

GRENZEN AAN BELEIDSCONCURRENTIE

Door de aandacht voor de twee Intergouvernementele Conferenties in Maastricht is de aandacht voor EG'92 wat naar de achtergrond gedrongen. Ten onrechte. Het streven is erop gericht per 1 januari 1993 de volledige vrijmaking te realiseren voor het grensoverschrijdend verkeer van produkten, kapitaal en arbeid. Waar nog belemmeringen bestaan, zullen die verdwijnen. Het gevolg is dat verschillen in vestigingsfactoren steeds belangrijker worden. Bij kapitaal gaat het om zulke uiteenlopende zaken als de kwaliteit van de infrastructuur en de bedrijfslocaties, het arbeidsklimaat (loonkosten, aanwezigheid van goed opgeleid personeel, arbeidsrust) en de bedrijfsomgeving (aanwezigheid van toeleveranciers, nabijheid van technologische instituten en omvang van de markt). Voor arbeid lijkt van belang de beschikbaarheid van voldoende arbeidsplaatsen van voldoende niveau met een goede beloning, alsmede de aanwezigheid van een goed sociaal zekerheidsstelsel, van een goede en betaalbare huisvesting en woonomgeving en van goede opleidingsmogelijkheden.

Alles bij elkaar is dat nogal wat. Dat niet alleen, er is sprake van conflicterende zaken, in het bijzonder voor de derde partij: de overheid. Aan de ene kant dient de overheid te zorgen voor een goede infrastructuur, lage vestigingskosten, excellente opleidingen, een aantrekkelijk woonmilieu en een aanvaardbaar stelsel van sociale zekerheid. Aan de andere kant moeten de belastingen en premies zo laag zijn dat de loonkosten voor bedrijven niet onoverkomelijk worden en het besteedbaar inkomen van de werkenden zodanig hoog dat zij bereid zijn daar te blijven of zich daar te vestigen. De overheid staat dus voor de taak om haar schaarse middelen zo goed mogelijk te investeren. (We zullen het hier maar niet hebben over de gevolgen van de EMU, bijvoorbeeld waar het gaat om de hoogte van het financieringstekort.) Voor Nederland betekent dit de noodzaak tot reallocatie van aanzienlijke fondsen, ten koste van consumptieve uitgaven. Tegelijkertijd dient de verzorgingsstaat zo ingericht te worden dat rechten en plichten van al dan niet calculerende burgers zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd. Als dat nog geen majeure uitdaging is . . .

Waarom zou er alleen concurrentie tussen staten ontstaan? De laatste jaren is steeds duidelijker geworden dat de concurrentie zich op een lager niveau afspeelt, namelijk tussen regio's. Bedrijven vestigen zich niet zozeer in Frankrijk, Italië of Nederland, maar in Baden-Württemberg, Vlaanderen of Catalonië. Regio's hebben invloed op de kwaliteit van tal van eerdergenoemde vestigingsfactoren, al naar gelang de mate van decentralisatie van nationale bevoegdheden. Onbetwistbaar is dat de regio's in België of de *Länder* in Duitsland veel meer bevoegdheden bezitten om een eigen economische politiek te voeren dan de provincies in Nederland. Daarnaast geldt dat er allerlei arrangementen tussen regio's bestaan, waarbij een inkomensherverdeling plaatsvindt van sterkere naar zwakkere regio's. Binnen de nationale entiteiten heeft deze herverdeling tussen rijke en arme regio's bijgedragen tot een grotere stabiliteit. Hoe belangrijk dit alles is, kan gemakkelijk geïllustreerd worden aan de hand van de Duitse eenwording.

Ervan uitgaande dat de Europese Gemeenschap na de totstandkoming van EG'92 meer concurrentie te zien zal geven, wordt het voor de regio's van het grootste belang binnen hun territorium tot een zo gunstig mogelijke 'uitruil' van belastinginkomsten voor uitgaven te komen om de concurrentiepositie zo gunstig mogelijk te maken. Hoe scherper die concurrentie, hoe eerder het moment daar zal zijn dat sterke regio's de bestaande overheveling van een deel van hun middelen naar zwakkere regio's ter discussie zullen stellen. Zeker als men aannemelijk kan maken dat het wegvloeien van dergelijke middelen leidt tot een verzwakking van de eigen positie, ligt het voor de hand om dergelijke arrangementen te heroverwegen. Bestaande regionale verschillen in economische *performance* kunnen op deze manier tot grotere discrepanties leiden. Daarmee zou het wegvallen van de grenzen tussen landen wel eens kunnen leiden tot grotere economische ongelijkheden binnen landen. Deze constatering roept de vraag op of dit wel zo wenselijk is. Gelet op het verlangen naar stabiele verhoudingen binnen de Gemeenschap, tussen landen maar ook tussen regio's, lijkt het erop dat aan de onderlinge concurrentie grenzen moeten worden gesteld, bijvoorbeeld door te streven naar een uniformer belasting- en sociale zekerheidsstelsel of naar minimale normen. Een dergelijke begrenzing van de beleidsconcurrentie lijkt daarom zinvol.

