

Schaarse hulp gelden

Evaluatie van ontwikkelingsactiviteiten

DR. A. KUYVENHOVEN*

De Nederlandse ontwikkelingshulp heeft, vergeleken met die van vele andere rijke landen, een relatief forse omvang. Relateert men de omvang van het Nederlandse hulpprogramma aan de behoefte aan middelen in ontwikkelingslanden, dan is de bijdrage van Nederland zeer bescheiden. In dit opzicht zijn hulp gelden uiterst schaars, zodat een zo effectief mogelijke besteding een belangrijke zaak is. Goede evaluatie van hulpverlening kan helpen de effectiviteit ervan te verhogen. In dit artikel worden evaluatiemethoden besproken die internationaal bij ontwikkelingssamenwerking worden toegepast. Naar de mening van de auteur verdient het aanbeveling de Nederlandse evaluatiemethodiek meer te laten aansluiten bij methoden die door verscheidene andere donoren reeds worden toegepast. Op deze wijze kan een beter onderbouwde en gekwantificeerde effectwaarneming plaatsvinden, die bovendien het vergelijken van evaluatiebevindingen mogelijk maakt.

Inleiding

Goed voorbereide projecten en programma's zijn van essentiële betekenis voor het realiseren van sociaal-economische ontwikkeling in landen van de derde wereld. Niet alleen komt door uitvoering van deze activiteiten ontwikkeling in feite tot stand, de wijze waarop toekomstige projecten en programma's worden geïdentificeerd, geselecteerd, vorm gegeven en uitgevoerd, bepaalt in hoge mate de aard en richting van het ontwikkelingsproces zelf.

Kenmerkend voor alle projecten en programma's is dat zij op een bepaalde wijze beogen bij te dragen aan verschillende ontwikkelingsdoelstellingen (d.w.z. *baten* genereren) en beslag leggen op doorgaans schaarse middelen (d.w.z. *kosten* met zich mee brengen). Aangezien de mate waarin dit het geval is per activiteit sterk uiteen kan lopen, zal goede voorbereiding onder meer een kritische beoordeling hiervan dienen in te houden. Met behulp van projectbeoordelingsmethoden als kosten-batenanalyse kan op systematische worden nagegaan welke projecten of programma's verwacht kunnen worden het doelmatigst bij te dragen tot het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen gegeven de daarvoor beschikbare middelen.

Voor alle landen geldt dat het fundamentele economische probleem bestaat uit het verdelen van schaarse middelen (arbeid, scholing, kapitaal, land, natuurlijke hulpbronnen, organisatievermogen) over verschillende toepassingsmogelijkheden. Een soortgelijk probleem bestaat voor alle instellingen die financiële of andere middelen tot hun beschikking hebben om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken. Zo zullen die instellingen die speciaal belast zijn met ontwikkelingssamenwerking geïnteresseerd zijn in beoordelingsmethoden met behulp waarvan aangegeven kan worden welke projecten of programma's op het terrein van ontwikkelingssamenwerking een zo hoog mogelijk resultaat opleveren. Resultaat in de zin van een zo groot mogelijk netto bijdrage aan beleidsdoelstellingen van het ontwikkelingsland waarin de beschikbare fondsen worden besteed (1, 2).

Deze laatste formulering houdt overigens in dat verondersteld wordt dat een donor het in grote lijnen eens is met het beleid van het betreffende ontwikkelingsland. Het hoeft echter niet zo te zijn dat beide landen dezelfde waardering hebben voor of dezelfde prioriteit verlenen aan verschillende ontwikkelingsdoelstellingen. Verschillen in voorkeur kunnen tot uitdrukking worden gebracht bij de beoordeling van projecten en programma's; op deze wijze kan dan ook de selectie van activiteiten worden beïnvloed.

Waarom evaluatie?

Gesteld dat projecten en programma's op een juiste wijze zijn voorbereid en met redelijk succes zijn uitgevoerd, heeft het dan

wel zin deze activiteiten aan een beoordeling achteraf te onderwerpen? Onder goede voorbereiding wordt hier verstaan dat projecten overeenkomstig gangbare procedures zijn geïdentificeerd en geselecteerd, naar algemeen aanvaardbare normen zijn ontworpen en gespecificeerd, dat alternatieve oplossingen in beschouwing zijn genomen en afgewogen, en dat bij de uiteindelijke beoordeling met alle relevante aspecten rekening is gehouden. Een geslaagde implementatie houdt onder meer in dat de juiste procedures in acht zijn genomen bij onderhandelingen en aanbesteding c.q. aanschaf van middelen, dat de supervisie toereikend was om erop toe te zien dat de activiteiten werden uitgevoerd volgens plan, dan wel dat noodzakelijke wijzigingen hierin tijdig werden doorgevoerd, en dat de algemene voortgang en het bereiken van geplande resultaten zorgvuldig is bijgehouden via een systeem van monitoring.

