen (DAC, 1989).

7.10. Medefinancieringsorganisaties

De aandacht voor milieu bij MFO's is sedert 1988, deels naar aanleiding van discussies over het rapport 'Our Common Future', toegenomen. Voor 1988 is nauwelijks sprake van een algemeen beleid inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking, hoewel incidenteel door regiobureaus een milieugericht beleid werd ontwikkeld. Uit interne projectinventarisaties blijkt echter wel dat MFO's milieugerichte projecten ondersteund hebben vóór 1988.

Voor alle vier de MFO's is milieu inmiddels een belangrijk aandachtspunt. Het beleid van de MFO's bevindt zich in verschillende stadia van ontwikkeling. NOVIB en CEBEMO brengen binnenkort een algemeen beleid uit inzake milieuvraagstukken. ICCO werkt ook aan de voorbereiding van een formeel beleid. HIVOS heeft reeds een formeel milieubeleid en is bezig met de uitvoering daarvan.

Bij HIVOS is inmiddels een begin gemaakt met regionale uitwerking van het milieubeleid.

Bij alle MFO's wordt aandacht voor milieu-aspecten gerelateerd aan de hoofd-doelstelling 'structurele armoedebestrijding'. Daarbij plaatsen HIVOS en NOVIB de problematiek duidelijk in een Noord/Zuid-perspectief, verwijzend naar oorzaken in het Noorden gerelateerd aan economische machtsverhoudingen en levensstijl. Zowel NOVIB als HIVOS hebben dan ook plannen om in een internationaal NGO-kader actief te worden om ook vanuit het Noorden aan de problematiek te werken.

Bij HIVOS, CEBEMO en NOVIB is men voornemens om, naast toetsing van projecten op negatieve milieu-effecten, ook meer aandacht te schenken aan projecten met milieudoelstellingen. Ook hebben de organisaties gemeen dat voorlichting en, in het geval van HIVOS en NOVIB, politieke pressie in Nederland en Europa tot de taken van de MFO's op milieugebied gaan behoren.

Wat betreft de uitvoering volgen de MFO's dezelfde wegen. Toetsing lijkt bij de meeste MFO's in meerdere of mindere mate ingang te vinden; bij NOVIB, HIVOS en CEBEMO zijn specifieke milieudeskundigen aangesteld.

Aan de hand van twee recent uitgevoerde interne milieu-inventarisaties (bureau-studies) van HIVOS en NOVIB kan worden nagegaan in welke mate het projectenpakket van deze MFO's milieurelevant is en in hoeverre bij MFO's specifieke activiteiten op milieugebied worden ondernomen. Een vergelijkbare studie van CEBEMO was nog niet voor conclusies beschikbaar.

Uit de inventarisaties blijkt een belangrijk deel van de projecten en/of partnerorganisaties effecten op het milieu te kunnen hebben, in positieve dan wel negatieve zin. Bij een aanzienlijk deel daarvan wordt geen aandacht aan milieu geschonken, terwijl dit wel verwacht had mogen worden. Eveneens blijkt dat in een aantal projecten en/of partnerorganisaties wel milieugerichte activiteiten plaatsvinden, en dat een deel daarvan specifieke milieuprojecten of specifieke milieu-NGO's betreft. Met enige voorzichtigheid kan worden vastgesteld dat de milieu-oriëntatie van het HIVOS- en het NOVIB-programma in kwantitatief opzicht vergelijkbaar is met die van het DGIS.

Ook enkele kwalitatieve bevindingen van de NOVIB-inventarisatie lijken overeen te komen met de resultaten van de dossierstudie van de onderhavige evaluatie. Zo wordt de vraag gesteld in hoeverre de gekozen activiteiten antwoord geven op bestaande milieuproblemen, mede in relatie tot de problemen van de beoogde doelgroep. Belangrijk is in dit verband de aandacht voor probleemanalyse. Er wordt, evenals naar aanleiding van de dossierstudies van DGIS-projecten, een

gebrek aan brede en uitgewerkte probleemanalyses in de voorbereidingsfase van projecten geconstateerd. Hierdoor is het mogelijk dat milieuproblemen die mede verantwoordelijk zijn voor de problemen van de doelgroep, alsmede de oorzaken ervan, niet in beschouwing worden genomen.

Andere milieugerichte activiteiten van de MFO's

Naast de directe invloed door financiering van projecten van NGO's spelen de MFO's een eigen specifieke rol, waarin zij onder meer in het Noorden stem willen geven aan partners in de Derde Wereld. De aandacht hierbij gaat de laatste jaren in toenemende mate ook uit naar milieugerelateerde problemen.

De vorm en de mate waarin de afzonderlijke MFO's op dit gebied actief zijn, varieert. Allereerst spelen de MFO's een bemiddelende/financierende rol bij de totstandkoming van Zuid/Zuid-netwerken (bijvoorbeeld bovenregionaal), en Zuid/Noord-netwerken. Soms zijn de MFO's zelf ook deelnemer van internationale netwerken. Zo neemt NOVIB deel aan het Third World Network, dat onder meer milieuthema's voert, en nemen MFO's deel aan nationale en internationale netwerken, zoals NGO-platforms gericht op internationale organisaties (bijvoorbeeld EG, Wereldbank) en het gezamenlijke Worldbank-NGO Committee. In Nederland werd eveneens een NGO-werkgroep gevormd die gericht is op de Wereldbank en is er het voorbeeld van het informele DGIS/NGO-overleg rondom het TFAP. Verdere voorbeelden zijn de deelname van MFO's aan de Alliantie voor Duurzame Ontwikkeling en het gemeenschappelijk overleg (platform) aangaande de UNCED-milieuoconferentie in Brazilië 1992. Concrete resultaten van deze lobby-activiteiten zijn moeilijk vast te stellen, maar aangenomen mag worden dat ze als geheel van enige invloed zijn op de vele beslissingen die op diverse beleidsniveaus ten aanzien van milieugebruik en -beheer genomen worden.

Verder wordt, naast overlegstructuren, ook gebruik gemaakt van andere kanalen voor lobby en om pressie uit te oefenen, zoals het schrijven van brieven en de aanwending van publiciteit. Zo is het DGIS-beleid ten aanzien van de sociaal-economische en de ecologische aspecten van het TFAP onderwerp van correspondentie geweest.

Vervolgens kan men denken aan de rol die MFO's, naast de specifiek milieugerichte Nederlandse NGO's, spelen op gebied van voorlichting en bewustwordingsactiviteiten in Nederland. Hierbij speelt de koppeling van de situatie in het Noorden met die in het Zuiden een belangrijke rol, onder meer versterkt door de Zuid/Noord-contacten.

Ten slotte vormt eigen fondswerving een aanvullende bron van financiering voor milieugerichte activiteiten.

Bijlage 8 Uitwerking van het milieubeleid in DGIS-programma's

8.1. Inleiding

Deze bijlage geeft een overzicht van de bevindingen van de dossierstudies en de interviews. Hoewel er geen systematische verslaggeving over de score van een project ten aanzien van de drie beleidsuitgangspunten voor milieu plaatsvindt, niet in projectvoorstellen en evenmin in voortgangsrapportages, betekent dit niet dat in het geheel geen oordeel over de doorwerking van het milieubeleid op grond van documentenonderzoek mogelijk zou zijn. Door middel van classificatie van projecten kunnen trends worden opgespoord die indirect aanwijzingen verschaffen. Voor de classificatie zijn in eerste instantie de milieugevoelige projecten onderscheiden van de projecten die geen directe relatie met milieu hebben. Vervolgens zijn de milieugevoelige projecten ingedeeld in de drie typen die in hoofdstuk 1 werden toegelicht:

- type 1: projecten met een specifieke milieudoelstelling;
- type 2: projecten waarin milieu een expliciete nevendoelelstelling of impliciete doelstelling is;
- type 3: projecten die in doelstellingen en opzet geen aantoonbare aandacht voor milieu-aspecten hebben, maar wel milieu-implicaties kunnen hebben.

Naast de kwantitatieve benadering is ook getracht om de kwaliteit van de milieuaandacht te toetsen door middel van een inhoudelijke analyse van de projecten met milieudoelstellingen. Beide aspecten worden voor elk van de hoofdonderdelen van het OS-programma onder de loep genomen (par. 8.2 t/m 8.5). Het toetsingskader voor duurzame ontwikkeling, zoals dat in hoofdstuk 2 is beschreven, kan voor de dossierstudie slechts gedeeltelijk worden toegepast omdat de voor een dergelijke toetsing vereiste gegevens in de projectdossiers ontbreken. Daarnaast wordt de doorwerking van het milieubeleid gemeten aan de inhoud van Nederlandse beleidsinterventies bij internationale organisaties (par. 8.6).

8.2. Het Landen- en regioprogramma

Het Landen- en regioprogramma is verantwoordelijk voor de zgn. bilaterale hulp: de ontwikkelingssamenwerking met programmalanden en -regio's. De totale uitgaven ten behoeve van dit programma bedroegen in 1990 circa f 1,4 miljard.

Centrale vraag bij dit onderdeel van het dossieronderzoek was: in hoeverre heeft het beleid doorgewerkt in de uitvoering van deze programma's? Om deze vraag te beantwoorden is bezien of voor elk van de drie milieubeleidslijnen van het OS-beleid kwantitatieve indicaties kunnen worden ontleend aan de wijze waarop de uitvoering is geschied.

De *eerste beleidslijn*, het beperken van negatieve gevolgen van OS-activiteiten, zou tot uiting kunnen komen in twee trends:

- een afname van het aantal projecten waarin in het geheel geen aandacht aan milieu wordt besteed, terwijl daar wel reden toe zou zijn, en
- een wegtrekken uit sectoren waarin negatieve effecten zouden kunnen optreden.

Tabel 8.1: Milieu-oriëntatie van landen- en regioprogramma

	Aantallen projecten		Uitgaven in mln guldens	
	1985	1988	1985	1988
Type 1	3%	8%	1%	1%
Type 2	22%	23%	9%	12%
Type 3	75%	69%	90%	87%
Totaal milieugevoelige projecten	149=100%	198=100%	357=100%	440=100%
Totaal onderzochte projecten	368	473	541	652

Type 1: specifieke milieuprojecten

Type 2: projecten die expliciet (of impliciet) aandacht hebben voor milieu

Type 3: projecten waarin ten onrechte geen aandacht voor milieu blijkt in doelstellingen of aanpak.

Opvallend in tabel 8.1 zijn de geringe verschuivingen. De eerste beweging is nage-nog niet aantoonbaar. De tweede trend treedt niet op, want het aantal projecten met mogelijke milieu-effecten neemt niet af in vergelijking tot het totaal (40% in 1985, 44% in 1988). De groep van projecten waarin wel aandacht aan het milieu wordt gegeven (type 2) is in verhouding nauwelijks toegenomen.

Met betrekking tot de *tweede beleidslijn*, institutionele versterking op het gebied van milieubeheer, was binnen het Landen- en regioprogramma in 1985 in de onderzochte landen geen enkel project in uitvoering; in 1988 waren het er 9. Uit een kwalitatieve studie naar 37 projecten uit het bilaterale programma bleek dat institutionele ondersteuning niet zozeer vorm heeft gekregen door aparte milieuprojecten, maar als onderdeel van niet-milieuspecifieke projecten. Van de 37 onderzochte projecten van type 1 en 2 geven 21 projecten in meerdere of mindere mate aandacht aan institutionele ondersteuning. Het gaat daarbij om cursussen, groepstrainingen, 'on the job trainingen' en voorlichting binnen het kader van projecten.

De doorwerking van de *derde beleidslijn*, positieve interventies op milieu- en natuurgebied, lijkt gering te zijn, uitgaande van de cijfers in tabel 8.1. Er is wel sprake van enige verschuiving maar het aandeel van type-1-projecten blijft klein.

In 1985 kunnen in de onderzochte landen 5 van de 368 interventies en in 1988 slechts 16 van de 473 projecten als specifieke milieu-interventie worden geclassificeerd. Het betreft in beide jaren slechts 1% van de uitgaven. Positieve interventies kunnen evenwel ook als onderdeel van reguliere projecten worden geëntameerd. Als dit wordt onderzocht blijken de resultaten gunstiger.

Uit een steekproef van type-2-projecten bleek dat in bijna de helft van deze projecten activiteiten voorkomen op het gebied van herbebossing, afvalwaterzuivering, erosiebestrijding, alternatieve energievoorziening als onderdeel van een project. Het derde beleidsuitgangspunt heeft dus vooral gestalte gekregen in 'reguliere' projecten en niet zozeer door het opzetten van specifieke milieuprojecten. Maar gegeven het relatief beperkte aantal type-2-projecten kan nog steeds worden geconstateerd dat het aantal specifieke milieu-interventies betrekkelijk gering is. Daar worden, zo blijkt uit interviews, twee redenen voor aangevoerd. De eerste reden is dat het milieubeleid van ontwikkelingslanden te weinig houvast biedt voor actieve identificatie. Als tweede reden wordt aangevoerd dat er voor nieuw beleid weinig ruimte was vanwege de lopende verplichtingen.

Hoe wordt aandacht aan het milieu gegeven?

Uit een dossierstudie van 37 projecten van type 1 en 2 is getracht een antwoord te verkrijgen op deze vraag. Daarbij is gekeken naar het soort analyse dat is uitgevoerd om de milieuproblemen in kaart te brengen, en het soort interventies dat bij de uitvoering van het project werd toegepast.

Geconstateerd werd dat in ongeveer de helft van de projecten een analyse van de milieuproblematiek ontbreekt. In 11 van de 37 projecten kan de analyse van de milieuproblematiek als sectoraal worden gekenmerkt, dit wil zeggen: het milieuprobleem wordt los gezien van de overige daarmee verband houdende problemen. Bijvoorbeeld: een analyse van de brandhoutproblematiek in termen van tekorten aan brandhout, zonder daarbij bijvoorbeeld het landgebruik in ogenschouw te nemen. In 7 gevallen is er sprake van een geïntegreerde analyse van de milieuproblematiek, dit wil zeggen, een analyse waarin de samenhang tussen milieuproblemen en andere ontwikkelingsaspecten wordt erkend. Bijvoorbeeld: het tekort aan brandhout wordt in verband gebracht met de druk op landbouwgronden en het gebrek aan alternatieve inkomstenbronnen. In slechts één project was er sprake van een analyse in termen van duurzame ontwikkeling, dit wil zeggen, een geïntegreerde analyse waarin ook aspecten van ruimte en tijd een rol spelen. Bijvoorbeeld: het tekort aan brandhout wordt naast voornoemde factoren ook in verband gebracht met de draagkracht van het gebied op langere termijn, met

de immigratie uit andere regio's of het overheidsbeleid inzake energieprijzen. In het algemeen kan worden gesteld dat naarmate de analyse beperkter is, de kans toeneemt dat de problematiek van de projectregio onvolledig wordt begrepen.

Het soort interventies dat werd toegepast ten einde milieuproblemen aan te pakken, is in ongeveer de helft van de gevallen sectoraal, en in de andere helft geïntegreerd. Een voorbeeld van een sectorale uitwerking is het aanpakken van een brandhouttekort door het introduceren van bomen die beter geschikt zijn voor brandhout. Als nu uit analyse blijkt dat het brandhouttekort te maken heeft met gebrek aan inkomen waardoor 'brandhoutbomen' verkocht worden als produktiehout, dan heeft voornoemde sectorale aanpak weinig zin. Het probleem brandhouttekort vraagt dan om een geïntegreerde aanpak van en de introductie van geschikte bomen en inkomensverbetering. Hieruit mag niet de conclusie worden getrokken dat een sectorale aanpak altijd inferieur is ten opzichte van een geïntegreerde aanpak. Er moet dan wel aannemelijk kunnen worden gemaakt dat de milieuproblematiek of de effecten van de interventies niet de 'grenzen' van de sector overschrijden. Een rechtvaardiging in deze zin voor een sectorale aanpak ontbreekt echter in vrijwel alle gevallen.

Een diepgaander studie van 9 van de 37 milieugevoelige projecten heeft aangetoond dat de problematiek zich niet makkelijk in standaard-sjablonen laat vangen, dat de probleemstelling vaak in de loop van de tijd moet worden bijgesteld en ook dat de probleemanalyse meer hout snijdt naarmate het onderzoeksveld minder eng wordt gedefinieerd. Veelal ondergaan projecten een proces waarin een aanvankelijk beperkte probleemdefinitie zich geleidelijk ontwikkelt tot een bredere taakopvatting, ingegeven door de onderlinge verwevenheid van milieu, landgebruik en economie. In het algemeen kan worden gesteld dat de milieuproblematiek niet of slechts marginaal wordt opgelost als bestaande samenhangen worden veronachtzaamd.