LIBRARY IRC

PO Box 93190, 2509 AD THE HAGUE

Tel.: +31 70 30 689 80

Fax: +31 70 35 899 64

BARCODE:

0:

102

9402

92EF

KEES VAN PARIDON

102-92EF-9402

Effectiviteit van Nederlands ontwikkelingsbeleid: suggesties tot verbetering van de projectcyclus

E. B. ZOOMERS

Aan kritische beschouwingen over de kwaliteit en de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking heeft het de laatste jaren niet ontbroken. Regelmatig verschijnen er artikelen over het nut en onnut van ontwikkelingsprojecten, het geldverslindende karakter van de ontwikkelingssamenwerking in het algemeen en het onvermogen om – via projecten – structurele oplossingen te vinden voor ontwikkelingsproblemen.

Als reactie op de aanhoudende stroom van kritieken is op het DGIS (Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) gezocht naar manieren om de effectiviteit van de ontwikkelingsprojecten te vergroten. In de loop van de tijd zijn daarom steeds meer richtlijnen bedacht voor het uitvoeren ('implementeren') van projecten. De meeste hiervan zijn samengebracht in de *Procedurebundel Ontwikkelingssamenwerking* (DGIS 1991).

De procedurebundel beoogt een samenhangend beeld te geven van de uitvoering van de projectcyclus en zijn onderscheiden fasen, van de rol die het DGIS en de Nederlandse ambassades in de ontwikkelingslanden daarbij vervullen, en van de door hen in acht te nemen procedures en te hanteren documenten. Er staat uitgebreid in beschreven welke stappen moeten worden genomen om projectideeën te vertalen in concreet beleid. Ook wordt een basis verschaft voor het besturen en beheersen van de beleidsuitvoering op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking en voor het afleggen van verantwoording daarover.

Volgens de procedurebundel doorloopt elk project en programma, zij het met enige variatie, zes opeenvolgende fasen. Het voortraject van de projectcyclus bestaat uit identificatie, formulering, beoordeling en comittingering. In het middentraject – de uitvoeringsfase – worden de in het voortraject geformuleerde

projecten en programma's ten uitvoer gebracht. Daarbij wordt er nauwlettend op toegezien of aan de verwachtingen wordt voldaan. Zonodig wordt corrigerend ingegrepen. In het natraject – de beëindiging – wordt de balans opgemaakt en vindt terugkoppeling plaats naar het beleid (evaluatie).

Globaal kan worden gesteld dat de beleidsbureaus verantwoordelijk zijn voor de beoordelings-, comittingerings- en beëindigingsfase, de ambassade voor de identificatiefase en het beheer van en/of het toezicht op de uitvoeringsfase, en de teamleider voor het werk in de uitvoeringsfase. Het DGIS vervult in het voortraject een sleutelrol bij de zg. gemarkeerde beslismomenten: de beslissing een geïdentificeerd project-idee of voorstel over te dragen naar de formulering-fase, en het besluit (na beoordeling) al dan niet tot uitvoering over te gaan.

In dit artikel wordt betoogd dat de huidige projecten van een effectiever en kwalitatief hoogwaardiger ontwikkelingsbeleid. In het huidige beleid wordt te veel aandacht besteed aan het voortraject van de projectcyclus (de voorbereidingsfase). Er zou door het DGIS echter beter meer zorg kunnen worden besteed aan het midden- en natraject, d.w.z. dat in de projectcyclus meer nadruk zou moeten worden gelegd op *monitoring* en projectoverdracht, (ex-post)-evaluaties en (donor)-coördinatie.

Het voortraject in de projectbeoordeling

Volgens de procedurebundel omvat de formulering van projecten drie fasen. Wanneer het projectidee is ingediend, worden in het voortraject van de projectcyclus ten behoeve van elk project idealiter de volgende documenten geschreven:

1 Een *identificatiememorandum*: hierin legt de ambassade de resultaten vast van het door haar verrichte globale onderzoek naar de mate waarin een projectidee geschikt lijkt voor technische en/of financiële ondersteuning door het DGIS. Op basis van dit memorandum besluit het DGIS of het projectidee voor verdere behandeling in aanmerking komt en, zo ja, onder welke voorwaarden.

2 Een *projectvoorstel*: dit document wordt opge-

Dr. Annelies Zoomers was tot eind 1991 verbonden aan het Nederlands Economisch Instituut (Rotterdam) en is sindsdien werkzaam bij het Koninklijk Instituut voor de Tropen te Amsterdam. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

steld door de autoriteiten of een andere instantie in het ontwikkelingsland en bevat een beschrijving van het voorgestelde project of programma in al zijn relevante aspecten en hun onderlinge samenhang. Het projectvoorstel vormt het uitgangspunt voor de beoordeling.

3 Een *beoordelingsmemorandum*: hierin legt het behandelende bureau de resultaten vast van de analyse en beoordeling van het geformuleerde projectvoorstel wat betreft doelgerichtheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en beheersmatigheid. Op basis van dit beoordelingsmemorandum besluit het DGIS of het behandelende bureau een committering kan aangaan en zo ja, onder welke voorwaarden.