Ook al is aan de hierboven genoemde voorwaarden voldaan, dan is daarmee nog geen inzicht verkregen in de feitelijke werking van een project of programma op basis van ervaring die met de betreffende activiteit is opgedaan. Zorgvuldige voortgangscijfers tijdens de implementatie van projecten en programma's zal in principe een nauwkeurig beeld kunnen geven van afwijkingen tussen begrote en gerealiseerde kosten. Een soortgelijk inzicht in de mate waarin verwachte baten zijn gerealiseerd kan daarentegen in de meeste gevallen pas na afloop van de gebruikelijke implementatieperiode worden verworven, en vergt daarom in het algemeen een afzonderlijk onderzoek. Een zodanig onderzoek ligt voor de hand daar waar de realisering van baten in sterke mate afhankelijk is van veranderingen in attitudes, institutionele factoren en beleid (zoals bij gezondheidsprogramma's, plattelandsontwikkelingsprojecten, introductie van nieuwe landbouwmethoden en technieken), maar is, naar de ervaring

* Hoofd van de afdeling Balanced International Growth van het Nederlands Economisch Instituut en wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Door het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn zulke beoordelingsmethoden onlangs gepubliceerd in: Arie Kuyvenhoven en L.B.M. Mennes, *Guidelines for project appraisal. An introduction to the principles of financial, economic and social cost-benefit analysis for developing countries*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985. Verscheidene bilaterale en multilaterale donoren passen deze beoordelingsmethodiek reeds geruime tijd toe.

2) Voor Nederland zijn methoden en technieken voor beleidsvoorbereidende analyse bij de rijksoverheid beschreven in: *Evaluatiemethoden, een introductie*, Rapport van de afdeling Beleidsanalyse van het Ministerie van Financiën, 2e geheel herziene druk, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.

leert, niet minder zinvol voor die activiteiten waarbij de realisering van baten in sterkere mate afhankelijk lijkt van technische factoren en (nationale en internationale) marktontwikkelingen (zoals bij grootschalige landbouw, industrie, infrastructuur). Kennis over de wijze waarop projecten en programma's functioneren, welke effecten ze hebben, en hoe de feitelijke baten tot stand zijn gekomen, zal dus doorgaans via speciaal evaluatieonderzoek verkregen moeten worden.

Het is gebruikelijk bij evaluatie een drietal typen onderzoek te onderscheiden:

- a. effectiviteitsonderzoek: in welke mate zijn de doelstellingen van de activiteit bereikt, d.w.z. de verwachte baten gerealiseerd;
- b. doelmatigheidsonderzoek: staan de behaalde resultaten (baten) in een redelijke verhouding tot de gemaakte kosten;
- c. „impact”-onderzoek: wat zijn de lange-termijneffecten van de activiteit voor alle belanghebbenden, en welke beleidsimplicaties kunnen hieraan worden verbonden? Effecten zijn hier in brede zin bedoeld en omvatten naast directe effecten ook „linkage”- of indirecte produktie-effecten, „multiplier”- of secundaire effecten, prijseffecten en externe effecten.

In de praktijk is het onderscheid tussen effectiviteits- en doelmatigheidsonderzoek enerzijds, en „impact”-onderzoek anderzijds niet altijd even duidelijk omdat hierbij van gedeeltelijk overlappend onderzoek sprake is. Wel is „impact”-evaluatie doorgaans grondiger en tijdrovender, en kan er bij andere evaluaties veelal met eenvoudiger vormen van onderzoek worden volstaan.

Uit het bovenstaande zal duidelijk zijn dat systematische evaluatie onontbeerlijk is voor de beantwoording van welbekende en regelmatig terugkerende vragen over ontwikkelingsinspanningen: zijn de activiteiten ten goede gekomen aan diegenen voor wie ze bedoeld waren, en in welke mate? Hoe is succes tot stand gekomen en kan het herhaald worden? Waarom zijn er zoveel tegenvallende resultaten en mislukkingen, en hadden die voorzien kunnen worden? Waren doelstellingen achteraf niet onrealistisch? Waren uitvoeringen berekend voor hun taak? Voerde het ontvangende land een beleid dat consistent was met de project- of programmadoelstellingen?

Bij deze vragen moet overigens worden bedacht dat in de meeste ontwikkelingslanden voorspelling van kosten en baten aan grote onzekerheid onderhevig is. Ofschoon de inzichten in het ontwikkelingsproces de afgelopen decennia aanmerkelijk zijn toegenomen, blijft het schatten van effecten die voor een groot deel het gevolg zijn van veranderingsprocessen vaak zeer problematisch. Daarbij komt dat in veel ontwikkelingslanden planning van projecten niet het sterkste onderdeel van algemene beleidsvoorbereiding pleegt te zijn, deels omdat lokale deskundigheid en ervaring met betrekking tot goede projectvoorbereiding veelal ontbreken 3). Onder die omstandigheden is verbetering van de voorbereidingscapaciteit vanzelfsprekend een eerste prioriteit, maar zal tevens de noodzaak tot evaluatie des te meer klemmen omdat kennis over de te verwachten effecten ontbreekt of onrealistisch is.