Bij het genoemde dossieronderzoek van de milieugevoelige projecten bleek een drietal patronen aanwijsbaar:

- a. Het milieuprobleem wordt afgewenteld op andere sectoren, zonder dat de balans voor het totaal van effecten is onderzocht.
- b. Symptombestrijding, de oorzaken van het probleem worden niet opgelost en de oplossing is daarom niet duurzaam.
- c. Het project zet stappen in de goede richting, maar het bestuurlijk draagvlak ontbreekt om de interventies effectief toe te passen.

Hierbij dient aangetekend dat weliswaar achteraf nauwkeurig kan worden aangegeven waar de analyse te kort heeft geschoten, maar dat het niet eenvoudig is om in concrete veldsituaties de juiste balans te vinden tussen aantoonbare resultaten op korte termijn en duurzame oplossingen op langere termijn.

8.3. Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling

Het sectorprogramma is opgezet enerzijds gezien de prioriteit die binnen het OS-beleid werd gegeven aan de rurale problematiek, anderzijds om bestaande expertise beter te kunnen benutten en verder te ontwikkelen. Het programma is uitgevoerd via drie kanalen, het Landen- en regioprogramma, particuliere organisaties en internationale instellingen. De totale uitgaven ten behoeve van het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling bedroegen in 1990 circa f 400 miljoen. Driekwart van de middelen wordt besteed aan programmalanden en een kwart in de sectorlanden. Het programma richt zich op drie thema's: voedselveiligheid en voedselvoorziening (PL-a; totale uitgaven in 1990 circa f 115 miljoen), infrastructuurontwikkeling (PL-b; totale uitgaven in 1990 circa f 234 miljoen) en energie en ecologie (PL-c; totale uitgaven in 1990 circa f 50 miljoen). Tabel 8.2 geeft een overzicht van de verdeling van de verschillende typen van projecten binnen het PL-programma en de verschuivingen daarin in de tijd.

Tabel 8.2: Milieu-oriëntatie van het PL-programma

	Aantallen projecten							
	PL-a		PL-b		PL-c		Totaal	
	1985	1988	1985	1988	1985	1988	1985	1988
Type 1	—	1	2	—	5	8	7= 18%	9= 12%
Type 2	4	5	7	13	5	15	16= 40%	33= 46%
Type 3	8	8	9	22	—	—	17= 42%	30= 42%
Totaal milieugevoelige projecten	12	14	18	35	10	23	40=100%	72=100%
Totaal onderzochte projecten	31	28	37	72	12	25	80	125

Type 1: specifieke milieuprojecten

Type 2: projecten die expliciet (of impliciet) aandacht hebben voor milieu

Type 3: projecten waarin ten onrechte geen aandacht voor milieu blijkt in doelstellingen of aanpak.

De tabel laat zien dat het aandeel van de projecten met expliciete of impliciete milieudoelstellingen (type 1 en 2) in zowel 1985 als 1988 58% bedraagt. Dit is heel hoog in vergelijking met het bilaterale programma (31%). Dit verschil is voornamelijk terug te voeren op het PL-c-programma. De instelling van het PL-c-programma reflecteert het belang dat aan ecologie en alternatieve energie wordt toegelukkig, nog voor dat het OS-milieubeleid als zodanig vaste vorm had aangenomen. Bij alle programma-onderdelen neemt het aantal projecten met mogelijke milieu-implicaties relatief toe. Evenals bij het landen- en regioprogramma is ook hier geen sprake van wegtrekken uit milieugevoelige sectoren.

Voedselveiligheid en voedselzekerheid (PL-a)

De projecten omvatten een scala van activiteiten, met als gemeenschappelijke factor dat ze met voedsel te maken hebben: van productie (via geïntegreerde plattelandsontwikkeling), opleiding rond productie (cursussen op het gebied van ecologische landbouw) tot verwerking van landbouwproducten (bijvoorbeeld efficiëntere verwerking van de nijlbaars in het Victoriameer, Kenya). Het overheersende beeld van dit programma is dat de milieuproblematiek serieuze aandacht heeft gekregen. Wel kan worden opgemerkt dat de projectanalyses een grote spreiding in kwaliteit vertonen, van een analyse die kenmerken heeft van een analyse in termen van duurzame ontwikkeling tot geen analyse. Hoewel de steekproef te klein was voor een omvattende beoordeling van de kwaliteit, zijn er aanwijzingen dat het patroon van een sectorale opzet, gevolgd door sectorale of impliciete aandacht voor milieu in de uitvoering het meest voorkomt. Een goed uitgewerkte analyse van duurzame ontwikkeling kan met name voor de strategie van voedselzekerheid tot andere conclusies leiden dan een beperkte analyse gericht op het opheffen van voedseltekorten. Een sectorale analyse heeft daarom zekere risico's.

Infrastructurele ondersteuning (PL-b)

De ondersteunde projecten in dit programma zijn zeer uiteenlopend. Ze variëren van de aanleg van dammen en boomkwekerijen als arbeidsvoorziening, diverse geïntegreerde plattelandsontwikkelingen, positieverbetering van vrouwen via herbebouwing van braaklanden in India, studieprojecten rond grondwatervoorraden en watergebruik, tot settlement programma's voor nomaden. Het merendeel van de bestudeerde projecten werd niet in eigen beheer uitgevoerd, maar door MFO's, SNV en multilaterale organisaties.

Het programma heeft in de periode van onderzoek in de onderzochte landen een sterke groei doorgemaakt; het aantal interventies is bijna verdubbeld, in financiële omvang meer dan verdrievoudigd (tot f 35,4 miljoen in 1988). Van een doorwerking van milieubeleidslijn 1 (beperking van negatieve gevolgen van OS-activiteiten) is echter geen sprake. In tegendeel: het aantal projecten van type 3 neemt relatief toe (van de helft tot ruim meer dan de helft), al moet wel worden aangetekend dat het projecten betreft met geringe financiële omvang.

Uit een aparte kwalitatieve studie op basis van 16 projectverslagen van de IOV-evaluatie Plattelandsontwikkeling (1991), bleek dat als er aandacht aan milieu wordt besteed, er kanttekeningen gezet kunnen worden bij de kwaliteit daarvan. Bij geen van de bestudeerde projecten met aandacht voor milieu werd aandacht besteed aan mogelijke negatieve effecten. Specifieke positieve interventies blijven veelal beperkt tot het project zelf. Het meest voorkomende patroon is dat er

geen analyse of een uitsluitend sectorale analyse wordt uitgevoerd van de milieuproblematiek, gevolgd door een sectorale opzet en uitwerking. Op grond hiervan mag worden geconcludeerd dat de mogelijkheden tot versterking van de milieuaandacht binnen het programma onvoldoende zijn benut.

Energie en ecologie (PL-c)

Het PL-c-programma is het kleinste programma, zowel in aantal projecten als in financiële omvang.

De onderzochte projecten binnen het PL-c-programma hebben voor een groot deel betrekking op studies, trainingen op het gebied van milieubeheer en milieutoetsing, en combinaties van beide elementen met fysieke uitvoeringsprojecten. Studies naar brandhoutgebruik, (alternatieve) energiestudies en energieplanning zijn ruim vertegenwoordigd, maar ook projecten op het gebied van herbebossing en agroforestry. De uitvoering van de projecten vindt plaats zowel in eigen beheer als door MFO's, FAO, de Wereldbank en UNDP.

Alle onderzochte projecten scoren hoog op de uitvoering van de tweede en de derde beleidslijn, respectievelijk institutionele versterking op gebied van milieubeheer en positieve interventies op milieu- en natuurgebied.

Opvallend is dat bijna alle PL-c-projecten een sectoraal ontwerp hebben, maar de activiteiten worden wel geïntegreerd uitgevoerd. Het merendeel van de projecten richt zich dus op een geïntegreerde wijze op de oplossing van een bepaald aspect van de milieuproblematiek. Dat aspect betreft meestal een breed scala van activiteiten rond energie, alternatieve energie, brandhoutbesparende technieken en herbebossing, hetgeen gezien de oorspronkelijke taakstelling van het PL-c-programma (energie en ecologie) verklaarbaar is. Gegeven de kwaliteit van de analyse van de milieuproblematiek en de uitvoering mag gesteld worden dat het merendeel van de PL-c-projecten in potentie bij kan dragen aan een beter milieubeheer.

8.4. Sectorprogramma Industriële Ontwikkeling

De totale uitgaven ten behoeve van het Industrieprogramma bedroegen in 1990 circa f 469 miljoen. In de zes landen van onderzoek is het Industrieprogramma sinds 1985 sterk in omvang toegenomen, zowel in aantal activiteiten als in financiële omvang (van f 26,9 miljoen tot f 107,3 miljoen). Werd in 1985 nog circa 50% van de financiële middelen van het Industrieprogramma besteed aan projecten met mogelijke milieu-implicaties, in 1988 was dit gestegen tot 86%.

Er heeft een lichte verschuiving plaatsgevonden van type 3 naar type 2, hetgeen zou wijzen op de doorwerking van beleidslijn 1 (beperking van negatieve gevolgen). Dit beeld moet worden genuanceerd omdat nadere beschouwing van de uitgaven

Tabel 8.3: Milieu-oriëntatie van het Industrieprogramma

Type projecten	Aantal projecten		Uitgaven in mln gulden	
	1985	1988	1985	1988
Type 1	–	1	–	–
Type 2	1	4	0,1	0,3
Type 3	5	12	13,7	91,9
Totaal milieugevoelige projecten	6	17	13,8	92,2
Totaal onderzochte projecten	19	35	26,9	107,3

Type 1: specifieke milieuprojecten

Type 2: projecten die expliciet (of impliciet) aandacht hebben voor milieu

Type 3: projecten waarin ten onrechte geen aandacht voor milieu blijkt in doelstellingen of aanpak.

leert dat deze verschuiving alleen in India heeft plaatsgevonden. Indien India buiten beschouwing wordt gelaten moet worden geconstateerd dat in 1988 alle milieugevoelige projecten behoren tot het type 3 (geen milieu-aandacht).

Worden de type-3-projecten ingedeeld naar financieringskanaal dan blijkt dat de kanalen waarin hoofdzakelijk financiële hulp wordt geboden oververtegenwoordigd zijn ten opzichte van de overige, met name het gemengde-kredietenprogramma. Dit geldt voor de absolute aantallen, voor het aandeel ervan in het totale aantal milieugevoelige projecten, en voor de uitgaven. Doorwerking van milieubeleidslijn 1 heeft dus in beperkte mate plaatsgevonden via technische hulp binnen het Industrieprogramma.

8.5. Sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek

Programma Onderzoek en Technologie

In het programma Onderzoek en Technologie (OT-programma; totale uitgaven in 1990 circa f 47 miljoen) staat de ontwikkeling van nieuwe methoden en technieken ten behoeve van het oplossen van structurele ontwikkelingsproblemen centraal en krijgt de versterking en verzelfstandiging van onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden speciale aandacht.

Een kwantitatieve analyse naar de aandacht voor milieu in de milieugevoelige committeringen (ongeveer twee derde van het totale aantal committeringen in zowel 1986 als 1989) maakt duidelijk dat hierbinnen een verschuiving heeft plaatsgevonden ten gunste van specifieke milieuprojecten (type 1) en van projecten die expliciet of impliciet rekening houden met milieu-aspecten (type 2), ten koste van type-3-projecten (tabel 8.4.)

Tabel 8.4: Milieu-oriëntatie van OT-committeringen in 1986 en 1989

	Committeringsbedragen (mln. gulden)		Aantallen gecommitteerde projecten	
	1986	1989	1986	1989
Type 1	0%	9%	0%	21%
Type 2	29%	39%	26%	42%
Type 3	71%	52%	74%	37%
Totaal milieugevoelige projecten	33,3=100%	51,6=100%	46=100%	67=100%
Totaal onderzochte projecten	44,1	68,9	75	106

Type 1: specifieke milieuprojecten

Type 2: projecten die expliciet (of impliciet) aandacht hebben voor milieu

Type 3: projecten waarin ten onrechte geen aandacht voor milieu blijkt in doelstellingen of aanpak.

Het patroon dat uit tabel 8.4 naar voren komt suggereert een duidelijke doorwerking van het milieubeleid. Tussen 1986 en 1989 is het aandeel van projecten die (deels) zijn gericht op milieu (dus type 1 en 2) gestegen van 26% naar 63% en het aandeel van projecten zonder milieu-aandacht (type 3) is gedaald van 74% naar 32%. Onderzoeksprogramma's gericht op specifieke milieuvraagstukken zijn pas de laatste jaren in het programma opgenomen. Of dit een reflectie is van het OS-milieubeleid of van de algemeen toegenomen belangstelling voor milieu-onderzoek is uit de dossierstudie niet op te maken.

Ongeveer de helft van de onderzoeksonderwerpen kan relevant worden geacht vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling. Gegeven het betrekkelijk recente karakter van de discussie over duurzame ontwikkeling kan in die gevallen gesproken worden over innovatieve onderzoeken.

Daar staat tegenover dat er in de andere gevallen sprake is van een beperkte, vaktechnische benadering. Het meest opmerkelijk in dit verband is een voorbeeld waarin wel sprake is van een brede analyse, maar waarbij de uitwerking van het onderzoek toch vaktechnisch beperkt is: 'Mechanismen tropisch laagland ontsluiting in Latijns Amerika'. De huidige ontsluiting van tropisch laagland vindt als volgt plaats: primair of secundair bos wordt gerooid waarna het land, na enkele jaren teelt voor éénjarige gewassen, omgezet wordt in grasland. Daarna treedt concentratie van grondbezit op. Het is bekend welke factoren een rol spelen: grondgebruik, doelstellingen van de kolonisten, gewasrotatie, sociaal-economische differentiatie, overheidsbeleid en de opheffing van beperkingen als gevolg van malaria-profylaxe. Het sterke punt van de analyse is dat de samenhang tussen deze factoren als onderwerp van onderzoek wordt voorgesteld; vervolgens vindt echter een te vaktechnische uitwerking van het onderzoek plaats. In het uiteindelijke onderzoek komen vooral sociaal-economische aspecten aan bod en geen

milieu-aspecten. Zodoende is het minder waarschijnlijk dat het onderzoek concrete betekenis heeft voor duurzame exploitatie van tropisch regenwoud.

Programma Samenwerkingsverbanden

Het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen instellingen en organisaties in Nederland en in ontwikkelingslanden geschiedt onder meer in de vorm van technische assistentie, bijscholing van stafleden van onderzoeks- en onderwijsinstututen in ontwikkelingslanden en het gezamenlijk uitvoeren van onderzoek, voortkomend uit of gericht op het onderwijsprogramma. Uitgaven ten behoeve van het programma Samenwerkingsverbanden bedroegen in 1990 circa f 62 miljoen. Sedert 1986 wordt in dit programma aan de ecologische aspecten van de ontwikkelings-samenwerking bijzondere aandacht gegeven door meer specifieke activiteiten te entameren op dit terrein, dan wel deze problematiek in andere activiteiten op te nemen. Tabel 8.5 geeft aan dat het beleidsvoornemen activiteiten te entameren op milieuterrein slechts in beperkte mate blijkt uit de beleidsuitvoering sinds 1986.

Tabel 8.5: Milieu-oriëntatie van committeringen van SV-projecten

Type projecten	Committeringsbedragen (mln. gulden)	
	1986	1989
Type 1	19%	0%
Type 2	41%	40%
Type 3	40%	60%
Totaal milieugevoelige projecten	37,4=100%	8,5=100%
Totaal onderzochte projecten	59,4	20,1

Type 1: specifieke milieuprojecten

Type 2: projecten die expliciet (of impliciet) aandacht hebben voor milieu

Type 3: projecten waarin ten onrechte geen aandacht voor milieu blijkt in doelstellingen of aanpak.

Het aandeel van committeringsbedragen voor typen 1 en 2 (tabel 8.5) is afgenomen; was dit in 1986 nog 60%, in 1989 werd 40% van het totale committeringsbedrag bestemd voor één project, waarin expliciet rekening gehouden werd met de milieuproblematiek. Er is dus sprake van een afnemende afstemming op de OS-milieubeleidslijnen. Dit is met name het geval voor de samenwerkingsverbanden gericht op positieve milieu-interventies, die in 1989 niet meer in het pakket voorkomen.