Om voor financiering door het DGIS in aanmerking te komen dienen projectvoorstellen aan de volgende voorwaarden te voldoen:

a Het project dient 'doelgericht' te zijn, dat wil zeggen dat datgene wat met het voorstel wordt beoogd overeenstemt met de prioriteiten van de samenwerkende partijen. Het project moet, met andere woorden, bijdragen aan de ontwikkelingsdoelstellingen van het desbetreffende ontwikkelingsland en passen binnen de algemene en bijzondere uitgangspunten van het Nederlandse beleid met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking. Daarbij krijgen de volgende aspecten in het bijzonder de aandacht:

- de effecten voor de economische verzelfstandiging van het betrokken ontwikkelingsland;
- de effecten voor de armere groepen in het ontwikkelingsland;
- de wellicht optredende (schadelijke) neveneffecten;
- het oordeel van de 'doelgroep';
- de ecologische effecten; en
- de effecten op de positie van vrouwen.

b Het project dient 'doeltreffend' te zijn, dat wil zeggen dat de in het voorstel beoogde doelstellingen metterdaad en binnen de geplande termijn bereikt moeten kunnen worden. Het project dient ook op langere termijn, dat wil zeggen na beëindiging van de buitenlandse steun, levensvatbaar te zijn (duurzaamheid). De te verwachten resultaten mogen niet te zeer afhankelijk zijn van randvoorwaarden.

c Het project moet 'doelmatig' zijn, dat wil zeggen dat de te gebruiken middelen optimaal tot de beoogde resultaten leiden. De middelen moeten - ook qua prijs - in redelijke verhouding staan tot de beoogde resultaten.

d Het project moet 'beheersbaar' zijn, wat betekent dat de te verwachten risico's tijdens de uitvoering tegen redelijke kosten onder controle gehouden kunnen worden.

Bovenstaande opsomming laat zien dat het DGIS

moeilijk een onvoorzichtig of willekeurig beleid kan worden verwezen. Elk projectidee wordt uitgebreid getoetst aan de hand van een groot aantal criteria. Tussen het moment van indiening en implementatie verstrikt voldoende tijd voor herbezinning en het corrigeren van onzorgvuldigheden. Pas wanneer het voorstel alle 'stations' heeft weten te passeren, kan tot implementatie worden overgegaan.

Volgens de onlangs gepubliceerde toelichting op de nieuwe begroting voor ontwikkelingssamenwerking worden met ingang van 1992 naast de gebruikelijke uitvoeringscriteria aanvullende eisen gesteld. Voordat een project in uitvoering kan worden genomen moet in het vervolg tevens zijn nagegaan of het gericht is op armoedebestrijding, welke gevolgen het project heeft of kan hebben voor het milieu, en of voldoende rekening is gehouden met de belangen van vrouwen (DVL/OS 1991, blz. 4).

Bij de toetsing van het 'armoedecriterium' wordt gelet op zaken zoals werkgelegenheid, voeding en gezondheid, alfabetisering en onderwijs en participatie door de bevolking. De 'milieutoets' blijft niet beperkt tot de vraag of er geen negatieve gevolgen zijn voor het fysisch milieu, maar vraagt ook naar mogelijkheden tot positieve beïnvloeding van dat milieu. Daarnaast wordt gewerkt aan de opzet van een Vrouwen Effect Rapportage (VER), aan de hand waarvan kan worden nagegaan of projecten in opzet, uitvoering en afsluiting voldoen aan de zogenaamde autonomie-criteria (wordt de positie van vrouwen in economisch, politiek, organisatorisch en sociaal-cultureel opzicht versterkt en komt het hun fysieke autonomie ten goede?). Een en ander betekent dat in het nieuwste OS-beleid nog minder aan het toeval zal worden overgelaten.

Ook de recente benoeming van zestig sectorspecialisten kan worden gezien als een poging tot een professioneler ontwikkelingsbeleid te komen en het welslagen van ontwikkelingsprojecten te vergroten. Door de inzet van meer specialistische kennis in het voortraject hoopt men de kans op grove fouten nóg verder te beperken.

Zwakke plekken in het voortraject

Gegeven de grote zorg die dus wordt besteed aan het voortraject, is het een interessante vraag waarom veel van de - zorgvuldig geselecteerde - projecten uiteindelijk tóch niet aan de verwachtingen voldoen.

Alvorens aandacht te schenken aan de onvolkomenheden in het midden- en natraject, wil ik eerst wijzen op een zwak punt in het voortraject: projectbeoordeling op basis van doelgerichtheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, beheersbaarheid en andere cri-

teria heeft weinig zin zolang niet vooraf is gespecificeerd welk gewicht aan deze variabelen uiteindelijk moet worden toegekend. De procedurebundel geeft in dit opzicht onvoldoende richtlijnen voor het vaststellen van prioriteiten en voor uiteindelijke besluitvorming (d.w.z. de afwijzing of aanvaarding van projecten). Het doen van een keuze uit een groot aantal projectideeën is voor de betrokken ambtenaren daarvoor nog steeds verre van eenvoudig.

