

K. de Lange¹, tekeningen: S. Mecking²

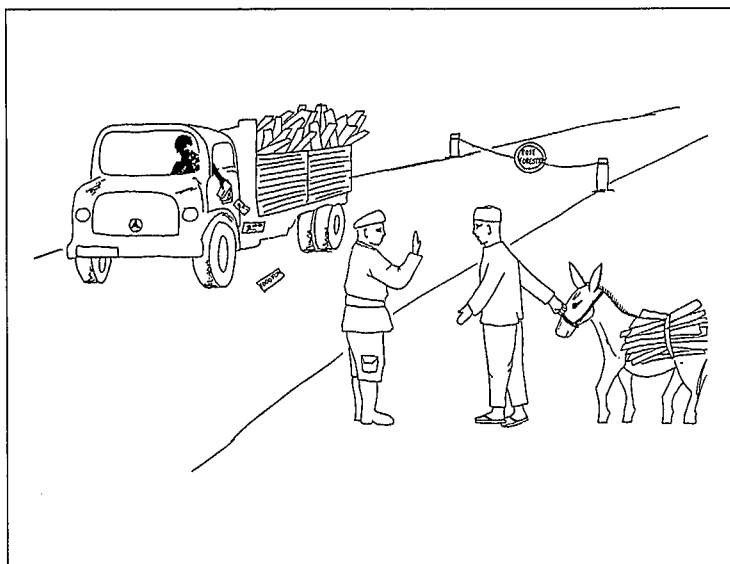
De bosdienst liever op afstand?

Ontwikkelingssamenwerking in de Sahel (republiek Niger)

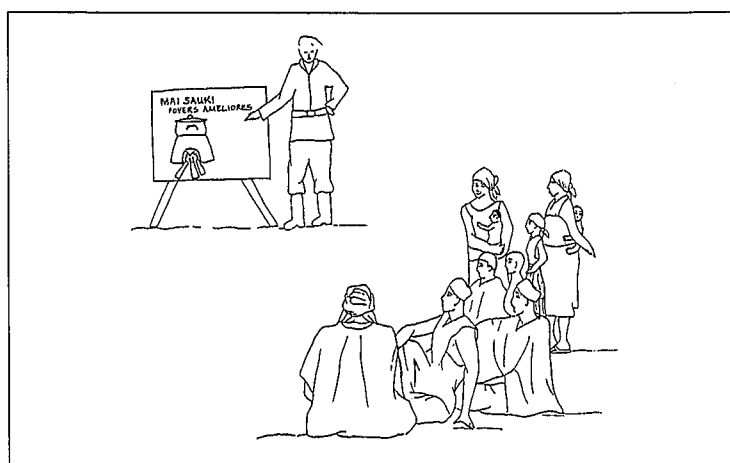
Donoren beginnen zich af te vragen of de keuze voor de bosdienst als partner in hun ontwikkelingsprogramma's voor de Sahel, gelukkig is. In toenemende mate is zware kritiek te horen op deze vaak paramilitaire organisatie: Geld komt niet bij de lokale bevolking, maar wordt gestoken in gebouwen en auto's voor de dienst en gebruikt om eigen salarissen aan te vullen; er is een enorme corruptie waardoor de vrachtauto's van rijke handelaren met vers gekapt hout nooit worden aangehouden, terwijl de lokale bevolking streng gecontroleerd en beboet wordt; de motivatie van het personeel is laag en men is nauwelijks geschoold. Ervaringen met de departementale bosdienst van de West-Afrikaanse republiek Niger geven echter aan dat de samenwerking met de dienst effectief kan zijn. Het lijkt juist nu belangrijk om de bosdiensten te ondersteunen bij de ontwikkelingen die ze door maken en ze te helpen de participatieve en geïntegreerde werkwijze onder de knie te krijgen

Ontwikkeling van bosbouwprogramma's in de Sahel

Ontwikkelingsorganisaties zijn op bosbouwgebied al jaren actief in de Sahel; enerzijds om de de-

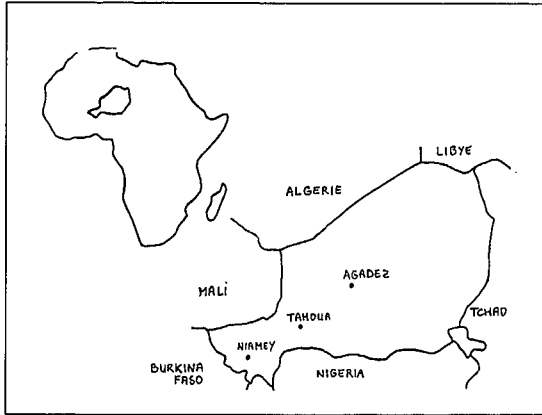


■ Vrachtauto's van rijke handelaren met vers gekapt hout worden nooit aangehouden, terwijl de lokale bevolking streng gecontroleerd en beboet wordt.

