

rapport en advies inzake

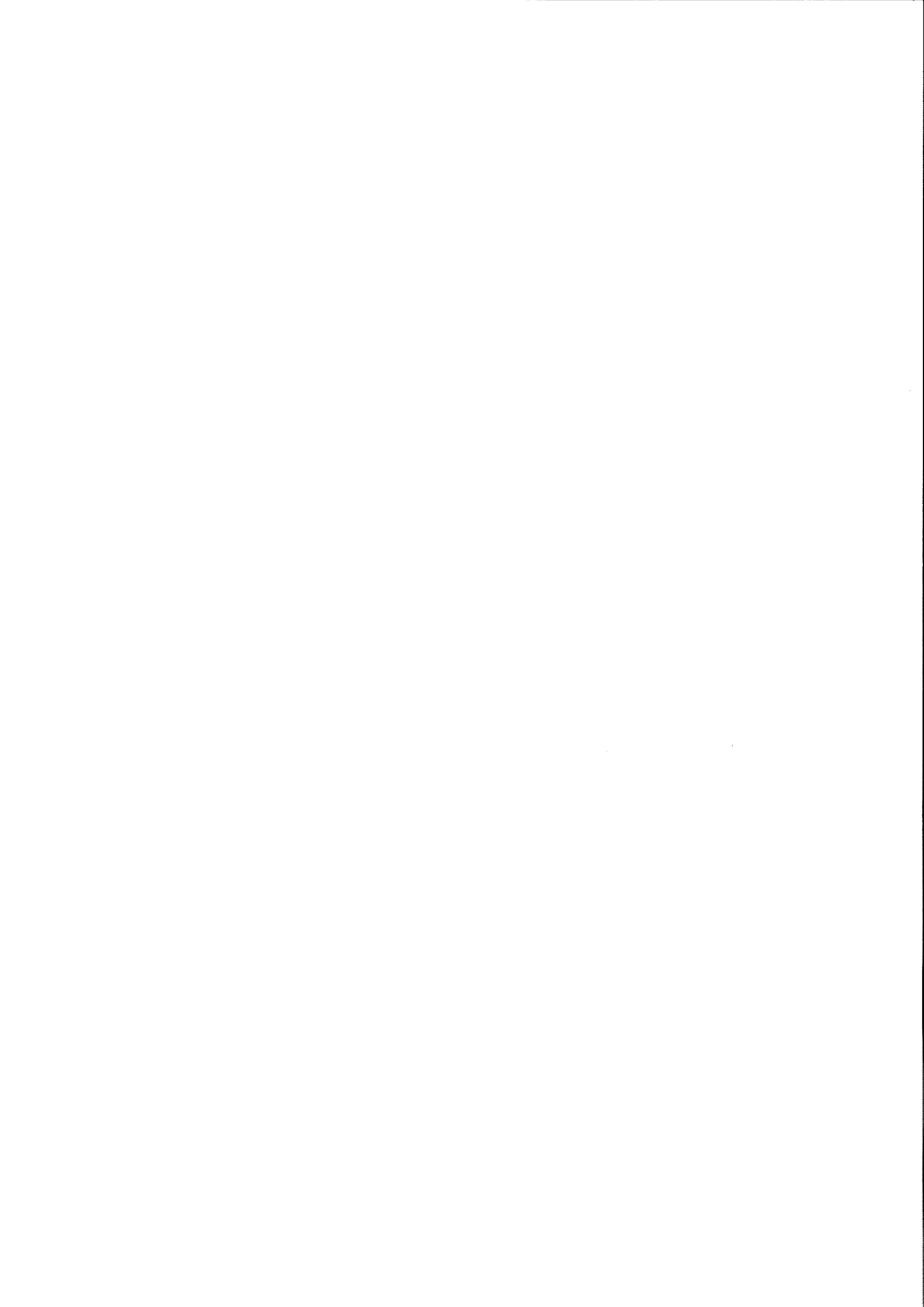
Globale Evaluatie

van de

Nederlandse Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking

No. 168 / A - 1
januari/april 1984

ministerie van buitenlandse zaken



INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TE VELDE

GLOBALE EVALUATIE

van de

Nederlandse Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking

No. 168 / A - 1
januari/april 1984

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

GLOBALE EVALUATIE
van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

	blz.
1. Concentratielanden	1
2. Samenvatting van beleid	3
3. Conditionaliteit	4
4. Beleidsstructuur	6
5. Land- en programmakennis	8
6. Fremdkörper	9
7. Participatie van de bevolking	11
8. Prioriteiten ginds	12
9. Stabiliteit	13
10. Samengaan van financiële en technische hulp	14
11. Mondialiteit van bijzondere programma's	15
12. Veldstructuur	17
13. Aspecten	18
14. Behoeftte - vraag - aanbod	20
15. Consultancy en eigen beheer	21
16. Bijdrage van Nederlandse bedrijven	23
17. Mono- en multisectorale aanpak	25
18. Doelmatigheid	27
19. Doeltreffendheid	28

GLOBALE EVALUATIE

van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Parallel aan de voorbereiding van de Herijkingsnota heeft de Inspectie een globale evaluatie verricht van de Nederlandse lange-termijn-activiteit in concentratielanden (begrotingscategorie I a) en van een reeks bijzondere programma's die deel uitmaken van de categorieën I, III, IV en VI. Deze parallelle exercitie is gebaseerd op directe bevindingen, opgedaan tijdens veldonderzoek, en op kritische analyse van beleids- en uitvoeringsgegevens, verstrekt door de betrokken departementale bureaus. Evenals de overige door de Inspectie verrichte onderzoeken is ook de globale evaluatie uitgevoerd in volstrekte onafhankelijkheid. De inhoud van dit rapport komt uitsluitend voor haar rekening.

Goed evaluatie-onderzoek van een zo veelzijdig totaal vergt meer tijd dan de paar maanden die met horten en stoten ter beschikking stonden. Onversneden toepassing van een systeem van normen, criteria, indicatoren en wegingsfactoren was dan ook uitgesloten. Het rapport moet globaal blijven, en wel in drieërlei zin: het bestrijkt het terrein niet in alle uithoeken maar heeft slechts betrekking op gedeelten waarvoor een toereikende hoeveelheid betrouwbare gegevens kon worden verzameld; het is breed, generaliserend, in menig opzicht vatbaar voor latere nuancering of herformulering; en de adstructie heeft meer een kwalitatief en illustratief dan een nauwkeurig kwantitatief karakter.

Hoewel geen strikte tijdgrens is aangehouden, betreft de globale evaluatie voornamelijk de afgelopen tien jaar. De periode valt uiteen in twee subperiodes, die grosso modo worden gescheiden door de jaren 1979-1981, waarin de interne reorganisatie van het bilaterale hulp-apparaat heeft plaatsgevonden. In het onderstaande wordt deze caesuur niet steeds vermeld, omdat de management-verbetering een proces is dat maar gebrekkig kan worden gedateerd en dat steeds voortgaat, alsook omdat de veldbevindingen naar hun aard juist voor de in het jongste verleden aangevatte activiteiten relatief schaars zijn.

I. Concentratielandenbeleid

In 1975 golden voor handhaving van oude en keuze van nieuwe concentratielanden drie hoofdcriteria:

- mate van armoede, bepaald aan de hand van gemiddeld per capita inkomen, alfabetisatie- en industrialisatiegraad;
- gevoerd sociaal-economisch beleid in de zin van overheidsaandacht zowel voor groei als voor verdeling van welzijn; en
- eerbiediging van mensenrechten.

Deze criteria vormden de principiële onderbouw voor de selectie maar gaven in hun toepassing onvoldoende uitsluitsel. Het eerste criterium beschreef een zeer groot aantal landen en hield maar ten dele rekening met welzijnsverschillen in landen met relatief hoog gemiddeld inkomen. Het tweede criterium maakte selectie op voorhand afhankelijk van papieren getuigenissen waarvan het werkelijkheidsgehalte slechts door ervaring met de feitelijke beleidsvoering kon worden vastgesteld. Het derde criterium stuitte op het probleem, dat in veel ontwikkelingslanden mensenrechten niet op dezelfde wijze worden gehonoreerd als in samenlevingen van meer parlementair-democratische snit en dat moeilijk te bepalen viel, waar de grens tussen aanvaardbaar en onaanvaardbaar lag. Bovendien ontbrak het inzicht, hoe de zwaarteverhoudingen tussen de criteria lagen.

Wat de eerste systematisch samengestelde lijst van concentratielanden had moeten zijn, werd een greep die terugging op ongelijke weging van hoofdcriteria onder toevoeging van nevencriteria. De selectie leverde een heterogene groep landen op. De heterogeniteit werd versterkt door de vrijheid van particuliere organisaties om bij aanwending van overheidsfondsen eigen concentratievoorkeuren te volgen, en door de opkomst van andere programma's die op semi-permanente basis geldstromen zowel naar concentratie- als naar niet-concentratielanden dirigeerden. Later werd wel enige snoei-arbeid verricht t.a.v. de formele concentratielanden, maar het bleef bij werken in de marge.

De toename van de ontwikkelingsfondsen in de midzeventiger jaren schiep inderdaad ruimte voor toename van de groep begunstigde landen en van het hulpinstrumentarium, terwijl de universaliteit en de complexiteit van de achterstand in de Derde Wereld daar bepaald aanleiding toe gaven. De wijze waarop die ruimte werd benut, moest er toe dienen om hulpverstrekking minder onderhevig te maken aan de absorptiecapaciteit van weinige ontvangers, dominantie van hun regeringen over de bestedingen af te zwakken, armoede van afzonderlijke groepen rechtstreeks te bestrijden, armslag te creëren voor ondersteuning van het Nederlandse beleid in internationaal verband door specifieke acties, enz. Er zijn duidelijke blijken, dat deze voordelen metterdaad werden geïncasseerd ¹⁾.

De spreiding had evenwel ook tegenkanten. Zij ging bijvoorbeeld niet vergezeld van evenredige personeelsversterking. Alleen in 1976 vond een majeure uitbreiding ²⁾ plaats. Tussen 1973 en 1983 is het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking gegroeid van 343 tot 470 ambtenaren. Ter vergelijking: het Canadian International Development Agency (CIDA), dat een vergelijkbaar hulpbedrag hanteert, telt ruim 1000 medewerkers.

Deze onevenredigheid frustreerde onder meer de welbedoelde pogingen om binnen de OS-staf de vereiste levende, indringende kennis inzake nieuwe concentratielanden op te bouwen c.q. haar voor oudere concentratielanden op peil te brengen en/of te houden. Dat zulks volstrekt onmogelijk was voor de vele ³⁾ niet-concentratielanden die gaandeweg binnen de actieradius van de Nederlandse hulp kwamen, acht de Inspectie duidelijk. Evenmin kon er in redelijke mate sprake zijn van vakkennis m.b.t. de substantie van de bijzondere programma's. Het werkpakket van nagenoeg alle beleidsmedewerkers heeft veel te grote afmetingen aangenomen. Kwaliteitsverlies resp. het uitblijven van kwaliteitsverbetering in keuze, behandeling en begeleiding van activiteiten was onvermijdelijk het gevolg.

¹⁾ Deze blijken komen o.a. voor in het Betalingsbalans-, het Wederopbouw- en het III-c Programma.

²⁾ Met 48 op 420 medewerkers.

³⁾ Thans circa 80.

Daarenboven heeft de spreiding er toe bijgedragen, dat de Nederlandse hulp vrijwel nergens een factor van werkelijk groot gewicht is geworden, hetgeen bij beperking tot een klein aantal partnerlanden wel haalbaar zou zijn geweest. Hierbij mag men natuurlijk niet denken aan een kolossaal land als India, waar de Nederlandse hulp 0.26% van het nationale budget uitmaakt, maar aan een land als Colombia, waar Nederland een invloedrijke partner-in-ontwikkeling was geworden juist voordat de samenwerkingsrelatie in omvang werd gereduceerd. Op tal van deeltherreinen ¹⁾ neemt de Inspectie stellig voorbeeldwerking van de Nederlandse hulp waar, maar tot wezenlijke impact op het algehele ontwikkelingsbeleid van een ontvangend land heeft het nergens gebracht, hoewel zulks met name t.a.v. de verdeling van welzijn was beoogd ²⁾. De ambities zijn groter geweest dan de -- toch altijd bescheiden -- middelen toelieten.

Voorts vraagt de Inspectie zich af, of de spreiding wel strookte met het streven, in het bijzonder de armste ontwikkelingslanden bij te staan. Een aantal concentratielanden behoorde daar niet toe. Ook overigens valt het, gezien het aantal partnerlanden, moeilijk te geloven dat dit beleidspunt in het verleden serieus is vastgehouden.

Aan de concentratielanden is veel meer dan de helft van de bilaterale inspanningen besteed, zowel in financieel als in personeel opzicht. Het concentratielandenbeleid vormt nog altijd de ruggegraat van het totale bilaterale beleid. In de daadwerkelijke belangstelling van de beleidsvormers neemt het evenwel een tweede plaats in.

2. Samenval van beleid

Samenwerking van langere duur in variërende activiteiten veronderstelt een zekere congruentie van beleid tussen de samenwerkenden. Een concentratieland dat niet zelf beide primaire oogmerken van het Nederlandse beleid -- nationale verzelfstandiging en directe bestrijding van armoede -- nastreeft, biedt weinig uitzicht op het tweesporige succes waarnaar het Nederlandse beleid reikt.

In alle concentratielanden wordt de veronderstelling nominaal vervuld. Verzelfstandiging, verstaan als opgang naar een staatshuishouding die aan de bevolking in haar geheel een behoorlijk bestaan kan bieden en die zich in het internationaal verkeer voornamelijk uit eigen kracht kan handhaven, levert hierbij nimmer een probleem op. Ook gaat geen van de betrokken regeringen in haar meerjarenplannen voorbij aan noden en behoeften van arme gebieden en groepen.