De onderwerpen van de gesteunde cursussen lijken vanuit de milieuproblematiek doorgaans relatief belangrijk. Ontwikkeling van curricula voor bosbouweten-

schappen in Nicaragua, institutionele versterking van een cartografisch instituut in India, cursussen in toegepaste hydrologie in Yemen, training in bodeminventarisatie, landclassificatie en waterbeheer in Vietnam, het verbeteren van de capaciteit voor landgebruiksplanning en het inventariseren van milieudegradatie in Colombia, het zijn voorbeelden van onderwerpen die van direct belang of voorwaardescheppend zijn voor bijdragen aan oplossingen van belangrijke milieuproblemen. In enkele gevallen is er zelfs sprake van belangrijke bijdragen aan vraagstukken van duurzame ontwikkeling. Een duidelijk voorbeeld daarvan is het project 'Environmental and Rural Development' in Botswana, dat als doelstelling heeft om training en onderzoek te ondersteunen naar gebruik en beheer van natuurlijke hulpbronnen.

Dit project is erop gericht om 'baseline data' te verschaffen voor rurale ontwikkelingsplanning, waarbij economische en ecologische processen met elkaar in verband worden gebracht. De in het onderzoek ontwikkelde expertise is later benut bij het opstellen van een 'National Conservation Strategy' voor Botswana.

Directe Steun Opleidingsinstituten in Ontwikkelingslanden (DSO)

Het DSO-programma verleent directe steun aan nationale en regionale instellingen en organisaties in ontwikkelingslanden op het gebied van training en onderwijs, zonder dat hierbij, zoals bij het SV-programma, Nederlandse organisaties betrokken zijn. Financiële en materiële steun kan betrekking hebben op opleidingen aan een instituut (cursussen voor deelnemers aan cursussen, bijscholing van stafleden, leermiddelen) of op samenwerking met andere opleidingsinstituten. Bij de keuze van opleidingsactiviteiten wordt vooral gelet op de onderwerpen 'positie van vrouwen' en 'ecologische en energie-aspecten'. De totale uitgaven in 1990 ten behoeve van dit programma bedroegen circa f 25 miljoen.

In 1989 is er sprake van een toename van committeringen met betrekking tot projecten van type 2 en een evenredige afname met betrekking tot type 3 (tabel 8.6). De toename van committeringen met betrekking tot specifieke milieuprojecten (type 1) van 5% naar 6% is gering. Op basis van deze gegevens kan gesteld worden dat het milieubeleid van het DGIS en het sectorbeleid hier in redelijke mate wordt uitgevoerd.

Evenals de projecten in het SV-programma hebben de DSO-projecten doorgaans relevante milieuproblemen als onderwerp, in enkele gevallen ook actuele vraagstukken van duurzame ontwikkeling. Een voorbeeld is het project 'Development and Implementation of Training Programmes in Urban, Rural and Regional Development in the Caribbean' in Jamaica. Ongecontroleerde ontwikkelingen in met name kwetsbare gebieden in de regio en de mede daardoor veroorzaakte over-exploitatie van hulpbronnen zijn een gevolg van onder meer onvoldoende planningscapaciteit van overheden.

Tabel 8.6: Milieu-oriëntatie van het DSO-programma

Type projecten	Committeringsbedragen (mln. gulden)		Aantal committeringen	
	1986	1989	1986	1989
Type 1	5%	6%	10%	11%
Type 2	46%	69%	32%	54%
Type 3	49%	25%	58%	35%
Totaal milieugevoelige projecten	5,2=100%	9,5=100%	31=100%	26=100%
Totaal onderzochte projecten	9,0	15,2	52	48

Type 1: specifieke milieuprojecten

Type 2: projecten die expliciet (of impliciet) aandacht hebben voor milieu

Type 3: projecten waarin ten onrechte geen aandacht voor milieu blijkt in doelstellingen of aanpak.

Hetzelfde projectvoorstel biedt ook een voorbeeld van een brede analyse, op de toekomst gericht, die rekening houdt met samenhangende verschijnselen op meerdere niveaus, kortom een analyse met de kenmerken van een analyse in termen van duurzame ontwikkeling.

Een opleiding in onder meer 'Physical Planning and Environmental Resources Development' voor planners in overheidsfuncties dient uiteindelijk bij te dragen aan plannen op verschillende niveaus (nationaal, regionaal, lokaal) op het platteland, in steden en in risicogebieden zoals waterwingebieden, kustzones, krottenwijken. Deze plannen zijn onder meer nodig voor wettelijke controle van de ontwikkelingen, hetgeen noodzakelijk is voor behoud en herstel van natuurlijke hulpbronnen als bossen, waterbronnen, mijnbouw, landbouw, kusten, etc. Maar dit voorbeeld van een kwalitatief goede analyse is geen regel. In de meeste gevallen blijft de analyse beperkt tot het vakgebied en is tevens vaktechnisch van aard.

Nederlandse Fellowships Programma (NFP)

Het NFP is het belangrijkste onderdeel van het programma 'Opleidingen in Nederland', één van de vier programma's van het sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek. Ten behoeve van dit programma bedroegen de uitgaven in 1990 circa f 41 miljoen. Voor het NFP bestaan nog geen aparte notities die op de milieuproblematiek ingaan; een dergelijke notitie is wel in voorbereiding.

In 1985 kon 2% van de cursussen geduid worden als een specifieke milieucursus, in 1988 was dat 1%. In 1985 had 21% van de cursussen impliciete milieudoelstellingen of aandacht voor milieu als expliciete nevendoelelstelling, in 1988 gold dat voor 23% van de cursussen. Gesteld kan worden dat de beleidsvoornemens nauwelijks

hebben geleid tot meer cursussen met aandacht voor milieu. Eveneens kan gesteld worden dat reeds in 1985 een redelijk aantal cursussen aandacht besteedde aan milieu, nog vóór er sprake was van beleidsaandacht voor dat onderwerp.

De onderwerpen van de cursussen van type 1 en 2 zijn gezien vanuit de milieu-problematiek doorgaans relevant. Een greep uit de onderwerpen: een cursus gericht op meststoffengebruik, waarbij ook het verband tussen landgebruik en de sociale en institutionele context aan de orde komt; een cursus bedoeld om te wijzen op de vele aspecten en het complexe karakter van 'community forestry'; een cursus voor duurzaam gebruik van watervoorraden; een brede training in het beheer van waterkwaliteit in rivieren en meren van delta's en estuaria; een cursus in methoden van inventarisatie en beoordeling van hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen. In een enkel geval zijn er aanwijzingen dat lippendienst een rol heeft gespeeld bij het hanteren van het begrip milieu, maar dat is een uitzondering.

Gegeven de enorme behoefte aan kennisoverdracht met betrekking tot duurzame ontwikkeling is het opmerkelijk dat slechts weinig cursussen dit (mede) als onderwerp hebben. In één cursus in alternatieve ontwikkelingsstrategieën blijkt uit de omschrijving van de cursus dat het belang van het concept duurzame ontwikkeling erkend wordt. Vervolgens lijkt bij de uitwerking van de cursussen het begrip duurzame ontwikkeling echter niet centraal te staan. Het gaat om één der specialisaties, die voor de cursisten een optie is. Concluderend kan gesteld worden dat de aandacht voor milieu nog weinig doorwerking heeft gekend. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat ongeacht de sectorbeleidsdoorwerking het NFP reeds in redelijke mate aandacht gaf aan milieu-aspecten. Voor een deel van de cursussen die wel aandacht besteden aan het milieu geldt dat deze in kwalitatief opzicht verder gaan dan de beperkte kwaliteitseisen die het beleid stelt aan de milieuaandacht.

8.6. Interventies van het DGIS bij internationale organisaties

Wereldbank en Regionale Ontwikkelingsbanken

Nederlandse beleidsinterventies vinden hoofdzakelijk plaats door de Nederlandse bewindvoerder in Washington, die over een gedelegeerde verantwoordelijkheid beschikt. Een systematische documentatie van deze interventies ontbreekt. Uit interviews blijkt dat op dit niveau een aantal belangrijke milieugevoelige interventies uitgevoerd zijn, zoals het aankaarten van de sociaal-ecologische gevolgen van de Narmada-dammen in India en het lanceren van een initiatief tot bescherming van ecologisch kwetsbare gebieden.

Daarnaast worden Nederlandse standpunten onder meer uitgedragen tijdens het halfjaarlijkse overleg van het Development Committee. De agenda van deze

bijeenkomsten wordt besproken in de Coördinatie Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COCOS) en de hier geformuleerde conclusies worden meegenomen naar het overleg. Vanaf 1987 is het milieubeleid van de Bank regelmatig aan de orde. Op grond van de COCOS-verslagen van 1987-1990 kan geconstateerd worden dat Nederland in het Development Committee de totstandkoming van een actief milieubeleid heeft ondersteund. Na aanvankelijke twijfels omtrent de effectieve implementatie heeft Nederland over het algemeen waardering voor de geboekte vooruitgang bij de Wereldbank met betrekking tot de integratie van milieu in het beleid en in de projectvoorbereiding en -uitvoering. Voor Nederland is het milieuverantwoord maken van de activiteiten van de Bank uitgangspunt van beleid, ook als dit betekent dat extra concessionele middelen van donoren zijn vereist. Daarom heeft Nederland het initiatief gesteund om een Environmental Facility te creëren, voor financiering van activiteiten die moeten gaan bijdragen aan de oplossing van de mondiale milieuproblematiek. Hierbij wordt aangctekend dat de faciliteit niet ten koste mag gaan van de aandacht voor het milieu in het reguliere Bankprogramma.

Naast de beleidsinterventies van de Nederlandse bewindvoerder kan invloed worden uitgeoefend via de activiteiten die sinds 1984 worden uitgevoerd in het kader van het Administratieve Akkoord inzake Co-financiering met de Wereldbank. Het Nederlandse streven om milieu-aspecten te integreren in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid past goed in het beleid van de Wereldbank, met name met betrekking tot het opnemen van een milieu-impact-analyse zo vroeg mogelijk in de projectcyclus.

Sinds 1989 is binnen het co-financieringsoverleg de nieuw opgerichte Technical Assistance Grant Facility for Environment aan de orde. Het betreft hier fondsen ter voorbereiding van speciale milieuprojecten en voor milieucomponenten in reguliere projecten (studies, institutionele steun). Nederland beziet de mogelijkheden om aan dit fonds bij te dragen.

Bij de Asian Development Bank heeft Nederland niet zozeer aangedrongen op nieuw beleid, maar op effectieve implementatie van het vastgestelde beleid. In 1990 pleitte Nederland met kracht voor een nieuwe interne organisatiestructuur om de integratie van de milieu-aspecten in de activiteiten van de ASDB te bevorderen.

Binnen de Inter American Development Bank (IADB) zijn de Nederlandse interventies die aandacht vragen voor milieu, evenals het milieubeleid van de IADB zelf, van relatief recente datum. Naast waardering voor de bank voor activiteiten en organisatie op milieugebied, wordt gewezen op het belang van een voortgaande integratie van en aandacht voor het thema milieu en op de mogelijk belangrijke rol van de IADB bij de multilaterale aanpak van milieuproblemen in het kader van de aanbevelingen van de WCED. Verder wordt aangedrongen op uitvoering van een milieu-evaluatie.

Voor de jaarvergaderingen van de African Development Bank geldt dat in alle onderzochte Nederlandse interventies aandacht is besteed aan milieu. Ook hier waardering voor de – recente – toename van milieu-aandacht binnen de bank. Nadruk wordt gelegd op het belang van coördinatie en verdergaande integratie met betrekking tot het thema milieu en er wordt aangedrongen op ontwikkeling en implementatie van adequaat beleid in dezen.

United Nations Environment Programme (UNEP)

Nederland heeft UNEP politiek en materieel ondersteund. In 1989 werd besloten tot een gefaseerde verdubbeling van de jaarlijkse bijdrage, van 1,6 miljoen tot 3,3 miljoen in 1992. Daarnaast ondersteunt Nederland afzonderlijke activiteiten van UNEP op ad hoc basis (DGIS, 1989a). In haar advies inzake Internationaal Overleg en Besluitvorming (NAR, 1989a) beveelt de NAR de Nederlandse regering aan om in internationaal verband krachtig aan te dringen op versterking van de coördinerende en stimulerende rol van UNEP, met name met betrekking tot de integratie van de milieudimensie in het beleid van internationale instellingen.

De inbreng van Nederland binnen UNEP kan afgeleid worden uit de richtlijnen voor de Nederlandse delegatie voor, en de verslagen van, de tweejaarlijkse Beheersraad. Deze worden voorbereid in de CIM. Nederland stelt zich, vergeleken met andere donoren, relatief royaal op wat betreft financiële bijdragen (Milieufonds, Klimaatfonds). Activiteiten gericht op het tegengaan van verwoestijning worden echter in principe bilateraal afgehandeld. Nederland heeft zich tegen een apart UNEP-programma voor behoud van biodiversiteit uitgesproken. De ontwikkeling van een overkoepelend verdrag dat in de plaats van bestaande verdragen zou komen wordt niet wenselijk geacht. Nederland is wel voorstander van een voortgaande rationalisatie van bestaande verdragen. De noodzaak van een wereldwijd verdrag op het gebied van milieu-effectrapportage wordt niet onderschreven (interne notitie inzake richtlijnen Nederlandse delegatie 15e Governing Council, 1989).

Europese Gemeenschap (EG)

De hoofdpunten van het beleid van de Gemeenschap stemmen overeen met de Nederlandse beleidsuitgangspunten. Beide leggen de nadruk op projectniveau via milieutoetsing en MER. Daarnaast wordt prioriteit verleend aan institutionele steun. Nederlandse bestedingen in EG-verband zijn bescheiden. Concrete gevallen van co-financiering zijn beperkt in aantal.

De Nederlandse beleidsvisies met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking worden formeel uitgedragen in het kader van de halfjaarlijkse zittingen van de



EG-raad van ministers voor ontwikkelingssamenwerking (OS-raad). De standpuntbepaling geschiedt via vooroverleg in respectievelijk COCOS en COCO (Coördinatie Commissie voor Europese Integratie en Associatieproblemen). Daarnaast heeft Nederland een permanente vertegenwoordiging bij de EG. Interventies van deze vertegenwoordiging zijn niet systematisch gedocumenteerd.

Over het algemeen werd door Nederland ingestemd met de EG-beleidsontwikkeling op het gebied van milieu. In 1989 en 1990 is er sprake van een meer prominente rol van Nederland binnen de OS-raad ten aanzien van dit thema. Zo werd aangestuurd op een integratie van milieu in ontwikkelingssamenwerking met het Brundtland-rapport als basis, op een dialoog over het totale internationale milieubeleid en zijn relatie tot het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en op verschaffing van additionele hulpmiddelen. Daarnaast werd door de minister het houden van een gezamenlijke OS-Milieuraad bepleit. Een resolutie inzake richtlijnen voor een geïntegreerde aanpak van milieukwesties in ontwikkelingssamenwerking en een resolutie tropische bossen kwamen beide met actieve bijdrage van Nederland tot stand.

Food and Agriculture Organization (FAO)

Het totale committeringsniveau van alle DGIS multi-bi activiteiten in FAO-verband (ruim 100 projecten) bedraagt ruim f 80 miljoen. Binnen het FAO/Government

Cooperative Programme is Nederland een van de belangrijkste donoren. De multi-bi samenwerking met de FAO kan worden verdeeld in drie clusters: voedselzekerheidsprojecten (20%), bosbouwprojecten (20%) en projecten op het gebied van landbouwproductiesystemen (50%). De overige projecten zijn vooral gericht op participatie, training en organisatie van bevolkingsgroepen, met name ook van vrouwen.

In het multi-bi programma prevaleren de Nederlandse milieubeleidsdoelstellingen en -prioriteiten, zoals blijkt uit de aard van het activiteitenpakket, uit de Nederlandse opstelling in het multi-bi overleg en uit beslissingen op uitvoeringsniveau zoals het – mede op grond van milieu-overwegingen – stopzetten van de financiële bijdrage aan een grootschalig kunstmestproject.

Wat specifieke milieu-aandacht betreft werd voor een tiental bestudeerde evaluaties van multi-bi projecten vastgesteld dat in de helft van de gevallen aandacht aan milieu besteed werd. Milieu-aandacht ontbrak met name in evaluaties van specifieke participatieprojecten. In geen enkele evaluatie werd melding gemaakt van negatieve milieu-effecten.

Voor de toekomstige samenwerking tussen Nederland en de FAO is afgesproken dat, uitgaande van de ervaringen die opgedaan zijn in specifieke projecten met betrekking tot de thema's participatie, vrouwen en ecologie, deze thema's vanaf nu structureel geïntegreerd moeten worden in alle ontwikkelingsactiviteiten.