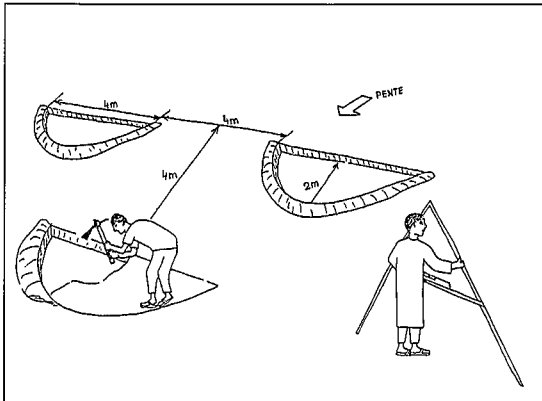


■ De bevolking werd er op gewezen dat ze door het aanplanten van (snelgroeiende exotische) bomen en het gebruik van betere houtoventjes iets tegen deze achteruitgang kon doen.

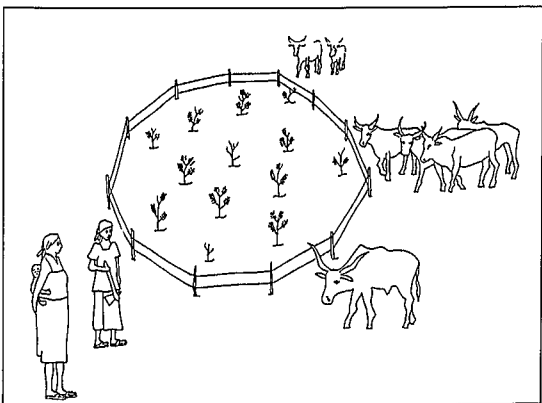
1) Dit artikel geeft de persoonlijke visie van de auteur weer op het samenwerkingsverband tussen ontwikkelingsorganisaties en de nationale bosdiensten in de Sahel.
2) Gebruik makend van: "Le reboisement par la technique du semis direct", document de vulgarisation, projet FAO/TCP/NER/2252, Niamey, octobre 1992.



■ De departementale hoofdstad Tahoua in de West-Afrikaanse republiek Niger.



■ Met veel mankracht (betaald met levensmiddelen van het Wereld Voedsel Programma) werd de harde kleikorst gebroken en het regenwater opgevangen in zogenaamde halve manen.



■ Wat kunnen die paar aangeplante hectaren bos en verbeterde houtoventjes uitrichten gezien de omvang van het probleem.

gradatie-problemen en verwoestijning terug te dringen, anderzijds om de energie-crisis te helpen oplossen. Eind zeventiger jaren werd veelal een samenwerkingsverband aangegaan met de bosbouwdienst die grootschalige plantages aanlegde. Begin tachtiger jaren kwam door tegenvallende resultaten het accent meer te liggen op de aanplant van dorpsbossen en peri-urbane plantages (Ceinture Vertes). Daarnaast werden intensieve voorlichtingscampagnes opgezet om de bevolking bewust te maken van de oorzaken en gevolgen van de achteruitgang van hun omgeving. De bevolking werd er op gewezen dat ze door het aanplanten van (snelgroeiende exotische) bomen en het gebruik van betere houtoventjes iets tegen deze achteruitgang kon doen. Geprobeerd werd daarbij de bosdienst te veranderen van een in hoofdzaak politionele dienst in een ontwikkelingsdienst.

Project Ceinture Verte de Tahoua (1983-1987)

Het project "Ceinture Verte de Tahoua" had tot doel 500 hectare bos aan te leggen rond de departementale hoofdstad Tahoua in de West-Afrikaanse republiek Niger. UNSO (bureau van de Verenigde Naties voor Sahel en Soedan zone) was samen met de departementale bosdienst van Tahoua verantwoordelijk voor de aanleg van deze groene gordel en kreeg daarvoor een belangrijke financiële bijdrage uit Nederland.

