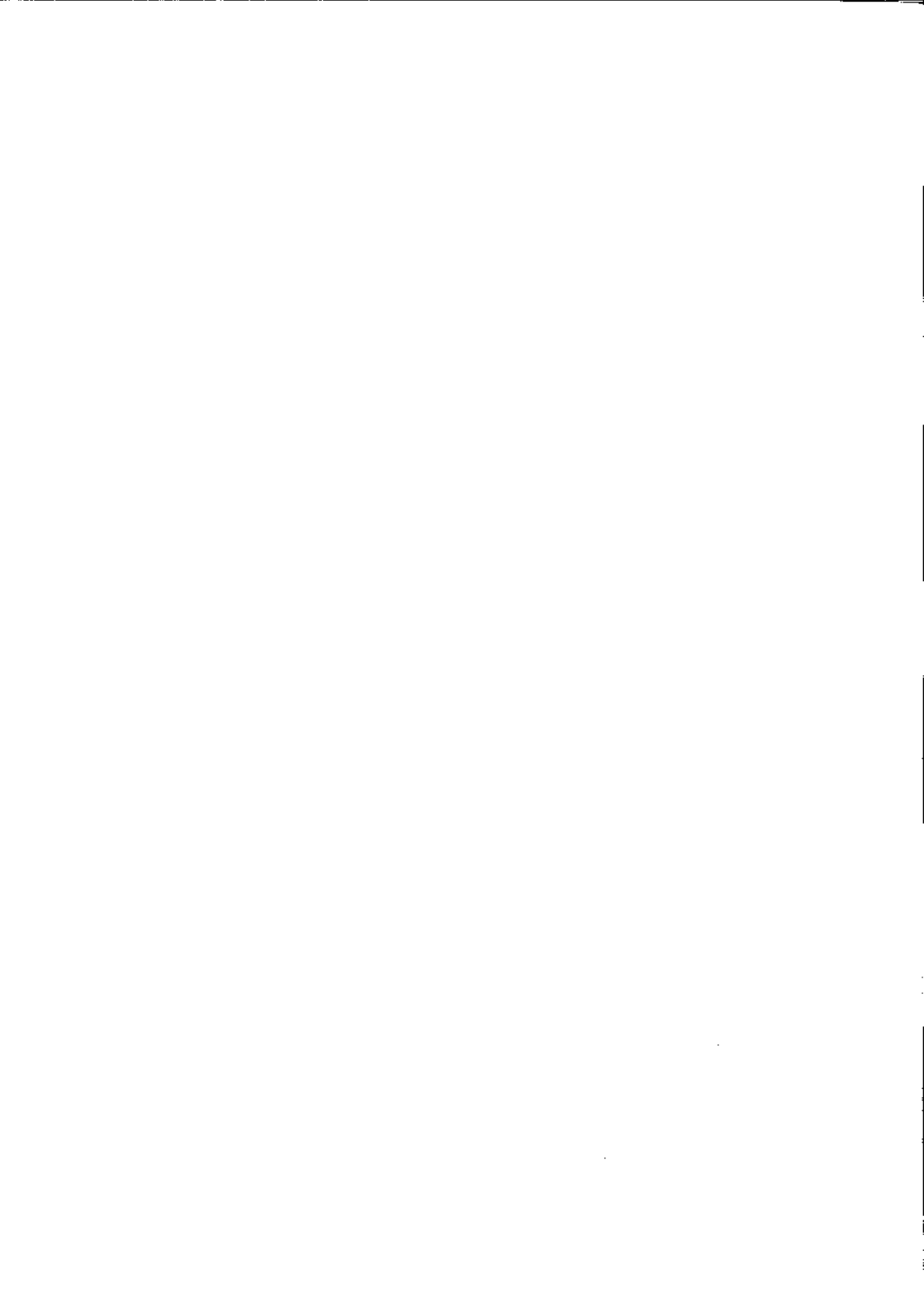


UITBESTEED, GOED BESTEED?





UITBESTEED, GOED BESTEED?

Een onderzoek naar het uitbestedingsbeleid
voor bilaterale ontwikkelingsactiviteiten
met nadruk op rurale en regionale ontwikkeling

tweede druk, juni 1989

Woord vooraf

Sinds de beginjaren van de bilaterale samenwerking met ontwikkelingslanden speelt de vraag of het personeel dat in de uitvoering van projecten te werk wordt gesteld zelf in dienst moet zijn van donororganisaties of dat het wellicht de voorkeur verdient andere instellingen in te schakelen die met eigen personeel namens de donororganisaties een deel van de verantwoordelijkheid overnemen.

Een dergelijke vraag speelt eveneens bij onderwerpen in de sfeer van projectvoorbereiding, -beheer en -begeleiding. Is het te verkiezen hiervoor eigen personeel in dienst te nemen of kunnen ook deze onderwerpen worden 'uitbesteed', en zo ja, in welke mate?

Een eenduidig antwoord op deze vragen is niet te geven. Vele factoren spelen een rol, zoals het niveau van ontwikkeling van het land waarmee wordt samengewerkt, het aanbod van deskundig personeel, dat in toenemende mate in ontwikkelingslanden zelf kan worden aangetrokken, en de mate waarin de donororganisatie zelf sturend wenst op te treden.

De bilaterale samenwerking verandert snel van karakter. De afgelopen jaren is meer aandacht ontstaan voor het bredere beleidskader waarin het projectwerk moet passen. Onderwerpen als duurzaamheid van resultaten, inpassing in lokale structuren, gebruik maken van lokaal aanwezig potentieel en betaalbaarheid van voorzieningen zijn ook in internationaal verband regelmatig terugkerende thema's.

Het onderhavige rapport doet een poging in deze veranderende omgeving een nader inzicht te verschaffen in verschillende alternatieven voor organisatie, beheer en begeleiding van projecten.

Ook IOV heeft delen van het werk uitbesteed. Aan deze studie is door talloze personen bijgedragen. Voor hun werk bestaat grote waardering. Speciale dank gaat uit naar dr. D.A.N.M. Kruijt, die vanaf de aanvang in de studie heeft geparticipeerd.

Chef IOV

Inhoud

Hoofdbevindingen en aandachtspunten	1
Samenvatting van doel, opzet en bevindingen van het onderzoek	11
1. Vraagstelling en achtergrond	11
2. Opzet van het onderzoek	12
3. Bevindingen	14
1. <i>De inzet van deskundigheid</i>	14
2. <i>De markt voor uitvoering en advisering</i>	17
3. <i>Lokale deskundigheid</i>	19
4. <i>Kwaliteitsverbetering, vermaatschappelijking en werklastverlichting</i>	20
5. <i>Projectbegeleiding vanuit het DGIS en de ambassades</i>	26
6. <i>Vergelijking van het DGIS met andere donors</i>	27
7. <i>Samenvattende conclusies</i>	28
I. Probleemstelling en verantwoording	
1. Aanleiding van het onderzoek	31
2. Doelstelling	33
3. Opzet van het onderzoek	34
4. Hoofdstukindeling	35
II. Het beleid, de organisatie in Den Haag en de uitvoeringspraktijk medio 1987	
1. Afbakening	39
2. Bilaterale hulp en bilateraal projectenbeleid	41
3. Deskundigenbeleid en eigen beheer versus uitbesteding	45
4. De DGIS-organisatie	50
5. De beleidsuitvoering op de landebureaus	55
6. Criteria voor eigen beheer en voor uitbesteding: het oordeel van DGIS-beleidsmedewerkers	61
7. Typologie van uitvoeringsmodaliteiten en adviesstructuren	64
8. Projectoverzicht	69
9. Voorbeelden van adviesstructuren	70
III. De Nederlandse markt voor advisering en uitvoering	
1. Begripsomschrijvingen	74
2. Categorieën uitvoerders	75
3. Evolutie van eigen beheer en uitbesteding	77
4. Kosten van eigen beheer en uitbesteding	83