Anders staat het met de realisatie van deze plannen. In veel concentratielanden wijzen de ontwikkelingsbegrotingen slechts geringe percentages toe aan sectoren als eerstelijns-gezondheidszorg, drinkwatervoorziening, gemeenschapsontwikkeling, basisonderwijs, goedkope woningbouw, vrouwenbelangen, milieubescherming, landbezit en pacht, consumentensubsidies voor eerste levensbehoeften e.d., en dikwijls komen voorzieningen in die sectoren realiter dan nog allereerst ten goede aan meer draagkrachtigen. Daarenboven blijken de autoriteiten vaak niet erg gesteld te zijn op externe bemoeiing met arme geledingen van de bevolking.

¹⁾ Bijvoorbeeld kampongverbetering in Indonesië, herbebossing in Bovenvolta, drinkwatervoorziening in India, plattelandsontwikkeling in Srilanka, ruilverkaveling in Thailand, melkveeteelt in Ecuador, irrigatie-drainage in Egypte, slachtkippen in Noordjemen.

²⁾ Zie o.a. Nota Bilaterale Samenwerking, Par. 1.2, laatste alinea; Par. 1.4; Par. 2.1.

Tijdens menig bestedingsoverleg kost het dan ook inspanning om de partnerregering te bewegen tot aanvaarding van samenwerking ter directe bestrijding van armoede. Niet omdat die regeringen een cynisch beleid ten ongunste van de armen wensen te voeren en daarvoor de Nederlandse hulp willen gebruiken. Wel omdat zij meer in nationale dan in arme-groeps-proporties en meer in financieel-economische dan in sociaal-economische termen denken.

Hiermee correspondeert een meegaandheid aan Nederlandse zijde om activiteiten te entameren, die voornamelijk in het verzelfstandigingsspoor liggen. Zodanige activiteiten leiden immers in de regel tot snelle bestedingen; zij vergen ogenschijnlijk minder diepgaande kennis van het betreffende land; het valt gemakkelijker plausibel te maken dat een activiteit self-reliance-effect kan hebben, dan dat zij armoede rechtstreeks zal verminderen; doelgroepprojecten dragen doorgaans niet op korte termijn bij aan meetbare productieverhoging; zij laten zich niet eenvoudig uitbesteden; enz. De concrete samenwerking heeft altijd problemen gehad met doelgroep-activiteiten, maar nu economische aspecten meer dan vroeger worden benadrukt, neemt de neiging toe, het verdelingsspoor definitief ondergeschikt te maken aan het groeispoor. Deze neiging is niet absoluut maar gradueel. Zij vermindert de feitelijke beleidsincongruentie, maar in andere richting dan het uitgesproken beleid van de Nederlandse regering aangeeft.

In bijzondere begrotingsprogramma's kan samenvallend van beleid tussen Nederland en ontvangend land beperkt blijven tot individuele activiteiten. In hun gezamenlijkheid hellen ook deze programma's over naar verzelfstandiging, soms omdat zij zo zijn geconcipieerd ¹⁾, soms in weerwil van hun conceptuele inhoud. Slechts een paar deelprogramma's blijken in feite beide sporen tegelijk te volgen ²⁾. Het enige programma waar het doelgroepbeleid duidelijk de toon aangeeft, is III c, zij het dat de duidelijkheid is aangelengd door de afbouwfunctie t.a.v. vroegere concentratielanden en de meer recente thema-aandacht. Generaliserend over het gehele praktijkveld constateert de Inspectie, dat zich in de bijzondere programma's eenzelfde tendens ten ongunste van directe armoedebestrijding voordoet als in de landenprogramma's. Een inhoudelijke correctie van belang op het landenbeleid vormt het programmabeleid slechts in zwakke en afnemende mate.

Groeiende samenvallend van beleid derhalve, ten koste van het beoogde evenwicht tussen de twee sporen.

3. Conditionaliteit

Bilaterale samenwerking is een delicaat geheel, waarin de ontvanger een belangrijker rol speelt dan de donor. Voortgang is afhankelijk van duizend dingen, waaronder de mate waarin de ontvanger beantwoordt aan verwachtingen van de donor in zaken als beleidsgerichtheid van aanvragen, opnametempo van leningen, naleving van project-afspraken, bestemming c.q. aanwending van goederen, voortzetting van projecten na afsluiting van de donorbijdrage, etc. Aanvaarding van hulp impliceert verplichtingen; blijft de ontvanger in gebreke, dan moet dat repercussies kunnen hebben voor de betreffende activiteit of zelfs voor de samenwerking in haar totaliteit.

¹⁾ Ia Gemengde Credieten, IIIa Betalingsbalanshulp, VIc Fellowships.

²⁾ Ic Zuidelijk Afrika, IIIId Energie, IVd Voedselproductie, VIc Studie in de Regio.

Iedere samenwerkingsrelatie is vol voorbeelden in dit vlak. Ook de Nederlandse praktijk kent zulke voorbeelden. Heel wat projecten zijn in onvoltooide toestand beëindigd op grond van ontoereikende prestatie door de partner; in dit opzicht is er zeker sprake van reële conditionaliteit, omdat op projectniveau het werk nu eenmaal niet kan doorgaan als de ontvanger het laat afweten. In algemener, meer beleidsmatig opzicht heeft Nederland zich evenwel opvallend clement getoond. Gevallen waarin een tekort aan beleidsconforme, uitgewerkte voorstellen werd gevolgd door terugtrekking of blokkering van een deel van de allocatie, zijn bepaald voorgekomen, maar normaler was dat Nederland dan maar enige minder geschikte voorstellen aanvaardde of de commodity-aid component verhoogde. Als projecten het leven lieten zodra de samenwerking was afgesloten, heeft dat nauwelijks consequenties gehad voor de omvang van de relatie als zodanig. Er is geen geval waarin de samenwerking met een concentratieland werd beëindigd omdat het werkelijke beleid aldaar te weinig overeen kwam met de Nederlandse verdelingsaspiraties.

Dit houdt o.m. verband met het systeem van vaste jaarallocaties, die aan Nederlandse kant bestedingsdwang veroorzaken. Eveneens meent de Inspectie hier melding te moeten maken van de gemakkelijke maar zeer aanvechtbare gedachte, dat langzame, geleidelijke ontwikkeling vanzelfsprekend wordt bevorderd door elke inbreng, zelfs als deze bestaat uit per definitie efemere en beperkte middelen. Stellig ook hebben onderbemanning en onbevredigende doorvertaling van beleid ¹⁾ naar werkniveau zich hier doen gelden.

Het verschijnsel vormt een van de verklaringen voor het feit, dat de meeste landen- en bijzondere programma's veel te lang min of meer toevallige, tamelijk passief beheerde verzamelingen van activiteiten zijn geweest in plaats van bewuste, doelgerichte bijdragen aan ontwikkelingsprocessen. Het is een van de oorzaken waardoor de effecten van de hulp onder de maat van het mogelijke zijn gebleven.

Onderscheid tussen het verdere en het meer recente verleden is hier wel op zijn plaats. Aan Nederlandse kant neemt het besef van eigen zeggenschapsrecht toe, terwijl tevens de samenwerking met een aantal concentratielanden toegroeit naar structurering. Dat deze verandering nog in de kinderschoenen staat, blijkt uit het gebrek aan evenwicht dat in paragraaf 2 werd gesignaleerd.

Bijzondere vermelding behoeft in deze samenhang het Voedselproductie-Programma (IV d), waar conditionaliteit een van de grondslagen voor samenwerking is. Hoewel nog niet kan worden gezegd, of de deelgenoten zich in de loop van de tijd aan de wederzijdse voorwaarden zullen houden, ziet de Inspectie hier een niet mis te verstaan teken van het bewustzijn dat hulp een tweerichtingszaak is.

Al met al stelt zij vast, dat de bilaterale samenwerking tot dusverre in sterke mate een reactie is geweest op eisen die ontvangers inbrachten. Eigen beleidseisen hebben een ondergeschikte functie vervuld.

¹⁾ Hierbij ware met name te denken aan het ontbreken van uitgewerkte beschrijvingen van het beleid per sector en thema. Het is ook de vraag, of de bestaande landen-beleidsdocumenten planning van voorgenomen beleid dan wel een weergave van reeds overeengekomen en lopende activiteiten inhouden.

4. Beleidsstructuur

Lange tijd hebben landenprogramma's zo goed als geen structuur vertoond. Aanvankelijk, in de jaren rond 1970, representeerden zij niet meer dan een gewoonte om ten laste van de jaarlijkse allocatie een dosis hulpaanvragen in te willigen naarmate Nederland bij machte was om de gevraagde hulp te verlenen. Sedert 1973 kwamen directe bestrijding van armoede en verzelfstandiging van landen en groepen expliciet voorop te staan. Dit leverde algemene richtingwijzers op, die echter voor het werkniveau nog weinig zeiden: bijna alle hulpvoorstellen vielen immers wel onder de ene of de andere noemer te brengen zolang de principiële doelstellingen meer idealistisch dan realistisch waren omschreven. Het resultaat was, dat de samenwerkingsactiviteiten voorsnog geringe coherentie bleven vertonen.

Vooraf in het huidige decennium neemt de coherentie toe. De bereidheid om een breed scala van voorstellen te honoreren, maakt vrij snel plaats voor overwogen beperking tot een overzienbaar aantal geografische en inhoudelijke gebieden. Deze regionale en sectorale toespitsing brengt in het Nederlandse optreden per concentratieland een zeker patroon, dat gaandeweg mogelijkheden opent om samenvat van beleid en wederzijdse verplichtingen nauwkeuriger te definiëren en om hulpbehoefte en hulpaanbod ook op langere termijn op elkaar af te stemmen.

Niet ieder concentratieland is overigens gediend van concentratie binnen eigen grenzen of voelt er voor, haar in te passen in zijn eigen ontwikkelingssysteem. Meestal kan men zich nog wel vinden in een milde sectorale beperking, maar de gedachte dat een donor het merendeel van zijn bijdragen specifiek voor een of enkele regio's zou inzetten, stuit in veel concentratielanden op principiële of feitelijke bedenkingen. Toch acht de Inspectie regionale concentratie een uitstekend procédé.

De bedragen die Nederland ter beschikking stelt, zijn naar verhouding te klein om op de ontwikkeling van een land als geheel veel effect te hebben, terwijl diezelfde bedragen daarentegen aanmerkelijke uitwerking kunnen hebben op de ontwikkeling in een streek van bescheiden omvang. Ook is het, gegeven het totaal aantal landen waarmee Nederland samenwerkt, in de ogen van de Inspectie uitgesloten dat men te Den Haag elk van de concentratielanden in zijn geheel grondig kan kennen en de activiteiten met begrip voor de situatie kan kiezen, begeleiden en beheren, terwijl dit voor een streek beter mogelijk is. Voorts blijkt het in ontwikkelingslanden evengoed als in Nederland een hersenschim, participatie van de bevolking blijvend te mobiliseren voor activiteiten van nationale allure waarop zij zelf vrijwel geen invloed heeft en waarvan zij de vruchten nog maar moet afwachten, terwijl dit bij goede aanpak streeksgewijs voor bepaalde projecten of projectcomplexen haalbaar voorkomt.

Het verst op deze weg is de samenwerking met Soedan, waar zich onder de allocatie in twee gebieden een multisectoraal programma ontwikkelt en waar ook de non-allocatiehulp in belangrijke mate is gecoördineerd met de regionale activiteiten. Serieuze pogingen worden ook elders gedaan.

In andere concentratielanden, vooral in de grotere, is wel een regionale structuur aangegeven, maar deze is niet overal even realistisch. Een voorbeeld hiervan levert Indonesië: twee van de vier concentratieregio's zijn te volkrijk om van "concentratie" te spreken, en de concentratie betreft maar een deel van de hulp. In weer andere landen treft men nog slechts rudimentaire interne concentratie aan.

Naargelang het sector-regio-patroon gestalte krijgt, ontstaat de grondslag voor een volledige beleidsstructuur per land. Met de term "beleidsstructuur" wordt hier bedoeld: een samenstel van overeengekomen gemeenschappelijke doelen, middelen, werkwijzen, termijnen, besturings-, beoordelings- en continuatie-maatregelen, waarin beleidscongruentie en wederzijdse verplichtingen nauwkeurig zijn gedefinieerd.

Zonder veel voorbehoud meent de Inspectie, dat het Nederlandse samenwerkingsbeleid ten opzichte van individuele landen in het verleden slechts weinig beleid inhield. Er stonden wel algemene doelen voor ogen, maar de vertaling van ideële in concrete doelen bleef veelal beperkt tot het projectniveau; zij strekte zich niet uit over de programmahulp en de non-allocatiehulp, en ook de samenwerking in haar geheel kende geen concrete doelstellingen. Zou daarentegen een gestructureerd beleid van samenwerking met een land zijn gevoerd, dan zou naar rato van de over en weer verwachtebare middelen voor bepaalde periodes zijn afgesproken, wat men gezamenlijk tot stand wilde brengen, hoe men de middelen doelbewust wilde inzetten, hoe beide partijen de aanwending van die middelen gemeenschappelijk wilden managen, hoe de diverse activiteiten elkaar zouden aanvullen of ondersteunen, en hoe de bereikte resultaten zouden worden bestendig, c.q. zouden worden benut om verdere ontwikkeling te bevorderen.

Zulk een beleidsstructuur is nog nergens aangebracht, en de behaalde projectresultaten vertonen dan ook veelal weinig samenhang. In dit opzicht beschouwt de Inspectie modernere vormen als "geïntegreerde rurale ontwikkelingsprogramma's" en "procesmatige benaderingen" als belangrijke stappen in de goede richting, zij het dat ze gewoonlijk niet de samenwerkingsrelatie in haar totaliteit omspannen. Het verdient naar haar mening aanbeveling om de diverse landenprogramma's op overeenkomstige wijze in te richten. Eerst bij invoering van gestructureerd beleid valt te verwachten, dat landenprogramma's maximaal stabiel en doelgericht verlopen.