In het jaarlijkse multi-bi overleg van 1988 heeft Nederland aangedrongen op aandacht voor milieuvraagstukken in projectdocumenten. Een checklist en een operationele lijn zouden hier richtinggevend moeten zijn. Nederland toonde zich geïnteresseerd in samenwerking om geschikte projectideeën te ontwikkelen op het gebied van milieu/ecologie. Met betrekking tot het landbouwproductiesystemenprogramma werd gepleit voor een flexibele, procesmatige en multi- en interdisciplinaire benadering, waarin de FAO zich niet moet beperken tot technische zaken, maar zich ook moet bezighouden met milieubelangen en duurzame ontwikkeling. Met betrekking tot het bosbouwprogramma werd de aandacht gevestigd op mondiale milieuproblemen en het belang van participatie voor een adequaat milieubeheer. Aangedrongen werd op het ondernemen van actie om tegemoet te komen aan de door de milieubeweging gesignaleerde tekortkomingen van het TFAP. Daarnaast werden door Nederland aanzienlijke fondsen voor de nabije toekomst toegezegd ter ondersteuning van milieu-activiteiten. Een deel hiervan zal via de FAO besteed worden, met name via de afdeling bosbouw. Verder pleitte Nederland recentelijk voor nauwere samenwerking tussen FAO en UNDP op milieugebied.

De Nederlandse beïnvloeding van het algemene FAO-beleid komt met name tot stand via de Nederlandse opstelling tijdens de tweejaarlijkse conferenties. Wat milieu betreft blijkt uit de verslagen dat Nederland vooral een actieve rol heeft gespeeld met betrekking tot de opname van het prior-informed-consent beginsel

in de gedragscode inzake distributie en gebruik van pesticiden. Verder participeert Nederland actief in de uitvoering van het TFAP. In het streven naar een verbeterd functioneren van de FAO vervult Nederland een actieve rol als lid van een groep hervormingsgezinde landen. In dit kader is onder meer bereikt dat binnen de FAO het belang van het concept duurzame ontwikkeling erkend werd.

Bijlage 9 Vervuiling en ontwikkelingssamenwerking

In deze bijlage wordt het verband tussen ontwikkelingssamenwerking en milieuvervuiling beschreven en geanalyseerd. Zoals in hoofdstuk 1 is gemotiveerd, heeft vervuiling binnen deze evaluatie beperkte aandacht gekregen: er is één aparte dossierstudie aan gewijd, die ten doel heeft enig inzicht te verschaffen in de potentiële en – waar mogelijk – daadwerkelijke vervuiling van water, bodem en/of lucht ten gevolge van industriële OS-projecten. Daarnaast wordt getracht een indruk te vormen over de manier waarop vervuilingaspecten worden opgenomen in de checklist voor milieutoetsing. De nadruk van de analyse ligt op industriële projecten. Naast de belangrijkste beleidsdocumenten werden dossiers van 88 industriële projecten bestudeerd.

De projecten zijn stapsgewijs geanalyseerd. Ten eerste worden de projecten gegroepeerd volgens de in dit onderzoek gebruikte indeling. Vervolgens wordt de mogelijke vervuiling vastgesteld naar milieucompartiment en stof. Bepaling hiervan heeft plaatsgevonden op grond van algemene informatie uit 'Project Information Sheets' (PINS) en waar nodig op basis van beoordelingsmemoranda. De volgende milieucompartimenten worden onderscheiden: *bodem*, *water* en *lucht*. De belangrijkste vervuilende stoffen zijn als volgt onderscheiden:

- * BOD: zuurstofbindende stoffen;
- * pesticiden zoals insecticiden en herbiciden;
- * suspended solids: opgeloste vaste stof in water;
- * zware metalen zoals lood, koper, cadmium en chroom;
- * verbrandingsemissies zoals CO, CO₂, SO₂, NO_x, koolwaterstoffen of PAK's;
- * zout (natriumchloride);
- * olie: minerale oliën;
- * kleurstoffen voor bijvoorbeeld textielverven.

Als laatste stap zijn zeven case-studies nader bestudeerd op basis van dossiers, informatie van projectuitvoerders en literatuur. De case-studies zijn gespreid over de drie projecttypen. Voorts is getracht projecten uit verschillende bedrijfstakken te kiezen, rekening houdend met de beschikbaarheid van gegevens in Nederland (bij het DGIS, bij de projectuitvoerder of in aanwezige literatuur).

In paragraaf 9.1 wordt het verband tussen vervuiling en DGIS-activiteiten inzake industriële ontwikkeling geanalyseerd. In paragraaf 9.2 wordt de potentiële vervuiling van industriële projecten bekeken voor de zes onderzochte landen. In paragraaf 9.3 worden meer gedetailleerde bevindingen van zeven case-studies besproken.

9.1. Vervuiling en industriële ontwikkeling nader bekeken

Vervuiling in ontwikkelingslanden krijgt geleidelijk meer belangstelling (WRI, 1991; UNEP, 1990). Dit is het gevolg van ernstige milieu-incidenten zoals in Bhopal, maar ook van structurele processen die samenhangen met economische ontwikkeling zoals voortschrijdende industrialisatie en urbanisatie. Dit wordt bevestigd door het veldonderzoek in Indonesië, waar vervuiling een snel toenemend probleem vormt (hoofdstuk 5).

Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling heeft industrialisatie verschillende milieu-implicaties. Industrialisatie biedt mogelijkheden om de exploitatiedruk op agrarische natuurlijke hulpbronnen te verminderen. Industriële activiteiten kunnen echter ook tot vervuiling leiden en tot uitputting van andere natuurlijke hulpbronnen zoals grondstoffen en energiebronnen.

De marges voor een anti-vervuilingsbeleid zijn in ontwikkelingslanden beperkt als gevolg van:

1. de noodzaak om investeringen aan te trekken. Beperking van arbeids- en milieukosten is daarmee aantrekkelijk;
2. een inadequate institutionele en infrastructurele capaciteit voor afvalverwerking en een effectief vervuilingsbeleid;
3. onvoldoende onderhoud en daarmee gepaard gaande vervuiling; en
4. het feit dat schone technologieën niet noodzakelijk aansluiten bij de lokale behoeften (bijvoorbeeld te grootschalig of kapitaal-intensief zijn) of te duur kunnen zijn.

Vervuiling wordt hier opgevat als een specifieke vorm van milieu-aantasting, waarbij door de introductie van stoffen in het milieu schadelijke effecten veroorzaakt (kunnen) worden (zie voor meer details: Boersema et al., 1984; Gosseling & Van der Ploeg, 1987). Vervuiling kan worden onderscheiden naar de milieucompartimenten water, lucht en bodem. Receptoren zijn mensen, vegetatie en fauna. Productieve en consumptieve activiteiten zijn de oorzaken van vervuiling. In ontwikkelingslanden bestaat 'productieve vervuiling' vooral uit agrarische vervuiling (pesticiden, kunstmest en herbiciden) en industriële vervuiling (variërend naar aard). Industriële projecten in strikte zin zijn veelal puntbronnen zoals fabrieken, die een duidelijke vervuiling veroorzaken. Deze vormen van vervuiling kunnen

veelal met technische oplossingen worden teruggebracht. Hierbij rijst de vraag naar de economische haalbaarheid en de effectiviteit van de oplossing. Schonere productieprocessen kunnen (maar hoeven niet) economisch minder aantrekkelijk zijn. Bovendien kunnen collectieve maatregelen effectiever zijn dan maatregelen voor afzonderlijke bronnen. Bij consumptieve vervuiling gaat het vooral om organische vervuiling, zoals ontlasting, en andersoortig afval (bijvoorbeeld batterijen).

In vergelijking tot milieu-effecten voortkomend uit exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, vergt de effectbepaling van vervuiling veel specifieke kennis over de wijze van emissie en verspreiding alsmede de belangrijkste blootgestelde receptoren. Een extra complicatie is dat niet kan worden volstaan met de invloeden van afzonderlijke projecten; de *totaal*belasting van milieucompartimenten en receptoren is cruciaal.

In de periode 1986–1989 is bijna een kwart van de OS-uitgaven bestemd voor industriële ontwikkeling in ruime zin (Tesselaar, 1990). Vrijwel alle OS-begrotingskanalen dragen hieraan bij. In absolute bedragen zijn het Landenprogramma en het voormalige sectorprogramma Industriële Ontwikkeling (ID) het meest belangrijk: deze nemen respectievelijk 49% en 32% van de totale uitgaven voor industriële ontwikkeling voor hun rekening. Het sectorprogramma Industriële Ontwikkeling en het Landen- en regioprogramma besteden relatief het meest aan industriële ontwikkeling: respectievelijk 91%, 31,1% en 19,5% van de totale uitgaven (Tesselaar, 1990). In de inventarisatiestudie worden drie hoofdactiviteiten inzake industriële ontwikkeling genoemd (Tesselaar, 1990):¹

- *Industrie in strikte zin*: mijnbouw, agro-industrie, textiel/leer, hout/papier, chemie, metaal, bouwsector, midden- en kleinbedrijf. Deze categorie vertegenwoordigde 39,5% van de uitgaven in 1986–1989.
- *Fysieke infrastructuur*: transport, communicatie, opslag en energie/elektriciteit. Riolering wordt niet onder deze categorie gerekend. Deze categorie nam 51,2% van de uitgaven in 1986–1989 voor haar rekening.
- *Sociale infrastructuur*: financiële instellingen, bedrijfsmatige ondersteuning, technisch onderwijs en overheidssteuning (6,8%).²

Een aantal sectoren wordt prioriteit verleend; agro-industrie, chemische industrie, elektrotechniek, energie/elektriciteit, metaalbewerking, leerlooierijen en textiel. De uitgaven geven voorts een sterke ruimtelijke concentratie te zien. Indonesië, Tanzania en Bangladesh ontvangen de meeste steun voor industriële ontwikkeling.

Er bestond een zekere taakverdeling tussen enerzijds het voormalige ID-programma en anderzijds de overige kanalen. Het ID-programma richt zich sterk op de

1. De collectieve milieuzuiveringsector wordt niet expliciet ingedeeld. Het is aannemelijk dat deze activiteiten onder de tweede categorie vallen (openbare nutsvoorzieningen). Het rapport stelt expliciet dat drinkwatervoorziening en riolering niet onder deze categorie worden opgenomen.

2. Overige activiteiten nemen 2,5% van de totale uitgaven voor hun rekening.

infrastructuur en institutionele aspecten (ook wel 'enabling environment' of voorwaardenscheppend klimaat genoemd). De andere kanalen, in het bijzonder de landen- en regioprogramma's, leggen de nadruk op industriële projecten in strikte zin. Het ID-programma – opgezet in 1985 – heeft in 1990 een budget van bijna f 400 miljoen en kent vier hoofdoelstellingen:

1. bevorderen van een doeltreffend beleid voor industriële ontwikkeling van ontwikkelingslanden;
2. stimuleren van adequate institutionele ondersteuning van industriële ontwikkeling;
3. scheppen van optimale marktmogelijkheden voor producenten uit ontwikkelingslanden; en
4. bevorderen van een adequaat aanbod van productiefactoren in ontwikkelingslanden.

Daartoe staan uiteenlopende programma's ter beschikking, in volgorde van afnemende financiële omvang: gemengde kredieten/laag-concessionele leningen (budget van f 216 miljoen in 1990), financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (FMO; f 112 miljoen), technische ondersteuning (f 32 miljoen), stimulering van industriële projecten (STIP; f 25 miljoen), het bevorderen van exporten uit ontwikkelingslanden (f 11 miljoen in 1990) en tenslotte herverzekering van investeringen van Nederlandse bedrijven (PM).

Ten opzichte van eerdere industriële activiteiten bij het DGIS zijn twee trends in het ID-programma waarneembaar: het programma wordt meer vraag-gericht (waarvoorheen het Nederlandse aanbod meer bepalend was) en richt zich in toenemende mate op indirecte investeringen in infrastructuur en institutionele versterking. In het dossier ten bate van het ID-beleidsoverleg 1990 wordt vastgesteld dat het ID-programma minder goed ingebed is in bilaterale programma's dan verwacht en dat de aandacht voor industriële ontwikkeling bij landenbureaus nauwelijks is toegenomen. In de periode 1986–1989 nemen andere bilaterale programma's slechts zeven procent van de groei in industriële bestedingen voor hun rekening.

Er wordt beleidsmatig relatief weinig formele aandacht aan vervuiling besteed. Aanvankelijk ontving milieu weinig aandacht binnen het ID-programma. Zo wordt in de Herijkingsnota (DGIS, 1984), waarin de aanzet voor het ID-programma wordt gegeven, industriële vervuiling niet expliciet genoemd; er wordt alleen melding gemaakt van drinkwatervervuiling en slechte riolering in urbane gebieden (p. 15). Geleidelijk is de aandacht toegenomen, maar de aandacht blijft bescheiden en verschillend per land of regio. Dit blijkt uit de analyse van de Memories van Toelichting (MVT) op de Rijksbegrotingen vanaf 1984. Milieu-aandacht blijft aanvankelijk beperkt tot ongewenste neveneffecten van projecten op het milieu (zie bijvoorbeeld de MVT van 1985). De rol van DST/TA hierbij is beperkt: er is geen verplichting tot DST/TA-advisering. De onlangs ingevoerde milieutoets dient negatieve milieu-effecten in principe vroegtijdig en systematisch te onderkennen en tegen te gaan. De toets is te recent om ervaringen te bekijken. Nu kan reeds



worden vastgesteld dat vervuiling ten onrechte geen criterium is bij de bepaling van ecologisch kwetsbare gebieden. Voorts bleek uit de dossierstudie dat een aantal projecten die niet voor milieutoetsing in aanmerking komen, wel degelijk directe of indirecte consequenties voor vervuiling kunnen hebben. Vanaf 1987 is er enige aandacht voor milieu-aspecten van industriële ontwikkeling in landen- en regioprogramma's, maar de aandacht is beperkt qua inhoud (schonere technologie en zuivering) en qua landen (met name India en Sri Lanka). Zo wordt in de MVT van 1987 voor India stimulering van schone technologieën in de industrie genoemd. Ook de MVT's van 1989 en 1990 noemen de wenselijkheid van schone technologieën om industriële vervuiling tegen te gaan, onder andere door 'industrial counselling'. Voor Sri Lanka stelt de MVT 1987 dat 'de samenwerking in de energiesector zal worden uitgebreid terwijl ook een start gemaakt kan worden in de sector milieu. Het zullen vooral deze gebieden zijn waarop de industriële samenwerking gestalte zal kunnen krijgen'. Ook de MVT van 1988 noemt industriële vervuiling als één van de centrale punten waar milieuverbetering noodzakelijk is. De brochure Milieu en ontwikkeling stelt dat milieu-aandacht binnen het ID-programma gericht is op het beperken van negatieve milieu-effecten, het voldoen door Nederlandse bedrijven aan milieuvoorschriften van ontvangende landen, het inzetten van relevante Nederlandse kennis en het stimuleren van schone energievormen. Het voornemen bestaat Nederlandse bedrijven in het buitenland aan dezelfde normen te onderwerpen als de Nederlandse (zie hoofdstuk 3).

9.2. Algemene bevindingen

Het aandeel van projecten met mogelijke milieu-implicaties is relatief laag ten opzichte van het totale DGIS-pakket. Van alle industriële projecten heeft 38% mogelijke milieu-implicaties; dit is iets onder het gemiddelde voor het bilaterale programma (43% als gemiddelde van 1985 en 1988; zie hoofdstuk 6). Circa 80% van de industriële projecten behoort tot type 3. Er zijn geen duidelijke verschillen tussen het ID-programma en de overige programma's. Vanuit een milieutechnologische optiek kunnen meer projecten met mogelijke milieu-implicaties worden onderscheiden. Het percentage projecten met mogelijke milieu-implicaties stijgt tot maximaal 42; de toename komt geheel voor rekening van type-3-projecten. Indien tevens trainingsprojecten zouden worden opgenomen die indirect milieu-implicaties kunnen hebben, dan heeft 59% van de projecten mogelijke milieu-implicaties. Deze kanttekeningen geven aan dat de projectlijst bij milieutoetsing tot interpretatieverschillen kan leiden en/of dat de lijst vanuit vervuilingsoptiek te beperkt kan zijn. Beide kanttekeningen tonen het belang aan van de inzet van specifieke kennis inzake vervuiling bij gebruik van de milieutoets.