Een ander gevolg is dat het beleid onvoldoende doorzichtig blijft. Het feit dat in een voorstel voldaan wordt aan de eisen van doelgerichtheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en beheersbaarheid van het project, betekent niet noodzakelijk dat een project vervolgens ook zal worden gefinancierd. Evenmin is het zo dat 'niet-doelgerichte projecten' automatisch worden afgewezen en/of projecten met negatieve ecologische effecten nooit zullen worden gefinancierd. Er blijkt steeds sprake te zijn van een afweging van belangen. Zo zal, bijvoorbeeld, afhankelijk van het gewicht dat in de beoordeling wordt toegekend aan 'ecologische effecten', wél of niet worden overgegaan tot de uitvoering van een kolonisatieproject. De eis dat in projectvoorstellen rekening moet worden gehouden met 'de effecten op de positie van vrouwen', houdt in de praktijk niet noodzakelijkerwijs in dat 'mannenprojecten' bij voorbaat kansloos zijn.

Een probleem is ook de onderlinge tegenstrijdigheid tussen enkele in de procedurebundel genoemde criteria. De eis dat in een voorstel rekening moet worden gehouden met 'het oordeel van de doelgroep' kan haaks staan op het streven naar doeltreffendheid, doelmatigheid en/of beheersbaarheid van een project. Zo zijn 'democratie' en 'slagvaardigheid' vaak moeilijk te combineren. Een overbekend feit is ook dat de meest doelmatige projecten veelal niet op de allerarmsten zijn gericht: een kredietprogramma voor middelgrote boeren levert al snel een hoger rendement op dan een soortgelijk project ten behoeve van keuterboeren.

Andere voorbeelden van onderlinge tegenstrijdigheid hebben betrekking op de doelstellingen van projecten. Veel projecten 'die passen binnen de algemene en bijzondere uitgangspunten van het Nederlandse OS beleid' zijn moeilijk te combineren met de prioriteiten en behoeften van het ontwikkelingsland. Zo zijn streng-islamitische landen niet erg gecharmeerd van vrouwenprojecten. Ook zijn de meeste ontwikkelingslanden meer geïnteresseerd in snelle economische groei dan in milieubehoud of duurzame ontwikkeling. Onduidelijk is hoe moet worden gehandeld wanneer een project wél aansluit bij de lokale ontwikkelingsprioriteiten, maar slecht spoort met de doelstellingen van het DGIS, en omgekeerd.

Door het ontbreken van voldoende duidelijke richtlijnen hangt de beslissing omtrent de financiering van een project in hoge mate af van de persoonlijke interpretatie van de verantwoordelijke beleidsambtenaren en de door hen gestelde prioriteiten. Dientengevolge worden niet noodzakelijk de 'beste' of 'meest urgente' projecten door het DGIS gefinancierd.

Voor een effectiever ontwikkelingsbeleid is nodig dat wordt gestreefd naar meer doorzichtige projectbeoordeling. Eerst dienen duidelijke randvoorwaarden te worden geformuleerd (bijvoorbeeld 'projecten moeten technisch haalbaar zijn' en/of 'operationele kosten moeten kunnen worden gefinancierd'). Er dient meer duidelijkheid te bestaan over het onderlinge gewicht van essentiële beoordelingscriteria. Op basis van andere - additionele - criteria (vrouvriendelijkheid, milieu-effecten) kan dan vervolgens worden beslist aan welke voorstellen de voorkeur dient te worden gegeven. Toevoeging van nieuwe beoordelingscriteria leidt vooral tot vertraging en niet altijd tot succes.

Zwakke plekken in het middentraject: gebrekkige monitoring en abrupte overdracht aan lokale autoriteiten

Zodra het DGIS heeft besloten over te gaan tot uitvoering van een project, wordt een 'committeeringsbrief' geschreven. Vervolgens wordt door het behandelende bureau een 'draaiboek' opgesteld. Hierin wordt een overzicht gegeven van alle door het DGIS en andere partijen te verrichten werkzaamheden, wanneer deze moeten plaatsvinden en wie verantwoordelijk is voor hun afhandeling. Allerlei feitelijke afspraken en de wijze van uitvoering worden ten slotte vastgelegd in een 'uitvoeringsdocument'. Dit document wordt opgesteld door een *consultant* of de DGIS-teamleider en bevat alle relevante informatie over een project; het is het basisdocument voor de uitvoering, waarin op een overzichtelijke manier de wijze van uitvoering wordt beschreven en waarover overeenstemming bestaat tussen de betrokken partijen.

De projectbegeleiding beperkt zich in de praktijk voornamelijk tot een vergelijking van de voorlopige resultaten met de activiteiten gepland in het oorspronkelijk ontwerp. *Monitoring*- en evaluatiemissies worden uitgestuurd om te voorkomen dat van het rechte pad wordt afgeweken. Zo nodig worden aanbevelingen gedaan voor wijziging van de aanpak. Projecten waarvan de oorspronkelijke doelstellingen in hoge mate verwezenlijkt blijken te worden zullen in deze procedure al gauw positief worden geëvalueerd, in tegenstelling tot projecten die van de oor-

spronkelijk gestelde doelen blijken te zijn 'afgedwaald'.