De aanplant moest een halt toeroepen aan de voortschrijdende verwoestijning en degradatie en tegelijkertijd de stad van brandhout voorzien. Enkele duinen, veelal door akkerbouw sterk gedegradeerd en vrijwel braakliggend, werden omheind en vervolgens ingeplant met vooral exotische boomsoorten. De lage slagingspercentages brachten het project ertoe om enkele jaren later meer lokale soorten te gebruiken, maar ook dit had op zandgronden en duinen niet het gewenste resultaat. In 1987 verplaatste men zich dan ook naar leemhoudende, vlakke, veelal door een harde kleikorst dichtgeslagen gronden. Hier werd met behulp van veel mankracht (betaald met levensmiddelen van het Wereld Voedsel Programma (PAM)) de harde kleikorst gebroken en het afstromende regenwater opgevangen in zogenaamde halve manen. De slagingspercentages in de halve manen waren hoog (alleen de lokale bomen werden aangeplant) en op de betere plekken was de groei goed.

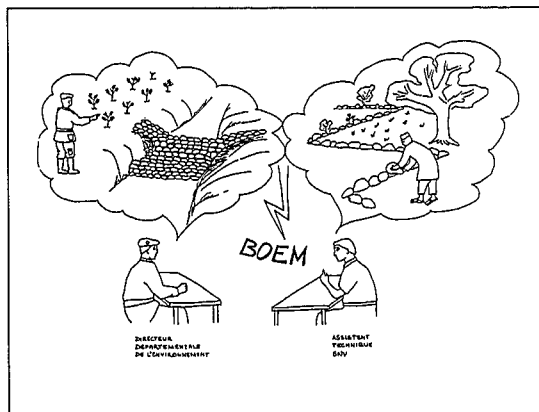
De doelstellingen van het project werden wel bereikt (500 hectare werd min of meer hersteld), maar toch bleken de inspanningen geen oplossingen voor de problemen van de verwoestijning en degradatie te bieden. De percelen brachten nauwelijks brandhout op en buiten het hek nam de degradatie alleen maar

toe. Ook de verwachtingen van veel andere in de tachtiger jaren geformuleerde bosbouwactiviteiten waren te hoog gespannen. Wat kunnen die paar aan-geplante hectaren bos en verbeterde houtoventjes uitrichten gezien de omvang van het probleem? Daarnaast werd duidelijk dat de activiteiten beter afgestemd moesten worden op andere vormen van landgebruik en beter moesten aansluiten bij de prioriteiten van de lokale bevolking. Meer aandacht moest daarnaast gegeven worden aan het beheer en toekomstig gebruik van de aanplant maar vooral ook van de natuurlijke vegetatie. Het scheppen van de juiste institutionele randvoorwaarden (met name grondrecht en boswetgeving) is tenslotte een belangrijke voorwaarde voor succes. Bij dit laatste hoorde natuurlijk ook een verdere omvorming van de bosdienst.

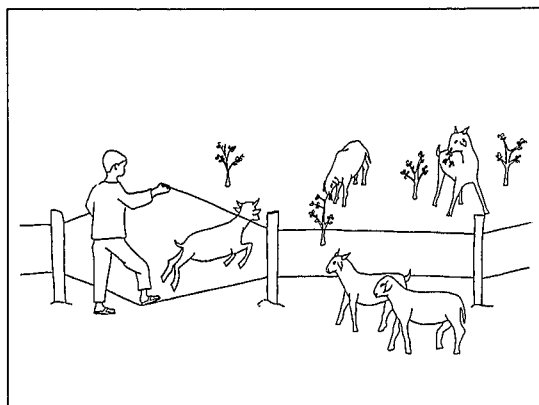
Het project Tahoua Vert (1989-heden)

Het project Tahoua Vert (officieel "Amélioration de l'environnement et aménagement intégré de la Commune de Tahoua") is het vervolg van het project Ceinture Verte. Het project heeft gekozen voor het betrekken van de bevolking bij het project en het integreren van de activiteiten met andere vormen van landgebruik. Het werkdomein werd uitgebreid tot het hele gebied binnen een straal van 10 km rond de stad. SNV (organisatie voor ontwikkelingssamenwerking en bewustwording) nam de taak van UNSO over en het project werd door DGIS (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) gefinancierd.