De tabellen 9.1 en 9.2 geven de resultaten weer van de kwantitatieve analyse van potentiële vervuiling, uitgesplitst naar de onderscheiden milieucompartimenten en vervuilende stoffen. Uit tabel 9.1 blijkt dat waterverontreiniging het meest frequente gevaar is. Bodem- en luchtverontreiniging kunnen voorkomen maar minder frequent. In termen van vervuilende stoffen zijn zuurstofbindende stoffen dominant; dit kan leiden tot grote voedselrijkdom in water (eutrofiëring), verstoring van bestaande ecosystemen en mogelijk soortenverlies. Vervuiling door zware metalen in water en bodem, rookgassen en vaste resten van verbranding, en tenslotte pesticiden zijn ook – zij het minder frequent – mogelijk. Andere vervuilende stoffen komen slechts incidenteel voor (bijvoorbeeld: olie, kleurstoffen, zouten). De indruk bestaat dat type-3-projecten de meest diverse vervuiling veroorzaken; de aantallen zijn echter te klein zijn om eenduidige conclusies te trekken.

Tabel 9.1. Potentiële vervuilingseffecten van projecten naar milieucompartiment in project

	Vervuiling van			Totaal
	Water	Bodem	Lucht	
type 1	2	0	0	2
type 2	4	1	2	5
type 3	18	4	4	21
Totaal	24	5	6	28

Type 1: Specifieke milieuprojecten

Type 2: Projecten met impliciete milieudoelstellingen of milieubidragen als nevendoelelstelling

Type 3: Projecten die wel milieugevoelig zijn, doch geen aandacht besteden aan milieu-aspecten

Tabel 9.2. Potentiële vervuilingseffecten van projecten naar stof en type

Aard van vervuiling	Type 1	Type 2	Type 3	Totaal
BOD	2	2	9	13
zware metalen	0	0	6	6
verbranding	0	2	4	6
pesticiden	0	1	2	3
Aantal projecten	2	5	21	28

9.3. Case-studies

Case 1

Titel: Ondersteuning van champignonkwekerij
 Land: Indonesië
 Programma: Industriële ontwikkeling
 Type: 3
 Periode: 1988

Projectbeschrijving

Het slechte functioneren van de bestaande champignonkwekerij op West-Java vormt de achtergrond van het project: de geplande jaarproductie van 400 ton champignons wordt niet gehaald door besmetting van de kweekcellen en de slechte bedrijfsorganisatie. De projectdocumentatie besteedt geen aandacht aan het lokale milieu.

Doel van het project is het productieproces en de bedrijfsorganisatie aan te passen door management-assistentie om de productie te verbeteren. Het kortetermijnresultaat zou een inventarisatierapport moeten zijn; dit bleek echter onvindbaar. Op langere termijn werd overwogen het project uit te breiden en de teelt te intensiveren. De productie zou moeten groeien van 14 naar 20 kg per m² per jaar (met een jaarproductie van 1000 ton).

Het project is niet van de grond gekomen vanwege problemen bij de Indonesische onderneming. De beschikbare informatie is echter zeer fragmentarisch. Voor zover kon worden nagegaan heeft enige managementondersteuning plaatsgevonden; daarnaast is apparatuur geleverd, maar de exacte aard kon niet worden vastgesteld. Het project lijkt nu stopgezet te zijn.

Vervuiling

Er zijn geen concrete gegevens over vervuiling in de projectdocumenten aangetroffen. Daarom kunnen slechts potentiële vervuilingseffecten worden aangegeven die in het algemeen met de bedrijfstak worden geassocieerd.

De kwekerij kan vooral tot watervervuiling leiden. In deze bedrijfstak wordt het hout in de teeltbedden tussen de teelten vaak met natriumpentachloorfenolaat ontsmet. Daarnaast wordt endosulfan gebruikt als bestrijdingsmiddel tegen insecten en mijten. Tenslotte kunnen kleine hoeveelheden van andere pesticiden in het afvalwater voorkomen.

Naast watervervuiling kan de kwekerij enige luchtvervuiling veroorzaken (ammoniak die vrijkomt bij het uitzweten van de compost) alsmede bodemvervuiling door slib dat residuen van bestrijdingsmiddelen bevat.

De belangrijkste potentiële vervuilende stoffen zijn pentachloorfenol en endosulfan. Pentachloorfenol is slecht afbreikbaar in water, accumuleert in biotische natuurlijke hulpbronnen en veroorzaakt vissterfte (Roghair, 1983). In Nederland was de dosering 0,5 kg pentachloorfenol (0,5% oplossing) per 100 m² teeltoppervlak in 1984. Daarvan werd 25–30% met het afvalwater afgevoerd (CUWVO, 1985).

Indien deze gegevens worden toegepast op dit project met een veronderstelde oppervlakte van 50.000 m² dan wordt jaarlijks een hoeveelheid van 70 kg pentachloorfenol met het afvalwater afgevoerd. Deze afvoer is onregelmatig en kan leiden tot accumulatie in waterdieren. Vissterfte in het ontvangende water kan het gevolg zijn. Endosulfan breekt snel af in water maar is in lage concentratie al dodelijk voor vissen en andere waterdieren. Concentraties endosulfan van 0,001–0,01 mg per liter kunnen een vissterfte van 50% veroorzaken. Het weggooiën van restanten endosulfan of uitspoelen van verpakkingen heeft in Nederland reeds meermalen vissterfte veroorzaakt. Uitgaande van een geschat verbruik van 0,25 kg endosulfan per 100 m² komt het jaarlijkse projectverbruik op 125 kg. Bij een uitspoeling van 1,8% betekent dit dat elk jaar 2,3 kg endosulfan met het afvalwater wordt afgevoerd (CUWVO, 1985).

Zowel voor endosulfan als voor natriumpentachloorfenol geldt dat de gezondheid van werknemers gevaar kan lopen (schade aan zenuwstelsel, lever en nieren) indien gebruiksvoorschriften niet worden gevolgd.

Technische mogelijkheden om vervuiling tegen te gaan

Er zijn technische mogelijkheden om vervuiling te beperken. In Nederland zijn de emissies vanuit de champignonteelt de laatste jaren door dit soort maatregelen aanmerkelijk gedaald. Een belangrijke maatregel is het gebruik van metalen teeltbedden waardoor ontsmetting met pentachloorfenol overbodig wordt. Voorts kan door het gebruik van doorgroide compost de benodigde hoeveelheid bestrijdingsmiddelen worden teruggebracht; het gebruik van pentachloorfenol en endosulfan kan hiermee ongeveer worden gehalveerd. De toepassingstechniek van de bestrijdingsmiddelen kan ook worden verbeterd (bijvoorbeeld door vernevelen van endosulfan). Door middel van bezinkputten kan watervervuiling worden gereduceerd, mits het slib op verantwoorde wijze wordt afgevoerd. Om de negatieve effecten van onregelmatige lozingen tegen te gaan zou aansluiting op een rioolstelsel helpen. Tenslotte zou bij de training van personeel extra aandacht kunnen worden besteed aan oordeelkundig gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Bespreking

De projectdocumenten en het projectvoorstel besteden geen aandacht aan het voorkomen van vervuiling. Het project is gestart maar niet echt van de grond gekomen. Het is derhalve niet vast te stellen welke vervuiling reëel is opgetreden. Omdat het project op langere termijn uitbreiding en intensivering beoogt, zou de vervuiling kunnen toenemen. Anderzijds kunnen er op punten ook verbeteringen optreden (bijvoorbeeld mogelijke daling van pesticidenverbruik). Het netto-effect valt niet vast te stellen. De technologische mogelijkheden maken echter duidelijk dat expliciete aandacht voor milieu-effecten zinvol kan zijn om de vervuiling te verminderen.

Case 2

Titel: Bouwen van een nieuw slachthuis
Land: Kenya
Programma: Landenprogramma
Type: 3
Periode: 1987-heden

Projectbeschrijving

De achtergrond van het project is het gebrekkig functioneren van een klein en verouderd slachthuis in Kisumu (slachten van 15–25 dieren per dag). Goede kwaliteitscontrole was onmogelijk en er bestond overlast door bloed en afval dat direct voor de oever van het Victoriameer werd gedumpt.

Het project voorziet in de bouw van een nieuw slachthuis, uitrusting met apparatuur, de aanleg van infrastructuur en de training van het personeel. Het nieuwe slachthuis heeft een lokale functie met een geplande capaciteit van 60–100 stuks vee en 150–200 stuks kleinvee per dag. Uitbreiding tot 200 stuks vee is mogelijk. Op verzoek van de gemeente Kisumu krijgt de verwerking van afval en bloed extra aandacht.

Vervuiling

Het project zou met name tot watervervuiling kunnen leiden via bloed, mest en afvalwater. Als deze stoffen in het oppervlaktewater terechtkomen, kunnen ze eutrofiëring en vissterfte veroorzaken; bestaande ecosystemen kunnen worden verstoord. Bij de maximumcapaciteit kan circa 1200 liter bloed per dag worden verwacht. Het effect van mest is vergelijkbaar met dat van bloed. Daarnaast kan mest ziekteverwekkende bacteriën bevatten. Zowel mest als bloed hebben waarde als mogelijke voedingsbron. Daarnaast worden bijprodukten als hoeven en horens of afgekeurd vlees gestort dan wel verbrand; storting kan stank veroorzaken.

Technische oplossingen om vervuiling tegen te gaan

Er bestaan technische middelen om de vervuiling te verminderen. De meeste afvalstoffen kunnen als grondstof voor andere produkten dienen. Bijvoorbeeld, bloed kan als bloedmeel worden gebruikt; mest voor de landbouw en vast afval voor lijm of meststof. Daarom en voor betere hygiëne en verwerking is het goed de afvalstromen gescheiden te houden. Het afvalwater moet gezuiverd worden en daarna geloosd of als irrigatiewater gebruikt (afhankelijk van de waterkwaliteit).

Bespreking

Het project besteedt veel aandacht aan milieu-aspecten. Alle afvalstromen worden gescheiden gehouden. Dit is beter voor de hygiëne en het vergemakkelijkt de verwerking. Bijprodukten worden verbrand bij temperaturen van 800°C of hoger. Het afvalwater komt na mechanische zuivering (met behulp van een rooster, filter en vetafscheider) in een oxidatievijver. Het 'gezuiverde' afvalwater gaat naar het riool dat het water ongezuiverd loost op het Victoriameer. Het bloed vangt men op in een tank van 5000 liter; het wordt verkocht om tot bloedmeel gedroogd te worden. Ook de mest verkoopt men direct aan afnemers. In vergelijking met de oude situatie heeft het project de vervuiling duidelijk teruggedrongen.

Case 3

Titel: Uitbreiding suikerindustrie
Land: Kenya
Programma: Industriële ontwikkeling
Type: 3
Periode: 1988

Projectbeschrijving

Het project omvat de renovatie en uitbreiding van de suikerfabriek in Muhoroni. In de fabriek wordt suikerriet eerst geplet en geperst, waarna het ruwe sap wordt gezuiverd door toevoeging van kalk en SO₂. Vervolgens wordt suiker geconcentreerd door indamping en concentratie. De produktie wordt uitgebreid met circa 25% van 1800–2000 ton tot 2400 ton suikerriet per dag. De Nederlandse bijdrage betreft ontwerp, leverantie en installatie van apparatuur. Het projectdossier vermeldt niets over milieu-aspecten, emissies of maatregelen op dit vlak; er is geen advies van DST/TA aangetroffen.

De fabriek ligt op 1600 meter hoogte in een akkerbouwgebied. Muhoroni telt enige duizenden inwoners op 0,5 km van de fabriek.

Vervuiling

Op basis van gegevens voor een vergelijkbare fabriek, blijft 29% van het riet als bagasse over ofwel bijna 700 ton per dag (een toename van ongeveer 145 ton). Na toevoeging van kalk of SO₂ wordt de ontstane neerslag afgefilterd en resulteert in

circa 100 ton filterkoek (een toename van 20 ton); niet-neergeslagen SO_2 kan zo'n 2,6 ton zwavel in de lucht brengen.

Na centrifugatie blijft er een geschatte hoeveelheid van 460 ton melasse per dag als restprodukt over. Afvalwater voor een dergelijke fabriek kan ruwweg worden geschat op 34.000 m^3 en 2,4 kg BOD (Bond & Straub, 1974). Tenslotte komen er rookgassen vrij bij de verbranding.

Technische oplossingen om vervuiling tegen te gaan

Deze liggen op het terrein van hergebruik en zuivering. Melasse kan worden gebruikt als grondstof voor de produktie van alcohol. Gedroogde bagasse is bruikbaar als brandstof en/of veevoer. Het afvalwater kan worden gezuiverd en daarna zo mogelijk worden hergebruikt of aangewend voor irrigatiedoelinden. Rookgassen van de brander kunnen gereinigd worden met een gaswasser en/of filters; vermindering van SO_2 -uitstoot is mogelijk door een efficiëntere dosering.

Bespreking

Het project voorziet in hergebruik van melasse en bagasse voor respectievelijk alcoholbereiding en stoomproduktie. Het proceswater wordt van een rivier betrokken en ongezuiverd geloosd. Het watergebruik is lager dan geschat omdat koolwater via een vijver wordt gecirculeerd.

De filterkoek verdwijnt met het afvalwater. Dit kan een behoorlijke belasting voor de rivier betekenen en eutrofiëring is daarom een reëel gevaar. De nieuwe ketel is voorzien van een filter en reduceert de luchtverontreiniging. Vlieggas van stofopvang en ketelas van verbranding wordt naast de fabriek gedumpt. Hoewel het hergebruik goed is geregeld zijn mogelijkheden ter voorkoming van vervuiling slechts weinig benut. De Nederlandse invloed hierbij is gering omdat de project-criteria elders zijn opgesteld.

Case 4

Titel: Formuleringsmissie ondersteuning van leerinstituut
Land: India
Programma: Landenprogramma
Type: 3
Periode: 1988

Projectbeschrijving

De leerlooierijen in India verschillen sterk in produktiecapaciteit en -methode. Grote ondernemingen passen veelal moderne looitechnieken toe met meestal chroomsulfaat als looistof; kleine rurale bedrijven gebruiken plantaardige middelen (boombast en noten). In sommige streken treedt sterke regionale concentratie op van looierijen, waardoor milieu-effecten zich kunnen ophopen. De

looierijen hebben lokale en nationale belangenorganisaties en de overheid heeft verschillende instellingen opgericht om de bedrijfstak te ondersteunen. Eén van de belangrijkste hiervan is het Central Leather Research Institute (CLRI) dat technische en institutionele ondersteuning verleent aan de leerindustrie en actief is op het gebied van schone technologie.

Het DGIS-project beoogt samenwerking tussen Nederlandse expertise en het instituut te beginnen. Een formuleringsmissie doet hiertoe concrete voorstellen.

Vervuiling

Leerlooierijen kunnen uiteenlopende vervuilingseffecten hebben. De belangrijkste emissies zijn afvalwater, vast afval en stank. Het veelal ongezuiverde afvalwater bevat zuurstofbindende stoffen (1500–2500 mg BOD/l), zout (2000–4000 mg Cl^- per liter) en chroom (60–150 mg/l). Het water kan pentachloorfenol bevatten, dat als conserveermiddel dient. Niet duidelijk is of men dit ook inderdaad in India gebruikt. Voorts kunnen bij het afwerken van het leer kleurstoffen worden gebruikt. Deze stoffen zijn moeilijk uit het afvalwater te verwijderen en zijn slecht afbreekbaar.

Vast afval kan worden onderverdeeld in afval van de huiden (al dan niet-geloid), looislib, bestaande uit eiwitten en neergeslagen chroomzouten (circa 30% van het chroom wordt niet door de huiden opgenomen) en resten van de plantaardige looistoffen. Stank wordt veroorzaakt door drogend afval en door het afwerken van het leer met organische oplosmiddelen. Als het leer wordt afgewerkt met schuurpapier kan er veel stof vrijkomen.

De vervuiling door leerlooierijen kan leiden tot eutrofiëring van oppervlaktewater en tot toxische effecten in het aquatische milieu (door CR_6^{3+}). Zowel afvalwater als vast afval kunnen verzouting en verontreiniging met chroom veroorzaken als ze op het land gebracht worden. Het arbeidsmilieu kan ongezond zijn door de vervuilde lucht.

Technische oplossingen om vervuiling tegen te gaan

De vervuiling kan worden teruggedrongen door veranderingen in het productieproces en gescheiden afvalverzameling. Looien met plantaardig materiaal voorkomt chroomvervuiling, maar is voor grote bedrijven in de praktijk niet haalbaar vanwege de lange duur (3 maanden in plaats van 10–15 uur). Als het chroombevattende afvalwater apart wordt gehouden, kan het chroom worden teruggewonnen en hergebruikt. Echter, chroom kan niet worden teruggewonnen uit vast afval. Resten van plantaardig looimateriaal zijn bruikbaar als brandstof, ongeloid huidafval kan verkocht worden als grondstof voor de productie van lijn.