Een belangrijk nadeel van deze wijze van *monitoring* en evaluatie is dat onvoldoende zicht wordt verkregen op de zo belangrijke rol van de 'omgevingsvariabelen'. Niet alleen in kringen van de Wereldbank, maar ook in die van het Ontwikkelingsfonds van de Verenigde Naties (UNDP) is men er steeds meer van overtuigd geraakt dat het succes van tal van ontwikkelingsprojecten in hoge mate wordt bepaald door macro-economische factoren en de kwaliteit van het *management*. Ook in de veldevaluatie van het Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, mei 1991) is trouwens geconcludeerd dat de kans op duurzame ontwikkeling vooral afhankelijk is van de 'project-externe' situatie, meer concreet van de volgende twee factoren: 'de macro-economische omstandigheden, en de daadwerkelijke bestuurlijke of financiële ondersteuning die vanuit de overheid aan een project wordt gegeven' (IOV 1991, blz. 30).

Verder is geconstateerd dat, indien een sterke donor-afhankelijkheid gepaard gaat met een weinig stimulerend overheidsbeleid en slechte macro-economische omstandigheden, projecten slechts een beperkte en tijdelijke verbetering van de levensomstandigheden van de betrokken bevolking tot gevolg kunnen hebben. 'Continuering van de donorfinanciering is in deze situatie nodig om de duurzaamheid van de projectresultaten zeker te stellen en op projectniveau is het probleem van de duurzaamheid dan ook in feite onoplosbaar' (IOV 1991, blz. 2-3).

Als ik ervoor pleit dat – in plaats van de geijkte voortgangscontrole in het middentraject – meer aandacht wordt besteed aan de mate waarin het project is afgestemd op de omgevings situatie, dan denk ik overigens niet alleen aan de macro-economische en beleidsomstandigheden, maar ook aan de vraag of inmiddels (door andere donoren) wellicht andere ontwikkelingsprojecten zijn gestart. Het heeft weinig zin vast te houden aan de oorspronkelijke doelstellingen van een project als uit andere ontwikkelingsinitiatieven blijkt dat die doelstellingen als achterhaald moeten worden beschouwd.

Behalve aan de macro-economische context en de beleidsomstandigheden tijdens de uitvoering van het project, hecht IOV ook een groot belang aan zaken als de aansluiting van het project bij bestaande organisaties, kadervorming en de inzet van personeel uit ontwikkelingslanden. Zonder goede kennisoverdracht blijven de resultaten van ontwikkelingsprojecten immers van beperkte en tijdelijke aard. Enkele jaren na een 'geslaagde operatie' blijkt in veel gevallen de patiënt dan toch te zijn overleden.

Om de levensvatbaarheid van projecten te vergroten zou, in plaats van een abrupte overdracht ineens, gestreefd moeten worden naar een meer gespreide overdracht van activiteiten. Reeds in een vroeg stadium van de uitvoering van het project zouden bepaalde taken aan lokale autoriteiten moeten worden overgedragen. Door deze geleidelijke overdracht kunnen gunstiger voorwaarden voor duurzame ontwikkeling worden geschapen. Indien tijdens de uitvoering van het project immers mocht blijken dat de verantwoordelijk gestelde partijen niet berekend zijn op hun taak, dan zou tijdig besloten kunnen worden tot een koerswijziging.

Zwakke plekken in het natraject: onvoldoende impactstudies en (echte) ex-post evaluaties

Volgens de procedurebundel wordt – bij beëindiging van het project – door de teamleider eerst een 'eindrapport' geschreven over de behaalde resultaten, gevolgd door een 'eindverslag' door de beherende instantie. Tot slot schrijft het behandelende bureau een 'slotdocument'. Dit document bevat de resultaten van de 'ex-post beoordeling' van het beëindigde project door het behandelende bureau. De evaluatie vindt plaats op dezelfde aspecten als in de beoordelingsfase, dat wil zeggen dat de projectresultaten opnieuw worden beoordeeld in termen van doelgerichtheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en beheersbaarheid. 'Echte' ex-post evaluaties, dat wil zeggen evaluaties enkele jaren na de beëindiging van een project, blijven vrijwel altijd achterwege.