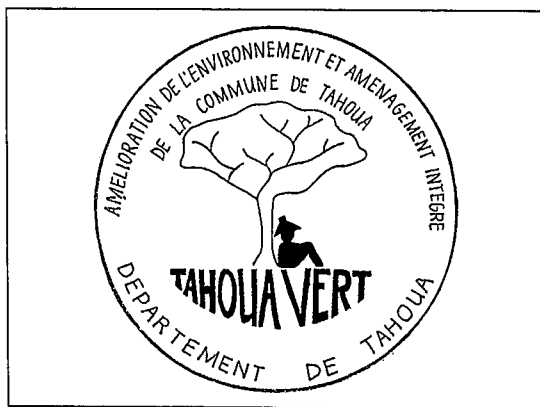
De samenwerking tussen SNV en de bosdienst verliep de eerste twee jaren van het project weinig soepel. De Nigerijnse project-directeur, tevens hoofd van de departementale bosdienst, zag weinig in het be-



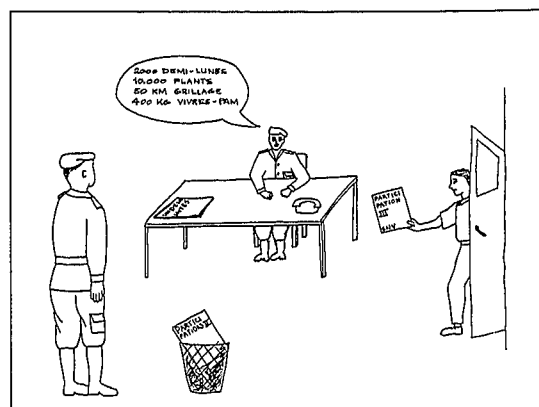
■ Participatie werd niet belangrijk geacht omdat men vaak op gronden werkte waar geen eigenaar was aan te wijzen en/of herstel enorme investeringen vergde die de capaciteiten van de lokale bevolking te boven gingen.



■ De houding van de lokale bevolking was ook niet altijd even constructief.



■ Het project Tahoua Vert.



■ Als de verkeerde personen op sleutelposities zitten, zijn veranderingen moeilijk door te voeren.

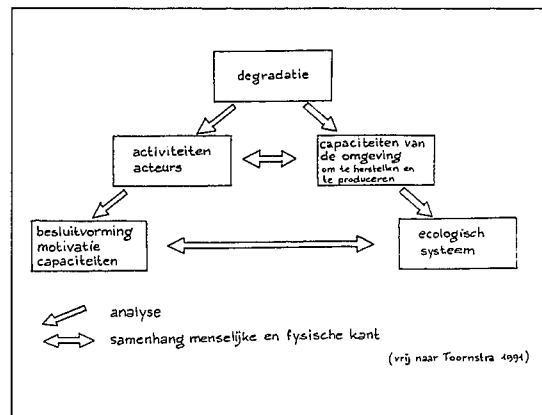
lang van participatie van de bevolking en bleef de oude aanpak volgen. Hierin stond hij niet alleen. Veel van het Nigerijnse personeel had meegewerkt aan de inrichting van de Ceinture Verte en had op die directe manier resultaat weten te boeken. Dat men sterk gericht was op het planten van bomen (dus sterk sectorieel) was iets waartegen de buitenlandse donoren tot voor kort nauwelijks enig bezwaar maakten. Een ondersteuningsmissie van de UNSO in 1985 naar de Ceinture Verte had het in zijn rapport bijvoorbeeld slechts over slagingspercentages en opbrengsttabellen. Daarnaast was men vaak actief geweest op gronden waar geen eigenaar meer was aan te wijzen en/of waarbij herstel enorme investeringen vergde die de capaciteiten van de lokale bevolking te boven gingen (erosie-geulen, rotshellingen, dichtgeslagen laterietbodems, etc.). De bevolking had vaak ook geen interesse of energie om deze gronden te herstellen (groot risico, lage opbrengst, pas op lange termijn effecten te verwachten, etc.).

Tenslotte was de houding van de lokale bevolking ook niet altijd even constructief geweest. Eén van de percelen van de Ceinture Verte lag bijvoorbeeld op een kale duin waar vroeger landbouw bedreven werd. Door het gaas rondom het perceel was in de loop van de jaren een dichte grasmat ontstaan die een perfecte bescherming bood tegen erosie. Akkerbouw zou deze bescherming echter weer teniet doen en vandaar dat het project met de bevolking overeenstemming probeerde te krijgen dit gebied anders te gebruiken (bijv. als grasgrond). Rijke landeigenaren zagen hier niets in en blokkeerden alle onderhandelingen.