Het afvalwater kan worden gezuiverd middels aerobe of anaerobe zuivering. Complicaties treden op in gebieden met zilt grondwater. Hier moet getracht worden geen zouten te lozen. Het meest zoute afvalwater moet apart gehouden en ingedampd worden. Het overblijvende zout moet afgevoerd of geïsoleerd worden.

Het verwijderen van kleurstoffen lukt met zuiveringstechnieken nauwelijks. Bij sanering van de afvalstromen zal de stankhinder sterk verminderen. De afwerking van het leer kan met minder oplosmiddelen gebeuren, zodat ook deze bron van luchtverontreiniging minder wordt.

Om de arbeiders beter te beschermen zijn betere hulp- en beschermingsmiddelen nodig (kleding, handschoenen).

Bespreking

Het project besteedt veel aandacht aan milieu en richt zich mede op institutionele versterking op milieugebied. Het rapport van de formuleringmissie signaleert een knelpunt tussen de strenge overheidsnormen inzake vervuiling (BOD van maximaal 30 mg/l en op het land maximaal 200 mg/l) en de haalbaarheid daarvan voor de kleine en middelgrote leerlooierijen. Het CLRI probeert hiervoor methoden te ontwikkelen. De missie stelt projecten voor op het gebied van zuivering van afvalwater, hergebruik van slib en terugwinning van chroom.

Case 5

Titel: Metaalgieterij
Land: Soedan
Programma: Landenprogramma
Type: 3
Periode: 1986-heden

Projectbeschrijving

De bestaande gieterij produceert jaarlijks circa 350 ton aan onderdelen in grijs gietijzer en andere metalen. Het productieproces is simpel met eenvoudige ovens en relatief veel handwerk. De huidige fabriek kan niet adequaat aan de grote vraag naar machine-onderdelen voldoen. Het project beoogt de productie te vernieuwen en uit te breiden (alleen het ijzergedeelte van de gieterij). In de eerste fase wordt de capaciteit uitgebreid tot 750 ton per jaar. Projectactiviteiten in deze fase zijn: bouw van een nieuwe oven, training van personeel, grondstoffen-onderzoek en technische managementorganisatie. De productiecapaciteit kan desgewenst in volgende fasen worden uitgebreid tot een capaciteit van 1500 ton per jaar. Er wordt in de projectdocumenten geen aandacht besteed aan het milieu ter plekke.

Vervuiling

Ijzergieterijen zijn in het algemeen relatief grote vervuilers. Ze verontreinigen zowel de eigen binnenlucht als de buitenlucht. Vervuiling kan bestaan uit stof, organische stoffen in gasvorm (als hulpstoffen worden gebruikt bij de mallen), verbrandingsgassen zoals SO₂, CO, CO₂, NO_x en mogelijk H₂S (bij het smeltproces) en diverse vluchtige organische stoffen zoals PAK's (Reijnders, 1984).

Daarnaast kan het percolatiewater vervuild raken door de opslag van grondstoffen (kolen, ijzer). Dit effect is echter in het algemeen beperkt in semi-aride gebieden als Soedan. Tenslotte resteren slakken als vast afvalproduct.

Technische oplossingen om vervuiling tegen te gaan

De belangrijkste maatregelen zijn gericht op reductie van luchtvervuiling en het afschermen van grondstoffen van regenwater. Een goede afvoer van stof, rookgassen en andere dampen in combinatie met gasreiniging kan de luchtmissies aanzienlijk terugdringen. Het is echter zaak dat de luchtmissies niet in wateremissies worden omgezet door natte wassing van de rookgassen. Tenslotte kan het gebruik van inductie-smeltovens in plaats van verbrandingsovens de rookgassen elimineren. Hierin wordt door het project voorzien.

Bespreking

De projectdocumenten vermelden dat ten opzichte van de bestaande situatie de moderne inductie-ovens zullen leiden tot een verbetering van de arbeidsomstandigheden en het milieu. Emissies zullen naar verwachting ook verminderen door mechanisering van de zandbereiding, malproductie en het gieten. Volgens mondelinge mededelingen van de projectleider is de afvoer van stof en vervuilde lucht goed geregeld. De afgevoerde lucht wordt echter niet gezuiverd zodat de emissies naar de buitenlucht nog blijven bestaan.

Case 6

Titel: Missie advisering distilleerderijen
Land: India
Programma: Landenprogramma
Type: 1
Periode: 1988-1989

Projectbeschrijving

De gezamenlijke Indiase distilleerderijen hebben vergunningen om 1418 miljoen liter alcohol (94 volumepercent) per jaar te produceren maar de werkelijke productie ligt veel lager (bijvoorbeeld 600 miljoen liter in 1987). De grondstof voor alcoholproductie is melasse, een afvalproduct van de suikerindustrie. De distilleerderijen zelf gebruiken relatief veel water en energie. Bij 85% van de bedrijven wordt het afvalwater in vijvers behandeld; enkele bedrijven hebben een gesloten anaerobe reactor. Er bestaan strenge normen voor gezuiverd afvalwater dat wordt afgevoerd op het land of oppervlaktewater (MINAS). In twee fasen moeten de emissies worden terugbracht tot maximaal 100 mg/l voor afvoer op land en maximaal 30 mg BOD/l voor afvoer op water.

Op verzoek van de Indiase Central Pollution Control Board organiseerde het DGIS een missie om onderzoek te verrichten naar de adviesmogelijkheden en adviesbehoeften voor distilleerderijen. Door overdracht van kennis en informatie zouden de distillatiebedrijven schoner, veiliger en economischer moeten gaan produceren. Het rapport van de missie omvat een inventarisatie van de huidige situatie en het overheidsbeleid, een technisch/economische evaluatie en aanbevelingen voor concrete projecten. Reductie van de milieuverontreiniging door distilleerderijen is één van de uitgangspunten van het missierapport.

Vervuiling

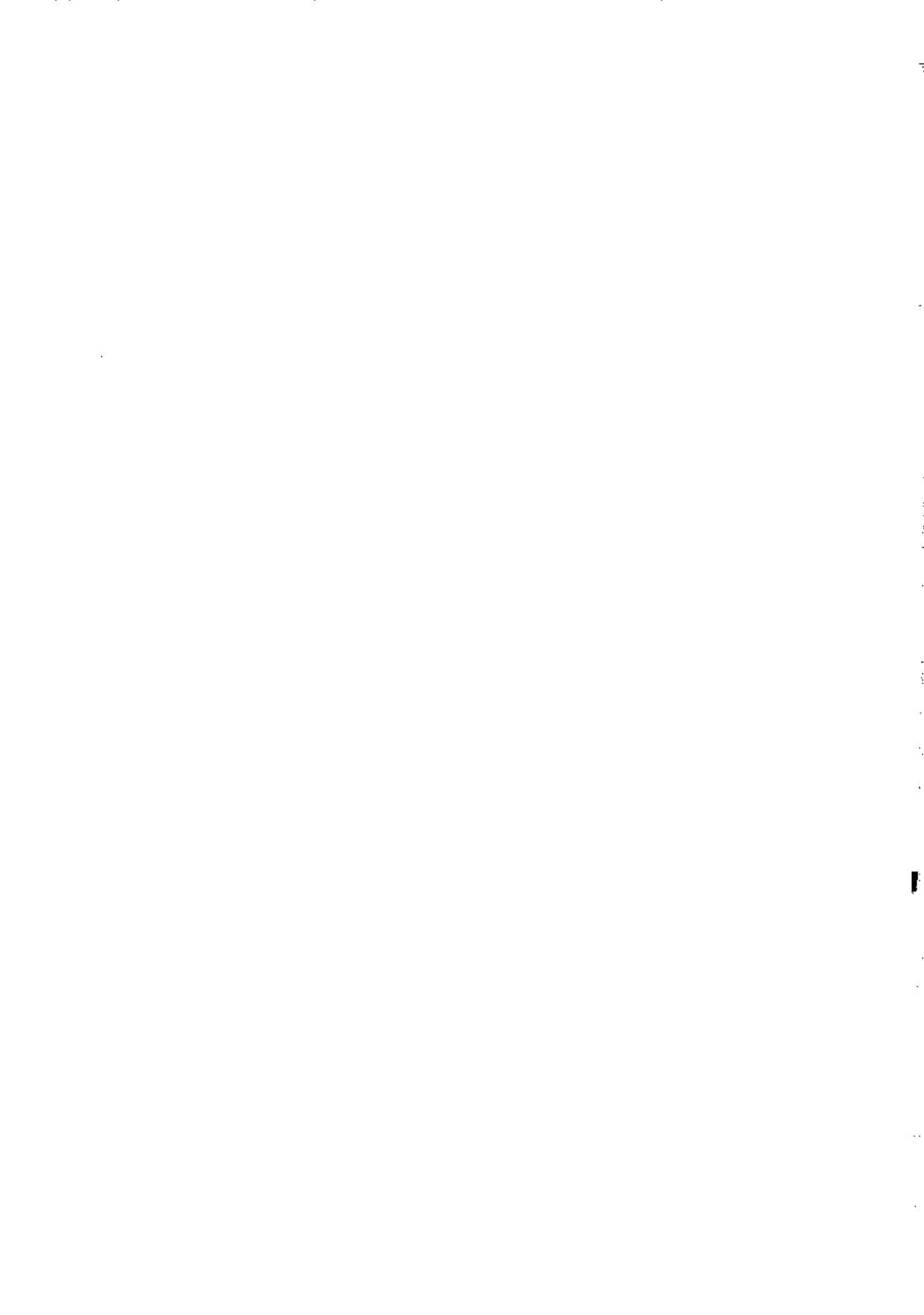
De belangrijkste emissie is de grote hoeveelheid afvalwater bij het produktieproces. In de eerste fase van het produktieproces gaat het om circa 1700 liter afvalwater per 1000 liter geproduceerde alcohol. In de tweede fase om 1900 tot 2500 liter voor dezelfde hoeveelheid alcohol; een deel hiervan wordt opnieuw gebruikt in de eerste produktiefase. Daarnaast resteert slib uit de gistingstank. Er komt 300 tot 400 liter slib vrij per liter geproduceerde alcohol. Het vervuilde afvalwater kan leiden tot eutrofiëring en verstoring van aquatische ecosystemen. Ook dumping op het land kan leiden tot eutrofiëring.

Technische oplossingen om vervuiling tegen te gaan

Maatregelen ter beperking van vervuiling liggen in de sfeer van vergroting van de produktie-efficiëntie (meer alcohol per eenheid melasse) en zuivering van het afvalwater met een aerobe of een anaerobe reactor. De laatstgenoemde methode vereist een nabehandeling van het water voordat het water geloosd mag worden, of geschikt is voor irrigatie. Het gistingsslib kan gedroogd worden en als meststof gebruikt.

Bespreking

Het adviesrapport beveelt aan efficiënter te produceren. Het gistingsslib moet als meststof benut worden en het afvalwater gezuiverd in een anaerobe reactor met winning van biogas. Na een nabehandeling zou het voor irrigatie kunnen worden gebruikt. Lokaal kunnen andere methoden de voorkeur genieten. Het rapport stelt vier concrete projecten voor, die naar verwachting direct of indirect bijdragen aan het terugdringen van de watervervuiling: een anaerobe proefreactor, een onderzoeksproject voor irrigatie, een studie naar verbranding van afvalstromen en een technisch adviesproject om de alcohol-opbrengst uit melasse te verhogen.



Op verzoek van de Indiase Central Pollution Control Board organiseerde het DGIS een missie om onderzoek te verrichten naar de adviesmogelijkheden en adviesbehoeften voor distilleerderijen. Door overdracht van kennis en informatie zouden de distillatiebedrijven schoner, veiliger en economischer moeten gaan produceren. Het rapport van de missie omvat een inventarisatie van de huidige situatie en het overheidsbeleid, een technisch/economische evaluatie en aanbevelingen voor concrete projecten. Reductie van de milieuverontreiniging door distilleerderijen is één van de uitgangspunten van het missierapport.

Vervuiling

De belangrijkste emissie is de grote hoeveelheid afvalwater bij het productieproces. In de eerste fase van het productieproces gaat het om circa 1700 liter afvalwater per 1000 liter geproduceerde alcohol. In de tweede fase om 1900 tot 2500 liter voor dezelfde hoeveelheid alcohol; een deel hiervan wordt opnieuw gebruikt in de eerste productiefase. Daarnaast resteert slib uit de gistingstank. Er komt 300 tot 400 liter slib vrij per liter geproduceerde alcohol. Het vervuilde afvalwater kan leiden tot eutrofiëring en verstoring van aquatische ecosystemen. Ook dumping op het land kan leiden tot eutrofiëring.

Technische oplossingen om vervuiling tegen te gaan

Maatregelen ter beperking van vervuiling liggen in de sfeer van vergroting van de productie-efficiëntie (meer alcohol per eenheid melasse) en zuivering van het afvalwater met een aerobe of een anaerobe reactor. De laatstgenoemde methode vereist een nabehandeling van het water voordat het water geloosd mag worden, of geschikt is voor irrigatie. Het gistingsslib kan gedroogd worden en als meststof gebruikt.

Bespreking

Het adviesrapport beveelt aan efficiënter te produceren. Het gistingsslib moet als meststof benut worden en het afvalwater gezuiverd in een anaerobe reactor met winning van biogas. Na een nabehandeling zou het voor irrigatie kunnen worden gebruikt. Lokaal kunnen andere methoden de voorkeur genieten. Het rapport stelt vier concrete projecten voor, die naar verwachting direct of indirect bijdragen aan het terugdringen van de watervervuiling: een anaerobe proefreactor, een onderzoeksproject voor irrigatie, een studie naar verbranding van afvalstromen en een technisch adviesproject om de alcohol-opbrengst uit melasse te verhogen.

Case 7

Titel: Optimalisering energieverbruik van agro-industrie
Land: India
Programma: Industriële ontwikkeling
Type: 2
Periode: 1988–1989

Projectbeschrijving

Het project geeft managementondersteuning en advies aan agro-industriële bedrijven in India om het energieverbruik te verminderen en daarmee de produktiekosten te verlagen en de milieuverontreiniging te beperken. Als eerste stap bezocht een missie drie bedrijven. Na uitwerking van adviezen voor elk bedrijf zijn de plannen besproken en werden aanwijzingen gegeven voor de uitvoering. Het gaat om de volgende bedrijven:

- Een zuivelfabriek met een jaarproduktie van 36.500 ton melk en diverse andere zuivelprodukten. Energie wordt verkregen uit zonnecollectoren, olie (387.000 liter per jaar) en elektriciteit (2.017.380 Kwh per jaar).
- Een oliebereidingsbedrijf. Sojabonen worden fijn gemaakt en vervolgens met hexaan geëxtraheerd. Door distillatie wordt de soja-olie van de hexaan gescheiden. De produktie bedraagt 13.000 ton soja-olie per jaar. Energie wordt verkregen uit warmtewinning met zonnecollectoren, houtskool (10.000 ton per jaar) en elektriciteit (400.000 Kwh/jaar).
- Een ander oliebereidingsbedrijf met een jaarproduktie van 8.000 ton soja-olie. Sojabonen worden geëxtraheerd met hexaan, waarna het extract door koken, raffineren en filteren wordt klaargemaakt voor consumptie. De fabriek is zowel technisch als financieel gekoppeld aan een suikerfabriek. Energievoorziening bestaat uit kolen (1400 ton) en elektriciteit (590.000 Kwh per dag).

Vervuiling

De bedrijven leveren een grote hoeveelheid afvalwater op die tot eutrofiëring en verstoring van aquatische ecosystemen kan leiden.

Daarnaast leidt de bedrijvigheid tot luchtvervuiling door verbranding van kolen en houtskool. Bij oliebereiding kan hexaan de lucht en het arbeidsmilieu verontreinigen. Kolenvcrbranding en sojaschroot leveren vast afval op.

Technische oplossingen ter beperking van de vervuiling

Door energiebesparing, het gebruik van schonere brandstoffen en het reinigen van rookgassen kan de luchtvervuiling worden verminderd.

Daarnaast hebben de bedrijven enkele mogelijkheden om vervuiling te beperken die buiten het project vallen. Verontreiniging met hexaan kan worden tegengaan door een gesloten systeem; hexaan wordt dan hergebruikt maar lekkage

uit het systeem moet worden voorkomen. Andere mogelijkheden zijn zuivering van afvalwater en gebruik van sojaschroot als veevoer.