Voor zover door de 'Inspectie' in de loop van de tijd pogingen zijn ondernomen tot het uitvoeren van ex-post evaluaties (bijvoorbeeld met betrekking tot veeteelt, gezondheidszorg, voedselhulp en betalingsbalanshulp), blijken deze nauwelijks informatie op projectniveau te bevatten. Met de publikatie van het evaluatierapport *Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling* (IOV, mei 1991) is opnieuw gebleken dat over de werkelijke lange-termijneffecten weinig informatie bestaat. Ofschoon in dit rapport de 'duurzaamheid' van projecten wordt omschreven als 'de mate van continuïteit in de projectresultaten nadat een aanzienlijke mate van steun van een externe donor is beëindigd', beperkt de publikatie zich tot een opsomming van factoren die hierop van invloed 'kunnen' zijn. Voor zover er uitspraken worden gedaan over de mate waarin het sectorprogramma werkelijk heeft bijgedragen aan duurzame verbetering van de productie- en levensomstandigheden van de plattelandsbevolking, zijn deze niet zozeer op feiten gebaseerd, maar vooral op indrukken. Gezien het

geringe aantal afgesloten projecten dat in het evaluatie-onderzoek was opgenomen, legt het rapport vooral nadruk op de 'potentie tot duurzaamheid' van lopende projecten (IOV 1991, blz. 30).

Aangezien het Nederlandse ontwikkelingsbeleid gericht is op het realiseren van 'duurzame ontwikkeling', pleit ik ervoor dat niet alleen wordt gestreefd naar een duidelijk definitie van dit concept (het is namelijk niet duidelijk of wordt bedoeld op 'duurzaamheid van resultaten' of op de 'mate van milieuvriendelijkheid'), maar ook dat in projectevaluaties meer ruimte wordt ingebouwd voor het meten van lange-termijneffecten en (mogelijke) gevolgen voor toekomstige generaties. Op het moment dat volgens de projectcyclus het 'slotdocument' moet worden geschreven, kunnen meestal nog geen afspraken worden gedaan over 'duurzaamheid'.

Bovendien dient in de projectcyclus meer ruimte te worden gereserveerd voor echte - brede - 'impact studies', dat wil zeggen evaluaties waarin ook aandacht wordt besteed aan niet-bedoelde neveneffecten. Met de systematische verzameling van alle - bedoelde en onbedoelde - projectresultaten zal de kans op een meer succesvol beleid alleen maar worden vergroot.

Gebrek aan donorcoördinatie

Zelfs al zou het DGIS-beleid inzake projectbeoordeling worden geoptimaliseerd in de zin zoals hierboven werd aangegeven - versimpeling van het voortraject, versoepeling van de uitvoeringsfase, en meer 'nazorg' van projecten - dan nóg zouden veel projecten mislukken. Het succes van veel projecten wordt namelijk ook beperkt door de gebrekkige donorcoördinatie.

De houding van de belangrijkste donorlanden met betrekking tot de ontvangende landen wordt doorgaans gecoördineerd door intergouvernementele en consultatieve groepen (IOV 1991, blz. 30). Op de gewone jaarlijkse vergaderingen van deze organen worden, op grond van rapporten over de nationale economie en het overheidsbeleid, beslissingen genomen over de omvang van de hulp, gespecificeerd naar donor, en over de voorwaarden waaronder deze hulp wordt verleend. Veel minder coördinatie bestaat er echter tussen de donoren op het vlak van de concrete hulpverlening per economische sector en die per regio en type activiteiten. Ook is er onvoldoende uitwisseling van ervaringen over de aanpak en resultaten van de hulpverlening (IOV 1991, blz. 8).

UNDP (United Nations Development Programme) wordt geacht een coördinerende rol te vervullen, maar het komt meestal niet verder dan het opstellen van projectoverzichten - mede vanwege zijn (poli-

tieke) terughoudendheid ten opzichte van coördinatie bij donoren met uiteenlopende prioriteiten.

Coördinatie tussen gelijkgestemde donoren op deelreinen is het meest eenvoudig. Toch komt het nog steeds voor dat donoren activiteiten gaan ontplooiën op terreinen waar andere deze kort tevoren vanwege ongunstige ervaringen hebben gestaakt. Ernstiger is de situatie waarin donoren elkaar bestrijden via tegengesteld beleid: zo kan het voorkomen dat na jarenlange pogingen van Nederland om boeren te interesseren voor tuinbouw, andere donoren in hetzelfde gebied besluiten tot de introductie van melkvee, een koerswijziging die in veel gevallen met kapitaalvernietiging gepaard gaat.

De conclusie lijkt duidelijk: voor een meer effectief ontwikkelingsbeleid zouden de Nederlandse ontwikkelingsprojecten in de toekomst beter moeten worden afgestemd op de initiatieven van 'concurrerende donoren'. Niet alleen moet worden gestreefd naar een betere coördinatie in het voortraject en een gemeenschappelijk beleid inzake *monitoring* en evaluatie, tevens moet - meer dan nu gebeurt - een voortrekkersrol worden toegekend aan lokale ontwikkelingsautoriteiten. Het is te verwachten dat met minder geld betere resultaten zijn te behalen.

Tot slot

In dit artikel werd de aandacht gericht op het beoordelingsbeleid van het DGIS en de richtlijnen zoals opgenomen in de *Procedurebundel Ontwikkelingssamenwerking*. Samenvattend kunnen daarbij de volgende kritische kanttekeningen worden geplaatst:

- De huidige praktijk, waarbij vooral veel energie wordt gestoken in de voorbereiding van projecten en het ontwikkelen van nieuwe selectiecriteria, leidt niet noodzakelijk tot succesvollere ontwikkelingsprojecten. Het lijkt van meer belang dat er grotere duidelijkheid bestaat over beleidsprioriteiten, en dat de daarbij geldende randvoorwaarden duidelijker worden geformuleerd.