In veel donorlanden vormt de publieke opinie een belangrijke factor in de meningsvorming over besteding van ontwikkelingsfondsen. Misstanden vinden gemakkelijk hun weg naar de publiekheid en de Wereldbank concludeert waarschijnlijk niet ten onrechte dat de „frustrations of development assistance ministers who find themselves unable to respond to parliamentary questions about effectiveness must be profound. Disappointment and occasional failure in development are inevitable. But if such cases are not to dominate and thereby distort all perceptions of the effectiveness and management of development assistance, they must be seen in context” 4). Regelmatige evaluatie van opgedane ervaringen en terugkoppeling naar beleids- en activiteitenvoorbereiding verschafft die context.

Begrippen en definities

Naast evaluatie worden begrippen als beoordeling, monitoring, controle en inspectie gehanteerd, die deels een soortgelijke, deels echter een andere betekenis hebben dan wat hier onder evaluatie wordt verstaan. Het lijkt daarom goed de verschillende be-

grippen te definiëren en afwijkend gebruik op voorhand te signaleren.

Beoordeling („appraisal”) van projecten en programma's vindt plaats voordat een beslissing over verdere uitvoering wordt genomen, en is noodzakelijkerwijs gebaseerd op analyse *ex ante*. Worden activiteiten goedgekeurd en ondernomen dan zullen als regel tijdens de implementatiefase een aantal toezichthoudende en controlerende functies worden uitgevoerd. **Supervisie** of **monitoring** (voortgangscntrole) heeft ten doel erop toe te zien dat uitvoering van activiteiten effectief, doelmatig en volgens plan geschiedt. **Controle** („audit”) behelst het normale toezicht op financieel beheer van activiteiten in termen van juistheid en rechtmatigheid bij de besteding van fondsen. Bij overheidsmiddelen zal **interne controle** onder de verantwoordelijkheid van de Comptabele van een ministerie vallen, bij **externe controle** onder die van de Algemene Rekenkamer. Zijn activiteiten eenmaal voltooid, dan zal **evaluatie** op basis van analyse *ex post* kunnen aangeven in welke mate de verwachtingen, zoals die bij de oorspronkelijke beoordeling bestonden, zijn gerealiseerd.

Bij een aantal donoren, met name bij USAID, maar ook in Nederland, overheerst de opvatting dat evaluatie een min of meer permanente functie van intern project- en programmabeheer dient te zijn. Bij activiteiten met een lange implementatieperiode (zoals bij technische-hulpprojecten) kan dit zinvol zijn, hoewel evaluatie dan in feite met supervisie en monitoring samenvalt. Om in die gevallen toch het externe karakter dat evaluatie kenmerkt te behouden, is de figuur van de *tussentijdse* evaluatie geïntroduceerd. Op grond van een voorlopige afweging van resultaten en inspanningen kan dan tot eventuele bijstelling van activiteiten worden besloten.

Het feit dat aan veel uitgaven het bereiken van speciale doelstellingen ten grondslag ligt, heeft het besef doen groeien dat conventionele „audit”, met zijn nadruk op kostencontrole, noodzakelijkerwijs te kort schiet waar het gaat om een totaalbeoordeling van projecten en programma's. Naast „traditionale audit” heeft zich dan ook „performance audit” of „value for money audit” ontwikkeld, waarbij naast gemaakte kosten ook baten worden getoetst 5). Deze verbreding van taakopvatting van in het bijzonder Algemene Rekenkamers leidt er in de praktijk toe dat evaluatie en „performance auditing” in feite voor dezelfde activiteit staan.

In een aantal gevallen zal het spraakgebruik kunnen afwijken van de hier gegeven begripsomschrijvingen. Zo wordt in Nederland door het Ministerie van Financiën zowel de beoordeling van activiteiten en beleid *ex ante* als de evaluatie van afgesloten activiteiten en bestaand beleid *ex post* met de uitdrukking evaluatie aangeduid 6). Het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kent de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV), die, krachtens haar taakomschrijving, typisch met de externe evaluatie van projecten en programma's is belast 7). Aansluitend bij de bestaande conventies wordt daarbij externe „inspectie” zorgvuldig onderscheiden van interne „evaluatie”, een activiteit die volgens de hier gehanteerde definities eerder met monitoring of tussentijdse evaluatie zou worden aangeduid.

Methodiek

Qua methode wijkt evaluatie niet in sterke mate van beoorde-

3) Voor een meer uitvoerige beschouwing hierover, zie: Ian M.D. Little, *Economic development. Theory, policy and international relations*, Basic Books, New York, 1982, deel III.