Bespreking

Het project doet vooral aanbevelingen inzake energiebesparing. Door energiebesparing en betere afstelling van de branders kan de luchtverontreiniging beperkt worden. Voor de soja-oliefabrieken wordt op de lange termijn rookgasreiniging voorgesteld. Een andere besparing is de aanzienlijke reductie van hexaanverliezen door een betere afdichting van de hexaanpompen. Dit betekent ook een vermindering van de milieuverontreiniging.

Voor de melkfabriek wordt gesteld dat de olietanks zorgvuldiger moeten worden gevuld en dat gelekte olie moet worden verbrand in plaats van verspreid over de bodem. Voor de oliebereidingsfabrieken wordt voorgesteld de kolen-as gecontroleerd op te slaan en later mogelijk opnieuw te gebruiken in bijvoorbeeld bakstenen.

Het project besteedt vooral aandacht aan het oplossen van milieuproblemen die gepaard gaan met besparing van energie en kosten. Hierdoor ontbreekt aandacht voor afvalwaterzuivering.

Geraadpleegde literatuur

- Arntzen, J.W. *Environmental pressure and adaptation in rural Botswana*. Proefschrift Vrije Universiteit, Amsterdam, 1989.
- Asian Development Bank. *Report of the President to the Board of Directors on post-evaluation activities during 1987 and the tenth review of post-evaluation-reports*. Post Evaluation Office. Manilla, 1988.
- Asian Development Bank. *Report of the President to the Board of Directors on post-evaluation activities during 1989 and the twelfth review of post-evaluation-reports*. Post Evaluation Office. Manilla, 1990.
- Australian Centre for International Agricultural Research. *An act of faith*. Canberra, 1989.
- Bank Information Center (Editor). *Funding ecological and social destruction: the World Bank and IMF*. International NGO Forum on the World Bank and IMF Lending, September 1989. Washington, 1989.
- Barbier, E. Cash crops, food crops and sustainability: the case of Indonesia. *World Development*, 17, 6, 879–897.
- Bartelmus, P. Sustainable development: A conceptual framework. Working Paper No. 13, Dept. of International Economic and Social Affairs, United Nations, New York, 1989.
- Beer, J. de & M.J. McDermott. *The economic value of non-timber forest products in Southeast Asia*. Netherlands Committee for IUCN, Amsterdam, 1989.
- Breman, H., F.W.T. Penning de Vries & M.A. Djitéye, *La productivité des pâturages sahéliens*, 1986.
- BMZ. Entwicklungspolitik – Umwelt und Entwicklung. *Materialien*, Nr. 77. Bonn, 1987.
- BMZ. *Entwicklungspolitik – Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in der bilateralen finanziellen und technischen Zusammenarbeit*. Bonn, 1989.
- Boersema, J.J., J.W. Copius Peereboom & W.T. de Groot (red.). *Basisboek milieukunde*. Meppel: Boom, 1984.
- Bojo, J., K.G. Maler & I. Unemo. *Economic analysis of environmental consequences of development projects*. Stockholm, 1988.
- Bond, R.G. & C.P. Straub (eds.). *Handbook of environmental control*. Vol. 1 en 4. Cleveland: CRC Press, 1974.
- CEBEMO. *Jaarverslagen*, 1985–1989. Oegstgeest, 1986a–1990a.
- CEBEMO. 1988. Oegstgeest, 1989b.
- CEBEMO/Vastenactie. *De aarde, ons huis. Over voedsel en milieu*. Oegstgeest, 1989.
- CEBEMO. *Gezichten van armoede. Jaarboek 1990*. Oegstgeest, 1990b.
- Centro Internacional de Agricultura Tropical. *Jaarverslag 1987*. Cali, 1988.
- Centro Internacional de Agricultura Tropical. *Funding request for 1990*. Cali, 1989.
- Centro Internacional de Papa. *Programme plans and funding needs 1988–92*. Lima, 1988.

- CGIAR. *Annual report – Consultative Group on International Agricultural Research, 1988/1989*. Washington, 1989.
- CGIAR. *Sustainable agricultural production: final report of the CGIAR committee*. Technical Advisory Committee. Washington, 1990.
- Chambers, R. *Sustainable livelihoods, environment and development: Putting poor people first*. Institute of Development Studies, Discussion Paper No. 240, University of Sussex, 1987.
- CIDA. *Environment and development – The policy of the CIDA*. Hull, 1987.
- CIDA/DGIS. *Evaluation of ESMAP*. Hull/Den Haag, 1988.
- CIDIE. *Report on the activities of the AfDB in the implementation of the declaration of environmental policies and procedures relating to economic development*. 8th Meeting. Rome, 1987.
- CIDIE. *Environmental guidelines survey*. Publication series, Vol. 3. Nairobi, 1988.
- Colchester, M. Unaccountable aid: secrecy in the World Bank. *Index on Censorship*, Vol. 18, No. 6 & 7, 1989.
- Commissie Ecologie en Ontwikkelingssamenwerking. *Milieu en ontwikkelingssamenwerking – advies, toelichting bij het advies*. Den Haag, 1986.
- Cross, D. FAO and aquaculture: Ponds and politics in Africa. *The Ecologist*, Vol. 21, No. 2, 1991.
- CUWVO. *Afvalwaterproblematiek van champignonbedrijven*. Hoofddirectie Waterstaat, 1985.
- DGIS. *Nota Herijking bilateraal beleid*. Den Haag, 1984.
- DGIS. *Ecologie en ontwikkelingssamenwerking – van afhankelijk tot integratie*. DST/TA. Den Haag, 1985.
- DGIS. *Milieuoetsing van ontwikkelingsprojecten*. Den Haag, 1987.
- DGIS. *Landen- en regiobeelidsplannen voor de periode 1989–1992*. Den Haag, 1988.
- DGIS. *Milieu & ontwikkeling*. Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking, Den Haag, 1989a.
- DGIS. *Environmental profiles. A policy instrument for Netherlands development cooperation*. Program report. Den Haag, 1989b.
- DGIS. *Co-financiering met de Wereldbank – terugblik en perspectieven*. DMP/CDa. Den Haag, 1989c.
- DGIS. *Kwaliteit, een voorzet voor de jaren '90*. Den Haag, 1989d.
- DGIS. *Sector papers women and development*. Nrs. 1–4. Den Haag, 1989e.
- DGIS. *Een wereld van verschil – nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*. Den Haag, 1990a.
- DGIS. *Environmental impact assessment in development cooperation – Third draft*. Den Haag, 1990b.
- DGIS. *Evaluatierapport Sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling*. Den Haag, 1991.
- DGIS. *Colloquium on poverty and development in Indonesia*. Den Haag, 1991b.
- Dinham, B. FAO and pesticides: promotion or proscription? *The Ecologist*, Vol. 21, No. 2, 1991.
- Dusseldorp, D.B.W.M. van. Landbouwkundig onderzoek in ontwikkelingslanden, kanttekeningen bij het huidige beleid. *Landbouwkundig Tijdschrift*, 102, nr. 11, 1990.
- EDRC. *Summary report of the seminar to promote a coherent ecological approach in European Community – Third World relations*. Brussel, 1989.

- EG. *The integration of environmental aspects in the Community's development policies – Progress report*. Europese Commissie. Brussel, 1987.
- EG. *Environment in development: new challenges and practical action*. OS-Raad. Brussel, 1990.
- EG. *Summary report on the evaluation of EEC development aid (1987–1989)*. Brussel, 1990.
- Environmental Defense Fund/National Wildlife Federation. *Statement concerning the environmental performance for the MDBs and the IMF before the US House of Representatives*. Washington, 1989.
- FAO. *Management of natural resources for food and agriculture – FAO and the environment*. Rome, 1986.
- FAO. *Aspects of FAO's policies, programmes, budget and activities aimed at contributing to sustainable development*. Rome, 1988.
- FAO. *Review of the regular programme 1988–89*. Rome, 1989.
- Finney & Western. An economic analysis of environmental protection and management: An example from the Philippines. *The Environmentalist*, 6, 1, pp. 45–61, 1986.
- Geerling, C. en S. de Bie. Landgebruik, ecologie en duurzame ontwikkeling. In: *De lange adem*. Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking. Den Haag, 1990a.
- Geerling, C. en S. de Bie. Ecological limits to the conservation and sustainable exploitation of natural resources. IUCN General Assembly Perth (Australia), 1990b.
- Goldsmith, E. en N. Hildyard. World agriculture: Toward 2000. FAO's plan to feed the world. *The Ecologist*, Vol. 21, No. 2, 1991.
- Goodland, R. & G. Iedec. Wildlands – Balancing conversion with conservation in World Bank projects. *Environment*, Vol. 31, No. 9, 1989.
- Gosseling, H.J. & S.W.F. van der Ploeg (red.). *Algemene inleiding in de milieuproblematiek*. Instituut voor Milieuvraagstukken, Amsterdam, 1987.
- Grégoire, R. Environment in the Community's cooperation policy with ACP states. *The Courier*, No. 87, 1984.
- Groot, D. de, B. Schotveld, C. de Pater & K. van Dijk. International tropical forestry policies. Present status and new initiatives. *BOS NIEUWSLETTER*, Vol. 10, No. 2, 1991.
- Harrison, P. *The greening of Africa – Breaking through in the battle for land and food*. Paladin, Londen, 1987.
- Hayter, T. *Exploited earth – Britain's aid and the environment*. Londen, 1989.
- HIVOS. *Jaarverslagen*, 1985–1988. Den Haag, 1986a–1989a.
- HIVOS. *Ecologische inventarisatie van het HIVOS-programma – eindrapport*. Den Haag, 1989b.
- ICCO. *Jaarverslagen*, 1985–1989. Zeist, 1986a–1990a.
- ICCO. *Gerechtigheid en barmhartigheid. Uitgangspunten voor het beleid van medefinanciering*. Zeist, 1987b.
- ICCO. *Ecologie en ontwikkeling. Een verslag van de studiedag gehouden op 21 september '90*. Zeist, 1990b.
- Inter-American Development Bank. *Summary of evaluations of hydroelectric projects*. Operations Evaluation Office. Washington, 1985.
- Inter-American Development Bank. *Annual report on operations evaluation during 1988*. Operations Evaluation Office. Washington, 1989.
- International Laboratory for Research on Animal Diseases. *Funding request 1990*. Nairobi, 1989.

- International Service for National Agricultural Research. *Fund request for 1990*. Den Haag, 1989.
- IUCN. *World conservation strategy – Living resource conservation for sustainable development*. Gland, 1980.
- IUCN. *World conservation strategy for the 1990s (provisional title) – First draft*. Gland, 1989.
- Lund, H.F. (ed.). *Industrial pollution control handbook*. McGraw-Hill, New York, 1971.
- Marshall, G. FAO and tropical forestry. *The Ecologist*, Vol. 21, No. 2, 1991.
- McCully, P. FAO and fisheries development. *The Ecologist*, Vol. 21, No. 2, 1991.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Jaarverslagen, 1986–1989*. Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking. Den Haag, 1987a–1990a.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Begroting 1990*. Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking. Den Haag, 1990b.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. *Voorlopig regeringsstandpunt tropisch regenwoud*. Den Haag, 1990.
- Ministerie van VROM. Nationaal milieubeleidsplan: kiezen of verliezen. Den Haag, 1989.
- Ministerie van VROM. *De milieuvorzieningen in de ACS-EEG overeenkomst, Lomé IV*. DG Milieubeheer, Directie Internationale Milieuzaken. Leidschendam, 1990a.
- Ministerie van VROM. *Emissieregistratie – rapport 13 emissieregistratie Nederland*. Den Haag, 1990b.
- Ministerie van VROM. Nationaal milieubeleidsplan NMP-plus. Den Haag, 1990c.
- Munting, H. Het ecologisch facet in het Europees ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. In: *Ecologie en ontwikkelingssamenwerking – een kwestie van overleven*. Tweede Kammerfractie PvdA/Evert Vermeerstichting. Den Haag/Amsterdam, 1988.
- NAR. *Advies ecologie en ontwikkelingssamenwerking*. NAR-advies 57. Den Haag, 1978.
- NAR. *Advies internationaal overleg en besluitvorming*. NAR-advies 93. Den Haag, 1989a.
- NAR. *Advies EG en ontwikkelingssamenwerking*. NAR-advies 96. Den Haag, 1989b.
- NAR. *Tropisch regenwoud*. Briefadvies A-81/90. Den Haag, 1990.
- Nordic UN Project. *Towards sustainable energy development – The energy activities of the UN system and the development banks*. Stockholm, 1989.
- NOVIB. *Jaarverslagen, 1985–1989*. Den Haag, 1986a–1990a.
- NOVIB. *Organisatieversterking voor ontwikkeling op eigen kracht. Het projectenbeleid van Novibi/Gast aan Tafel in de jaren '90*. Den Haag, 1989b.
- NOVIB/CML. *Milieu en Novib: van randvoorwaarde naar duurzame ontwikkeling. Verslag van een onderzoek naar het milieu in projectactiviteiten, het beleid, de procedures en instrumenten*. Delen I en II. Leiden, 1990.
- NOVIB/IUCN. *Milieu door de bank genomen – visies van NGO's op het sociale en milieu aspect in projecten en programma's van de Wereldbank*. Den Haag/Amsterdam, 1990.
- ODA. *The environment and the British aid programme*. London, 1987.
- OECD. *Programmes and arrangements by aid donors to address problems of the environment*. Development Assistance Committee, Environment Committee. Parijs, 1989.
- Opschoor, J.B. *Duurzaamheid en verandering: over ecologische inpasbaarheid van economische ontwikkelingen*. Inaugurale rede, Vrije Universiteit. Amsterdam, 1987.
- Opschoor, J.B. & F. van der Ploeg. *Duurzaamheid en kwaliteit: hoofddoelstellingen van milieubeleid*. In: Commissie Lange Termijn Milieubeleid, *Het milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw*, pp. 81–124. Zeist: Kerkebosch, 1990.

- Oyowe, A. Avoiding a 'silent spring in a desertlike world' (Interview met H. Munting). *The Courier*, No. 87, 1984.
- Pearce, D.W., A. Markandya & E. Barbier. *Sustainable development: its implications for resource accounting, project appraisal and integrative environmental policy*. UK Department of the Environment/IIED. Londen, 1989a.
- Pearce, D.W., A. Markandya & E. Barbier. *Blueprint for a green economy*. London: Earthscan, 1989a.
- Perzey, J. *Economic analysis of sustainable growth and sustainable development*. Environment Department Working Paper No. 15, Washington D.C., 1989.
- Raay, H.G.I. van. *The environment and the Netherlands programme for bilateral development cooperation*. ISS. Den Haag, 1980.
- Ravnborg, H.M. *Changes within the international agricultural research system* (Deenstalig). Centre for Udviklingsforskning. Kopenhagen, 1989.
- Reinders, M.E. *Handbook of emissionfactors – Part 2: Industrial sources*. Staatsuitgeverij, Den Haag, 1984.
- Reynders, L. *Pleidooi voor een duurzame relatie met het milieu*. Amsterdam: Van Gennep, 1984.
- Rich, B.M. The 'greening' of the development banks: rhetoric and reality. *The Ecologist*, Vol. 19, No. 2, 1989.
- Rich, B. The emperor's new clothes: the World Bank and environmental reform. *World Policy Journal*, Vol. 7, No. 2, 1990.
- RMNO. *Duurzame ontwikkeling: een verkenning van de consequenties voor wetenschapsbeoefening en onderzoek*. Publikatie RMNO No. 49, Rijswijk, 1990.
- Roghair, C. *Hel lot van Rijn-organismen onder invloed van pentachloorfenol en het lot van pentachloorfenol onder invloed van Rijn-organismen*. Vakgroep Luchthygiëne en -verontreiniging, LUW. Wageningen, 1983.
- Sachs, I. Sustainable development: From normative concept to action. Seminar on Environment: 30th Annual Meeting of the IDB-Board of Governors. The Hague, 1989.
- Searle, G. *Major World Bank projects*. Cornwall, 1987.
- Sesmou, K. The Food and Agriculture Organization of the United Nations: An insider's view. *The Ecologist*, Vol. 21, No. 2, 1991.
- Shiva, V. Forestry myths and the World Bank – A critical review of tropical forests: A call for action. *The Ecologist*, Vol. 17, No. 4/5, 1987.
- South Commission. *The challenge to the South*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- Tesselaar, A. *De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking op het gebied van industriële ontwikkeling in de periode 1986–1989*. Instituut voor Sociale Geografie, UvA. Amsterdam, 1990.
- Timberlake, L. *Africa in crisis – The causes, the cures of environmental bankruptcy*. Londen: Earthscan, 1985.
- Tweede Kamer. Rijksbegrotingen voor de jaren 1984–1990. Den Haag, 1983a–1989a.
- Tweede Kamer. Sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling, 1200, nr. 59. Den Haag, Vergaderjaar 1985–1986a.
- Tweede Kamer. Landen- en regiobeleidsplannen voor de periode 1985–1988, 19410, nr. 1. Den Haag, Vergaderjaar 1985–1986b.
- Tweede Kamer. Sectorprogramma Training, onderwijs en onderzoek, 19501, nrs. 1–5. Den Haag, Vergaderjaar 1986–1987a.