5. Structuur van advies en uitvoering rond het DGIS	85
1. <i>De onderlinge organisatie</i>	85
2. <i>Expertise en kwaliteitsbewaking</i>	89
3. <i>Netwerken</i>	91
4. <i>Opdrachtgevers</i>	92
6. Opinions en wensen ten aanzien van de relatie met het DGIS	93
1. <i>Eigen beheer en uitbesteding</i>	94
2. <i>Betrokkenheid bij de projectcyclus</i>	95
3. <i>Begeleiding en kwaliteitsbewaking</i>	98
4. <i>Adviesstructuren rond de landendbureaus</i>	99
5. <i>Suggesties van uitvoerders en adviseurs</i>	100

IV. De lokale situatie in ontwikkelingslanden

1. Nationale counterparts en nationale prioriteiten	104
1. <i>Organisatie</i>	104
2. <i>Voorkeur voor eigen beheer of uitbesteding</i>	107
3. <i>Eigen expertise</i>	109
2. De rol van de Nederlandse ambassades	110
3. Aanwezigheid en mogelijkheden van lokale expertise	116
4. Niet-gouvernementele organisaties	120

V. Het DGIS vergeleken met andere donors

1. Eigen beheer en uitbesteding	125
1. <i>Donors met een uitgesproken voorkeur voor uitbesteding</i>	126
2. <i>Donors met een uitgesproken voorkeur voor eigen beheer</i>	127
3. <i>Donors met een duale uitvoeringsvoorkeur</i>	128
2. Projectbegeleiding	133
3. Organisatie en professionaliteit	136

VI. De kwaliteit van de projectuitvoering

1. Selectie van de projecten en werkwijze tijdens het onderzoek	142
2. Kwalificaties van teamleiders en deskundigen	145
3. Vraagstelling en organisatie van het veldonderzoek	147
4. Analyse van de resultaten	148
5. Uitvoeringsformule en projectkwaliteit	149
6. Operationalisering van de aandachtspunten	149
7. Beoordeling van de onderzochte veldprojecten	152
8. Aanvullende dossierstudies	155

VII. Slotbeschouwing

1. Algemeen	157
-------------	-----

1.	<i>De kwaliteit</i>	157
2.	<i>De vermaatschappelijking</i>	161
3.	<i>De werklustverlichting</i>	165
2.	Specifieke commentaren	167
1.	<i>Uitvoering van projecten door wie</i>	167
2.	<i>Advisering aan het DGIS en de ambassades door wie</i>	170
3.	<i>De institutionele omgeving in ontwikkelingslanden</i>	172
4.	<i>De samenwerking met de counterpart</i>	173
5.	<i>De inzet van lokale deskundigheid</i>	174
6.	<i>De kwaliteit van de projectvoorbereiding</i>	175
7.	<i>De kwaliteit van het team en de teamleider</i>	176
8.	<i>Projectdocumenten</i>	179
9.	<i>Rapportage</i>	179
10.	<i>Evaluatie</i>	180
11.	<i>De financiële hulpprocedure</i>	180
3.	Aandachtspunten voor nadere verdieping	181
Bijlage I. Lijst van afkortingen		183
Bijlage II. Tabellen met betrekking tot bilaterale projecten met deskundigen-inzet van meer dan zes maanden in 1986		
	Toelichting op de cijfers	187
Tabel 1.	Projecten, mensmaanden van niet-lokale deskundigen en jaaromzet naar categoriën van uitvoerders, 1986	188
Tabel 2.	Projecten, mensmaanden van niet-lokale deskundigen en jaaromzet naar programmalanden en enkele geselecteerde regio's, 1986	189
Tabel 3.	Projecten, mensmaanden van niet-lokale deskundigen en jaaromzet naar DAC-categorie, 1986	190
Tabel 4.	Projecten, mensmaanden van niet-lokale deskundigen en jaaromzet naar projectcategorie, 1986	190
Tabel 5.	Verhouding tussen platteland- of streekontwikkelingsprojecten en andere naar aantal projecten, mensmaanden van niet-lokale deskundigen en jaaromzet, 1986	191
Tabel 6.	Procentuele verdeling van projecten naar omvang (in mensmaanden van niet-lokale deskundigen) en categorie van uitvoerder, 1986	191
Tabel 7.	Jaaromzet per project en per mensmaand van niet-lokale deskundigen naar categorie van uitvoerder, 1986	192
Tabel 8.	Aantal projecten naar categorie van uitvoerder en organisatie-type van backstopping, 1986	192
Tabel 9.	Aantal projecten naar categorie van uitvoerder en organisatie-type van monitoring, 1986	193

Tabel 10. Niet-lokale deskundigen naar land en categorie van uitvoerder, 1986	194
Tabel 11. Niet-lokale deskundigen naar sector (DAC-codering) en categorie van uitvoerder, 1986	195
Tabel 12. Inzet van niet-lokale deskundigen naar categorie van uitvoerder en projectcategorie, 1986	196
Tabel 13. Inzet van niet-lokale deskundigen naar categorie van uitvoerder en oriëntatie op plattelandsontwikkeling, 1986	196
Bijlage III. Vraag- en aandachtspunten projectonderzoek	197
Bijlage IV. Samenvatting veldmissies	
1. Burkina Faso: Project geïrrigeerde rijstbouw, Vallée du Kou	200
2. Burkina Faso: Vormingsproject voor boeren in de gebieden rond dammen	205
3. Kenya: Streekontwikkelingsproject ASAL in West-Pokot	209
4. Kenya: Dairy Development Project	213
5. Kenya: Kleinschalig irrigatieproject (SSDIP – Small Scale Irrigation Development Project)	218
6. Kenya: Pootaardappelenproject, ADC	221
7. Burkina Faso: Project voor dorpsbossen en herstel van vegetatie	225
8. Kenya: Rurale watervoorziening, CARE	230
9. Kenya: TBC-Manyatta Project	234
10. Burkina Faso: Boomzadenproject, CNSF	237
11. Kenya: Kakamega District Focus Strategie	241
12. Indonesië: Plattelandsontwikkelingsproject Aceh (Canard-LTA 77)	245
13. Indonesië: Landbouw-/bosbouwproject, Kali Konto	249
14. Burkina Faso: Project '40 kleine aarden dammen', ONBAH	252
15. Soedan: Kassala Area Development Activities (KADA)	256
16. Soedan: Central Medical Stores (CMS)	260
17. India: Rurale drinkwaterprojecten	263
18. India: Irrigatie en bodemconservering, North Bengal Terai	267
Bijlage V. Samenvatting dossierstudies	
19. Mali: Project voor geïrrigeerde rijstbouw, Office du Niger/ARPN	272
20. Sri Lanka: Streekontwikkelingsproject, Nuwara Eliya	277
21. Zambia: Streekontwikkelingsprogramma, Western Province	281
22. Peru: Streekontwikkelingsproject, Proderm	286
23. Dominicaanse Republiek: Kleinschalig irrigatieproject, Plan Sierra	291
24. Noord-Jemen: Geïntegreerd ruraal ontwikkelingsproject, Rada	295
Literatuur	302

Hoofdbevindingen en aandachtspunten

1. *Uitbesteding van ontwikkelingsprojecten en uitvoering daarvan in eigen beheer* zijn sinds de beginjaren van de ontwikkelingssamenwerking naast elkaar voorgekomen. De laatste tien jaar deed zich een verschuiving voor in de richting van meer uitbesteding. Sinds de Nota Herijking van 1984 is uitbesteding formeel regel en wordt uitvoering in eigen beheer uitzondering. De DGIS-instructie 18 ('verwerving van goederen en diensten') gaat ervan uit dat in beginsel aan de particuliere (markt)sector wordt uitbesteed. In recente beleidsstukken worden van vergrote uitbesteding de volgende drie effecten verwacht:

1. *kwaliteitsverbetering*;
2. *vermaatschappelijking*;
3. *werklastvermindering*.