- Voor een effectiever ontwikkelingsbeleid is tevens nodig dat in de *monitoring* meer aandacht wordt besteed aan project-externe factoren; tot nu toe wordt te veel nadruk gelegd op de 'interne' projectbeoordeling, en te vaak verwezen naar de in het beoordelingsmemorandum en uitvoeringsdocument geformuleerde doelstellingen.

- Van groot belang is voorts dat reeds in een zeer vroeg stadium wordt begonnen met het overdragen van taken aan lokale organisaties. In het huidige systeem wordt aan de projectoverdracht veelal onvoldoende aandacht geschonken, wat de duurzaamheid van de projectresultaten niet ten goede komt.

- Wanneer DGIS werkelijk streeft naar het bereiken van 'duurzame ontwikkeling', zou het op zijn minst logisch zijn dat meer aandacht wordt besteed aan uitgebreide ex-post evaluaties van de projecten. De huidige projectcyclus zou, met andere woorden, moeten worden uitgebreid, zodat ook inzicht wordt verkregen in de lange-termijneffecten.

- Een laatste aanbeveling voor het realiseren van een effectiever ontwikkelingsbeleid betreft verbetering van de donor-coördinatie. In plaats van dat er sprake is van tegenstrijdig beleid en concurrentie tussen de donoren, zouden deze gezamenlijk moeten trachten het ontwikkelingsproces op een geïntegreerde wijze te stimuleren, zodanig dat onnodige kapitaalvernietiging wordt voorkomen.

Literatuur

DGIS (1991): *Raamnotitie projectcyclus*. Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking.

IOV (1991): *Evaluatierapport 'Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling'*.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde. Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking.

Kramer, J. H. (1983): 'Inspectie van ontwikkelingsactiviteiten', in: *Internationale Spectator*, xxxvii-3 (*Ontwikkelingsserie*, jaargang xviii, nr 1), maart, blz. 137-144.

Streefland, P. (1982): 'Het evalueren van ontwikkelingsprojecten', in: *Internationale Spectator*, xxxvi (*Ontwikkelingsserie*, jaargang xvi, nr. 4), december, blz. 696-705.

Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking (DVL-OS): *Toelichting bij de Begroting Ontwikkelingssamenwerking '92* (Samenvatting). September 1991.

Nieuwe Clingendael Publikatie

BUDAPEST VRAAGT MEER VEILIGHEID

Hongarije temidden van instabiliteit

M. van den Doel

Hongarije heeft met de andere Centraaleuropese landen gemeen dat het sinds de opheffing van het Warschau Pact vrij is het eigen veiligheidsbeleid te bepalen. Maar voor dit land geldt evenzeer als voor Polen en Tsjechoslowakije de keerzijde van deze medaille: het is in een veiligheidsvacuüm terecht gekomen. Daarbij heeft het ook te maken met de problemen die voortvloeien uit de omschakeling van een bevelsconomie naar een markteconomie. Belangrijk verschil met de andere landen in de regio is de homogene samenstelling van de bevolking (Hongarije kent nauwelijks een minderhedenproblematiek) en de relatieve economische voorsprong van Hongarije op zijn buurlanden. Het grootste gevaar voor Hongarije vormt bedreiging van de regionale stabiliteit.

Op gebied van defensie bevindt Hongarije zich in een penibele situatie. Geld voor implementatie van de nieuwe defensiedoctrine is er niet. Het huidige budget wordt voornamelijk besteed aan het instandhouden van het bestaande apparaat. Het materieel is verouderd en het luchtverdedigingssysteem ontoereikend. In geval van agressie kan Hongarije zich maar in beperkte mate zelf verdedigen. Voor zijn defensie is het land uiteindelijk op het Westen aangewezen.

Om integratie in het Westen te bevorderen, stabiliteit in de regio te vergroten en Hongarije daadwerkelijk te helpen stelt de auteur de volgende maatregelen voor:

- 1) afsluiten van bilaterale overeenkomsten met Westerse landen (o.a. begeleiding herstructurering strijdkrachten) en met nieuwe staten, (Oekraïne, Kroatië, Slovenië);
- 2) inschakelen Noordatlantische Samenwerkingraad (opvullen veiligheidsvacuüm; aanvullend op het CVSE-proces);
- 3) geven van militaire steun en adviezen (militaire steun in geval van calamiteit en gewapende agressie, onder strikte voorwaarden);
- 4) opzetten van een regionaal stelsel van vertrouwenwekkende maatregelen (uitbreiding 'Open Skies' overeenkomsten; vrije militaire zones en uitbreiding mogelijkheden tot verificatie CSE-akkoord onder 'group of State parties');
- 5) opzetten van een adoptieplan voor militaire hulp aan Centraaleuropese landen in NAVO-kader, uitgewerkt in bilaterale verdragen tussen NAVO-lidstaten en Centraaleuropese landen.