4) ODA, *The evaluation of aid projects and programmes*, HMSO, Londen, 1984, blz. 98.

5) De rationale van „performance auditing” laat zich treffend illustreren aan de uitspraak dat, waar het aannemen van steekpenningen is af te keuren, het niet nakomen van de daarmee aangelegene verplichtingen meer te betreuren valt. Toenemende zorg over de effectiviteit van veel groot-scheepse overheidsprogramma's en teleurstellende ontwikkelingsresultaten in een aantal landen lijken de achterliggende redenen voor de snel groeiende belangstelling voor „performance auditing” te zijn.

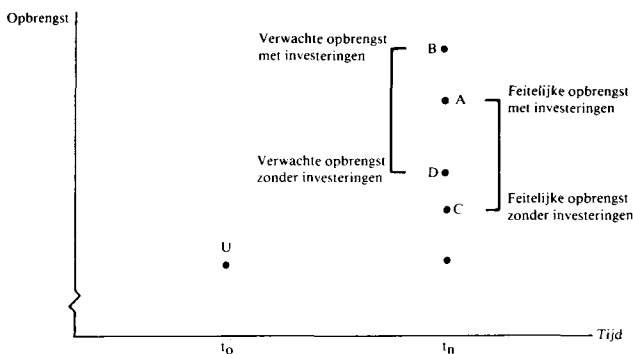
6) Vgl. voetnoten 2 en 8.

7) Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Profiel*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, juni 1982.

lingsonderzoek af. Een beoordelingsmethode als kosten-batenanalyse kan bij voorbeeld zonder al te grote problemen zowel *ex ante* als *ex post* op dezelfde activiteit worden toegepast. Onderzoektechnisch doen zich meer verschillen voor. Ligt bij beoordeling de nadruk op het zo betrouwbaar mogelijk schatten van effecten en prijsontwikkelingen en het formuleren van uitvoeringsvoorwaarden, bij evaluatie gaat het om het zo juist mogelijk waarnemen, vaststellen en waarderen van alle relevante effecten. Vervolgens worden deze uitkomsten vergeleken met de oorspronkelijke schattingen; verschillen worden toegerekend aan specifieke verklarende factoren van technische, sociaal-economische, institutionele en organisatorische aard.

In Nederland is een aantal benaderingen voor de evaluatie van projecten en programma's onlangs door het Ministerie van Financiën samengevat (8). Aansluitend bij de daarin gebezigde terminologie kan de kern van deze benaderingen aan het volgende voorbeeld worden geïllustreerd. Ter verbetering van een bestaand irrigatiesysteem wordt voorgesteld extra voorraadbassins aan te leggen (opdat langer gepompt kan worden), distributiekanaalen beter uit te lijnen (waardoor minder water wegsijpelt), en het netwerk van kanalen uit te breiden (zodat het beschikbare water beter kan worden benut). Met deze extra investeringen wordt een aanzienlijke verhoging van de opbrengst van tarwe en rijst nagestreefd. Na enige jaren wordt het project geëvalueerd; de resultaten van de opbrengstenanalyse zijn samengevat in de volgende figuur.

Figuur. Evaluatiegegevens opbrengstenanalyse



Verklaring van de symbolen:

- t_0 = moment waarop met de investering een begin wordt gemaakt;
- t_n = moment van onderzoek gedurende de periode waarin de hogere opbrengsten zijn gerealiseerd;
- U = oorspronkelijke opbrengst in jaar t_0 (uitgangssituatie = 100);
- A = feitelijk gerealiseerde opbrengst in jaar t_n (ex post „met“-situatie = 145);
- B = verwachte opbrengst in jaar t_n (ex ante „met“-situatie = 160);
- C = toegerekende feitelijke opbrengst in jaar t_n zonder dat de betreffende investering had plaatsgevonden (ex post „zonder“-situatie = 115);
- D = verwachte opbrengst in jaar t_n zonder dat de betreffende investering had plaatsgevonden (ex ante „zonder“-situatie = 125).

De eenvoudigste wijze van evaluatieonderzoek in dit voorbeeld is de *situatie-analyse*. Hierbij wordt de feitelijke opbrengst (A = 145) gerelateerd aan die in de uitgangssituatie (U = 100); het verschil, d.w.z. de feitelijke opbrengstverandering (A - U = 45), wordt toegeschreven aan de investering. Deze benadering is uiteraard alleen geldig als de geconstateerde verandering geheel en al voor rekening van de betreffende investering komt, en niet mede het gevolg is van andere factoren. Mocht dit wel het geval zijn, dan zal via een *effectenanalyse* getracht moeten worden de specifieke bijdrage van de investering aan de opbrengstverandering te isoleren. Dit kan in principe gebeuren door een schatting van de opbrengst te maken in de situatie die zou zijn ontstaan als de investering achterwege was gebleven (C = 115). Een schatting van deze z.g. „0-situatie“ kan bij voorbeeld door trendextrapolatie, waarneming in een controlegebied, of modelvoorspelling worden verkregen. Het feitelijke, zij het toegerekende effect van de investering bedraagt nu A - C = 30.