Natuurlijk zijn tegen een dergelijke beleidsstructuur bezwaren aan te voeren. De voordelen voor de ontwikkelingspolitieke richtbaarheid, de manageabiliteit door de leiding van een directie of van het ministerie, de wederzijdse planning, de delegatie van taken naar het veld en de kwaliteit van de hulp lijken daarentegen groot. Voorwaarde is overigens dat de Nederlandse beleidsstructuur aansluit bij vergelijkbare structuren van andere donors in het betreffende land. Wanneer deze voortgaan met fragmentarische hulpverlening, zal dit afbreuk kunnen doen aan de consistentie van de Nederlandse beleidsuitvoering. Het komt de Inspectie evenwel niet onwaarschijnlijk voor, dat tenminste een aantal donors en ontvangers inziet dat ongestructureerde hulp slechts halve hulp is.

Het voorgaande gaat ook op voor bijzondere programma's van geografische denominatie zoals de I c programma's en de semi-permanente samenwerking met enkele Latijns-Amerikaanse landen. Het is minder relevant voor de overige, onderwerp-gebonden programma's, ten dele omdat sommige daarvan voornamelijk aan de hand van incidenteel binnenkomende voorstellen worden ingevuld, ten dele omdat zij alle te maken hebben met een veelvoud van situaties en partners, hetgeen steeds wisselende eisen stelt aan de overeenstemming omtrent doelen en aan de toepassing van criteria. Bedoelde programma's missen voorts het vaste bestedingsoverleg met hun overzeese partners, dat programma's voor concentratielanden kenmerkt, en de begeleiding van veldactiviteiten berust in vele gevallen niet bij de programmabeheerders zelf. Een beleidsstructuur zou hier dan ook voornamelijk kunnen liggen in het vlak van algehele coördinatie tussen de programma's onderling en van afstemming op de landenprogramma's.

Zulk een structuur lijkt nog ver weg. De Inspectie constateert, dat de meeste bijzondere programma's nogal op zichzelf staan, elk handelend naar eigen regels en inzichten, slechts in oppervlakkig contact met elkaar, met de landeneenheden en met de sectoreenheid. Dit wordt versterkt door de wisselingen die zij nu en dan ondergaan, door de innoverende thema's die binnen hun actieradius worden gebracht en door de overlappingsen die zich tussen hen voordoen.

5. Land- en programmakennis

Het is, zacht gezegd, uitermate moeilijk om over ontwikkelingslanden een kennisbestand op te bouwen en in stand te houden, adequaat voor het nemen van beslissingen over keuze en uitvoering van samenwerkingsactiviteiten krachtens eigen inzicht en oordeel. Het gaat om ingrepen in verre, soms weinig toegankelijke samenlevingen die op belangrijke punten van andere waarden uitgaan, vaak minder homogeen zijn en niet altijd luisteren naar sociale "wetmatigheden" welke in economisch en technisch meer geavanceerde maatschappijen opgeld doen. Vertrouwd raken met daar bestaande problemen, prioriteiten en mogelijkheden betekent niet alleen veel vallen en opstaan, het kost ook tijd. Hoe beter een donor zijn partner kent, hoe grondiger hij de situatie ginds begrijpt en invoelt, des te groter kans op vruchtbare samenwerking.

Aan het begin van de hier in beschouwing genomen periode beschikte de OS-staf in geringe mate over kennis inzake de acht toenmalige concentratielanden. Weliswaar kon "Den Haag" behoorlijk op de hoogte zijn door eigen contacten met de betrokken landen en door communicatie met Nederlandse ambassades, veldwerkers, overheidsinstellingen, wetenschappelijke instituten, particuliere organisaties, consultants en bedrijven. Desondanks kon het toenmalige DGIS zelfs geen goede zgn. landendocumenten opstellen. Voor de beleidsvoering en -uitvoering van toen -- aanzienlijk minder omvangrijk en minder sophisticated dan nu -- werkte men met oppervlakkige, beperkte informatie en documentatie.

Omtrent de nieuwe concentratielanden was bij OS aanvankelijk nog minder bekend, namelijk slechts wat enkele publicaties en zegslieden vertelden. Hun keuze steunde op algemene noties, niet op noemenswaardig vooronderzoek. De concrete activiteiten hebben jarenlang een bonte collectie gevormd, samengesteld op basis van ad hoc naar voren gebrachte wensen van partnerregeringen en rapporten van multilaterale lichamen als Wereldbank, VN-organisaties, andere bancaire instellingen, e.d.

Pas na de interne reorganisatie neemt de Inspectie een ommekeer waar. Voor menig concentratieland zijn hetzij ten departemente hetzij ter ambassade hetzij op beide plaatsen min of meer systematisch de aanleg c.q. instandhouding en de vastlegging van kennisverzamelingen ter hand genomen. Niet alleen was inmiddels een zeker corpus aan ervaringen ontstaan, maar ook toegenomen continuïteit in de bezetting van sommige landeneenheden, aanstelling van vroegere veldwerkers in beslis- en begeleidingsfuncties, plaatsing van ontwikkelingskundig personeel bij ambassades, operationele evaluatie, rapportage door de Inspectie, regionale concentratie en procesmatige benadering droegen hiertoe bij.

Dat er niettemin in het vlak van landenkennis nog veel valt in te halen, is voor de Inspectie evident. Een manier om op korte termijn in de lacune te voorzien, ligt in de vorming van brede adviesgroepen waarin de extramurale landenexpertise wordt gebundeld en waarmee het gevoerde en het voorgenomen beleid worden besproken. Het kwaliteitsverhogende vermogen hiervan mag niet worden onderschat maar zal alleen kunnen worden benut als de diverse landeneenheden in overall-kennis meer partij zijn voor hun raadgevers en consultants.

Op wat langere termijn zullen vooral grondige communicatie met het veld en systematische opslag van gegevens een adequate landenkennis opleveren; uitgebreide rapportage, stelselmatige operationele evaluatie, algemene rapporten van de Inspectie e.d. kunnen hiervoor de ingredienten vormen.

De extramurale adviespraktijk heeft in een deel van de bijzondere programma's reeds burgerrecht verkregen. Categorie IV wordt bijvoorbeeld bekeken in een multi-disciplinaire groep naar boven-aangeduid model. Diverse delen van Categorie VI worden beheerd via uitgebreide overlegstructuren. Hier manifesteert zich evenwel, dat de programmabeheerders geen specifiek-relevante vakkennis bezitten en zich moeten bepalen tot zeer algemene beleidsbewaking en overwegend administratieve begeleiding. Op enkele uitzonderingen na worden de onderwerp-gebonden programma's niet beheerd door beleidsmedewerkers die zich op grond van opleiding en/of ervaring deskundigen mogen noemen in de hun toevertrouwde materie. Het gevolg is dat zij onvoldoende op kunnen tegen de inhoudelijk veel bekwaamere groep van adviseurs, die vaak tevens belanghebbenden zijn. Bij de huidige bezetting van de meeste programma-eenheden in verhouding tot de werklast, komt geen verandering ten deze in zicht.

Twintig jaren bilaterale samenwerking moeten een enorme schat aan kennis omtrent ontwikkelingslanden, -situaties en -mogelijkheden hebben opgeleverd. Het is ongetwijfeld van belang, deze kennis, die tot nu toe meer buiten dan binnen het ministerie ligt opgeslagen, op een centrale plaats ten departemente bijeen te brengen, en wel op zodanige wijze dat zij voor iedere beleidsmedewerker zonder meer toegankelijk wordt.

6. Fremdkörper

Het is algemeen bekend, dat culturele, traditionele, levens- en wereldbeschouwelijke, tribale, echtelijke, familiale, arbeids-, bezits-, rechts-, zeggenschaps- en andere patronen in ontwikkelingslanden veelal ingrijpend verschillen van, en indruisen tegen, dat wat in westerse landen als gewoon geldt. Deze patronen bepalen goeddeels, welke hulp werkelijk welkom is bij de mensen zelf en hoe zij moet worden verleend, wil ze kans hebben om het beoogde resultaat en de verhoopte blijvende doorwerking te realiseren. Hoe minder die patronen een rol spelen in de hulpactiviteiten, des te meer wordt verwezenlijking van directe projectdoelen -- laat staan van achterliggende principiële doelen van ontwikkelingsbeleid -- een toevalstreffer.

Niettemin is het veelvuldig voorgekomen, dat activiteiten werden geëntameerd of goederen werden geleverd nadat Nederland zich slechts oppervlakkig of in het geheel niet had georiënteerd over de maatschappelijke context waarbinnen het project zich moest afspelen of de goederen moesten worden benut, en over de maatschappelijke processen die er mee gepaard gingen. Er bestond een zeker vertrouwen dat, als men zich maar enigszins had laten informeren over een paar relevante facetten van een samenleving, genoeg was gedaan om een beslissing tot aanvaarding van een samenwerkingsactiviteit ontwikkelingsmatig te rechtvaardigen; de rest werd beschouwd als "techniek" of "uitvoering", die kon worden overgelaten aan vakdeskundigen of leveranciers.

Een vergelijkbaar vertrouwen beheerste eveneens de volgende fasen van de projectcyclus. Ook deze werden, wat OS betreft, vaak behandeld op basis van puur Nederlandse inzichten, vereisten, normen, belangen enz., waarin weinig tot geen plaats was voor wensen, mogelijkheden, mentaliteit etc. van de ontvangende partij. Integendeel ondervond de donor Nederland het autochtone patroon, voorzover het niet strookte met het westerse patroon, doorgaans als een hindernis die zo goed en zo kwaad als het kon behoorde te worden overwonnen.

Aldus heeft Nederland -- al was het Nederland niet alleen -- ginds Fremdkörper binnengebracht, die tijdens de uitvoering op vele maatschappelijke obstakels stuiten en -- erger -- weinig uitzicht op zinvolle overleving boden. Voorbeelden: invoer van hoogwaardig stamboekvee ten gebuike van kleine boeren die noch de kennis noch de outillage bezaten om er een passend rendement uit te halen; leverantie van koelhuizen of van medische apparatuur in situaties waar noch de bedieningsbekwaamheid noch de benodigde electriciteit noch een onderhoudsdienst in de vereiste mate aanwezig was; leermiddelen die het bevattingsvermogen van studenten te boven gingen en soms zelfs niet eens in een voor hen goed begrijpbare taal waren geschreven; enz.

Deze voorbeelden dateren van vóór 1980. Inmiddels zijn althans voor projecthulp operationele mechanismen geschapen die trachten te verzekeren, dat op ruimere schaal dan voorheen diepgaande identificatie en bewuste beoordeling van voorgestelde activiteiten plaatsvinden. Langs die weg kan inderdaad goeddeels worden voorkómen, dat activiteiten als bovenbedoelde ook in de toekomst zullen worden aangevat. De gegeven aanzet doet het beste hopen en leidt misschien nog eens tot analoge voorzorg bij non-project aid.

7. Participatie van de bevolking.

In nauw verband met het voorgaande staat de mate waarin het gelukt, actieve betrokkenheid van de bevolking bij samenwerkingsactiviteiten te realiseren. Haar participatie wordt door velen gezien als belangrijk middel en soms als wezenlijke voorwaarde voor het bereiken of voor de instandhouding van concrete projectresultaten, met name wanneer die resultaten op korte termijn en direct effect beogen te hebben voor aanwijsbare groeperingen. Bijvoorbeeld een irrigatiestelsel, een kleinere weg, een lokale gezondheidsdienst, een stedelijke vuilophaaldienst: zonder daadwerkelijke medewerking van bewoners komen verbeteringen van deze aard in het geheel niet, dan wel moeilijk van de grond of is hun geen lang bestaan beschoren. Mede met het oog hierop heeft de Nederlandse ontwikkelingsfilosofie van de laatste tien jaren aan acceptatie van en deelname in projecten door betrokken bevolkingsgroepen groot gewicht toegekend.

Inderdaad vallen er in de Nederlandse praktijk projecten aan te wijzen, waar de bewoners van een streek of stadskwartier uitdrukkelijk zijn gehoord bij de projectopzet en ook verder in de actie worden betrokken. Maar men moet zoeken. De geslaagde participatiegevallen vormen een kleine minderheid van het totaal aan doelgroepprojecten, niet alleen in de landen- maar ook in de bijzondere programma's.

In vrijwel geen enkel concentratieland laat de overheid de bevolking stelselmatig toe tot deelname aan planning, opzet en tenuitvoerlegging van samenwerkingsprojecten. Hooguit hebben locale vooraanstaanden een vinger in de pap wanneer de centrale regering tracht, door voorstudie een beeld te krijgen van de wensen die in bredere lagen leven; de uiteindelijke vormgeving geschiedt nagenoeg altijd in de hoofdstad. De meeste landen kennen wel bestuurlijke structuren op gewestelijk en plaatselijk niveau, maar de zeggenschap van de bestuurden over de besteding van overheidsfondsen en hulpelden ten dienste van hun gemeenschap is over de hele linie gering.

Het moet worden erkend, dat de ongeletterde mensen waaruit arme doelgroepen in de regel bestaan, niet kunnen formuleren welk project, welke projectopzet, welke technieken e.d. zij het verkieslijkst vinden. Ook arme lieden hebben echter dikwijls in algemene lijnen uitstekend door, waar het in hun samenleving aan schort en wat daaraan valt te doen. Geduldige, intensieve project-identificatie zou deze lijnen zeer wel zichtbaar kunnen maken en ze mede als leidraad voor projectopzet en -uitvoering kunnen hanteren.

Gewoonlijk ligt de participatiegraad in kleinschalige projecten hoger dan in grootschalige. De beste participatie treft men aan in het programma voor Kleine Ambassade Projecten (KAP). De activiteiten in dit programma zijn minimaal van omvang; ze worden door (voorlieden van) de doelgroep zelf zonder overheidsinmenging geformuleerd; en ze kunnen rechtstreeks door of binnen de doelgroep worden uitgevoerd, met bijna altijd weinig-geavanceerde technieken.