Het onderzoek richtte zich op de voor- en nadelen van eigen beheer en uitbesteding met betrekking tot deze verwachte effecten, met nadruk op bilaterale rurale en regionale ontwikkelingsprojecten. Onderzoek werd verricht naar beleidsontwikkeling en -uitvoering bij het DGIS en een aantal andere donors en instanties en organisaties in een aantal ontwikkelingslanden. Daarnaast werd veld- en dossieronderzoek verricht en werd gesproken met verschillende instellingen in Nederland welke betrokken zijn bij uitvoering en advisering inzake ontwikkelingssamenwerking.

1.1. *Kwaliteitsverbetering*. De voordelen van uitbesteding van bepaalde categorieën projecten worden algemeen erkend. Dit betreft met name voorbereidende studies, zoals kosten-batenanalyses en feasibility studies, projecten waarbij de gevraagde deskundigheid specialistisch van aard is en bij uitstek bij een bepaalde instelling aanwezig is en waarbij ondersteuning vanuit deze instelling nodig is, en bij ontwerp, begeleiding en supervisie van de bouw van infrastructurele werken. Het veldonderzoek heeft zich derhalve niet gericht op deze categorieën projecten doch op activiteiten met het accent op rurale en regionale ontwikkeling. Voor deze categorie projecten lopen de meningen over de wenselijkheid van uitbesteding uiteen. Nadere bestudering van 24 projecten op dit terrein, uitgevoerd onder verschillende uitvoeringsformules, gaf het volgende resultaat. Uitvoering in eigen beheer en uitbesteding aan niet-commerciële organisaties en kleine commerciële organisaties leverden vergelijkbare kwaliteit op. Onderzochte projecten welke

waren uitbesteed aan grote commerciële bureaus scoorden over het algemeen lager op aspecten als doelgroep participatie en -organisatie, institutionele opbouw en inpassing in lokale structuren. De projectkwaliteit kan overigens slechts ten dele aan de gekozen uitvoeringsformule worden toegeschreven. Andere belangrijke kwaliteitsbepalende factoren zijn de kwaliteit van de projectvoorbereiding en -begeleiding, het nationale ontwikkelingsbeleid, de leefomstandigheden ter plekke die van invloed zijn op de continuïteit van de deskundigenteams, en de overige lokale omstandigheden.

1.2. *Vermaatschappelijking*. De vraag naar de mate van vermaatschappelijking als gevolg van meer uitbesteding in het algemeen is niet eenduidig te beantwoorden. Het totaal aan langdurig uitgezonden Nederlandse deskundigen neemt af. Het aantal instellingen dat expertise levert aan het DGIS neemt toe, doch het grootste deel van de uitgezonden expertise wordt geleverd door een beperkt aantal (commerciële en niet-commerciële) instellingen die sinds het begin van de ontwikkelingssamenwerking al deskundigheid leveren. Veel van de organisaties die zich op de uitvoeringsmarkt bewegen, opereren ook op de markt voor adviesverlening aan het DGIS. Het aanbod van lokale deskundigheid neemt toe, evenals het aantal lokale organisaties dat bij projectuitvoering betrokken kan worden. Op de lange duur kan via uitbesteding de samenwerking tussen instellingen in Nederland en in ontwikkelingslanden worden bevorderd.

1.3. *Werklastvermindering*. De invloed van vergrote uitbesteding op de werklast van medewerkers van het DGIS en de betrokken ambassades is niet goed waarneembaar. In geval van uitbesteding wordt minder een beroep gedaan op ambassades voor zover het financieel-administratieve zaken betreft (declaraties, huishuren, projectfondsen, enz.). Op de landbureaus is vergrote uitbesteding één van de vele factoren die de werklast beïnvloeden. Op korte termijn wordt geen werklastverlichting vanwege vergrote uitbesteding geconstateerd. Wel ontstaat een verschuiving in de taken: van recruitering en logistieke ondersteuning van DGIS-deskundigen naar onderhandelingen met de leiding van uitvoerende instellingen en beoordeling van externe adviezen.

2. *Uitbesteding van projectuitvoering heeft een aantal voor- en nadelen*. Een eerste voordeel is dat het onder bepaalde omstandigheden institutionele samenwerking bevordert tussen Nederlandse en lokale bureaus en organisaties met vergelijkbare doelstellingen (consultants, universiteiten, overheidsdiensten, NGO's, enz.) Op deze wijze kunnen gemengde teams worden ingezet voor projectuitvoering. Uitbesteding is dan een instrument om geleidelijk aan meer lokale deskundigheid te vormen en in te schakelen.

Een tweede voordeel van uitbesteding is dat de verantwoordelijkheden duidelijker liggen dan bij eigen beheer. Er is gedurende de gehele looptijd van het

project één partij aanspreekbaar voor de gehele door Nederland gefinancierde inbreng.

Een *derde voordeel* van uitbesteding is dat bureaus en organisaties waaraan wordt uitbesteed in bepaalde situaties beter in staat zijn personeel te recruter en tijdig in het veld te brengen en doorgaans meer carrièreperspectief kunnen bieden dan het DGIS.

De volgende *nadelen* kunnen worden genoemd. Ten *eerste*: Bij uitbesteding spelen de *institutionele belangen* van de organisatie waaraan wordt uitbesteed een rol. Dit aspect is vooral van belang bij projecten met een programmatisch karakter, waar in de loop van de uitvoering nieuwe deelprojecten worden geïdentificeerd, waar de bevolkingsinspraak de activiteit in een andere richting kan sturen dan oorspronkelijk voorzien en waar de geleidelijke opbouw van instituties eveneens kan leiden tot veranderingen in projectaanpak. Identificatie, formulering en uitvoering lopen hier door elkaar en komen in dezelfde handen. Bij uitbesteding van dit soort projecten aan organisaties met een institutioneel belang zijn garanties tegen belangenvermenging nodig. Dit is met name het geval bij uitbesteding aan commerciële bureaus, die in hun voortbestaan sterker afhankelijk zijn van de omzet in termen van in ontwikkelingsprojecten ingezette mensmaanden dan de meeste niet-commerciële instellingen. De deskundigen in dienst van deze bureaus hadden vooral in het verleden een achtergrond die hen in eerste instantie inzetbaar maakte bij infrastructurele en technische activiteiten. Langzamerhand trekken de commerciële bureaus echter meer personeel aan met een niet-technische opleiding en ervaring.

Een *tweede nadeel* heeft betrekking op de kosten. Het maandtarief van een externe deskundige werkzaam bij een commercieel bureau is bij een zelfde maandsalaris gemiddeld 33% hoger dan dat van een DGIS-deskundige. Op het totaal aan uitgaven voor deskundigen maakt dit verschil echter betrekkelijk weinig uit, aangezien ook in het verleden reeds veel werd uitbesteed en de verschuivingen beperkt van omvang zijn (45% van de mensmaanden was in 1979 uitbesteed tegen 60% in 1986). Indien meer lokaal personeel zou worden ingeschakeld, betekent uitbesteding echter een aanzienlijke kostenbesparing. Meer inzicht in dit onderwerp zou nadere studie vergen.