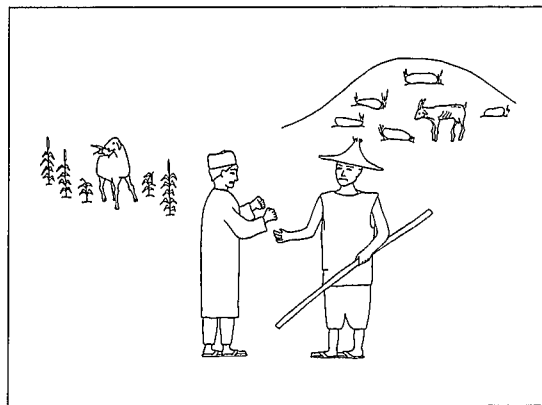
Een participatieve benadering heeft dus duidelijk beperkingen en kan niet overal worden toegepast. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat in de meeste gevallen alleen met medewerking van de bevolking degradatie bestreden kan worden. De weinig constructieve houding van de Nigerijnse directeur, die daarbij organisatorisch ook voor een chaos in het project zorde, liet evenwel zien welk risico men hier met een sterk hiërarchische organisatie loopt. Als de verkeerde personen op sleutelposities zitten, zijn veranderingen moeilijk door te voeren.

Een gezamenlijke analyse van de degradatie-problemen

Omdat veranderingen op korte termijn niet waren voorzien (Nigerijnse bosbouwers die net geschoold waren in de participatieve en geïntegreerde benadering werden overgeplaatst) ging SNV-Niger begin 1991 de confrontatie aan en werd op nationaal niveau om veranderingen gevraagd. Met een nieuwe directeur bleek de bosdienst heel goed in staat om met de lokale bevolking in contact te komen. Een ge-



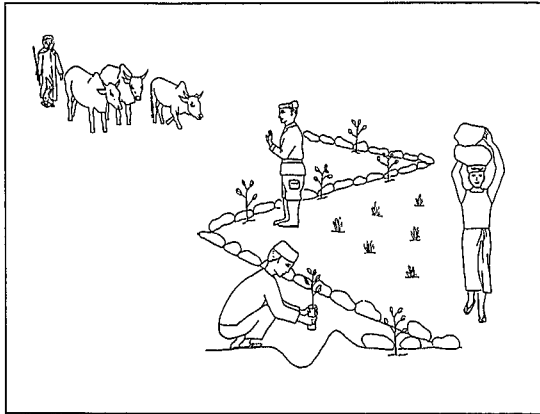
■ Analyse-model van degradatieproblemen.



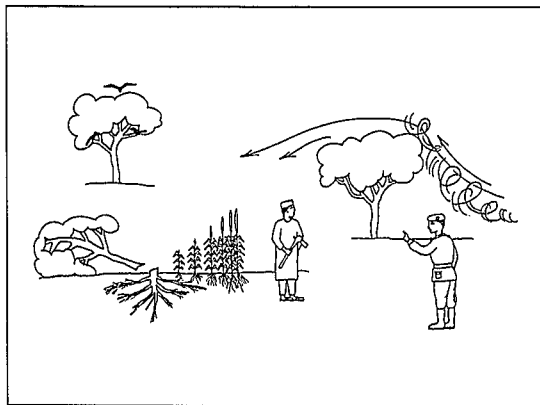
■ Veelteelt en akkerbouw waren rond de stad al lang niet meer complementaire gebruikssystemen maar juist sterk concurrerend.

zamenlijke analyse van de degradatieproblemen door het project met de lokale bevolking, leverde in 1992 vijf werkplannen op voor het herstel van enkele gebieden in de omgeving van de stad. Met de bevolking werden contracten afgesloten (package-deals) waarbij de bevolking zich verplichtte tot het herstellen van hun omgeving. In ruil daarvoor leverde het project goederen en kredieten. Vijf beheerscomités werden opgericht die tot nu toe vooral een intermediair tussen de bevolking en het project zijn, maar die in de toekomst de herstel activiteiten zelf ter hand moet nemen.