Ligt bij situatie-analyse het accent op een „voor en na“-benadering, bij effectenanalyse wordt steeds van een „met en zon-

der“-situatie uitgegaan. Waar een verandering het gevolg van verscheidene factoren kan zijn, is effectenanalyse in het algemeen te prefereren als men de bijdrage van een specifieke factor wenst te bepalen. In geen van beide benaderingen wordt echter rekening gehouden met van te voren geformuleerde doelstellingen of verwachtingen. Aangezien beoordeling doorgaans op basis hiervan heeft plaatsgevonden, zijn doelstellingen of verwachtingen een voor de hand liggend vergelijkingspunt waaraan de feitelijke uitkomsten kunnen worden getoetst.

Zo kan bij de voorbereiding van het irrigatieverbeteringsproject de verwachting zijn uitgesproken dat, rekening houdend met alle factoren, de opbrengst over n jaren met in totaal 60% zal stijgen (B = 160). Wordt de feitelijk geconstateerde opbrengstverandering ten opzichte van de uitgangssituatie (A - U = 45) gerelateerd aan de gewenste of verwachte opbrengstverandering ten opzichte van die zelfde uitgangssituatie (B - U = 60), dan is sprake van *doelbereikingsanalyse*. In dit voorbeeld is 75% van de opbrengstverhoging gerealiseerd en zal via nader onderzoek inzicht moeten worden verkregen in de mogelijke knelpunten die een hogere mate van doelbereiking in de weg hebben gestaan.

Is op voorhand aannemelijk dat de opbrengstverandering niet uitsluitend het effect is van de betreffende investering, dan zullen feitelijke (A = 145) en verwachte opbrengst (B = 160) met de betreffende investering vergeleken moeten worden met de respectievelijk achteraf (C = 115) en vooraf (D = 125) geschatte opbrengst *zonder* de beoogde irrigatieverbetering. Deze confrontatie van feitelijke effecten (A - C = 30), toegerekend aan de betreffende investering, met de verwachte effecten (B - D = 35) staat bekend als *effectiviteitsanalyse*. Vooropgesteld dat de „0-situatie“ in redelijke mate zowel *ex ante* (D) als *ex post* (C) kan worden bepaald, geeft deze benadering de meest complete maatstaf voor de effectiviteit van een bepaalde activiteit. Toegepast op het voorbeeld blijkt dat van de met de investering beoogde opbrengsteffecten 86% is gehaald.

Bij evaluatieonderzoek is naast *doeltreffendheid* ook *doelmatigheid* een belangrijk toetsingscriterium. Aannemend dat bij de beoordeling door middel van kosten-batenanalyse of kostenvergelijkende analyse reeds een algemeen inzicht is verkregen in de verwachte doelmatigheid waarmee middelen worden aangewend, zullen bij evaluatie de feitelijke en verwachte kosten (baten) niet alleen onderling maar ook in relatie tot de baten (kosten) worden geanalyseerd. Tegenvallende resultaten kunnen daarbij in het algemeen in een vijftal categorieën worden ingedeeld:

- kostenoverschrijdingen bij de investering (zowel naar prijs als naar volume);
- vertragingen tijdens de bouw (met als gevolg hogere kosten en uitstel van opbrengsten);
- vertraging in het berekenen van geplande opbrengsten tijdens de operatieperiode;
- hogere lopende kosten dan voorzien;
- lagere uiteindelijke opbrengsten (zowel naar prijs als naar volume).

Zorgvuldige evaluatie zal het relatieve belang van elk van deze vijf componenten kunnen aangeven. Zijn op deze wijze de belangrijkste mee- en tegenvallers bekend, dan zal verdere analyse moeten uitwijzen welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen, en welke maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen (9).

Ervaringen met evaluaties: de Wereldbank.

Sinds de jaren zeventig worden in toenemende mate door een aantal multilaterale en bilaterale donoren ontwikkelingsactivi-

8) *Heeft beleid effect? Vier benaderingen voor evaluatie van bestaand beleid*, Rapport van de afdeling Beleidsanalyse van het Ministerie van Financiën, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.