3. De inzet van deskundigen en de afstemming van de DGIS-organisatie op project-beheer en projectbegeleiding hebben in de loop der jaren wijzigingen ondergaan die van direct belang zijn voor de hier behandelde problematiek. Het karakter van de projecten zelf verandert in de loop van de tijd: van projecten die gericht zijn op overdracht van vaktechnische kennis aan individuen – collega's of studenten in ontwikkelingslanden –, uitgevoerd door individuele deskundigen, naar projecten en programma's die gericht zijn op hulp aan arme bevolkingsgroepen, institutionele opbouw en samenwerking met lokale expertise. Dit vergt de vorming van

multidisciplinaire deskundigen-teams van wisselende samenstelling met gecombineerde technische en financiële hulpinzet, hetgeen zwaardere eisen stelt aan de recrutering en het projectmanagement.

Dit, en de toegenomen aandacht voor de bredere beleidsaspecten van projecten, stelt ook hogere eisen aan de voorbereiding, bcoördeling en begeleiding van projecten. De verdere ontwikkeling van de professionaliteit bij het DGIS wordt gecompliceerd door:

- a. de kwantitatieve begrenzing van de zeer krappe formatie;
- b. de fusie die in 1987 formeel werd ingevoerd tussen personeel van de buitenlandse dienst en dat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarvan het DGIS deel uitmaakt, de zogeheten 'integratie'.

Voor die tijd werden ministeriepersoneel en personeel van de buitenlandse dienst apart gerecrueteerd. Dit betekende dat voor DGIS-personeel geworven kon worden onder personen met een zekere mate van deskundigheid, ervaring en affiniteit met ontwikkelingssamenwerking. Sinds de integratie is recrutering 'aan de voet' de stelregel: men kan toetreden tot de geïntegreerde dienst via een attaché-examen waarbij kandidaten worden geselecteerd op multi-inzetbaarheid bij de werkzaamheden op het ministerie en op de ambassades: diplomatieke, politieke, consulaire, culturele en handelsbevorderende taken naast de ontwikkelingssamenwerking.

Binnen het DGIS is het alleen nog voor de in 1978 ingestelde vaktechnische ondersteuningseenheid DST/TA (die uit negen sectoraal gespecialiseerde adviseurs bestaat) mogelijk om gespecialiseerde deskundigheid extern te werven. Voor ambassades kunnen in beperkte mate en op contractbasis zogeheten sector-specialisten worden aangetrokken.

Deze praktijk heeft tot gevolg dat men sneller rouleert. Overplaatsingen en onderlinge uitwisselingen op het ministerie en op de ambassades bemoeilijken kennisaccumulatie. Het uitbestedingsbeleid kan het tekort aan expertise voor projectvoorbereiding en -begeleiding op het DGIS en de ambassades niet ondervangen. Niet alleen projectuitvoering wordt uitbesteed. Ook voor andere projectfasen – identificatie, formulering, supervisie op de uitvoering, evaluatie – wordt sterk geleund op externe expertise waarvoor organisaties rondom het DGIS worden ingeschakeld die vaak op meerdere van deze terreinen tegelijkertijd opereren en eigen institutionele belangen hebben. Het DGIS zal zelf specifieke kennis en praktijkervaring op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking moeten versterken. Op zich is regelmatige roulatie tussen de ambassades en het DGIS van belang. Voorkomen moet worden dat een versmalling van de interne deskundigheid optreedt. Gewaarborgd moet worden dat kan worden voldaan aan de functionele eisen die voortvloeien uit veranderende inzichten en werkwijzen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De op dit punt in de memorie van toelichting van 1989 aangekondigde maatregelen behoeven nadere uitwerking.

De snelle veranderingen in ontwikkelingslanden, de veelheid van opgedane ervaringen in ontwikkelingsprojecten, grotere inschakeling van lokaal aanwezig personeel bij uitvoering en advisering, en de noodzaak het projectwerk beter in te passen in de bredere beleidskaders van het hulpontvangende land, maken het ook voor de ambassades nodig dat zij beschikken over eigen expertise op permanente basis. Hierbij valt te denken aan uitbreiding van het huidige programma voor sectorspecialisten op dusdanige wijze dat een groep multi-inzetbare senior-deskundigen – met veel veldervaring, regiokennis, brede sector kennis, ervaring in omgang met lokale instituties en kennis van verschillende projectbenaderingen – beschikbaar komt voor taken welke direct in het verlengde liggen van de begeleidingstaak van de ambassades. Voorlopig zou de aanbeveling van de Adviescommissie Deskundigenbeleid om voor dit soort functies ongeveer vijftig deskundigen aan te stellen, kunnen worden gevolgd. Dit zou een verdubbeling betekenen van het huidige programma voor sectorspecialisten. Ook vergrote inschakeling van *lokale deskundigheid*, zowel bij projectuitvoering als bij voorbereiding en begeleiding, is wenselijk en mogelijk. De ambassades in programma-landen en -regio's zouden hierbij een rol kunnen spelen. Contracten voor uitvoering of advisering worden gewoonlijk in Nederland gesloten tussen het DGIS en de opdrachtnemers. In vergelijking met projectbehandeling in eigen beheer leidt uitbesteding daardoor tot centralisering van beslissingen in de richting van 'Den Haag'. De uitvoering van het huidige beleid van delegatie van bevoegdheden aan ambassades wordt door deze tendens doorkruist.

4. *Vergelijking van het DGIS met andere donors op de punten van voorkeur voor eigen beheer of voor uitbesteding, afstemming van de organisaties op de ontwikkelingsprojecten en professionaliteit van sturing en begeleiding* levert het volgende beeld op:

- a. *Geen enkele bilaterale donor kiest voor een '100%-formule' van of volledig eigen beheer of volledige uitbesteding.* Er zijn donors die een uitgesproken voorkeur hebben voor eigen beheer (Denemarken en Noorwegen), andere donors prefereren uitbesteding (Verenigde Staten, Canada en Zwitserland), en een derde groep donors hanteert beide uitvoeringsformules (Engeland, Frankrijk, Zweden, West-Duitsland en Japan). De meeste donors schakelen regelmatig commerciële consultancy in bij de projectuitvoering. 'Softwareprojecten' (waarbij doelgroep participatie, training en in het algemeen lokale betrokkenheid essentiële elementen zijn) worden door de hier besproken donors meestal liever niet aan commerciële consultants uitbesteed. Weinig donororganisaties hebben de voorkeur voor projectuitvoering door de privé-sector expliciet in een instructie vastgelegd, zoals in Nederland het geval is.
- b. *Op het punt van projectbegeleiding blijkt dat de hier besproken donors doorgaans beter dan het DGIS in staat zijn de projecten te begeleiden met binnen de organisatie aanwezige deskundigheid.* Zij zijn zodanig georganiseerd dat

de projectvoorbereiding, -beoordeling en -monitoring voor een groot deel door de eigen staf wordt verricht. Personeel van Buitenlandse Zaken wordt in voorkomende gevallen ook bij Ontwikkelingssamenwerking geplaatst. Geen van de geïnterviewde donors streeft echter naar een geïntegreerd personeelsbestand met een volledige uitwisselbaarheid van carrières op Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

5. Het onderzoek geeft aanleiding tot het formuleren van een aantal aandachtspunten voor wenselijke aanpassing van beleid en uitvoeringspraktijk. Deze punten betreffen:

1. *beleidsbeslissingen;*
2. *randvoorwaarden bij de inschakeling van externe uitvoerders en adviseurs;*
3. *een aantal operationele aspecten.*

5.1. *Beleidsbeslissingen*

Ten aanzien van het DGIS zijn de volgende beleidsbeslissingen te overwegen:

a. De resultaten van dit onderzoek geven aanleiding tot een zekere bijstelling van het huidige *uitbestedingsbeleid*: in de eerste plaats moet er ruimte blijven voor het ondernemen van activiteiten in eigen beheer. Inzet van DGIS-deskundigen kan aantrekkelijk zijn in die situaties waarin de in paragraaf 2 genoemde mogelijke voordelen van uitbesteding zich niet voordoen of de genoemde nadelen een doorslaggevende rol gaan spelen. Ook is het nodig een aantal eigen deskundigen continu beschikbaar te houden die als verlengstuk van het DGIS en de ambassades functioneren ten behoeve van identificatie, formulering, beoordeling, supervisie en coördinatie. Dit betekent in concreto een verruiming van het reeds bestaande programma voor sectorspecialisten.