Deze constatering houdt niet in, dat kleine projecten dús meer slaag- en overlevingskansen hebben dan grote. Wel leert ze, dat het voorkeur verdient om bij grootschalige activiteiten na te gaan in welke elementen zij kunnen worden ontbonden, en om met behoud van de samenhang elk van deze elementen enigermate te behandelen als een project op zich, dat afzonderlijke identificatie, planning enz. -- in overleg met de betrokken doelgroep -- behoeft. Naar het de Inspectie voorkomt plaatste de in meerdere concentratielanden gevolgde methode van integrated rural development de identificatoren en andere voorbereiders reeds voor deze eis, echter met het nadeel dat zij al vóór de aanvang van het project een blauwdruk moesten maken van activiteiten die pas na jaren in uitvoering zouden worden genomen. Dit nadeel kleeft niet aan de zgn. procesmatige benadering, die meer vrijheid laat om de diverse activiteiten op opportune manieren en tijdstippen bij elkaar te laten aansluiten.

Ervaring leert vrijwel overal, dat het succes van activiteiten die bedoeld zijn ter directe bestrijding van armoede, sterk afhangt van een groot aantal factoren, waaronder:

- beperking van omvang en vergroting van overzichtelijkheid qua ruimte en tijd;
- gerichtheid op een gedefinieerde regio, ethnische groepering, stadswijk e.d.;
- inspraak bij keuze, opzet etc.;
- aanpassing van technologie;
- realisme van doelstellingen en inpasbaarheid daarvan in de lokale samenleving;
- medezeggenschap bij uitvoering;
- wendbaarheid van planningsmodaliteiten;
- werkgelegenheid voor leden van de doelgroep;
- vorming van een lokale werk-, onderhouds- en financieringsorganisatie;
- bereikbaarheid van (een) deskundige adviseur(s).

Dit tiental omvat maar enkele van vele vermeldenswaardige factoren. In dit kader kan het echter voldoende aangeven, dat falen of slagen van doelgroeprojecten in belangrijke mate wordt bepaald door de mate waarin de doelgroep zelf gelegenheid krijgt om richting te geven aan het project en waarin zowel de donor als de landsoverheid bereid is om de functie van helper en niet van gezaghebber te vervullen.

In tal van ontwikkelingslanden bemerkt de Inspectie, dat er tussen geregerd en geregeerden een on-overbrugbare afstand bestaat. In hun contacten met donorlanden tonen geregerd, in het bijzonder centrale planningsinstanties, bedrevenheid in het denken en spreken langs lijnen die zij in het buitenland hebben opgenomen: economisch, technisch, administratief. Een gevolg is, dat zij een neiging hebben, op de eigen volksaard patronen te drukken die meer van geïmporteerde normen dan van de eigen maatschappelijke gegevens uitgaan. Zij vertonen gaandeweg meer verwantschap met de wijze van denken-en-doen in den vreemde dan met de mentaliteit van hun bevolking in brede zin en zijn veelal slechts in verwijderde mate representatief voor die bevolking.

In dit vlak meent de Inspectie geen stellige en algemene uitspraken te mogen doen. Wel is er alle aanleiding tot voorzichtigheid t.a.v. samenwerkingsvoorstellen die door of via regeringen van ontwikkelingslanden bij Nederland worden ingediend. De erkenning van hun souvereiniteit brengt mee, dat zij m.b.t. aanwending van hulp in hun landen de onvermijdelijke en de beslissende overlegpartners zijn. In de visie van de Inspectie is het echter noodzakelijk hun voorstellen en de uitwerking daarvan steeds diepgaand te toetsen aan de opvattingen van degenen aan wie de hulp ten goede (of juist niet ten goede) komt. Hoewel de formele zaken nu eenmaal het terrein van regeringen zijn, dienen de inhoudelijke zaken voor een groot deel te worden gezocht en behandeld op lokaal niveau, d.w.z. via overleg met de laagste relevante gezagsdragers en met de particuliere betrokkenen persoonlijk. Waar dit niet of onvoldoende gebeurt, liggen moeilijkheden en tegenvallers voor de hand.

Deze opmerkingen houden geen pleidooi in om de inbreng van autoriteiten in ontwikkelingslanden als bijzaak te beschouwen. Hun inbreng is niet minder wezenlijk dan die van de betrokkenen resp. van hen die worden overgeslagen. Zij hebben het overzicht dat de burger vaak mist en dat voor structurele hulp en voor activiteiten van grotere omvang onontbeerlijk is. Teveel begaat Nederland echter de vergissing, voornamelijk of geheel op het kompas van overheden ginds te varen. Ook anderen, buiten de overheidskring, dienen gelegenheid te hebben om hun inzichten en wensen rechtstreeks aan de donor over te brengen, en wel zo vroegtijdig, zo duidelijk en zo voortdurend, dat hun opvattingen reeds in de beleidsdialog of bij het bestedingsoverleg een primaire functie kunnen vervullen en ook tijdens de uitvoering inspiratiebron en leidraad kunnen zijn. Als Nederland bij het nemen van beslissingen over toewijzing van gelden aan samenwerkingsactiviteiten een beetje meer resoluutheid aan de dag zou leggen in het opkomen voor de belangen van de mensen zelf tegenover de belangen van de overheden, zou dit de kwaliteit van veel hulp verhogen.

Evenmin bedoelt deze paragraaf aan te dringen op verkleining van de positie van de regeringen in al die vormen van hulp waarbij hun landen als zodanig in het geding zijn: verlichting van betalingsbalansproblemen, leningen waarvoor de staat de lasten draagt, import-support, e.d. Een beleid dat aan de inspraak van de mensen zelf belang hecht en gevolg geeft, zal echter een natuurlijke beperking aanbrengen in de omvang van deze soort hulp.

8. Prioriteiten ginds

In de bilaterale beleidsuitvoering, vooral wat verlening van financiële hulp betreft, geldt als uitgangspunt dat er naar moet worden gestreefd, de samenwerking te sturen in de richting van "sterke" overheids- en andere lichamen: succes zou dan beter verzekerd zijn. Dit streven staat enigszins op gespannen voet met andere strevingen, zoals de regio-concentratie binnen een land, de procesmatige aanpak, de gedachte van actieve betrokkenheid van de bevolking in brede lagen, de Nederlandse voorkeuren m.b.t. leveranties en m.b.t. beschikbaarstelling van veldpersoneel e.d. Anders gezegd: er bestaat een reeks motieven om het uitgangspunt niet te honoreren, en dit doet twijfel ontstaan aan de juistheid van het uitgangspunt.

"Zwakten" in ministeries, diensten en andere instituten komen niet alleen voort uit achterstanden in know-how, technische uitrusting, tekortschietend management e.d. Zonder de validiteit van die oorzaken aan te vechten kan men stellen, dat bedoelde zwakten mede een weerspiegeling vormen van de overheidsprioriteiten in ontwikkelingslanden. Het valt de Inspectie op, dat gewoonlijk een (relatief) gunstig oordeel wordt uitgesproken over ministeries van Planning, van Financiën, van Landbouw, van Industrie, van Openbare Werken, en daarmee gelieerde instanties. Zwak worden vaak genoemd de ministeries van Onderwijs, Volksgezondheid, Gemeenschapszorg en instellingen in die sfeer. Het best met mensen, kennis en equipment toegerust zijn blijktbaar nog de meest technisch en economisch gerichte onderdelen van het overheidsapparaat, terwijl de meer sociaal gerichte er het slechtst van afkomen. Gevolg is, dat het merendeel van de Nederlandse fondsen wordt toegewezen in sectoren waarin productiviteitsvermeerdering en economisch resultaat voorop staan.

Gezien vanuit de tweesporige beleidsopvatting beveelt de Inspectie aan, de voorkeur voor samenwerking met reeds sterke overheidsinstellingen als uitgangspunt te laten vallen. De voorkeur zou moeten worden verplaatst naar daadwerkelijke bereidheid om zwakke partnerinstellingen die Nederland in het kader van regio-selectie, programmatische processen e.d. ontmoet, door inzet van personeel, geld en goederen te helpen versterken indien er reële mogelijkheden tot verbetering zijn of kunnen worden geschapen. Dit kan zowel geschieden in landen- als in bijzondere programma's.

9. Stabiliteit

Het Nederlandse bilaterale beleid wordt gekenmerkt door wisselvalligheid. Steeds wanneer in de internationale discussie een nieuwe "topic" opgeld doet, vindt deze weerklank in de Nederlandse benadering van het ontwikkelingsvraagstuk.

Dit heeft positieve kanten. Het spreekt voor de Inspectie vanzelf dat nieuwe, op duidelijke veldbevindingen gebaseerde inzichten hun invloed behoren te hebben op de praktijk van de samenwerking. Ontwikkelingswerk is immers geen gefixeerd ambacht maar blijft voortdurend in beweging, waarbij men lering moet durven trekken uit ervaringen die men zelf heeft opgedaan of die men van anderen verneemt. Aan de andere kant is het noodzakelijk, dat een eenmaal gevormd beleid gelegenheid krijgt om zich te ontplooien, d.w.z. dat het niet al na enkele jaren wordt vervangen of ingrijpend wordt hervormd. Tussen beide desiderata bestaat een spanning, die slechts kan worden bezworen door terughouding t.a.v. de invoering van nieuw beleid. Alleen vernieuwingen die wezenlijk nodig zijn, behoren te worden ingevoerd, en dan met zo weinig mogelijk schokken.

Die terughoudendheid bestaat in Nederland niet. OS is voortdurend bezig, nieuwe begrotingsprogramma's, aandachtsvelden en benaderingswijzen aan de orde te stellen. Zonder afbreuk te doen aan het nut van permanente pogingen tot optimalisering, moet men toch ook constateren, dat deze veranderlijkheid ten nadele gaat van de stabiliteit van de hulpverlening en daardoor van de kwaliteit van de verleende hulp. Er is beleidsrust nodig. Daarmee is niet bedoeld, dat de beleidsvorming dient stil te staan. Integendeel, er bestaat naar het gevoelen van de Inspectie dringend behoefte aan zo exact mogelijke definiëring van het bestaande beleid m.b.t. landen, sectoren en thema's, dat nog grotendeels ongevuld is gebleven en dat aan kwaliteit zou winnen als het zowel in algemene trekken als op specifieke problemen beter werd omlijnd.

Ook in het vlak van de beleidsuitvoering signaleert de Inspectie dringende behoefte aan een adempauze. Tot voor kort was het een vast gebruik, dat bij elk bestedingsoverleg een reeks nieuwe activiteiten werd gecommiteerd. Deze wijze van doen legde niet alleen groot beslag op tijd en aandacht van beleidsmedewerkers ten departemente en ter ambassade voor de identificatie, de keuze-beoordeling, de voorbereiding en het opstarten van nieuwe activiteiten, ten koste van de energie die zij aan lopende activiteiten konden besteden. Zij ging ook ten koste van de middelen die voor de oude activiteiten en voor hun continuatie, doorwerking en nazorg ter beschikking konden worden gesteld. T.a.v. menig project is de samenwerking op een te vroeg tijdstip afgesloten omdat het geld, nodig voor een aanvankelijk onvoorziene verlenging of voor een procesmatig zinvol nevenproject, inmiddels voor andere, niet met het beëindigde project samenhangende activiteiten was toegezegd. En menig project dat wel de beoogde fysieke resultaten had opgeleverd, miste zijn doorwerking omdat de regering van het ontwikkelingsland geen fondsen of personeel had om de resultaten blijvend te benutten en de Nederlandse allocatie geen ruimte meer bood om in de tekorten te voorzien.

Een en ander strekt voor de Inspectie ter adstructie van het vermoeden, dat het goed zou zijn, voor enige tijd de acquisitie van nieuwe activiteiten op een bijzonder laag pitje te zetten en de Nederlandse hulp allereerst aan te wenden voor de behoorlijke voortgang van lopende activiteiten, voor hun overleving na de samenwerkingsperiode en voor hun doorwerking in de samenleving van het partnerland. Pas wanneer dat ook in de huidige economische situatie voldoende is gewaarborgd, zou er aanleiding bestaan om weer op grotere schaal nieuwe activiteiten te entameren.

10. Samengaan van financiële en technische hulp

In de nota Bilaterale Samenwerking werd aangekondigd dat financiële en technische hulp, die tot dan toe veelal ongecoördineerd functioneerden, voortaan in onderling verband zouden worden verleend. De departementale reorganisatie heeft dit voornemen in managerial opzicht verwerkelijk, maar de Inspectie vraagt zich af, of gelegenheden voor gezamenlijke inzet van beide hulptechnieken ten volle worden aangegrepen.

Hoewel ook hier weer geen alles-dekkende vaststellingen verantwoord zijn, en hoewel klachten van projectleiders over te late of anderszins onvolkomen toezending van projectgoederen lang niet altijd ongegrond blijken, heeft de Inspectie toch de indruk, dat technische hulpprojecten in de regel behoorlijk zijn toegerust met materieel. Daarentegen komen er nog altijd uit financiële hulpfondsen bekostigde activiteiten voor, die een hoger ontwikkelingseffect zouden hebben gesorteerd als zij een (grotere) technische hulpcomponent hadden gehad.

In het kader van deze globale evaluatie wijst de Inspectie op drie factoren die het vóórkomen van financiële hulpprojecten met onvoldoende personele inbreng in de hand werken:

- a. Sommige partnerregeringen hebben er bezwaar tegen, uit leningsgelden de kosten te betalen van Nederlandse deskundigen die "niets meer" doen dan gebruik, onderhoud en bestemming van aangekochte goederen te helpen verzekeren. Eveneens staan zij afwerend tegenover inzet van deze expertise uit technische hulp-schenken, die zij liever aanwenden voor andere activiteiten, waarin zij zich meer bewust zijn van het ontbreken van eigen know-how.

- b. Nederlandse bedrijven staren zich gemakkelijk blind op directe leverantiemogelijkheden. Zij stellen dikwijls wel een zekere technische begeleiding voor, die uitgaat boven normale after-sales service, maar zij insisteren niet of te weinig, uit vrees anders orders te zullen missen. Ook van ambtelijke zijde wordt hierop niet steeds met voldoende kracht aangedrongen in het overleg omtrent de besteding van fondsen. Dat aldus het geleverde product uiteindelijk in het ontvangende land minder bruikbaar is en dat dientengevolge vervolgoorders uitblijven, ligt voor de hand.
- c. Lange tijd heeft Nederland geschroomd, zich mede verantwoordelijk te stellen voor de besteding van leningsgelden ("het is hùn geld" en "self-reliance ook op dit punt"). Deze houding is weliswaar aanvechtbaar: leningen (behoren te) worden verstrekt "onder last"; ze bevatten een aanzienlijk schenkingselement; meer dan eens worden ze omgezet in schenkingen. De gesignaleerde zienswijze slijt evenwel slechts langzaam uit.