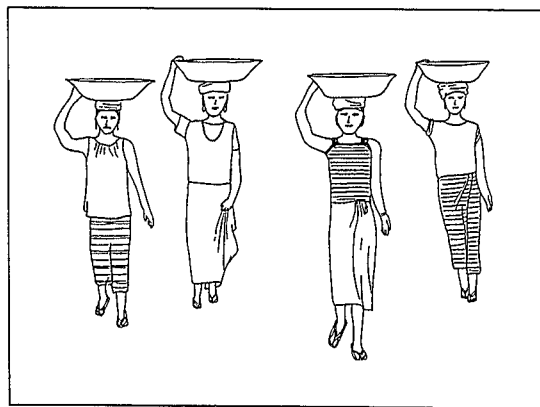
De nieuwe directeur betrok ook de andere lokale diensten actief bij de analyse van de degradatieproblemen. De samenwerking kreeg daardoor werkelijk inhoud en ging verder dan alleen de gebruikelijke discussies over de benodigde middelen. Bij de analyse bleek dat het een voordeel was om juist aan



■ Door de bospolitie (garde forestier) werd assistentie verleend om de kuddes vanuit de stad weg te houden van door de bevolking herstelde gronden.



■ Integratie van bomen in de landgebruikssystemen heeft vooral een milieu-stabiliserend effect en niet een door de bevolking zo gewenste productieverhoging.



■ De activiteiten die met de kredieten ontplooid worden brengen weinig op en zijn slechts op kleine schaal mogelijk (de markt voor olie, gedroogde tomaten, pindasaus, etc. is snel verzadigd).

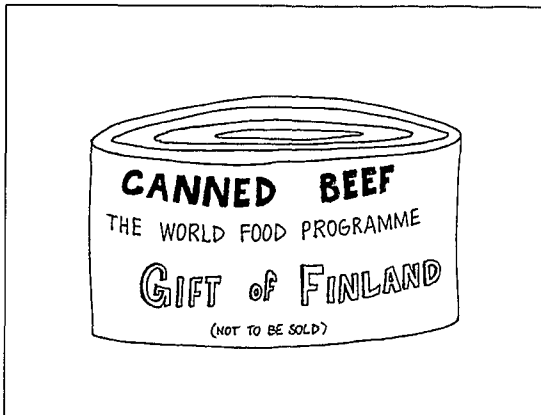
de bosdienst gerelateerd te zijn. Veeteelt en akkerbouw waren rond de stad al lang niet meer complementaire gebruikssystemen maar juist sterk concurrerend. Hierdoor ontstonden vaak conflicten. De bosdienst kon soms een bemiddelende rol spelen. Daarnaast was de landbouw-dienst vooral druk op de betere gronden (en dus met rijkere boeren). De veeteeltdienst had haar handen vol aan het inenten van het stadsvee (van vooral handelaren en ambtenaren) en het controleren van het vlees van het abattoir. De bosbouwers daarentegen werkten vooral op de armere gedegradeerde gronden. Bovendien hadden ze (zij het dan in negatieve zin) contacten met arme bevolkingsgroepen die aangewezen zijn op exploitatie van de natuurlijke vegetatie (houtkappers, herders, verzamelaars, etc.). In het kader van "Food for Work" maakten ze tenslotte ook gebruik van de armste bevolkingsgroepen bij het laten aanleggen van dijkes en het graven van halve-manen.

Grondrechten en de boswet

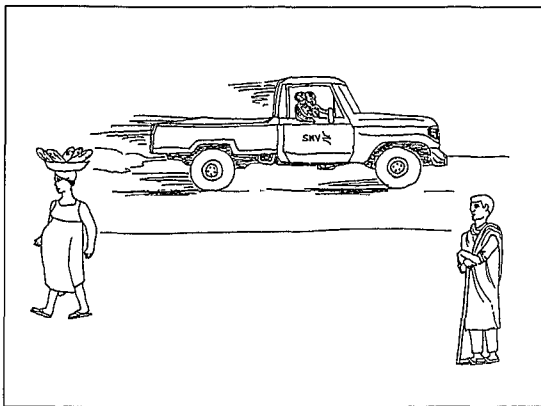
Officieel behoort alle grond aan de staat en in de praktijk heeft dit tot gevolg dat vrijwel iedereen (zeker in de droge tijd) toegang heeft tot de vegetatie rond de stad. Hierdoor is het voor de lokale bevolking niet interessant om in het herstel te investeren. Een nieuwe wet die dit beter zou moeten regelen, laat nog steeds op zich wachten en lokale overheden zijn voornamelijk niet van plan om zich aan deze moeilijke materie te branden. Hoewel de projectdirecteur hierin weinig verandering kon brengen, kon hij met behulp van de boswet toch enige zekerheid bieden aan diegenen die in het herstel van de omgeving investeerden. In de aantal gevallen werd door de bospolitie (garde forestier) assistentie verleend om de kuddes vanuit de stad weg te houden van de door de bevolking herstelde gronden. Keerzijde van de verouderde boswet is wel dat activiteiten zoals het vlechten van matten en manden van takken en boomwortels door vrouwen alleen mogelijk zijn wanneer de wet niet te strikt wordt toegepast. Bij het opzetten van dergelijke activiteiten is men dan ook afhankelijk van de medewerking van de bosdienst.