In bepaalde situaties is in geval van uitbesteding de inschakeling van niet-commercieel opererende organisaties te prefereren. Dit betreft met name gevallen waarin organisaties met een commercieel karakter, met een bepaalde bedrijfscultuur en een bepaald personeelsbestand, belast zouden worden met activiteiten van een programmatisch karakter, waar identificatie, formulering en uitvoering van deelactiviteiten door elkaar lopen en in dezelfde handen komen.

Tussentijdse uitbesteding van thans in eigen beheer uitgevoerde projecten is alleen te overwegen indien dit duidelijke voordelen biedt op het gebied van personeelsvoorziening, verantwoordelijkheidsafbakening of samenwerking met lokale organisaties.

b. Beleid gericht op opbouw van specifieke kennis en ervaring op het terrein van ontwikkelingsamenwerking bij medewerkers van het DGIS en ambassade-medewerkers, waarbij rekening wordt gehouden met de verscheidenheid aan functies, uitbreiding van de eenheid voor vaktechnische ondersteuning van

het DGIS (DST/TA), en ten slotte uitbreiding van het programma van sector-specialisten op of rondom de ambassades, ten behoeve van identificatie, formulering, beoordeling, supervisie en coördinatie.

- c. Versterking van de betrokkenheid van ontwikkelingslanden via een grotere rol in besluitvorming rond de vormgeving van projecten (contraseignering van projectdocumentatie, selectie en contractering van de uitvoerder, grotere nadruk op lokale inpassing van projecten, op verzelfstandiging en op beklijfbaarheid van de resultaten en ruimere inschakeling van lokale expertise bij projectuitvoering en advisering). Een dergelijk beleid vergt een verdere delegatie van bevoegdheden van het DGIS aan de Nederlandse ambassades in de betrokken landen.

5.2. *Inschakeling van externe deskundigheid voor uitvoering en advisering*

- a. Ten aanzien van de inschakeling van *externe uitvoerders* zijn de volgende aspecten speciaal van belang:
 - Geconstateerd werd dat er bij de grotere projecten voor rurale/regionale ontwikkeling behoefte is aan deskundigheid op sterk verschillende terreinen. Gewoonlijk gaat het in dit soort projecten om een combinatie van vaktechnische advisering, institutionele opbouw, kennisoverdracht en participatie van doelgroepen. Dit vereist een inzet van veelsoortige deskundigheid, die doorgaans niet in één organisatie is te vinden. Combinaties van uitvoerende partijen, maar dan wel met één verantwoordelijke hoofduitvoerder, kunnen dan de voorkeur hebben.
 - Een ruimere inzet van lokaal beschikbare expertise is mogelijk en wenselijk. Via samenwerkingsvormen met Nederlandse organisaties en bureaus kan kennisoverdracht worden bereikt. Dit geldt zowel voor consultantsbureaus als voor universiteiten, overheidsinstellingen en particuliere organisaties.
- b. In wisselende mate wordt gebruik gemaakt van externe advisering. Ook de wijze waarop externe advisering wordt georganiseerd, verschilt voor de diverse projecten en landenbureaus. Het effect van externe advisering in de onderzochte projecten is niet eenduidig. Er is behoefte aan verduidelijking van spelregels en verantwoordelijkheden op dit gebied. Op welke wijze de externe advisering het beste kan worden opgezet, hangt af van vele factoren:
 - De vraag naar externe advisering is een afgeleide van de omvang en kwaliteit van de eigen, intern aanwezige deskundigheid binnen het DGIS.
 - De vraag naar externe advisering wordt mede bepaald door de moeilijkheidsgraad van de projecten en de kwaliteit van de veldteams.
 - Evenals bij de uitvoering valt ook bij de advisering inschakeling van lokale deskundigheid te bevorderen. De mogelijkheid tot inschakeling is van land tot land verschillend.
 - De vraag of externe advisering beter tot zijn recht komt via persoonsgebonden constructies, of via contracten met instituties moet nader worden

onderzocht. Het onderhavige onderzoek levert op dit punt geen conclusie op.

5.3. Operationele aspecten

- a. Tijdens de projectformulering is het van belang veel aandacht te besteden aan de opstelling van een brede probleemanalyse alvorens tot een meer specifieke projectbenadering te besluiten. Voorts is het nodig een aantal fundamentele aspecten van de projectbenadering vooraf goed vast te leggen in het projectdocument. Het gaat hier om zaken als: de beleidsmatige en institutionele inpassing van het project, de beklijfbaarheid van het projectresultaat, de mate waarin van lokale deskundigheid gebruik kan worden gemaakt, de mate van nadruk leggen op bevolkingsparticipatie en kennisoverdracht en de bevoegdheden van het deskundigenteam ten opzichte van de counterpartorganisatie, waarbij het uitgangspunt dient te zijn een zo groot mogelijke mate van beslissingsbevoegdheid van counterparts en doelgroepen. De uitvoerder kan dan beter worden geselecteerd op de aspecten welke voor het betreffende project belangrijk worden geacht. Ook zijn de betrokken partijen dan beter in staat te volgen in hoeverre de uitvoerder zich aan deze punten houdt.
- b. Het DGIS kan een actievere rol spelen bij de beoordeling van de geschiktheid van de voorgestelde kandidaten. Aan de voorbereiding op uitzending van deskundigen in uitbestede projecten (talenkennis en kennis van de lokale cultuur) moeten dezelfde eisen worden gesteld als voor DGIS-deskundigen gelden.
- c. Bij de selectie van uitvoerders en adviseurs moet het ontwikkelingsland een grotere rol gaan spelen, vooral in een beleid gericht op meer inschakeling van lokale expertise. Voorgesteld wordt zoveel als praktisch mogelijk is de selectie van uitvoerders en adviseurs en de contracttekening door het ontwikkelingsland zelf te doen geschieden, met een nader te bepalen mate van supervisie van Nederland.
- d. Alle betrokken partijen moeten in de gelegenheid zijn op basis van dezelfde documentatie de projectvoortgang te toetsen. Momenteel is dit niet steeds het geval, aangezien er accentverschillen kunnen bestaan tussen het projectdocument, de 'Terms of reference', de offerte van de organisatie waaraan de uitvoering gegund wordt en het meer uitgewerkte uitvoeringsdocument.
- e. Voortgangsrapportage dient sterk te worden gesystemiseerd op basis van één vastgesteld stramien met een aantal vaste aandachtspunten, waarover kort wordt gerapporteerd en op basis waarvan zo snel mogelijk actie kan worden ondernomen.
- f. Evaluaties worden in de Nederlandse praktijk voornamelijk gebruikt als beheersinstrument voor de direct betrokkenen. Meer aandacht voor andere functies van evaluatie, zoals ex post meting van de betekenis van het project en terugkoppeling van ervaringen ten behoeve van beleidsbeslissingen, zijn nodig.

Bij het aanbrengen van verbeteringen dient gezocht te worden naar een praktijk welke voor zoveel mogelijk donororganisaties geldt, aangezien ontwikkelingslanden grote problemen ondervinden bij het accommoderen van wensen en procedurevoorschriften van de diverse donors.