9) De hier voorgestelde evaluatiemethodiek is met succes toegepast bij de opzet van een systeem van „performance auditing“ door de Algemene Rekenkamer in Pakistan. Met Nederlandse technische hulp is deze methodiek door prof. dr. J.A. Bottomley nader uitgewerkt in: Department of the Auditor General of Pakistan, *Performance audit guidelines, Vol. I, Measuring performance*, Vanguard Books, Lahore, 1984.

teiten systematisch geëvalueerd ter verbetering van de effectiviteit en kwaliteit van hun hulpprogramma's. Met dit doel zijn door vrijwel alle donororganisaties speciale evaluatieafdelingen in het leven geroepen. Dienen deze afdelingen enerzijds met de grootst mogelijke onafhankelijkheid te kunnen opereren, anderzijds is het van essentieel belang dat de resultaten van evaluatieonderzoek binnen de organisatie doeltreffend worden teruggekoppeld, zodat bij het opstellen van nieuwe projecten en programma's met evaluatiebevindingen rekening kan worden gehouden.

Tot nu toe is de meeste ervaring met de evaluatie van ontwikkelingsactiviteiten ongetwijfeld opgedaan door de Wereldbank. Tijdens de uitvoering van door de Bank gefinancierde projecten worden deze grondig gesuperviseerd (één vijfde van de tijd van de operationele staf is hiermee gemoeid), bevindingen worden vastgelegd en na voltooiing van het project verwerkt in een „project completion report”. Op basis van deze rapporten wordt enige tijd daarna ongeveer 60 procent van alle projecten aan een afzonderlijke evaluatie onderworpen door een onafhankelijk „Operations Evaluation Department” (met een stafomvang van ongeveer 3 procent van de operationele staf). In de helft van de gevallen wordt hierbij het project opnieuw bezocht. De resultaten van de evaluatie worden vastgelegd in een „project performance audit memorandum”. Jaarlijks wordt een vergelijkende studie op basis van de in het afgelopen jaar voltooide zowel als geëvalueerde projecten gepubliceerd waarin de belangrijkste resultaten naar sector en aandachtsgebied zijn vermeld 10).

Door het „Operations Evaluation Department” worden tevens speciale „impact”-studies uitgevoerd; hiertoe wordt vijf tot zeven jaar na voltooiing een aantal projecten opnieuw onderzocht. Vanwege de tijd die met deze studies is gemoeid is hiervan tot nu toe slechts een beperkt aantal uitgevoerd, onder meer op het gebied van landbouwvoorlichting, waterbeheer in irrigatieprojecten, plattelandsonwikkeling in Afrika, en onderwijzen.

Op basis van de evaluatie van meer dan 800 door de Bank gefinancierde projecten en programma's kunnen onder meer de volgende conclusies worden getrokken:

- ruim 90 procent van deze projecten kan in die zin gunstig worden beoordeeld dat ten minste een interne rentevoet van 10 procent is behaald. Vergeleken met het geschatte rendement bij beoordeling geeft die bij evaluatie in het algemeen een gemiddelde daling met 4 tot 6 procentpunten te zien. De verklaring voor dit door de Bank niet ongunstig beoordeelde resultaat ligt deels in het feit dat de Bank slechts de betere projecten financiert, deels ook in het nauwgezette toezicht dat daarop wordt uitgeoefend. Ruim 60 procent van de projecten veranderde van opzet tijdens de uitvoering;
- als belangrijkste redenen voor tegenvallende resultaten worden genoemd: a. zwak management met als gevolg kostenoverschrijdingen, vertragingen en lagere opbrengsten; b. veranderingen in politiek en economisch beleid; c. onvoldoende deelname door het ontvangende land aan de voorbereiding, leidend tot misverstanden over projectdoelstellingen en aanpak van de Bank; en d. tekortschietende voorbereiding, inclusief ontwerpfouten;
- het is naar de mening van de Bank zinvol projecten waarbij het gedragpatroon van mensen een belangrijke rol speelt op een speciale wijze te begeleiden door middel van intensieve monitoring en interne evaluatie (b.v. bij geboortebepelings- en gezondheidsprogramma's). Naast doeltreffendheid en doelmatigheid besteedt de Bank tevens grote aandacht aan institutionele factoren en aan de vraag aan wie de baten in feite ten goede zijn gekomen.

Behalve algemene resultaten geeft de Bank tevens uitvoerige evaluatiebevindingen voor specifieke sectoren. Projecten en programma's in de landbouwsector 11) realiseren bij voorbeeld een gemiddeld rendement bij evaluatie van 20 procent. Krediet- en irrigatieprogramma's, met name kleinschalige grondwaterprojecten, geven daarbij de beste resultaten te zien, maar ook rurale ontwikkelingsprojecten, gericht op kleine boeren en de armer plattelandsbevolking, blijken bij evaluatie op een alleszins bevredigend rendement van 17 procent uit te kunnen komen. Tegenvallende resultaten komen met name door a. vertragingen bij de uitvoering, b. toepassing van te geavanceerde landbouwmethoden of te snelle invoering van vernieuwingen, c. onvoldoende voorlichting, d. onbekendheid met sociale omgevingsfactoren, e. zwakke administratieve structuren, f. tekortschietend sectorbeleid ten aanzien van producentenprijzen en belastingheffin-

gen, en g. slechte projectanalyse *ex ante*.