Financiële hulp, vooral bij wege van schenking, kan worden verleend in de vorm van programmahulp die aan de partnerregering tegenwaardefondsen oplevert, waaruit zij het locale aandeel in de kosten van projecten kan putten. Hierdoor wordt echter haar vrijheid om de tegenwaarde-opbrengst naar eigen verkiezing te besteden, beperkt en in geval van gebonden leningen kan "dubbele binding" ontstaan. Ook zijn er nogal wat problemen verbonden aan de administratie. Op grond van deze argumenten heeft het gebruik van tegenwaardefondsen in het kader van projectsamenwerking tot dusverre weinig Nederlandse erkenning gekregen, maar de Inspectie kan moeilijk inzien dat deze koppeling van financiële en technische hulp geen wijdere toepassing zou verdienen: zij kan er toe bijdragen dat de counterpartprestatie vlotter loskomt dan thans vaak het geval is en ook dat na beëindiging van een project de continuatie niet achterwege behoeft te blijven door het ontbreken van de benodigde locale fondsen.

Het bovenstaande illustreert dat de integratie van financiële en technische hulp vooral de laatste jaren bepaald is voortgeschreden maar zich nog niet uitstrekt over alle terreinen waar zij zin heeft.

11. Mondialiteit van bijzondere programma's

Sinds het begin van de Nederlandse bilaterale samenwerking zijn er programma's geweest, waarop ieder ontwikkelingsland een beroep kon doen. Met name het Beurzenprogramma voor opleidingen hier te lande (thans VI c), het Programma voor Suppletiedeskundigen (thans I f) en het Literatuur Programma (thans VI d) hebben een eerbiedwaardige traditie van algemene toegankelijkheid vanuit de Derde Wereld achter zich. Deze lijn is doorgetrokken in de gehele groep bijzondere programma's die van stapel liepen resp. nieuwe vorm kregen toen het volume van de bilaterale fondsen sterk steeg.

Het enige nu vigerende programma dat expresselijk -- maar dan in omgekeerde zin -- rekening hield met het concentratielandbeleid, was het Wederopbouwprogramma (thans III a), dat zich richtte op niet-concentratielanden. Voor het overige kan de Inspectie geen programma aanwijzen, waarin wereldwijdheid is uitgebannen.

Er doen zich wel feitelijke beperkingen voor. Van de 33 contracten voor mengcredieten die op het tijdstip van onderzoek onder I a waren gesloten, gingen er 15 naar drie concentratielanden. Suppletiedeskundigen zijn voor ruim 60% geplaatst in voormalige Britse koloniën en protectoraten in Afrika, en daarvan weer het merendeel in concentratielanden. Betalingsbalanssteun (III a) is gedurende de periode 1977-1982 voor 63% aan concentratielanden verleend. Het III c programma schuwt de concentratielanden bepaald niet. De committeringen in het Energieprogramma (III d) hebben voor 21% betrekking op één enkel concentratieland. Van de activiteiten op het terrein van Internationaal Onderwijs en Universitaire Ontwikkelingssamenwerking (VI c en b) vindt de helft in concentratielanden plaats. Het Programma voor Studie in de Regio speelt zich af in 17 landen, voor het merendeel concentratielanden. Met andere woorden, hoewel bijzondere programma's niet landsgewijs zijn geconcentreerd, tekent zich toch een zekere verdichting af, waarin concentratielanden vooraan staan. Voor de meeste van deze programma's vormen zij een soort kern.

De mondiale opzet van bijzondere programma's kwam in het algemeen voort uit de wens om armslag te creëren, zodat naar opportuniteit aan incidentele aanvragen van de vele niet-begunstigde landen kon worden voldaan. Vooral in de tweede helft van de jaren zeventig is deze meer politiek dan ontwikkelingsmatig geïnspireerde wens ruimschoots verwezenlijkt. Ook nadien is men niet toegekomen aan systematische herziening; aan de uitwaaiing is de vrije loop gelaten. Zij heeft er in geresulteerd dat naast de concentratielanden een groep andere landen kleine of grotere hulpstromen heeft opgevangen, zonder dat er een coördinerend beleid aan ten grondslag lag of kwam te liggen. Haast integendeel: zulk een beleid zou immers al gemakkelijk de armslag te niet doen. Mondialiteit is gemeengoed van de programma's als zodanig geworden.

De gevolgen zijn ongunstig. In de concentratielanden werkt de kans op toekenning van gelden nevens de tijdens bestedingsoverleg aan de orde zijnde allocatie gewoonlijk verwarrend en a-structureel, soms zelfs ronduit frustrerend wanneer een voorstel dat in het overleg niet is aangenomen, via een bijzonder programma toch doorgang vindt. In de overige uit bijzondere programma's begunstigde landen blijft de hulp herhaaldelijk te geïsoleerd of te zeer afhankelijk van wat andere donors ondernemen; in menig geval staat dan reeds bij voorbaat vast dat zij geringe impact zal hebben.

De Inspectie acht het moeilijk te weerspreken, dat de proliferatie in de bijzondere programma's in de eerste plaats is veroorzaakt door het ontbreken van definiëring van de landen waar zij kunnen worden toegepast, -- definiëring die nauw zou moeten aansluiten bij de hoofdstromen van de bilaterale hulp, welke naar concentratielanden lopen. Hiertoe zijn intussen wel enige aanstalten gemaakt, zoals blijkt uit het (hier en daar reeds uitgevoerde) voornemen om de vijfjaartermijn voor de wederopbouwrelatie met de meeste landen uit die categorie inderdaad in acht te nemen, of uit de afspraak dat medefinancieringsorganisaties de langs hen gekanaliseerde IIIc hulp "slechts" in 23 landen kunnen aanwenden. Omwille van deugdelijke verkenning, identificatie, begeleiding en effectwaarneming, kortom van goedverzorgde bestedingen, zou de Inspectie wensen dat deze aanstalten hun vervolg kregen in de totaliteit van de bijzondere programma's: dat de mondialiteit werd afgeschaft voor die programma's waarin zij geen essentiële voorwaarde vormt.

Indien deze stap wordt genomen, zou dat het best kunnen gebeuren vanuit een optiek die alle programma's tezamen omvat en vanuit een streven om een geïntegreerd programmabeleid te vestigen, waarin de eilandpositie van de afzonderlijke delen wordt opgeheven.

12. Veldstructuur

Sedert enige jaren worden maatregelen genomen om ambassades beter in staat te stellen tot het vervullen van functies in de bilaterale samenwerking. Hiertoe behoren o.a. intensievere bekwaming van aspirant-BD-ers ¹⁾ en détachering van ambtenaren ²⁾ uit het Haagse ontwikkelingscircuit bij posten in concentratielanden. Voorts raakt een groeiend aantal ambassadeurs en ambassademedewerkers, waaronder vak-attaché's, door ervaring en interesse vertrouwd met ontwikkelingsvraagstukken. Een verheugende tendens, die talloze kwalitatieve verbeteringen heeft meegebracht, maar die vooral kwantitatief aanwijsbaar is: enkele verregaand onderbemande posten hebben althans de eerstnodige versterking gekregen, en ook elders kon de staf enigszins worden aangevuld.

Ontegengesteld is er een opgaande lijn in de officiële buitenlandse vertegenwoordiging van Nederland op het terrein van de bilaterale samenwerking. In vergelijking met ambassades van andere donorlanden komen de ontwikkelingsafdelingen van Nederlandse ambassades numeriek vaak nog zuinig uit de bus, maar er wordt duidelijk aan gewerkt. De Inspectie betreurt dan ook dat de algemene inkrimping van rijks personeel verdere uitbreiding op zijn minst ernstig dreigt te belemmeren.

Hieronder lijdt dan tevens het parallelle proces van delegatie naar overzeese posten van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die voorheen door Haagse instanties werden uitgeoefend. Reeds langere tijd spelen ambassades een rol bij informatie en advisering, bestedingsoverleg, communicatie met partnerregeringen, administratieve en logistieke zorg voor deskundigen, leveranties e.d. Gaandeweg, van post tot post verschillend, worden zij nu ook ingeschakeld voor identificatie, assistentie bij projectformulering, eigen rapportage, projectbegeleiding en -besturing en andere operationele werkzaamheden. Dit delegatieproces verloopt langzaam en dreigt reeds thans ambassades met taken te overspoelen op een wijze niet ongelijk aan die waarop onderdelen van het centrale apparaat eerder werden overspoeld. De donkere personeelsperspectieven doen vrezen, dat de delegatie in haar beginfase zal blijven steken indien de ambassades niet op ruime schaal kunnen door-delegeren.

Aan enkele ambassades zijn tijdelijke sectorcoördinatoren verbonden die uit de kring van de velddeskundigen worden gerecruteerd en die het vaste ambassadepersoneel belangrijke hoeveelheden werk uit handen nemen. Stellig verdient dit voortzetting en uitbreiding, zij het dat bedoelde coördinatoren wel dikwijls maar niet voortdurend in het eigenlijke veld aanwezig zijn. Hun bijdragen maken de ambassades nog niet tot echte veldstaven.

De laatste jaren worden er meer en meer regionale coördinatoren aangesteld, die door de aard van hun functie juist in het veld moeten verblijven. Ten dele ligt hun taakterrein binnen geografische gebieden waar de samenwerking onder Categorie I a een integrale of procesmatige benadering volgt. Voor een ander deel zijn zij uitgezonden ter coördinatie van activiteiten onder Categorie III.

¹⁾ In 1983 werden drie weken van hun opleiding aan ontwikkelingsonderwerpen gewijd.

²⁾ Momenteel circa 40.

Voorzover de ervaring reikt, werkt het systeem van regionale coördinatoren nogal bevredigend. Zij kunnen in beginsel worden belast met alle executieve beleidshandelingen die aan ambassades waren toebedacht, van pre-identificatie tot en met nazorg, en bovendien met een aantal personele en administratieve besognes die van oudsher tijd van ambassademedewerkers opeisten. Daar regiocoördinatoren onder I a veelal op directere wijze dan ambassadepersoneel met lagere overheden en met de bevolking-zelf in contact komen, zijn zij zelfs bij uitstek geschikt om activiteiten, doelstellingen, werkwijzen enz. aan te bevelen, welke met de wensen van de mensen het best overeenkomen. Tegelijk vormen zij de mogelijke top van een veldstructuur in hun regio. In dit verband wijst de Inspectie er op, dat de sterke veldstructuur van organisaties als SNV en MFO's voor een groot deel berust op het systeem van veldleiders en bemiddelingspersonen of -instanties.

Stelselmatige aanstelling van sectorale maar vooral van regionale coördinatoren en overdracht van bevoegdheden aan hen verdient derhalve in tweeërlei opzicht aanbeveling als organisatorische werkwijze. Zij biedt aan ambassades reële mogelijkheden om door te delegeren en kan aldus de voortgang van het delegatieproces wellicht in beslissende mate aan deze kant van de horizon houden. Tevens kan zij een zekere waarborg betekenen voor veelzijdige kwaliteitsverhoging van feitelijke samenwerkingsactiviteiten c.q. van landen- en bijzondere programma's. Dit veronderstelt, dat de activiteiten per land samenhangend en op den duur in een duidelijke beleidsstructuur worden gekozen, opgezet en uitgevoerd. Eveneens veronderstelt het, dat de ontvangende regering de coördinator niet ziet als expert-zonder-meer; verlening van de status van honorair of vice-consul zou hiertoe kunnen bijdragen.

Een dergelijk systeem laat overigens nog vrij veel taken bij de ambassades berusten, zowel in het politieke als in het macro-economische vlak. Zij zouden stellig de algemene regie en een toezienende functie over de regiocoördinatoren dienen te behouden.

13. Aspecten

In paragraaf 4 werd gesteld, dat doorvoering van sectorale en regionale concentratie de grondslag kan leggen voor een beleidsstructuur in landenprogramma's. Zij belichamen niet die structuur in haar geheel. Tot de te structureren materie behoren mede elementen als:

- bijzondere programma's, tot zekere hoogte met inbegrip van de in deze globale evaluatie terzijde gelaten programma's van de categorieën V en VII,
- algemene aandachtsvelden, en
- speciale thema's.

Wat de verschillen tussen deze drie elementen, hun onderlinge samenhang en hun verhouding tot landenprogramma's zijn, is in de afgelopen jaren niet duidelijk geworden. De bijzondere programma's hebben in de begroting een plaats gevonden, maar een indicatie van hun belangrijkheid in verhouding tot algemene aandachtsvelden en speciale thema's houdt dit niet zonder meer in. Als algemene aandachtsvelden werden onder andere genoemd: mensenrechten, bevolkingsaanwas, industrialisatie, werkgelegenheid, Nederlands bedrijfsleven, betalingsbalansproblematiek, know-how en management, voedselsituatie, water, energie, ecologische condities, positie van de vrouw, de kleine boer, plattelandsontwikkeling, stedelijke verpaupering, gezondheid. Als speciale thema's werden geponeerd: voedselproductie, drinkwater, niet-minerale energie, habitat, aangepaste technologie, vrouwenemancipatie, eerstelijns gezondheidszorg, etc.

Deze kleine staalkaart geeft aan, dat er begrippen door elkaar heen lopen. Het onderscheid tussen basisnoodzaken, randvoorwaarden, operationele gebieden, hulptechnieken enz. is, zo het al ooit bewust mocht zijn doordacht, vervaagd. Daarenboven raakte de praktijk in de war met de sector- en programma-indeling. Zo is verbetering van de voedselsituatie, operationeel gemeenlijk opgevat als sector of subsector, ook een algemeen aandachtsveld en tevens onderwerp van een groot bijzonder programma. Binnen de sector energie, voor bijna elk concentratieland een nijpend knelpunt en daarom een algemeen aandachtsveld, is een bijzonder programma werkzaam, terwijl tegelijk van een speciaal thema wordt gesproken. Aan onderwijs, opleiding, training en institution building, vanouds algemene aandachtsvelden van bilaterale hulp, is het merendeel van de Categorie VI-programma's gewijd. Voor de een is drinkwatervoorziening een sector of een onderdeel van de sector gezondheid, voor de ander een algemeen aandachtsveld, voor de derde een speciaal thema.