Een maakbare wereld

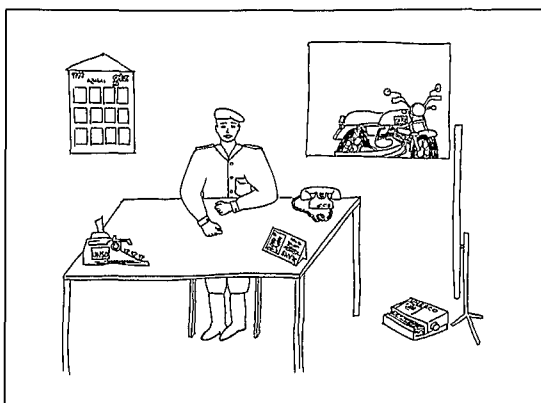
Hoewel de samenwerking tussen de lokale bevolking, bosdienst, andere lokale diensten en SNV steeds beter ging lopen, waren de problemen nog niet verholpen. De integratie van bomen in de landgebruikssystemen en het lokaal beheer van de natuurlijke hulpbronnen heeft vooral een milieu-stabiliserend effect en niet een door de bevolking zo gewenste productieverhoging. Dat dit de mogelijkheden voor samenwerking met de bevolking beperkt zal duidelijk zijn.



■ Vleesdumpingen uit het Westen kunnen de traditionele veeteeltsystemen nog verder ontwrichten waardoor nog meer mensen overstappen op exploitatievormen die minder duurzaam zijn.



■ De levensduur van vele projecten is te kort om goede contacten met de bevolking op te bouwen.



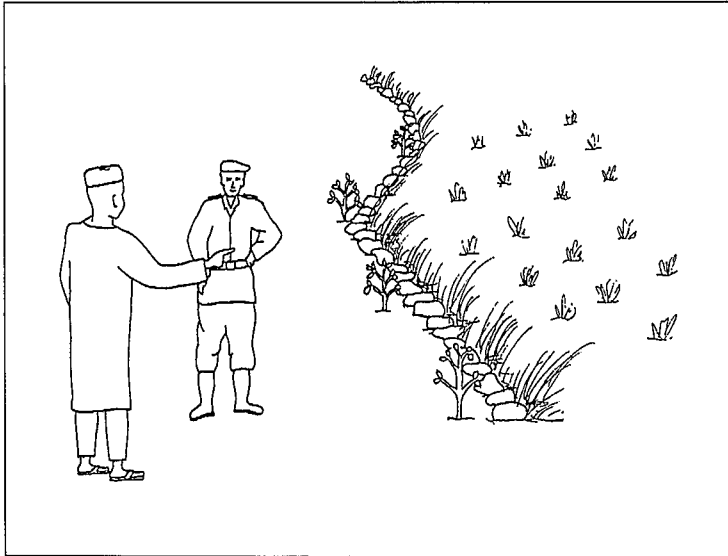
■ De afhankelijkheid van donoren om te kunnen functioneren is zo groot dat het onwaarschijnlijk lijkt dat niet een participatieve houding van de bosdienst kan worden afgedwongen.

Het bleef bijvoorbeeld bijzonder moeilijk om alternatieven te vinden die zowel een inkomen voor de bevolking zouden kunnen genereren en tegelijkertijd de omgeving zouden sparen. De ervaringen die het project heeft met bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van krediet aan vrouwen laten zien dat de activiteiten die ermee ontplooid worden weinig opbrengen en slechts op kleine schaal mogelijk zijn (de markt voor olie, gedroogde tomaten, pindasaus, etc., is snel verzadigd). In een aantal gevallen werd de druk op de omgeving juist zwaarder doordat de kredieten terugbetaald werden met geld, verdiend uit illegale houtkap. Ook activiteiten ten behoeve van de tuinbouw (afrastering/levende hagen rond de tuinen, planten van fruitbomen, etc.) lijken geen oplossing te bieden. Het aan de man brengen van de tuinbouw-producten is vaak een probleem en het in gebruik nemen van de lagere gelegen gebieden voor de tuinbouw, drukt de veeteelt nog verder in een hoek. Dit terwijl ecologisch gezien in dit gebied met slechts 300 mm regen vee de beste mogelijkheden heeft om de omgeving duurzaam te exploiteren.