Ervaringen van andere donoren

Naast multilaterale organisaties als de Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken, gespecialiseerde VN-organisaties en de DAC Expert Group on Aid Evaluation van de OECD, spelen bilaterale donoren een belangrijke rol bij de evaluatie van projecten en programma's. USAID (Verenigde Staten) en CIDA (Canada) kennen reeds lang een intern evaluatiesysteem gebaseerd op de z.g. „logical framework”-benadering van projectorganisatie. Hierbij ligt de nadruk op strak geformuleerde (en zo mogelijk gekwantificeerde) doelstellingen, weldoordachte voorwaarden voor het slagen van een activiteit, en het opstellen en toepassen van operationele indicatoren voor het meten van succes in het bereiken van de doelstellingen.

Onlangs heeft ODA (Verenigd Koninkrijk) uitvoerig verslag gedaan van haar bevindingen met betrekking tot de evaluatie van door haar gefinancierde projecten en programma's 12). Organisatie en inhoud van evaluatieonderzoek, terugkoppeling van resultaten binnen ODA, en methodische aspecten van evaluatie worden onder meer besproken. Voor een aantal sectoren zijn de resultaten van uitgevoerde evaluaties samengevat; de eveneens opgenomen discussies benadrukken nog eens dat dit type onderzoek tevens een belangrijke bijdrage kan leveren tot beter inzicht in het feitelijk functioneren van belangrijke sectoren in landen met een uiteenlopend ontwikkelingsniveau. Interessant in deze studie is de poging tot evaluatie van programmahulp in de vorm van betalingsbalanssteun. ODA concludeert onder meer dat, voor korte-termijnbetalingsbalanshulp, deze steun in eerste instantie gericht dient te zijn op het handhaven van de bezettingsgraad van bestaande productiecapaciteit, en derhalve geen investeringsleveranties dient te omvatten. Voor steun op langere termijn wordt, mede om administratieve redenen, sectorconcentratie aangeraden, toepassing van normale investeringsselectiecriteria, en combinatie met technische hulp.

Nederlandse ervaringen. Conclusies

Met een budget voor ontwikkelings samenwerking van ruim boven de f. 4 mrd., waarvan bijna f. 1,4 mrd. voor bilaterale projecten en programma's, heeft Nederland een relatief omvangrijk hulpverleningsprogramma. De snelle groei van dit programma in de jaren zeventig, met de daarmee gepaard gaande problemen van bestedingsdwang en kwaliteitsbeheersing, vormden in 1977 aanleiding tot de oprichting van de eerder genoemde Inspectie Ontwikkelings samenwerking te Velde (IOV). Sinds enkele jaren verricht de IOV op uitgebreide schaal evaluaties met als doel betere besteding van bilaterale ontwikkelingsfondsen en verbetering van beleidsvorming en -uitvoering door terugkoppeling van evaluatiebevindingen. Inspectierapporten zijn niet openbaar; wel wordt er naar gestreefd algemene resultaten per land, sector en thema te publiceren 13).

Naast de IOV ziet de Algemene Rekenkamer toe op de wijze waarop ontwikkelings gelden worden besteed. Jaarlijks worden hiertoe enige onderzoeken op eigen initiatief ondernomen. Zo werd voor het *Verslag 1984* de betekenis van de International Finance Corporation, waaraan Nederland bijdraagt, in grote lijnen nagegaan, werd een onderzoek ingesteld naar vooruitbetaalde betalingsbalanssteun aan Jamaica in de periode 1978 - 1980 ten bedrage van f. 100 mln., en werd het kunstmesthulp programma aan India (ruim f. 600 mln. gedurende de periode 1979 - 1983) doorgelicht. De vernietigende kritiek op het Nederlandse hulpbeleid ten aanzien van Suriname in het *Verslag 1982* trok grote aandacht en leidde tot uitvoerige discussies.

De opzet en werkwijze die bij de evaluatie van Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten door de IOV wordt gevolgd zijn on-

10) *Annual report on operations evaluation en Annual review of project performance audit results.*

11) Samengevat in: J. Price Gittinger, *Economic analysis of agricultural projects*, tweede editie, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982.

12) ODA, op.cit.