Het gaat hier om meer dan semantische finesses, namelijk om kernpunten van beleidsvorming en beleidsimplementatie. De verscheidenheid die hierboven is geschetst, illustreert dat niet vaststaat, wat nu van prioritair, wat van secundair en wat van posterieur of additioneel belang is; hoe een en ander in een themabeleid is resp. kan worden gevat; en hoe dit beleid is of zou moeten worden doorvertaald naar het werkniveau. In de loop van de tijd hebben zich uit de internationale discussie aspecten van ontwikkeling losgemaakt, die nu eens zus dan weer zo aan de Nederlandse bilaterale bedrijvigheid zijn toegevoegd. De samenstelling van het aspectenpakket is cumulatief, niet systematisch. Ingevingen, of het ontdekken van steeds weer andere bottlenecks waarvan het realiteitsgehalte niet kon worden geloofend, lijken tot dusverre de lijst van aspecten te hebben bepaald. Zomin als van een doordacht overall-programmabeleid mag worden gesproken, valt er een coherent aspectenbeleid waar te nemen.

Geen aspect is lichtvaardig in het pakket terechtgekomen. Elke toevoeging blijkt gegrond op beleidsnotities en beschrijvingen van doelen, richtlijnen, toepassingsgebieden en -- waar het fondshoudende aspecten betref -- toekenningscriteria. Een inzicht van waaruit dit alles werd geschift en verbonden, heeft zich in het verleden evenwel niet gemanifesteerd.

Door de veelheid van sector-, programma-, aandachts- en themavereisten, is het voeren van een gestructureerd landenbeleid er niet eenvoudiger op geworden. In hun huidige vorm zitten landen- en aspectenbeleid elkaar kennelijk in de weg. Dit doet zich met name voor in verband met die aspecten waarvoor de aanvaardingsbeslissingen autonoom door andere dan landeneenheden worden genomen, in mindere mate bij aspecten die als algemene aandachtsvelden of sectoren aan de directe zorg van landeneenheden zijn toevertrouwd.

De Inspectie acht hier schoonmaak geboden. Deze zou kunnen bestaan uit zuivering van begrippen, budgetaire herordening, beleidsdefiniëring, procedurele en managerial structurering in samenhang met het landenbeleid.

14. Behoeftte - vraag - aanbod

Waaraan hebben ontwikkelingslanden "behoefte"? Via het verzelfstandigingsspoor komt het antwoord terecht in de sfeer van: wat zij niet en rijkere landen wel bezitten. Het spoor van directe armoedebestrijding wijst in de richting van: dat wat behoeftigen missen om een menswaardig bestaan te kunnen leiden. Regeringen die een representatief beleid van nationale ontwikkeling voeren, zijn er op uit om beide polen in evenwicht te brengen en om ook in de samenwerking met Nederland hun voorstellen -- tot dusver opgevat als de eigenlijke "vraag" naar hulp -- op dat evenwicht af te stemmen. Daarmee kan dan het Nederlandse "aanbod" -- dat is: de know-how, de personele hulp, de goederen etc. die kunnen worden verschaft -- corresponderen.

In paragraaf 7 is aangeroerd, dat dit ideale verloop zich zelden voordoet. Of regeringen werkelijk de totaliteit van hun bevolking representeren, valt in menig geval te betwijfelen; hun ontwikkelings- en hun samenwerkingsbeleid delen in die twijfel. Aan het begin van de hier beschouwde periode zagen sommigen het echter als vergrijp tegen het verzelfstandigingsstreven en als blijk van laakbaar donorcentrisme, wanneer Nederland zich er van wilde vergewissen, of voorstellen van de wederpartij berustten op prioritaire behoeften. Ook officieel werd voor alle programmahulp en voor veel financiële projecthulp de vraag zonder noemenswaardig eigen onderzoek beschouwd als identiek met de behoefte. Ten aanzien van sommige landen was de politieke leiding de overtuiging toegedaan, dat de vraag principieel de behoefte dekte; slechts technische identificatie werd hier nodig geoordeeld. Ten aanzien van nieuwe concentratielanden en wederopbouwlanden gold de representativiteit van de regeringen eveneens als uitgangspunt totdat ervaring een nader oordeel zou toelaten.

De vraag uit concentratie- en vergelijkbare landen loopt door de zeef van centrale planbureaux. Ze bereikt Nederland in de vorm van officiële voorstellen. Vroeger kwamen deze kort vóór of tijdens het bestedingsoverleg binnen, maar reeds in de latere jaren zeventig werd er op geïnsisteerd, dat de indiening geruime tijd vóór bedoeld overleg zou geschieden. Dat is thans vrij algemene praktijk, zodat er gelegenheid bestaat voor pre-identificatie, advisering en overweging. Ook worden gedurende het overleg veel afspraken gemaakt onder voorbehoud dat zij kunnen afspringen indien voorzienbare uitvoeringsmoeilijkheden, ongunstige effectverwachtingen e.d. hiertoe aanleiding geven. Beslissingen op het eerste oog en in goed vertrouwen zijn dan ook minder frequent dan voorheen, al blijft het voorkomen dat de voorstellen laat arriveren, weinig uitgewerkt of gering in aantal zijn.

Naast deze procedurele groeit er een inhoudelijke regulatie van de vraag. Nederlandse sturing van de vraag is vooral mogelijk geworden in het kader van de sectorale stroomlijning, die rekening kan houden met hier te lande bestaand potentieel en daarin zelfs enige prioriteiten kan aanbrengen. De samenwerking luistert nog niet erg nauwkeurig naar het stuur, getuige de wijdheid en de veelheid van de sectoren in een aantal concentratielanden maar dit baart nauwelijks verwondering, gegeven dat Nederland zelf nog weinig heeft gedaan om de samenwerking op middellange termijn aan concrete doelen, wederzijdse verplichtingen, overeengekomen handelwijzen etc. te verbinden.

Steeds sterker vervult het Nederlandse economische belang functies in de samenwerking. De Inspectie neemt het waar in de samenstelling van landenpakketten en in veel activiteiten: Nederlandse leveranciers en consultants spelen een groeiende rol. Men ziet het ook in de samenwerking met landen waarmee een tiental jaren geleden zo goed als geen commerciële relaties bestonden maar waar een aantal Nederlandse bedrijven nu vaste vestigingen heeft.

Het sterkst is de gebondenheid van hulp aan Nederlands aanbod geprononceerd in een aantal bijzondere programma's. Onbetwistbaar dienen de programma's voor Gemengde Credieten (I a), Suppletiedeskundigen (I f), Betalingsbalanssteun (III a), Onderzoek (VI a), Internationaal Onderwijs, Fellowships en Universitair Onderwijs (VI c) wezenlijke ontwikkelingsdoelen. Evenmin valt naar het inzicht van de Inspectie echter te betwisten dat zij, in diverse gestalten en graden maar in overwegende mate, zijn gerelateerd aan het aanbod van goederen en diensten, en dat hier niet de vraag het aanbod maar het aanbod de vraag bepaalt.

15. Consultancy en eigen beheer

In de bilaterale samenwerking is uitbesteding een rekbaar begrip. Op de keper beschouwd omvat de term alle gevallen waarin Nederlandse operationele taken, in wijde zin, worden toevertrouwd aan instellingen buiten het ministerie. Een dergelijke omschrijving zou echter meer modaliteiten insluiten dan gewoonlijk onder uitbesteding worden verstaan. Zij zou mede betrekking hebben op daadwerkelijke deelname van andere ministeries aan ontwikkelingsactiviteiten, op beleids- en uitvoeringsbevoegdheden van externe organisaties voor hele programma's, of op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor richtige levering van hun goederen of diensten. Dit komt niet overeen met het gangbare spraakgebruik, dat het woord "uitbesteding" reserveert voor gedeelde verantwoordelijkheid: voor de figuur waarin het ministerie op vitale punten beslist maar een reeks lagere beslissingen en feitelijke werkzaamheden overlaat aan externe instanties. Ook dan is de grens nog niet scherp: zo vallen multi-bi en co-fi activiteiten of turn-key projecten voor de een onder uitbesteding, een ander ziet er eerder specifieke vormen van samenwerking in.

Tegenover uitbesteding staat eigen beheer. Daarmee wordt bedoeld, dat het ministerie zelf de door Nederland aanvaarde uitvoeringstaken in hun geheel verricht, zelf deskundigenteams voor veldwerkzaamheden samenstelt en in het algemeen alle verantwoordelijkheden actief uitoefent. Vergeleken met tien jaar geleden is het eigen beheer afgenomen: in 1973 gingen in totaal 208 veldwerkers uit in dienstverband met het ministerie op een bilateraal budget van f 946 mln., in 1983 waren dat er 193 op een bilateraal budget van f 2979 mln. Deze teruggang heeft meer dan één oorzaak, zoals: deskundigenbeleid dat nieuwe wegen insloeg, tijdgebrek van de staf dat men via uitbesteding hoopte op te vangen, toename van financiële hulp die minder eigen veldpersoneel leek te vergen, opvattingen van de betrokken beleidsmedewerkers. Hoe deze en andere invloeden zich tot elkaar hebben verhouden, valt zonder nader onderzoek niet te zeggen. Wel blijkt het aandeel van particuliere consultantsbureaux en van als zodanig actieve (semi-) overheidsdiensten in de bilaterale samenwerking gedurende de hier beschouwde periode sterk te zijn gegroeid.

Dikwijls wordt de vraag gesteld, of inschakeling van consultants al dan niet voorkeur verdient. Wie deze vraag wil beantwoorden, begeeft zich in een labyrint. Niet alleen dient hij een groot aantal moeilijk meetbare doelmatigheidsfactoren in rekening te brengen, waaronder: de omstandigheid dat veel overheids bij uitbesteding wel en bij eigen beheer niet op de allocatie drukken, de kwaliteit van ingezet personeel die het ministerie bij eigen beheer beter in de hand heeft, de benodigde backstopping die bij consultants vaak meer verzekerd lijkt, de bestuurbaarheid wanneer de projectopzet moet worden gewijzigd, enz. Maar bovendien zal hij dienen uit te maken, of activiteiten die met of door consultants worden uitgevoerd, in de regel betere concrete resultaten opleveren, of deze resultaten vaker dan wel juist minder vaak grotere overleving- en doorwerkingskansen hebben, kortom op wat langere duur meer of minder doeltreffend zijn dan werk in eigen beheer.

De bij de operationele bureaux voorhanden gegevens laten op geen van deze punten eensluidende conclusies toe. Ook de bevindingen van de Inspectie bieden vooralsnog onvoldoende houvast. In het kader van deze globale evaluatie kunnen evenwel met de nodige voorzichtigheid enkele algemene indrukken worden geformuleerd:

- Dat regeringen van sommige concentratielanden eigen beheer door het ministerie prefereren boven consultantsdiensten omdat het voor hen goedkoper uitkomt, heeft niet te maken met werkelijke kosten maar vloeit voort uit het allocatiesysteem. Tegenover de Nederlandse consultants zou het fair zijn, hun overheads te betalen uit andere fondsen dan allocaties. Dit zou ongetwijfeld een aantal bedenkingen van ontvangende landen jegens consultants opheffen.
- Prestaties in het verleden vormen een bruikbaar element bij de keuze door OS van consultants, maar niettemin kan zulks leiden tot veronachtzaming van het kostenaspect. Te denken ware aan invoering van tendering, althans voor grotere opdrachten.
- Rapportage, administratie en back-up service worden door consultantbureaux doorgaans beter verzorgd dan door eigen beheer teams. Als het ministerie onvoldoende op de hoogte is van de projectvoortgang, ligt dat gewoonlijk niet aan de door de consultant verstrekte informatie maar aan de aandacht die de ambtelijke projectverantwoordelijke aan de informatie kan besteden.
- Er bestaat te weinig grond voor de veronderstelling, dat consultants betere teams in het veld brengen dan het ministerie zelf. Hier zijn nuances zeker op hun plaats. In sommige gevallen schiet de consultant op dit punt tekort en in andere gevallen blijkt het eigen beheer team voortreffelijk te functioneren.
- Consultants hebben te rekenen met commerciële aspecten van hun werkzaamheid. Dit leidt nu en dan tot ongewenste verschijnselen als: discrepantie tussen begrote en feitelijke kosten, te hoog of te laag gekwalificeerd veldpersoneel, mindere belangstelling voor lokale participatie en on-the-job-training, onderschikking van het achterliggende ontwikkelingsdoel aan het directe projectdoel, problemen bij tussentijdse veranderingen in het projectplan die financiële consequenties kunnen hebben, etc.
- "Harde" sectoren vroegen in het verleden duidelijker om consultantsinbreng dan "zachte". Dit betekent echter niet dat consultants op laatstbedoelde terreinen weinig zouden kunnen worden ingezet, vooral nu de laatste jaren de raadgevende ingenieursbureaux steeds meer aandacht zijn gaan geven aan deze sectoren en er tal van relatief kleine organisaties zijn ontstaan, die zich in bepaalde typen activiteiten specialiseren.
- Het is onzakelijk, een en dezelfde consultant te belasten met taken van verschillend karakter, die op elkaar van invloed kunnen zijn. Als een consultant deelneemt aan een identificatie, dient hem niet vervolgens de uitvoering van de op die identificatie gebaseerde activiteit te worden gegund. Wie een activiteit uitvoert, behoort geen stem te hebben in het departementale toezicht op die activiteit, inclusief de mid-term en de project-completion evaluatie daarvan. De menigvuldigheid van consultantbureaux maakt kettingopdrachten als hier bedoeld, die voorheen misschien niet altijd konden worden vermeden, trouwens geheel overbodig.
- Omdat consultants werken op basis van contractueel vastgelegde verplichtingen, is het wenselijk dat hun terms of reference deel uitmaken van het contract en dat deze zeer exact zijn. In gevallen waarin de onzekerheden-vooraf zo groot of talrijk blijken dat exactheid niet, of slechts met veel slagen om de arm, te bereiken valt, is het raadzaam om de werkzaamheid in eigen beheer te verrichten.