Of de bodembeschermende en -herstellende maatregelen echt effect hebben, hangt ook af van randvoorwaarden die geheel of gedeeltelijk buiten het bereik van de lokale bevolking en het project liggen. Degraderingsproblemen hebben vaak een brede samenhang. Het is onwaarschijnlijk dat oplossingen uitsluitend op lokaal niveau en via bepaalde doelgroepen worden gevonden. Vleesdumpingen uit het Westen kunnen bijvoorbeeld de veeteeltsystemen nog verder ontwrichten waardoor mensen overstappen op exploitatievormen die minder duurzaam zijn. Wanneer de grenzen dichtgaan, waardoor arbeiders uit Niger niet meer naar de rijkere West-Afrikaanse landen kunnen gaan en er van buiten geen geld meer het gebied instroomt, zijn teveel mensen afhankelijk van exploitatie van de in het gebied schaars aanwezige hulpbronnen en is er geen kans meer op een ecologisch duurzaam landgebruikssysteem.

Conclusie

Het is zonder meer wenselijk dat ontwikkelingsorganisaties directe contacten onderhouden met de lokale bevolking, zodat de projectgelden ook zoveel mogelijk direct aan hen ten goede kunnen komen. De moeilijkheid is dat de levensduur van vele projecten te kort is om goede contacten met de bevolking op te bouwen en de overheid de enige is die langdurig in een gebied aanwezig is (zeker in de meer afgelegen gebieden). Tot voor kort waren er in Niger zelfs nauwelijks NGO's (Non Gouvernementele Organisaties) actief, laat staan



■ Donoren doen er goed aan om de bosdienst te ondersteunen met geld voor monitoring, interne evaluatie en begeleidend onderzoek.

één die voor de belangen van de armere bevolkingsgroepen opkwam.

Afgezien van het feit dat men door de boswet niet om de bosdienst heen kan is er dus voor ontwikkelingsorganisaties vaak geen andere lokale partner aanwezig om hun hulpprogramma's aan op te hangen.

Het lijkt wat onterecht om alle mislukkingen te wijten aan de weinig participatieve houding van de bosdienst. Doordat men vooral milieu-stabiliserend te werk gaat en niet de produktie verhoogt, heeft

de samenwerking met de bevolking duidelijk grenzen. Daarnaast is de wereld heus niet zo maakbaar als wordt gedacht en liggen oplossingen vaak buiten de mogelijkheden van de bevolking. Buitenlandse donoren hebben trouwens vaak boter op hun hoofd door de bosdienst alle schuld van de mislukkingen te geven. De bosdienst in Tahoua heeft bijvoorbeeld nauwelijks een eigen beleid uit kunnen stippelen, maar lijkt zich voornamelijk in te spannen voor de paar buitenlandse projecten (daar zit tenslotte het geld). De afhanke-

lijkheid van de bosdienst van donoren om überhaupt te kunnen functioneren is zo groot dat het onwaarschijnlijk lijkt dat ontwikkelingsorganisaties en donoren niet een participatieve houding van de bosdienst kunnen afdwingen. Het niet kunnen overtuigen van de noodzaak van een participatieve houding is dan ook eerder tekenend voor het functioneren en de onderlinge coördinatie van de buitenlandse organisaties.

Het is ook niet zo dat de bosdienst niet in beweging is. Men is wel degelijk bezig met de ontwikkeling van lokale beheerssystemen en van geïntegreerde lokale landgebruikssystemen die een effectieve inpassing van bosbouwmaatregelen bevorderen. Dat deze ontwikkeling afhankelijk is van de juiste persoon op de juiste plek is zonder meer waar en maakt de samenwerking met de bosdienst niet zonder risico. Gezien de ervaringen bij Tahoua Vert zijn binnen de dienst echter wel degelijk mensen die achter de participatieve benadering staan. Donoren doen er goed aan om deze mensen te ondersteunen en hen in hun gelijk te sterken met geld voor monitoring, interne evaluatie en begeleidend onderzoek. Het lijkt onverstandig de beweging die er binnen de bosdienst is niet te benutten en de bosdienst definitief op afstand te houden.