Ten slotte wordt aandacht gevraagd voor een aantal onderwerpen voor mogelijk nadere bestudering:

- a. *Financiering van counterparts en van operationele kosten*: In een aantal van de door ons bestudeerde projecten worden in meerdere of mindere mate lokale counterparts en operationele kosten gefinancierd. Hiervoor zijn geen duidelijke criteria aanwezig. Wat de gevolgen zijn voor de beklijving op de lange duur van deze vormen van financiering zou nader onderzocht kunnen worden.
- b. *Beschikbaarheid van lokale expertise*. In principe zou een ruimer gebruik kunnen worden gemaakt van lokale (in het land aanwezige) of regionale (in de omliggende landen aanwezige) deskundigheid. Om een dergelijk beleid te concretiseren is meer informatie nodig over beschikbaarheid en kwaliteit van de lokale deskundigheid. Analyses van het aanbod van lokale deskundigen en richtlijnen voor de beloning zijn in elk geval nodig. Dit is bij uitstek een terrein voor de overheden van de ontwikkelingslanden zelf, eventueel gesteund door donororganisaties. Het is ook een terrein waar donoroverleg belangrijk is.
- c. *De rol van uitgezonden deskundigen*. De rol van lokale expertise wordt mede bepaald door de rol welke verwacht wordt van uitgezonden deskundigen. Als geleidelijk aan meer lokale deskundigen worden ingeschakeld is een nadere bezinning op de rol en functies van de uitgezonden (veelal Nederlandse) deskundigen nodig. Naast vaktechnische inbreng zijn hier andere factoren in het spel, welke meestal niet in de taakomschrijvingen staan vermeld, zoals: controle, de mogelijkheid lokale overheden te coördineren, bufferfunctie tussen doelgroepen en overheden, of tussen lokale en centrale overheden.
- d. *De rol van projecthulp versus steun met een programmakarakter*. Het gaat hier om twee hulpinstrumenten met elk voor- en nadelen. Projecthulp kan onder bepaalde omstandigheden een onevenredig beslag leggen op het vaak zwakke overheidsapparaat in ontwikkelingslanden. Er kunnen distorties in de planning en allocatie van overheidsmiddelen ontstaan. In een aantal landen wordt een deel van de hulp gebruikt voor een meer directe ondersteuning van lopende overheidsprogramma's. Voor- en nadelen van deze hulpvormen, criteria en ervaringen, ook van andere donors, zouden nader kunnen worden onderzocht.



Samenvatting van doel, opzet en bevindingen van het onderzoek

1. Vraagstelling en achtergrond

1.1. De vraagstelling van het onderzoek richt zich op de voor- en nadelen van bepaalde wijzen van projectorganisatie: uitvoering van ontwikkelingsprojecten in *eigen beheer* (via door het DGIS gerecruteerde en gecontracteerde deskundigen) of uitvoering via *uitbesteding* aan derden, waarbij een contract wordt gesloten met een instelling of een bureau met eigen deskundigheid.

1.2. Uitbesteding en eigen beheer zijn sinds de beginjaren van ontwikkelings-samenwerking naast elkaar voorgekomen. De afgelopen tien jaar heeft zich een verschuiving voorgedaan naar meer uitbesteding. Sinds de Nota Herijking van 1984 is uitbesteding formeel regel en eigen beheer uitzondering.

In recente beleidsstukken worden de volgende drie *effecten* verwacht van ver-grote uitbesteding:

- a. *kwaliteitsverbetering* in de zin van 'duurzaamheid van resultaten' en 'grotere doeltreffendheid en doelmatigheid';
- b. *vermaatschappelijking* via vergrote inschakeling van maatschappelijke groe-pe-ningen in ontwikkelingslanden en in Nederland; en
- c. *werklastverlichting* voor het DGIS en de ambassades in programmalanden.

De Nota Herijking en de DGIS-instructie van 1985 waarin de verwerving van goederen en diensten wordt geregeld (Instructie 18) gaan ervan uit dat in beginsel aan de particuliere sector moet worden uitbesteed.

1.3. Niet alleen voor *projectuitvoering* worden door het DGIS vormen van uitbeste-ding gebruikt. Ook bij de *projectadvisering* (identificatie, formulering, selectie van uitvoerders, monitoring en supervisie en evaluatie) komt uitbesteding veelvuldig voor in de vorm van inschakeling van externe expertise.

Bij projecten in eigen beheer houden de externe adviseurs zich vooral bezig met vaktechnische ondersteuning van de teams in het veld, gecombineerd met voortgangscntrole ten behoeve van het DGIS. Bij uitbesteding verzorgt de partij waaraan is uitbesteed zelf de vaktechnische ondersteuning en komt het accent van de advisering te liggen op informatie aan het DGIS en de ambassadestaf over pro-jectvoorbereiding en -uitvoering. Meer uitbesteding van projectuitvoering stelt

hogere eisen aan het systematisch volgen van de projectvoortgang. Hiervoor worden vooral externe adviseurs ingeschakeld.

2. Opzet van het onderzoek

2.1. Het onderzoek is opgebouwd uit een aantal *deelonderzoeken*, die onderling complementair zijn:

- a. Inventarisatie van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid op het gebied van uitbesteding.
- b. Beleidsuitvoering, procedures en werkwijzen.
- c. De externe partijen betrokken bij uitvoering en advisering.
- d. Achtergrondinformatie in ontwikkelingslanden: centrale counterpart-organisaties, ambassades, lokale organisaties.
- e. Het DGIS vergeleken met andere donors.
- f. Projectstudies op basis van veldonderzoek.
- g. Aanvullend dossieronderzoek van projecten.

Een aantal resultaten van de deelonderzoeken hebben de richting van het veldonderzoek mede bepaald.

Het projectonderzoek (f. en g.) richt zich op *bilaterale projecten* op het gebied van rurale en regionale ontwikkeling waarin namens de Nederlandse overheid deskundigen worden ingezet en die worden uitgevoerd in samenwerking met overheden in ontwikkelingslanden. Niet-projectgebonden materiaalleveranties, strikt particuliere en multilaterale programma's vallen buiten het bereik van het onderzoek, evenals samenwerkingsprogramma's tussen universiteiten en tussen instellingen van internationaal onderwijs.

2.2. Op basis van de deelonderzoeken b. en c. van paragraaf 2.1 werd een *typologie* ontworpen van *uitvoerders* en *adviseurs*. Deze typologie heeft mede richting gegeven aan de deelonderzoeken f. en g.

De typologie van uitvoerders omvat:

- lokale uitvoerders;
- grote commerciële bureaus;
- middelgrote en kleinere commerciële bureaus;
- niet-commerciële instellingen;
- particuliere hulporganisaties;
- DGIS-deskundigen.

De typologie van adviseurs omvat:

- projectadviesgroepen;
- vertrouwensconsultants;
- sectoradviesgroepen;
- interne advisering en ad hoc korte missies.

2.3. Uit deelonderzoek (2.1.b en 2.1.c) bleek dat er onder DGIS-medewerkers en adviseurs een brede overeenstemming bestaat over het feit dat voor bepaalde categorieën projecten *uitbesteding een aantrekkelijke beheersvorm* is:

- a. Voorbereidende studies (feasibility studies, kosten-batenanalyses enz.), waarbij de financier van de latere uitvoering als eis stelt dat de studie verricht wordt door een als goed bekendstaand adviesbureau of instituut dat later eventueel op de kwaliteit kan worden aangesproken.
- b. Projecten waarbij de gevraagde deskundigheid specialistisch van aard is en bij uitstek bij een bepaalde organisatie aanwezig is (PTT, NS, Waterloopkundig Laboratorium, universitaire instellingen, rijksdiensten, etc.).
- c. Ontwerp, begeleiding en supervisie van de bouw van infrastructurale werken. Deze categorieën werden ook in het verleden als regel uitbesteed. Er is geen reden hiervoor uitvoering in eigen beheer te overwegen. Categorieën a. en c. worden meestal aan commerciële bureaus uitbesteed.