BUDAPEST VRAAGT MEER VEILIGHEID

Hongarije temidden van instabiliteit; door M. van den Doel

Clingendael Publikatie, februari 1992, Prijs: f 10,-

Verkrijgbaar bij Instituut Clingendael, Clingendael 7, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag.

Informatie: afdeling Voorlichting, tel. 070 - 3245384, tst. 211/212.

Ontwikkelingssamenwerking en institutionele versterking: lessen uit projecten in Indonesië

ALLERT VAN DEN HAM

Ontwikkelingssamenwerking zou een tijdelijke zaak moeten zijn. De praktijk leert echter anders. Tal van donoren hebben vele jaren lang via technische hulp getracht de levensomstandigheden van de bevolking in de ontwikkelingslanden te verbeteren. Maar de resultaten zijn veelal teleurstellend, de duurzaamheid van de geïntroduceerde vernieuwingen gering. Na beëindiging van het project herinnert alleen een stapel stoffige rapporten of een verlaten bouwwerk aan de aanwezigheid van de eertijds gewaardeerde buitenlandse deskundigen.

Vaak is de oorzaak van de beperkte duurzaamheid van de projectresultaten gelegen in het ontbreken van een effectief institutioneel draagvlak ter plekke. Institutionele versterking, gericht op een beter *management* van planning, organisatie en onderhoud, zou een centrale plaats in dienen te nemen in het ontwikkelingsdenken van de jaren '90. Het valt daarom op dat in het Nederlandse beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking het begrip duurzaamheid vrijwel alleen vanuit een ecologisch perspectief wordt benaderd. De ervaring leert dat meer aandacht voor institutionele ontwikkeling via training, kennisoverdracht en gezamenlijke verantwoordelijkheid zeker geen overbodige luxe is.

In dit artikel wordt in vogelvlucht de aandacht belicht voor institutionele versterking in drie door Nederland medegefinancierde projecten in Indonesië, die aangevuld zouden kunnen worden met vele andere voorbeelden. Een analyse van factoren die het resultaat van ontwikkelingsprojecten sterk bepalen leidt tot een pleidooi voor projectbenadering gericht op versterking van de lokale institutionele structuur.

Allert van den Ham studeerde Sociale Geografie van de Ontwikkelingslanden en is sinds 1984 werkzaam in Indonesië. Hij was verbonden aan de planbureaus van de provincies Aceh en West Java en werkt als adviseur in een streekontwikkelingsproject onder koffieboeren in Centraal Aceh. Hij dankt alle collega's en vrienden die hem in de loop der jaren in hun ervaringen lieten delen en daarmee het basismateriaal voor dit artikel aandroegen.

Institutional Development Assistance Project (IDAP, 1977-1986)

In 1976 ging het Institutional Development Assistance Project (IDAP) JTA-9a-21 van start.¹ Indonesische stafleden en drie Nederlandse adviseurs togen eendrachtig aan de slag. De Syiah Kuala ('UNSYIAH') universiteit in de provincie Aceh diende van beter onderbouwde onderwijsprogramma's te worden voorzien. UNSYIAH-docenten bezetten echter ook de top van het jonge en onervaren provinciale planbureau BAPPEDA. Steun aan de BAPPEDA verscheen dan ook al vrij snel in IDAP's werkplan. Daarmee veranderde ook de invalshoek van IDAP. Bij de universiteit ging het vooral om institutionele ontwikkeling: verbetering van het onderwijsprogramma, training van de staf. De samenwerking met het planbureau richtte zich – met instemming van 'Den Haag' – op een meer tastbaar resultaat: de ontwikkeling van een planningsmethodologie, de formulering van een ontwikkelingsplan voor de middellange termijn en de uitvoering van concrete projectvoorstellen. En waar het de kwaliteit van de lokale planners betrof waren de direct betrokkenen van mening dat die vanzelf wel zou tocnemen als Nederlandse en Indonesische projectmedewerkers gezamenlijk hun rapporten zouden schrijven.

In de loop der jaren raakte de universiteit, en daarmee ook de institutionele ontwikkeling, steeds verder uit zicht. Een studiebeurzenprogramma, de installatie van enkele laboratoria en materiële steun voor de bibliotheek moest de band met de officiële *counterpart* op peil houden.

Aan de BAPPEDA-kant kwam zelfs de beperkte aandacht voor kwaliteitsverhoging ook nog in het gedrang. In de praktijk maakte de ontwikkeling van een geschikte planningsmethodologie plaats voor het genereren van projectvoorstellen. Voor de financiering werd vooral naar Nederland gekeken.

Een Indonesisch-Nederlandse evaluatiemissie beoordeelde de kennisoverdracht aan de *counterpart* als mager. Niet onverwachts overigens, want de Indonesische collega's werden opgeslorpt door routinebezigheden en hadden nauwelijks tijd voor IDAP. Boven-

(1) Voor de geschiedenis van IDAP zie: F. van Steenberg en J. Veenstra, *The Actual and the Desired*, Banda Aceh, 1986.