13) Zie: IOV, *Nederlandse drinkwateractiviteiten aangegaan in de periode 1975 - 1980*, Rapport no. 154/S-1, Ministerie van Buitenlandse Zaken, juni 1983; en IOV, *Globale evaluatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelings samenwerking*, Rapport no. 168/A-1, Ministerie van Buitenlandse Zaken, april 1984.

langs als volgt gekenschetst 14): „Evalueren, onverschillig of het intern dan wel extern gebeurt, is waarde bepalen. Het veronderstelt een methode van vragen stellen en antwoorden zoeken, maar ook een methode iets meer met de antwoorden te doen ... de evaluator moet vervolgens vaststellen welk positief of negatief gewicht elk afzonderlijk antwoord, gezien vanuit de samenhang, heeft, en welk positief of negatief gewicht het gehele complex van antwoorden heeft in verhouding tot het soortelijk gewicht van het gehele object van onderzoek. Veel evaluatoren voeren deze weging min of meer „op de hand” uit. Ook de Inspectie is in haar aanlooptijd op die manier te werk gegaan, maar ze probeert thans haar bevindingen naar vermogen nauwkeurig aan normen te toetsen. Vrijwel vanaf het begin van haar bestaan heeft zij drie hoofdnormen gesteld, namelijk beleidsmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.” 15).

Sluiten de drie genoemde criteria redelijk aan bij wat elders gebruikelijk is, nadere uitwerking wekt de indruk dat de hiermee verkregen resultaten van evaluatie in hoge mate op kwalitatieve oordeelsvorming berusten 16). De daarbij gevolgde werkwijze legt grote nadruk op beleidsmatige, organisatorische, institutionele en procedurele factoren, die, naar het oordeel van de IOV, tot aan het begin van de jaren tachtig de doelmatigheid van projecten en programma's in sterke mate nadelig hebben beïnvloed 17). Wat bij deze aanpak echter wordt gemist is een onderbouwde oordeelsvorming over de meer technische, financiële en sociaal-economische aspecten van de betreffende activiteiten. De relatieve onderbelichting van deze factoren brengt het niet onaanzienlijke risico met zich mee, dat bij terugkoppeling van evaluatieresultaten het effect op de kwaliteitsverbetering van de hulp beperkt blijft.

Relateert men de omvang van het Nederlandse hulpprogramma aan de werkelijke behoefte aan middelen in ontwikkelingslanden waarmee relaties worden onderhouden, dan kan de bijdrage hierin door Nederland in de meeste gevallen slechts bescheiden zijn. In dit opzicht zijn beschikbare hulpfondsen schaars en dient de besteding zo effectief mogelijk te zijn. Gezien de mate waarin evaluatie tot betere aanwending van middelen kan bijdragen, verdient het aanbeveling op inhoud en organisatie ervan zorgvuldig toe te zien. Worden de hier, noodzakelijker-

wijs kort, geschetste ervaringen met evaluatie van Nederlandse hulpactiviteiten vergeleken met overeenkomstige ervaringen elders, dan kunnen daaruit de volgende voorlopige conclusies worden getrokken.

Met behoud van de sterke punten in de huidige evaluatiemethodiek verdient het aanbeveling meer aan te sluiten bij de hiervoor beschreven en reeds door een aantal andere donoren toegepaste methoden van evaluatieonderzoek. Op deze wijze zal strakker onderbouwde en gekwantificeerde effectwaarneming kunnen plaatsvinden, op grond waarvan generalisatie van evaluatiebevindingen systematisch kan worden nagestreefd. Met inachtneming van de gewenste betrouwbaarheid zullen de resultaten van evaluaties, bij voorkeur per sector of thema gegroepeerd, op korte termijn voor geïnteresseerden beschikbaar moeten zijn. Een goede aanzet hiertoe vormt het niet lang geleden uitgebrachte sectorrapport over drinkwater. Wel zou er daarbij naar gestreefd kunnen worden de reeds aanwezige sectorervaring bij overeenkomstige instellingen op te nemen 18) en de eigen bevindingen daaraan mede te toetsen.

A. Kuyvenhoven

14) Zie: J.H. Kramer, Inspectie van ontwikkelingsactiviteiten, *Internationale Spectator*, maart 1983, blz. 137 – 144. Het artikel is een uiteenzetting van de Nederlandse evaluatiepraktijk door de Chef van de Inspectie en sluit gedeeltelijk aan bij een eerdere bijdrage van P.W. Streefland, Het evalueren van ontwikkelingsprojecten, *Internationale Spectator*, december 1982, blz. 697 – 705.

15) J.H. Kramer, op.cit., blz. 142 – 143.

16) Letterlijk wordt gesteld: „Grotere precisie kan worden bereikt in projecten die een meetbaar doel hebben en die zich derhalve gemakkelijker lenen tot kwantificatie: zoveel meer gierst geproduceerd, werkgelegenheid met zoveel arbeidsplaatsen toegenomen, kindersterfte voor zoveel procent teruggedrongen. Dat deze kwantificatie een partiële en mogelijk misleidende uitdrukking is van de werkelijke waarde van het project, is evident,”; J.H. Kramer, op.cit., blz. 143.

17) IOV, *Globale evaluatie*, op.cit., blz. 27 – 28.

18) Zulke ervaringen zijn bij voorbeeld verwerkt in G.A. Bridger en J.T. Winpenny, *Planning development projects*, ODA, HMSO, Londen, 1983.