- Tweede Kamer. Regeringsstandpunt inzake milieu en ontwikkelingssamenwerking, 19767, nr. 2. Den Haag, Vergaderjaar 1986–1987b.
- Tweede Kamer. Regeringsstandpunt over het rapport van de World Commission on Environment and Development, 20298, nrs. 1–2. Den Haag, Vergaderjaar 1987–1988.
- Tweede Kamer. Onderzoeksbeleid ontwikkelingssamenwerking, 21169, nr. 2. Den Haag, Vergaderjaar 1988–1989b.
- Tweede Kamer. Regeringsstandpunt over het rapport van de World Commission on Environment and Development, 20298, nr. 11. Den Haag, Vergaderjaar 1990–1991a.
- Tweede Kamer. Regeringsstandpunt tropisch regenwoud, 21517, nrs. 2–3. Den Haag, Vergaderjaar 1990–1991b.
- Tweede Kamer. Nota klimaatverandering, 22232, nrs. 1–2. Den Haag, Vergaderjaar 1990–1991c.
- UNDP. *Programme implementation evaluations 1983–1990*. Reports of the Administrator. 31st–38th Governing Council. New York, 1984a–1991a.
- UNDP. *Recovery and rehabilitation programme in the Sahel Region. Activities of the UNSO and assistance to other drought-stricken countries in Africa*. Report of the Administrator. 34th Governing Council. New York, 1987b.
- UNDP. *Compendium of in-depth evaluations 1983–87*. Central Evaluation Office. New York, 1987c.
- UNDP. *Environmental protection and eco-development. A desk review*. Central Evaluation Office. New York, 1988b.
- UNDP. *Programming for sustainable development. A review of UNDP-supported environmental projects in Malawi*. Central Evaluation Office, 1988c.
- UNDP. *ESMAP in the nineteen-nineties – The findings of the commission to review ESMAP*. New York, 1990b.
- UNDP. *Sustainable development and the environment*. New York, 1991b.
- UN Economic and Social Council. *Operational activities of the United Nations system*. Note by the Secretary-General. 2nd session. New York, 1987.
- UNEP. *Evaluation reports 1985–1989*. Reports of the Executive Director. Nairobi, 1985a–1989a.
- UNEP. *Future orientation of the work of UNEP*. Introductory report of the Executive Director. 14th Governing Council. Nairobi, 1987b.
- UNEP. *Environmental perspective to the year 2000 and beyond*. Nairobi, 1987c.
- UNEP. *Evaluation report on the UNEP Clearing-House function*. Nairobi, 1988b.
- UNEP. *Results of the external evaluation of the Clearing House*. Draft report of the Executive Director. 15th Governing Council. Nairobi, 1989b.
- UNEP. *Register of international treaties and other agreements in the field of the environment*. 15th Governing Council. Nairobi, 1989c.
- UN Joint Inspection Unit. *Evaluation of rural development activities of the United Nations system in three African least developed countries*. Note by the Secretary-General. Economic and Social Council, 2nd session. New York, 1990.
- Wade, R. The management of common property resources: Finding a cooperative solution. *World Bank Research Observer*, 2, 2, pp. 219–234, 1987.
- West African Rice Development Association. *A decade of mangrove swamp rice research*. Bouake, Ivoorkust, 1988a.

- West African Rice Development Association. *WARDA's Strategic Plan 1990-2000*. Bouake, Ivoorkust, 1988b.
- Wereldbank. *Annual reports on project implementation and supervision*. Reports 9-12. Projects Policy Department. Washington, 1984a-1987a.
- Wereldbank. *Annual report on operations evaluation (FY86)*. Operations Evaluation Department. Washington, 1986b.
- Wereldbank. *Sustainability of projects - Review of experience in the fertilizer subsector*. Operations Evaluation Department. Washington, 1986c.
- Wereldbank. Environment, growth and development. *Project Appraisal*, Vol. 2, No. 2, 1987b.
- Wereldbank. *World Bank experience with rural development 1965-1986*. Operations Evaluation Department. Washington, 1987c.
- Wereldbank. *Environmental issues in evaluations - The World Bank experience*. Intern document. Washington, 1987d.
- Wereldbank. *Sustainable resource management in agriculture and rural development projects: a review of Bank policies, procedures, and results*. Environment Department. Washington, 1988a.
- Wereldbank. *Annual review of project performance results for 1987*. Operations Evaluation Department. Washington, 1988b.
- Wereldbank. *Annual report on operations evaluation (FY88)*. Operations Evaluation Department. Washington, 1988c.
- Wereldbank. *Evaluation results for 1988 - Issues in World Bank lending over two decades*. Operations Evaluation Department. Washington, 1989a.
- Wereldbank. *World Bank support for the environment: a progress report*. Environment Department. Washington, 1989b.
- Wereldbank. *The World Bank and Senegal, 1960-87*. Operations Evaluation Department. Washington, 1989c.
- Wereldbank. *World Bank experience with irrigation development - Socio-economic, institutional and technical impact and lessons*. Vols. IV, V en VI. Operations Evaluation Department. Washington, 1990a.
- Wereldbank. *Annual review of evaluation results: 1989*. Operations Evaluation Department. Washington, 1990b.
- Wereldbank. *Annual report on operations evaluations (FY90)*. Operations Evaluation Department. Washington, 1990c.
- Wereldbank. *Sub-Saharan Africa - From crisis to sustainable growth*. New York: Oxford University Press, 1990d.
- Wilkinson, R.G. *Poverty and progress: an ecological model of economic development*. Londen, 1973.
- World Commission on Environment and Development. *Our common future*. Oxford, 1987.
- World Rainforest Movement/The Ecologist. *The Tropical Forestry Action Plan: What progress?* Penang/Dorset, 1990.
- World Resources Institute. *World resources 1990/91: A guide to the global environment*. New York: Oxford University Press, 1990.
- World Resources Institute. *The state of the world's environment*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1990.

BURKINA FASO

- Breman, H. & J. Ketelaars. Un remède contre le manque de terre? *Sécheresse*, Vol. 1, No. 2, 1990.
- Compaoré, R. *La politique du Burkina Faso en matière d'environnement et du développement*. Ouagadougou, 1990.
- Cosijn, R. *An analysis of key terms of the World Conservation Strategy*. Nederlandse Commissie voor Internationale Natuurbescherming, Mededeling No. 24. 1986.
- Deneve, R., S. Dennison & J.J. Kessler. *Environmental and development impact assessment of development cooperation. Part I, II and III*. IOV-missierapport. Den Haag, 1990.
- DGIS. *Beleidsplan voor de ontwikkelingsamenwerking met de Sahel*. Den Haag, 1988.
- Geerling, C. & S. de Bie. Ecological limits to the conservation and sustainable exploitation of natural resources. Paper prepared for IUCN General Assembly. Perth (Australia), 1990.
- Kessler, J.J. & H. Breman. *The potential of agroforestry to increase primary production in the Sahelian and Sudanian zones of West Afrika*. Wageningen, 1990.
- Ministère de L'Agriculture et de l'Élevage e.a. *Plan régional du secteur agro-pastoral, région Centre-Nord. Tomes 1, 2, 3*. Ouagadougou, 1990.
- OSL. Landbouwontwikkeling in de Sahellanden. Themawerkgroeprapport, Wageningen, 1988.
- Pearce, D., E. Barbier & A. Markandya. *Sustainable development, economics and environment in the third world*. IIED/UCI. Londen, 1990.
- Wereldbank. *Burkina Faso – Economic issues in natural resource management*. 1990, Unpublished.

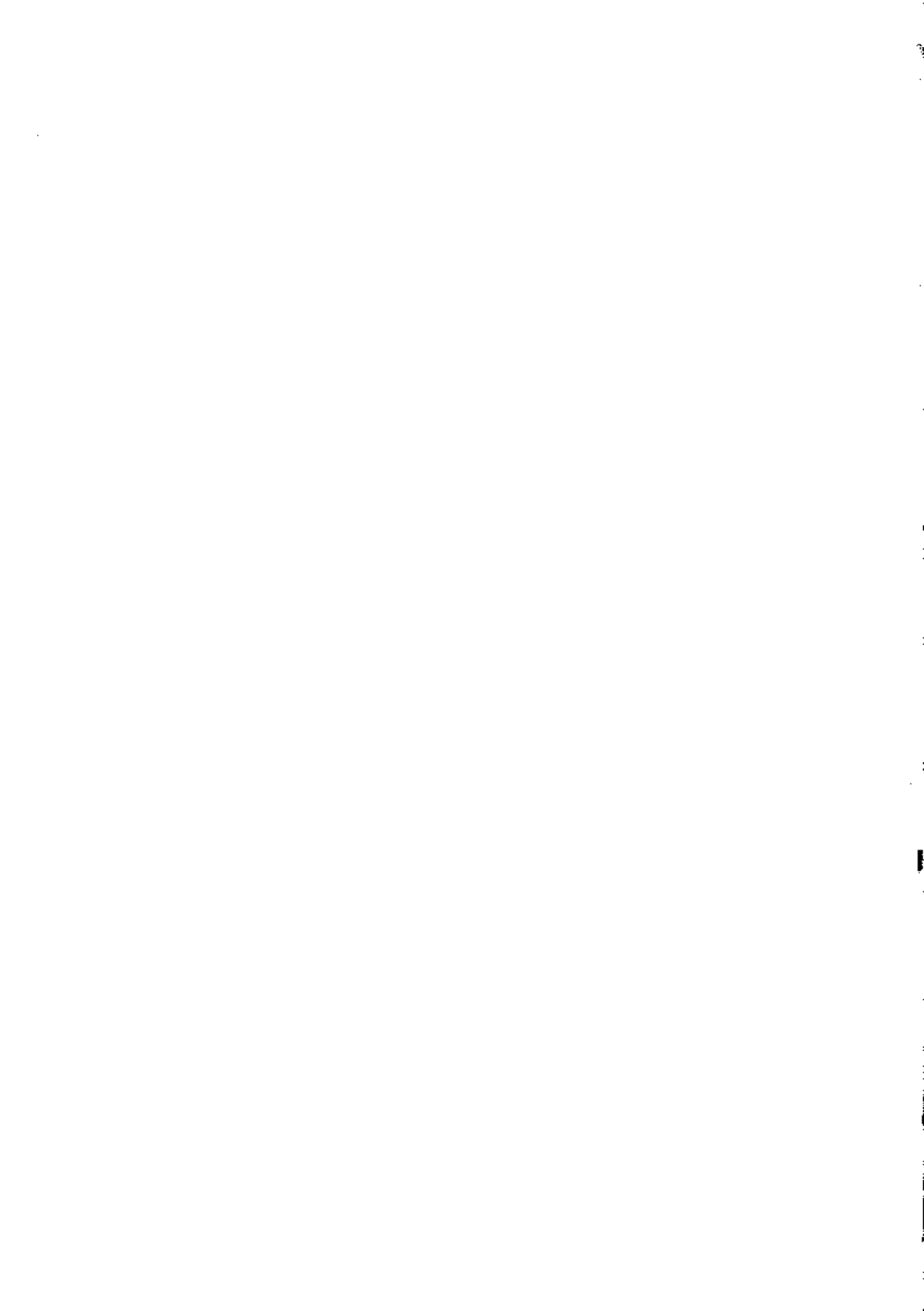
KENYA

- Braun, H. *Use and improvement of poorly drained land*. ILRI. Wageningen, 1985.
- Braun H. *Sustainability assessment of DGIS projects in Kenya*. ILRI. Wageningen, 1990.
- Breman, H. *Milieu-aandacht in ontwikkelingssamenwerking*. SDU-BuZa. Den Haag, 1989.
- DANIDA. *Environmental profile: Kenya*. Kopenhagen, 1989.
- Dankelman, I & J. Davidson. *Women and environment in the third world, alliance for the future*. Londen: Earthscan, 1988.
- DGIS. *Beleidsplan voor de ontwikkelingsamenwerking met Kenya*. Den Haag, 1988.
- DGIS. *Jaarplan Kenia 1990*. Den Haag, 1989.
- DISWC. *Design for sustainable farmer managed irrigation schemes in sub-saharan Africa. Volume I + II*. 1990.
- Durchhart, I. *Towards a land-use strategy for the small-holder south-west Kano irrigation project, Nyanza Province, Kenya – final report*. Provincial Irrigation Unit Nyanza Province, 1986.
- Durchhart, I. *Landscape planning: An approach to local-level planning?* Wageningen, 1990.
- Durchhart, I. *Evaluation and options for improvement of the environment in a slum upgrading project in Nairobi, Kenya*. Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1989.
- Durchhart, I. *Landscapes in developing countries: Fundamental frameworks for human life*. Wageningen, 1990.

- Food and Nutrition Studies Programme. *Draft report of the appraisal of the project proposal for phase II*. Nairobi, 1988.
- Matrix Consultants. *Report evaluation mission Asal Kajjado*. Utrecht, 1989.
- Ministry of Local Government and Physical Planning/Agricultural University Wageningen. *Manual on environment and urban development*. Nairobi/Wageningen, 1989.
- OECD. *Sustainability in development programmes: A compendium of evaluation experience*. Selected issues in aid evaluation I. Parijs 1989.
- Stoorvogel, J. & A. Smaling. *Assessment of soil nutrient depletion in Sub-Saharan Africa: 1983-2000. Vol. I*. Wageningen, 1990.

INDONESIE

- Asian Development Bank. *Economic policies for sustainable development*. Manila, 1990
- Barbier, E. Cash crops, food crops and sustainability: The case of Indonesia. *World Development*, 17, 6, 879-897.
- Cribb, R. *The politics of environmental protection in Indonesia*. Working Paper No. 48, Centre of SouthEast Asian Studies, Australia, 1990.
- Diemont, W.H., Nurdin & A.C. Smiet. *Re-thinking erosion on Java*. Bogor, 1990.
- Haskoning. *Environmental Profile West Java*. Report prepared on assignment of DGIS, 1988.
- Heuvel, H. van den. *De milieu-effect-rapportage in Indonesië: de Amdal in wet en praktijk*. 1990
- Hüsken, F., W. Keddeman & O. Soemarwoto. *Environment and development in Indonesia*, main report (vol. 1) and project reports (vol. 2). Report to the Operations Review Unit, DGIS, 1990.
- Kismadi, M.S., D.L. Graybill et al. *Final report of the environmental sector review (2 Vols.)* UNDP, Jakarta, 1988.
- Mockler & WALHI. International development cooperation in the environmental sector. Background paper prepared for the operation review unit, DGIS, Jakarta, 1990.
- Pearce, D.W., E. Barbier & A. Markandya. *Sustainable development: Economics and environment in the Third World*. With case studies of upper watersheds of Java (ch. 4) and sustainable forest management in the outer Islands of Indonesia (ch. 5). London: Earthscan, 1990.
- Repetto, R., W. Magrath, M. Wells, C. Beer, F. Rossini. *Wasting assets: Natural resources in the national income accounts*. World Resources Institute, Washington, 1989.
- Soerjani, M. *Promoting environmental study centres in Indonesia in support of sustainable development*. Association for collaboration of environmental study centres in Indonesia, 1989.
- Soemarwoto, O. *Human ecology in Indonesia: Searching for sustainability in development*. Institute of Ecology, Bandung, 1990.
- Tarrant, J. et al., *Natural resources and environmental management in Indonesia: An overview*. USAID, Jakarta, 1987.
- WALHI. *Walhi's strategies for sustainable development 1989-1992*. Jakarta.
- World Bank. *Indonesia: Forests, land and water: Issues in sustainable development*. Washington DC, 1988.
- World Bank. *Indonesia: Foundations for sustained growth*. Washington DC, 1990.





(ISBN 90 5146 034 1)

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DIRECTORAAT GENERAAL INTERNATIONALE SAMEN-
WERKING, INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TE VELDE (ILOVA), BEZUIDENHOITSEWEG 67