De meningen op het DGIS, bij ambassades in programmalanden en onder uitvoerders en adviseurs verschillen over uitbesteding van activiteiten die *doelgroepgericht* zijn, waar in de loop van het project nieuwe deelactiviteiten worden geformuleerd en uitgevoerd, en activiteiten waar veel aandacht moet worden gegeven aan *institutionele vormgeving en versterking*. Om deze reden is voor het veldonderzoek een selectie gemaakt van projecten die in ruime zin in deze categorie thuishoren. Het gaat dan meestal om projecten op het terrein van rurale en regionale ontwikkeling, die ruim 60% van het bilaterale-projectenbestand vormen.

2.4. Het *veldonderzoek* heeft 18 projecten op het terrein van rurale en regionale ontwikkeling in vijf programmalanden omvat. Alle categorieën uitvoerders en adviseurs die in de typologie onder paragraaf 2.2 werden vermeld waren in de projecten vertegenwoordigd. Daarnaast werd een *aanvullende dossierstudie* naar zes projecten in andere programmalanden of -regio's uitgevoerd. In de bij het onderzoek betrokken 24 projecten was in 1987 een kwart van de in bilateraal verband voor langere termijn uitgezonden deskundigen werkzaam. Uitgaande van de centrale vraagstelling in hoeverre de kwaliteit van projecten gerelateerd is aan de gekozen uitvoeringsformule, werden door onafhankelijke deskundigen tijdens veldmissies een veertigtal vraagpunten besproken met deskundigenteams, counterparts, ambasadestaf en DGIS-medewerkers alsmede met externe adviseurs.

2.5. Het onderzoek is opgezet vanuit de IOV. Er is gebruik gemaakt van de in Nederland aanwezige onderzoeks- en evaluatiedeskundigheid op het terrein van Derde-Wereldstudies en ontwikkelingssamenwerking. Gekozen is voor de formule van een IOV-inspecteur als onderzoeksleider waaraan voor de duur van het onderzoek een staflid van de Rijksuniversiteit te Utrecht als adviseur werd toegevoegd.

Ten behoeve van de veldmissies is een beroep gedaan op tien onafhankelijke en ervaren deskundigen, werkzaam bij instellingen die geen direct belang hebben bij de uitslag van het onderzoek. Een groep onderzoekers van het ISS voerde het aanvullend dossieronderzoek uit. Een referentiegroep heeft het gehele onderzoek begeleid.

3. Bevindingen

3.1. *De inzet van deskundigheid*

3.1.1. Door de tijd heen heeft verandering plaatsgevonden bij de *inzet van deskundigen en deskundigenteams*. De inzet van deskundigheid betrof in de jaren vijftig en zestig vooral individuen die geacht werden vaktechnische kennis over te dragen aan collega's en studenten in ontwikkelingslanden. In de jaren zeventig en tachtig ontstond meer aandacht voor armoedebestrijding, gerichte hulp aan arme bevolkingsgroepen, institutionele samenwerking, overdraagbaarheid, beklijfbaarheid en bevordering van lokale expertise. Dit vergt de vorming van multidisciplinaire teams van wisselende samenstelling, afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt.

3.1.2. Het is voor het DGIS steeds moeilijk geweest om de juiste *deskundigen* te recruteren. Een belangrijk probleem vormt het feit dat de uitgezonden experts slechts op contractbasis kunnen worden aangetrokken. Pogingen in het verleden om tot een meer permanent werkverband met een aantal deskundigen te komen (landbouwpool, corps van deskundigen) zijn niet gelukt vanwege de onvoorspelbaarheid van de vraag op langere termijn en vanwege het feit dat veel technisch deskundigen na enige tijd niet meer voor nieuwe uitzendingen in aanmerking kwamen, c.q. wensten te komen.

Externe bureaus en instellingen waaraan projecten worden uitbesteed bieden hun personeel over het algemeen wel meer uitzicht op continuïteit, omdat ze meestal voor meerdere opdrachtgevers werken en veelal ook banden met de Nederlandse markt hebben.

3.1.3. *Uitbesteding* wordt in beleidsstukken van het departement al als wenselijk omschreven sinds 1975. De feitelijke gegevens over eigen beheer en uitbesteding zijn aldus: 45% van het totaal aan mensmaanden in bilaterale projecten was in 1979 uitbesteed. Dit percentage is in 1986 tot bijna 60 gestegen. Hiervan werd plusminus twee derde uitbesteed aan commerciële bureaus en één derde aan de niet-commerciële sector (universiteiten, overheden, enz.). Het totaal aan bilaterale lange-termijnuitzendingen (eigen beheer en uitbesteed tezamen) is de afgelopen tien jaar met 14% gedaald, waarschijnlijk vanwege het grotere gebruik van andere hulpvormen (programmahulp bijvoorbeeld) en ruimere inschakeling van lokale expertise.

In 1986 waren 341 *bilaterale projecten* met een expertise-inzet van meer dan zes mensmaanden in uitvoering, met een jaaromzet van plusminus f251 miljoen. Hiervan was plusminus f93 miljoen bestemd voor de feitelijke uitgaven vanwege de lange-termijnuitzending van deskundigen. De rest werd aangewend voor korte missies, projectmaterialen, lokale kostenfinanciering, etc. De f251 miljoen werd grotendeels gefinancierd lastens de landen- en regioprogramma's – categorie II van de begroting bestemd voor ontwikkelingssamenwerking – waarvan de uitgaven in 1986 f1.194 miljoen bedroegen. Naast technische hulp wordt lastens categorie II ook programmahulp en projecthulp zonder langdurige inzet van expertise gefinancierd. In de technische hulpprojecten werkten ongeveer 550 deskundigen (via uitbesteding en op DGIS-contract) op basis van langdurige uitzending, dat wil zeggen langer dan zes maanden. Bijna de helft van deze deskundigheid werd in dat jaar ingezet in vier programmalanden: Indonesië, Noord-Jemen, Kenya en Soedan. Ruim de helft van de uitgezonden experts was werkzaam in de sector landbouw/bosbouw en een kwart in projecten op het gebied van openbare werken. De helft van de deskundigen hield zich met name bezig met begeleiding van uitvoering van lokale werken en 30% met kennisoverdracht. De meeste door Nederland gefinancierde projecten waren klein qua stafomvang: minder dan 20% van deze projecten beschikte over teams met meer dan drie uitgezonden deskundigen. Ruim 60% van de technische hulpprojecten betreft plattelands- en streekontwikkeling. Het veldonderzoek heeft zich op deze categorie projecten gericht. Uitbesteding vond vooral plaats in de Aziatische programmalanden (met uitzondering van Sri Lanka). De bilaterale projecten in Afrika werden vooral in eigen beheer uitgevoerd (in mindere mate in Egypte, en met uitzondering van Soedan).

DGIS-deskundigen waren vooral werkzaam in de sector landbouw/bosbouw. Dit zelfde gold voor experts werkzaam bij projecten die waren uitbesteed aan universitaire instellingen. Stafleden van commerciële consultants werkten ook in deze sector, maar waren daarnaast ook sterk vertegenwoordigd in openbare werken. Ruim één derde van de projecten in eigen beheer had kennisoverdracht als hoofdtak. Projecten uitbesteed aan commerciële consultants hadden in meerderheid betrekking op uitvoering van lokale werken en slechts voor één-vijfde op kennisoverdracht.