- Alle uitbesteding, ook het delegeren van taken aan consultants, veronderstelt beleids- en kwaliteitsbewaking alsmede een zekere controle. Deze dient door ambtelijke verantwoordelijken ten departemente resp. ter ambassade te worden uitgeoefend, eventueel met hulp van externe deskundigheid, en wel door bestudering van rapportage, veldbezoek, contact met counterpartinstanties, evaluatie, financieel recht- en doelmatigheids-toezicht, en inspectie.
- Inschakeling van consultants levert hoogstens een bescheiden tijdsbesparing voor de OS-staf op, en zelfs dat is niet altijd het geval. Zij ontslaat de staf niet van grondige land- en regio-kennis, van begrip voor sectorale en technische aspecten en voor de adviezen die terzake worden gegeven, van zorg voor terms of reference, samenstelling van het veldteam, projectplanning, monitoring, rapportage en de talloze zaken die onder bewuste begeleiding zijn begrepen. Tezamen is dit alles nauwelijks minder dan bij eigen beheer. Consultancy dient niet te worden ingeroepen om verantwoordelijkheden af te stoten maar om inhoud en kwaliteit van een hulpactiviteit te optimaliseren.
- Naarmate de structurering van het beleid per land voortschrijdt en naarmate regiocoördinatoren het ontwikkelingsproces in hun gebied nauwkeuriger kunnen volgen en, wat de Nederlandse bijdrage betreft, kunnen leiden, wordt het beter mogelijk, voor grote en kleinere deeltaken ad hoc de inbreng van speciale consultants in te roepen, te managen en te controleren.

16. Bijdrage van Nederlandse bedrijven

Bij een projectonderzoek door de Inspectie m.b.t. de uitbreiding van een fabriek voor nylon-garens bleek, dat de deelfinanciering door OS hier een uitstekende zaak had gediend. De verzelfstandiging van het betreffende land werd bevorderd en een exportmogelijkheid kwam van de grond. De sari kwam goedkoper op de markt. De werkgelegenheid groeide. Werknemers en buurtbewoners werden goed behandeld. En ook het Nederlandse moederbedrijf genoot economische voordelen.

Een ander Inspectie-onderzoek, naar een reeks veeleveranties onder een lening, laat het tegendeel zien. Dure runderen werden klakkeloos geëxpedieerd en stonden enkele jaren later nog te wachten op doorverkoop aan gegadigden die niet kwamen opdagen. De staat in kwestie leed behoorlijk verlies. Geen boer of consument aldaar werd er wijzer van. Maar de Nederlandse veehandel inde een paar miljoen.

Het eerste project werd gekenmerkt door zorzuldige voorbereiding vanuit het moederbedrijf dat, uit welbegrepen eigenbelang, verder keek dan het fysieke vergroten van een fabriek met toebehoren, en dat aldus een werkelijke ontwikkelingsbijdrage leverde. In de tweede situatie reikte de interesse van de Nederlandse betrokkenen niet verder dan het uitvoeren van een bestelling zonder veel aandacht voor het ontwikkelingsnut van de transactie.

De gewone praktijk beweegt zich tussen beide extremen. Zeker is, dat zij vóór 1980 meer gevallen omvat die aan de tweede soort doen denken, dan gevallen die wat weg hebben van het eerste voorbeeld. Hoe dit na 1980 ligt, valt moeilijk te zeggen, maar de indruk bestaat, dat het accent aan het verschuiven is naar de eerste soort. Van de talrijke factoren die hierbij werkzaam zijn, wil de Inspectie er enkele noemen:

- a. De integratie van financiële en technische hulp moge niet voltooid zijn ¹⁾, zij heeft wel reeds tot gevolg, dat in meer projecten dan vroeger technische hulp componenten zijn gekoppeld aan leveranties en dat dientengevolge de leveranties een beter ontwikkelingsrendement hebben.

¹⁾ Zie paragraaf 10.

- b. Nauwkeuriger identificatie, voorbereiding en beoordeling van voorgestelde activiteiten, nadrukkelijker inschakeling van ambassades en veldcoördinatoren bij begeleiding en controle, en scherper toezicht door ontvangende autoriteiten leiden er onder meer toe, dat opdrachten van bedrijfsmatige aard duidelijker in de ontwikkelingscontext worden geplaatst en als zodanig worden uitgevoerd.
- c. Bij Nederlandse firma's maakt de belangstelling voor eenmalige orders die uit het OS-budget worden gefinancierd, gaandeweg plaats voor het inzicht dat dergelijke orders kunnen worden gebruikt als stepping-stones naar blijvende toegang tot de markt van de betreffende landen, en voor de daarmee verbonden bereidheid om niet alleen een bestelde hoeveelheid goederen te bestemder plaatse te brengen maar om ook een optimale benutting van die goederen te bevorderen.

De drie genoemde tendensen kunnen niet worden "bewezen". Hun vermelding gaat terug op algemene impressies, die wellicht later moeten worden herzien. In geen geval zijn zij meer dan langzame kleurveranderingen in het totaalbeeld dat, wat het verleden betreft, in te sterke mate werd bepaald door uitsluitend-commerciële vervulling van opdrachten. Mogelijk behoort aan de trits nog te worden toegevoegd, dat een groeiende groep Nederlandse industriële, handels- en dienstverlenende ondernemingen metterdaad ervaring in ontwikkelingslanden opdoet en aldus meer gevoel krijgt voor de eisen die ontwikkelingssamenwerking stelt.

Die eisen houden steevast in, dat men afscheid dient te nemen van de gedachte, dat tweede kwaliteit goed genoeg is voor de Derde Wereld; teveel bedrijven hebben hun naam geschaad door onjuist begrip op dit punt. Voorts moet er altijd op worden gelet, of de gebruikte technologie past bij werkelijke behoeften en mogelijkheden van ontvangers; waar dit niet het geval blijkt en aanpassing uitgesloten is, kan men rekenen op kortstondig nut van de geleverde goederen of diensten. Hetzelfde doet zich voor, wanneer de ontvangende instantie te weinig bekwaam installatie-, bedienings- en/of onderhoudspersoneel heeft, wanneer geen uitvoerige en begrijpelijke schriftelijke gebruiks- en reparatie-aanwijzingen worden bijgeleverd, wanneer niet is gezord voor een adequate hoeveelheid reserve-onderdelen en benodigde gereedschappen, wanneer in noodgevallen geen vaktechnici bereikbaar zijn, etc. Menig project is mislukt of na aanvankelijk succes doodgebloed, doordat niet of maar half aan voorwaarden van deze aard was voldaan.

In de achterliggende jaren is de bijdrage van Nederlandse bedrijven aan de ontwikkelingssamenwerking stellig niet optimaal geweest. Een veel gehoorde klacht is bijvoorbeeld, dat men geen staat kon maken op de kwaliteit van het geleverde product, met inbegrip van de in de voorgaande alinea aangestipte "service"; inderdaad hebben zich heel wat gevallen voorgedaan, waarin de betrokken firma's zich niet van hun beste kant hebben laten zien. Een tweede vaak geuite aanmerking is, dat slechts een beperkt aantal bedrijven risico durft te lopen dat een order slechts marginaal winstgevend uitpakt, in de hoop dat een goede prestatie verdere, al dan niet door OS gefinancierde orders zal aanbrengen; men speelt veelal reeds van meet af op zekerheid en verwacht dat OS deze zal bieden. Een derde algemeen bezwaar is, dat Nederland gewoonlijk duur is, --een bezwaar dat maar ten dele via bindingsregels, financieringshulp en interventie vanwege de overheid kan worden verminderd en in feite alleen door superieure kwaliteit-in-brede-zin kan worden opgeheven.

Bekend is, dat van de totale bilaterale bestedingen 65 à 70% terugvloeit naar de Nederlandse economie. Een belangrijk deel hiervan komt via programma- en betalingsbalanshulp, gemengde credieten e.d. ten goede aan industrie en handel. In enkele landen ligt het terugvloeipercentage aanmerkelijk hoger dan het gemiddelde. Dit impliceert naar het voorkomt, dat het in principe ook elders mogelijk zou moeten zijn, een groter aandeel van de hulp uit eigen land te betrekken. De OS-bijdrage aan het Nederlandse bedrijfsleven blijft echter afhankelijk van de mate waarin het bedrijfsleven een passende bijdrage aan de ontwikkeling van de partnerlanden kan en wil geven. Wanneer men bedenkt dat meer dan 80% van de aanvragen voor gemengde credieten (Ia) moet worden afgewezen wegens te geringe ontwikkelingsrelevantie, wordt duidelijk dat er nog wel wat op dit terrein dient te veranderen.

17. Mono- en multisectorale aanpak

De eerste tienjaar-periode van actieve Nederlandse bilaterale samenwerking was voornamelijk gevuld met monosectorale activiteiten: de aanleg van een irrigatiestelsel, de bouw van een ziekenhuis, een transportstudie, een onderwijsproject, e.d., elk op een afzonderlijke plaats en zonder onderling verband. Minder dan nu gaf men er zich toen rekenschap van, dat ontwikkeling een integraal en dus multisectoraal proces is en dat hulpactiviteiten dienen plaats te vinden in een context van overall-inspanningen. Nederland zag het niet als zijn taak, en was met zijn geringe middelen ook niet in staat, voor die context verantwoordelijkheid te nemen. Met het beetje kennis van de projectomgeving dat ter beschikking stond, kon men in Den Haag doorgaans trouwens moeilijk beoordelen, hoe een activiteit die op verzoek van een partnerregering werd ondernomen, paste in een groter geheel. Verondersteld werd, dat de nationale planinstantie, eventueel via mobilisatie van andere donors, er voor zou zorgen dat de eventueel vereiste inhoudelijk-aanpalende voorzieningen werden getroffen.

Deze veronderstelling werd slechts ten dele bewaarheid. Veelal was noch de nationale planning noch de bereidheid van donors sterk genoeg om te waarborgen, dat de op een monosectorale activiteit aansluitende activiteiten inderdaad tot stand kwamen. Herhaaldelijk deed zich zelfs het tegendeel voor: als in één district een project werd of was uitgevoerd, ging de eerstvolgende beurt dikwijls als vanzelfsprekend naar een ander district; als één donor op de ene plaats of met de ene projectsoort bezig was, kozen de overige donors andere plaatsen of soorten. Het was in de samenwerking tussen regeringen de tijd van projecten-op-zichzelf.

Niet altijd was het beeld zwart-wit. Zo zijn er vroege voorbeelden van regionale planningsstudies die een breed assortiment activiteiten in de beschouwing betrokken, en van community development projects die een multisectorale benadering in praktijk brachten. Dit neemt echter niet weg, dat monosectorale aanpak regel was en dat behaalde projectresultaten vaak geïsoleerd bleven of na enige tijd verschrompelden. Dat wordt het duidelijkst in vele zgn. pilot-projects die min of meer model hadden moeten staan voor gelijksoortige projecten op andere plaatsen maar in feite niet of nauwelijks zijn nagevolgd, in talrijke studierapporten die niet zijn gebruikt, e.d.

Gedurende de tweede tienjaar-periode heeft zich in dit vlak geen radicale wending voltrokken. Wel is sinds enige jaren een geleidelijke verandering aan de gang. Technische hulp als onderdeel van een financiële hulp activiteit wordt minder zeldzaam dan voorheen; een flinke goederencomponent in een technische hulp project is geen uitzondering. Identificatie en evaluatie worden dikwijls verricht door multidisciplinair samengestelde missies, die meer dan eens aanbevelingen van multisectorale aard doen. De methodiek van de "geïntegreerde" en van de "procesmatige" aanpak wint veld; er zijn thans een kleine twintig veldprogramma's van deze aard aan de gang. De vorderingen van de regionale concentratie, hoewel nog bescheiden, lijken niettemin stappen op een pad dat naar multisectorale integratie van activiteiten leidt. Indien dit alles wordt gevat in een beleidsstructuur per land, die zowel het continue landenprogramma als de meer incidentele inzet van bijzondere programma's omspant, zijn belangrijke voorwaarden vervuld om het gehele multisectorale potentieel van Nederland en zijn partners in de samenwerking tot ontplooiing te brengen.

Een dergelijke werkwijze kan krachtig bijdragen tot vermindering van het aantal activiteiten die ofwel hun concrete, directe doelen niet helemaal halen ofwel slechts geringe doorwerking in het ontwikkelingsproces hebben. Zij strookt gemakkelijk met regionale concentratie, en ze komt niet zonder meer in strijd met sectorale concentratie mits deze niet al te leerstellig wordt gehanteerd. Wat dit laatste betreft neemt de Inspectie waar, dat een zekere "interne" verbreding binnen een project -- d.w.z. inbreng van activiteiten uit andere sectoren voorzover deze nodig is ter realisering van doelstellingen in de hoofdsector -- standaardpractijk wordt. Strikte naleving van sectorconcentratie is een onding, of anders gezegd: men kan een monosectorale activiteit gewoonlijk alleen tot een goed einde brengen door haar enigszins multisectoraal op te zetten.

Nog wat aarzelend blijkt OS te staan tegenover "externe" verbreding. Hiermee wordt een zodanige inrichting van landenprogramma's bedoeld, dat de diverse activiteiten in verschillende sectoren en begrotingscategoriën tezamen één geheel vormen en elkaar wederzijds ondersteunen. Deze aarzeling lijkt voort te komen uit een reeks oorzaken, waaronder:

- a. De voorstellen van partnerregeringen zijn, al lopen ze via een centraal planbureau, doorgaans afkomstig van vakministeries die op angstvallig afgebakende terreinen werken. De voorstellen worden dan ook herhaaldelijk gekenmerkt door gebrek aan coördinatie, laat staan integratie.
- b. Sectorconcentratie per land brengt mee, dat in alle overeengekomen sectoren een zeker volume aan activiteiten gaande moet blijven, ook als er geen of weinig procesmatige verbindingen tussen de diverse activiteiten kunnen worden gelegd.
- c. Sectorconcentratie blijkt het meest toepasbaar op leveranties van goederen. Een streven naar intersectorale verbindingen, hoezeer ook gerechtvaardigd vanuit ontwikkelingsoogpunt, betekent al gemakkelijk restricties of belemmeringen voor de leverantiemogelijkheden.
- d. Externe verbreding vraagt kennis, inleving, aandacht, creativiteit, overeenstemming met de partnerregering en vooral tijd, die niet steeds in de vereiste mate voorhanden zijn.

Een beleid dat zich instelt op multisectorale verwevenheid van activiteiten, hoeft niet in te houden dat Nederland zelf "alles doet". Het houdt echter in, dat er redelijke zekerheid moet bestaan dat "alles wordt gedaan", hetzij door de betrokken regering, hetzij via coördinatie tussen de donors. Als het verleden critiek verdient, is het dat die redelijke zekerheid te zelden heeft bestaan, ten koste van de waarde van Nederlandse monosectorale inspanningen als stimulansen voor ontwikkelingsprocessen.

18. Doelmatigheid

Menig rapport van de Inspectie wijst op tekortkomingen in de doelmatigheid ¹⁾ waarmee projecten en veldprogramma's worden voorbereid, uitgevoerd en begeleid. Uit de rapporten blijkt tevens, dat er nauw verband bestaat tussen deze doelmatigheid en de doeltreffendheid ²⁾ van onderzochte activiteiten.

Veel samenwerkingsobjecten zijn bij de verwachtingen achtergebleven ³⁾. Dat heeft tal van oorzaken, waarvan de meeste hiervóór zijn aangeroerd. Op deze plaats wordt er nog eens op gewezen, dat men zich herhaaldelijk van een activiteit meer voorstelde dan reëel was, gezien de omstandigheden waarin en de middelen waarmee het werk moest worden verricht. Nu is ontwikkeling geen mechaniek, dat bij een bepaalde input een vooraf berekenbare output oplevert, maar een maatschappelijk proces met talloze variabelen, uitlopers en onvoorzienbare macro- en micro-invloeden. Juist de veelheid aan onzekerheden die een ontwikkelingsactiviteit -- van voorstel tot overdracht en daarna -- kunnen verstoren, dwingt er echter toe om de beoogde doelen zo helder en haalbaar mogelijk te stellen, op basis van breed en diepgaand vooronderzoek/identificatie.

Vooraf vóór 1980 blijkt hieraan veel te hebben gemankeerd. In projecten, veldprogramma's, leveranties en andere steunmaatregelen -- dus over de gehele breedte van de bilaterale samenwerking -- uit die tijd gaven de geformuleerde doelstellingen dikwijls eigenlijk slechts uitdrukking aan optimisme in plaats van gefundeerde prognose. Vaak liet de opzet van de activiteit meer zaken ongeregeld dan voor doelgerichte uitvoering bevorderlijk was. De beleidsrechtvaardiging, die na afkondiging van het groei-en-verdelingsbeleid een overheersende rol bij de beslissing tot aanvaarding van een samenwerkingsactiviteit had moeten spelen, kwam herhaaldelijk neer op een verhaal dat met de werkelijkheid slechts in verwijderd verband stond; soms wisselde zij voor een en hetzelfde project enkele malen binnen een paar jaar. Algemeen beleid werd te sporadisch geconcretiseerd in nuchtere, realiseerbare doelen en uitvoeringsplannen.

Verwonderlijk vindt de Inspectie dit alles niet. Het ontbrak immers, zoals in voorgaande paragrafen aan de orde is gekomen, aan tijd, aan beleidsstructuur, aan veldstructuur, aan operationeel bruikbare beleidsbeschrijvingen, aan eigen kennis van locale situaties. Bestedingsdwang beheerste zowel landen- als bijzondere programma's. T.a.v. sommige concentratie- en wederopbouwlanden -- maar ook wel t.a.v. individuele projecten -- werd om uiteenlopende redenen van kritische identificatie afgezien. Compartimentering van financiële en technische hulp belemmerde inzet van vereiste expertise. Uit een nog verder verleden was blijven hangen, dat donors zich dienden op te stellen als adviseurs resp. leveranciers van gevraagde goederen en diensten, meer niet. Kortom, bij OS leefde niet de overtuiging dat deskundig, objectief vooronderzoek in het veld vrijwel altijd nodig is ter verschaffing van gegevens voor de beoordeling van een samenwerkingsobject en ter bepaling van doelen en doelgerichte middelen. Het gros van de identificaties die wèl plaatsvonden, droeg een te uitsluitend technisch karakter.

¹⁾ D.w.z. de wijze waarop menselijke, financiële, materiële, intellectuele, administratieve en andere middelen beschikbaar worden gesteld en in de richting van gestelde doelen worden aangewend.

²⁾ D.w.z. de mate waarin gestelde doelen en bedoelingen worden verwerkelijkt.

³⁾ Zie Paragraaf 19.

Over het algemeen moet de Inspectie constateren, dat de doelmatigheid in de voorfase, die doorslaggevend kan zijn voor het gehele verloop van de uitvoering en voor de effectiviteit, vóór 1980 onbevredigend is geweest. Een aanmerkelijk aantal activiteiten is te haastig, na te weinig gedegen vooronderzoek en voorbereiding, geaccepteerd en in gang gezet. Dientengevolge kon vaak niet worden geanticipeerd op problemen bij de implementatie die op zichzelf wel te voorzien waren geweest, en menig verwacht resultaat werd niet bereikt.

Grondig vooronderzoek is nog allerminst een garantie voor uiteindelijk succes, niet alleen omdat tijdens de uitvoering in de regel ongunstige feiten opduiken die men niet in de hand heeft, maar tevens omdat tekort aan begeleiding en besturing nadelige gevolgen voor resultaat en doorwerking van een activiteit kan hebben. Helaas stelde de praktijk ook op dit laatste punt teleur. Een groot aantal Inspectierapporten maakt gewag van onvolkomenheden in rapportage, reacties van OS op ingediende rapporten en op correspondentie uit het veld, advisering, opvolging van aanbevelingen en evaluatiemissies, en de verdere handelingen die thuishoren onder "monitoring en besturing". In dit opzicht bespeurt de Inspectie weinig of geen verschil tussen activiteiten die uit landenallocaties werden gefinancierd en activiteiten die in andere begrotingscategorieën voorkwamen. Alleen al de chaotische toestand van sommige departementale projectdossiers en de schaarste aan documenten in andere dossiers indiceren, hoe schetsmatig sommige medewerkers zich met de voortgang van "hun" activiteiten bezighielden.

Natuurlijk doen deze opmerkingen tekort aan de vele positieve ervaringen die onderzoek m.b.t. "oudere" samenwerkingsobjecten óók oplevert. In menig project zijn redelijk grondige verkenningen en overwegingen voorafgegaan aan de feitelijke werkzaamheden, en vervolgens werd de voortgang attent begeleid. Voorts waren er projecten die zonder veel vooronderzoek, min of meer als gelukstreffers, toch naar tevredenheid uitpaktten.

De verhouding van het aantal gevallen waarin van goed, minder goed en slecht sprake was, heeft de Inspectie niet kunnen kwantificeren. Evenmin kan zij er op grond van beschikbare gegevens peil op trekken, in welke landen, sectoren en programma's de doelmatigheid het meest resp. het minst bevredigend is geweest. Van meer belang lijkt, dat niet alles zonder meer naar de verleden tijd kan worden verwezen. Van de in deze paragraaf gereleveerde factoren die aan on- of minder-doelmatig handelen hebben bijgedragen, zijn er enige nog onverminderd van kracht; dat maakt het onwaarschijnlijk dat de lei thans schoon zou zijn. Feit is evenwel, dat de noodzaak van identificatie, monitoring en actief operationeel beheer veel duidelijker en algemener wordt beseft dan destijds. Feit is ook, dat een reeks van procedurevoorschriften, een meer op de huidige eisen toegesneden organisatie, en een inmiddels opgerichte sectoreenheid belangrijke voorwaarden voor verhoging van de doelmatigheid vervullen. Hoe deze maatregelen op de prestatie van ná 1980 inwerken, kan de Inspectie nog niet op grond van veldbevindingen uitmaken. Wat ervan zichtbaar wordt, wettigt evenwel voorzichtig vertrouwen.

19. Doeltreffendheid

Effectwaarneming is een weinig beoefende bezigheid binnen OS, en ook bij andere bilaterale donors wordt er niet veel aan gedaan. Het gevolg is, dat men slechts schuchter en tastenderwijs uitspraken vermag of waagt te doen in antwoord op de vraag "of hulp helpt" en in tweede instantie "of zij kan helpen". De oorzaken van de veronachtzaming van deze -- waarlijk niet onbelangrijke -- kant van het ontwikkelingswerk zijn naar het voorkomt tweeërlei.

Het is -- zo blijkt het de Inspectie -- bepaald moeilijk om verder te zien dan het al of niet opleveren van een direct projectresultaat, en zelfs dat brengt problemen mee in gevallen waar geen concreet, fysiek resultaat -- een brug, een fabriek, een productieverhoging -- maar een meer abstract resultaat -- vermeerdering van kennis, verbetering van gezondheid -- werd beoogd. Achter het resultaat ligt echter het blijvende ontwikkelingsnut van de activiteit: de waarschijnlijkheid dat de activiteit zonder hulp zelfstandig zal worden onderhouden c.q. gecontinueerd, de doorwerking in de betreffende samenleving, de stimulansen voor verdere ontwikkeling, de toename van nationaal, regionaal of individueel welzijn, e.d.

De tweede oorzaak is ongetwijfeld, dat operationele eenheden naar hun aard slechts bij een activiteit betrokken zijn zolang er hunnentwege iets moet worden gedaan, d.w.z. totdat de samenwerking wordt afgesloten. Zij zijn wel "impact-oriented" maar "input- and action-focussed". Hun werk houdt op bij het totstandkomen van de "output". De Inspectie zou het niet onnatuurlijk vinden, als zij tenminste deze output vaststelden in een "project completion report". Op uitzonderingen na zoekt men binnen OS echter vergeefs naar dergelijke documenten. Een systeem of gewoonte bestaat ter zake (nog) niet.

De instantie bij OS die ex professo aandacht schenkt aan dat wat er na afronding van een activiteit gebeurt resp. wat reeds tijdens de samenwerking het vermoedelijke lot van de resultaten belooft te worden, is de Inspectie. Waar mogelijk komt in haar rapporten een meting voor van behaalde of reëel verwachtbare resultaten en van overlevingskansen, alsook een oordeel of onderbouwde prognose omtrent de ontwikkelingseffecten die de resultaten op korte of langere termijn hebben resp. zullen hebben. Het is dan ook met name op basis van die rapporten doenlijk, een taxatie te geven van wat de verleende hulp heeft uitgehaald c.q. vermoedelijk zal uithalen.

Maatstaven zijn hierbij: de principiële beleidsdoelstellingen die ten grondslag lagen aan de aanvaarding van de activiteit; de toepasselijke programmadoelen en -criteria; de bij aanvang van de activiteit gestelde concrete doelen, eventueel met inbegrip van wijzigingen die daarin zijn aangebracht tijdens de uitvoeringsfase; en de wenselijkheid van onbedoelde neveneffecten. Inexacte maatstaven misschien, die soms geen keiharde conclusie toestaan, zich maar ten dele lenen voor kwantificatie, en altijd interpretatieruimte openlaten, maar die toch veelal een approximatieve meting mogelijk maken.

Absolute waardevaststelling valt ook met de nauwkeurigheid en de afstandelijkheid waarmee de Inspectie haar veldonderzoeken verricht, niet in alle gevallen te verwezenlijken. Evenmin valt te vermijden, dat het ene rapport een milder oordeel bevat dan het andere. Eerst in de loop van enkele jaren heeft de evaluatie-methodiek van de Inspectie haar huidige uitwerking gekregen. Het is echter mogelijk, de onontkoombare wisselingen retrospectief althans enigszins gelijk te trekken, waarbij bovengenoemde maatstaven naar vermogen onderling-conform zijn aangelegd.

Langs deze weg kan de Inspectie een globale indruk geven van de doeltreffendheid van de door haar onderzochte afzonderlijke projecten, veldprogramma's, leveranties, studie-opdrachten enz. Tezamen vormen deze activiteiten een geschakeerde collectie, maar inderdaad representatief voor het totaal van de bilaterale samenwerking zijn zij niet: daarvoor is de component I a te sterk vertegenwoordigd, het merendeel van de overige begrotingscategorieën te zwak. Het hiernavolgende mag dan ook niet worden gezien als meer dan een poging tot benadering.

Deze houdt in, dat de doeltreffendheid van de onderzochte activiteiten ruwweg kan worden benoemd in vijf (plus één) waarderingsrubrieken, namelijk:

- 15% zeer bevredigend,
- 35% tamelijk bevredigend,
- 19% in geringe mate nog wel bevredigend,
- 20% tamelijk onbevredigend,
- 8% zeer onbevredigend en
- 3% geen oordeel.

De gegeven percentages hebben betrekking op activiteiten, niet op bedragen. Het zijn vooral de kleinere, meer overzichtelijke samenwerkingsobjecten, waar de score positief blijkt. Dat was althans zo in het verleden: de onderzochte projecten zijn immers vrijwel alle geëntameerd in de jaren vóór 1980, toen de nadien aangebrachte organisatorische, procedurele en andere voorzieningen nog geen invloed op de algehele prestatie konden hebben.

Ook al onthult de percentsverdeling dus niet zonder meer hoe OS nú functioneert, zij geeft toch een indicatie hoe kortgeleden de doeltreffendheid van een aantal Nederlandse inspanningen er bij stond. Daarenboven toont zij ook voor het heden twee zaken aan:

- hulp helpt dikwijls, en
 - hulp helpt alleen dan, wanneer zij met groot vakmanschap en uiterste zorg wordt verleend.
-