De hierboven genoemde circa 550 deskundigen vormen overigens slechts een deel van het totaal aan door Ontwikkelingssamenwerking gefinancierde lange-termijnuitzendingen. In DGIS-verband zijn voor bilaterale projecten ook ongeveer 100 assistent-deskundigen uitgezonden. Daarnaast vult het DGIS het salaris van een kleine 300 lokaal gecontracteerde 'suppletie'-deskundigen aan. De SNV zendt een kleine 600 ontwikkelingswerkers uit, en particuliere organisaties ongeveer 500. Ruwweg 100 personen zijn tenslotte als langverbander uitgezonden in het kader van universitaire samenwerking en internationaal onderwijs.

3.1.4. Een breed samengestelde *Commissie Deskundigenbeleid* rapporteerde in 1985 over de gevolgen van het strikte uitbestedingsbeleid, zoals sinds 1984 geformuleerd in de Nota Herijking, voor het personeelsbeleid ten aanzien van deskundigen. De commissie voorzag ook bij maximale uitbesteding een blijvende behoefte aan ongeveer 50 deskundigen onder DGIS-contract om als coördinator van interdisciplinaire en procesmatige bilaterale programma's te functioneren. Voor de overige DGIS-deskundigen zouden er voldoende mogelijkheden zijn om over te gaan naar andere organisaties, die in het kader van het uitbestedingsbeleid gelegenheid tot uitbreiding van hun opdrachtenbestand zouden krijgen. De voorstellen van deze commissie zijn slechts gedeeltelijk gerealiseerd in het programma voor sectorspecialisten op ambassades. Thans (september 1988) zijn 17 sectordeskundigen aangesteld op contractbasis. Het voorstel om ook programma-coördinatoren aan te stellen is niet geoperationaliseerd.

3.1.5. De *afstemming van de DGIS-organisatie* op projectbeheer en projectbegeleiding heeft in de loop der jaren wijzigingen ondergaan die van direct belang zijn voor de hier behandelde problematiek. In 1973 kreeg de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ook de verantwoordelijkheid over de besteding van financiële hulp. Daarvóór viel dit onder de minister van Economische Zaken. De instrumenten voor technische en financiële hulp werden sindsdien meer in combinatie ingezet in één en hetzelfde project, met als positieve gevolgen een grotere flexibiliteit, vergrote beheersbaarheid en grotere coherentie. In 1979 werden de met de behandeling van financiële en technische hulp belaste directies gefuseerd en in landenafdelingen ghegroepeerd. Omvangrijke, multidisciplinaire projecten met gecombineerde technische en financiële hulpinzet ontstonden in deze periode. Sinds het begin van de jaren tachtig werden procedures voor de verschillende onderdelen van het bilaterale hulpprogramma gerationaliseerd en in instructies vastgelegd. Projectactiviteiten zijn procedureel in een cyclus van vijf fasen vastgelegd: identificatie, formulering, beoordeling, uitvoering en evaluatie. In deze periode werd ook een aanvang gemaakt met de formele delegatie van bevoegdheden aan ambassades. Voor wat de projectcyclus betreft, werd de identificatie van nieuwe activiteiten en de begeleiding van de uitvoeringsfase in handen gelegd van de ambassades.

In 1986 werden meerjaren-beleidsplannen voor programmalanden en -regio's opgesteld en verspreid, waarin het kader voor nieuw te ontameren projecten en programma's wordt aangegeven.

3.1.6. De opbouw en handhaving van de professionaliteit bij het DGIS wordt gecompliceerd door twee factoren:

- a. de kwantitatieve begrenzing van de zeer krappe formatie;
- b. de in 1987 formeel ingevoerde fusie binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken van personeel van de buitenlandse dienst en ministeriepersoneel, de zogeheten 'integratie'.

Voor die tijd werden ministeriepersoneel (waaronder dat van het DGIS) en personeel van de buitenlandse dienst apart gerecruteerd. Dit betekende dat voor DGIS-personeel geworven kon worden onder personen met een zekere mate van deskundigheid, ervaring en affiniteit met ontwikkelingssamenwerking. Sinds de integratie is recrutering 'aan de voet' de stelregel: men kan slechts toetreden tot de geïntegreerde dienst via een attaché-examen waarbij kandidaten worden geselecteerd op multi-inzetbaarheid bij de werkzaamheden op het ministerie en de ambassades: diplomatieke, politieke, consulaire, culturele en handelsbevorderende taken naast de ontwikkelingssamenwerking.

Binnen het DGIS is het alleen nog voor de in 1978 ingestelde vaktechnische ondersteuningseenheid DST/TA (die uit negen sectoraal gespecialiseerde adviseurs bestaat) mogelijk om gespecialiseerde deskundigheid extern te werven. Voor het genoemde programma voor sectorspecialisten op ambassades kunnen op tijdelijke basis maximaal 25 deskundigen worden gecontracteerd.

Deze veranderingen hebben tot gevolg dat men sneller rouleert. Overplaatsingen en onderlinge uitwisselingen op het ministerie en op de ambassades bemoeilijken kennisaccumulatie. Het institutioneel geheugen van het DGIS, zo noodzakelijk voor het in stand houden van de capaciteit tot sturing van beleid en het nemen van beleidsbeslissingen, kan hierdoor verminderen.

3.2. De markt voor uitvoering en advisering

3.2.1. Binnen het onderzoek zijn twee typologieën gehanteerd, een voor uitvoerders (deskundigen die ter plaatse samen met de zogeheten counterpart-organisaties belast zijn met de uitvoering van projecten) en een voor adviseurs (deskundigen die het DGIS en de ambassades adviseren bij identificatie, formulering en beoordeling van projecten, bij selectie van uitvoerders, bij projectbegeleiding en bij evaluaties). De meeste van de externe instellingen rondom het DGIS bewegen zich zowel op de *uitvoeringsmarkt* als op de *adviesmarkt* (met uitzondering van het IAC dat zich louter met advisering bezighoudt).

3.2.2. De typologie van *uitvoerders* omvat:

- a. *Lokale uitvoerders*. Dit kunnen zijn lokale consultants, lokale universiteiten, NGO's of in sommige gevallen lokale overheidsinstanties. Deze vorm van uitbesteding komt reeds veel voor in India en in toenemende mate in andere landen zoals Indonesië, Pakistan, Bangladesh, Kenya, Colombia en Nicaragua. Nederlandse expertise-inbreng beperkt zich dan meestal tot korte missies.
- b. *Grote commerciële bureaus*. Deze veelal Nederlandse bureaus zijn op een enkele uitzondering na verenigd in NEDECO, een associatie van 17 ledenbureaus. Vanouds richten de NEDECO-leden zich op projecten in de natte en droge infrastructuur, openbare werken, drinkwatervoorziening en landbouw. Zij opereren internationaal en verwerven opdrachten van onder meer

de Wereldbank, het UNDP, het EOF, regionale ontwikkelingsbanken, regeringen van ontwikkelingslanden en het DGIS. Het aandeel van het DGIS in het opdrachtenbestand voor buitenlands werk lag de laatste jaren tussen de 20 en 30%.

Circa 25% van de langdurige uitzendingen voor bilaterale DGIS-projecten wordt door grote commerciële bureaus verzorgd. Dit aandeel is de laatste paar jaar (1985 en 1986) licht gedaald. Deze bureaus verrichten tevens veel korte missies (korter dan zes maanden). In toenemende mate gaan ze samenwerkingsverbanden aan met bureaus in ontwikkelingslanden.

- c. *Middelgrote en kleinere commerciële bureaus.* Deze bureaus leveren tussen de 10 en 15% van het totaal aan mensmaanden in DGIS-projecten. Hun aandeel in het totaal neemt toe. Een 45-tal bureaus is aangesloten bij de koepelorganisatie NethConsult. Deze instellingen zijn onder meer gespecialiseerd in maritieme zaken, milieu, agro-industrie, energie, platteland en industrie. De leden opereren vaak in onderlinge combinaties en zijn daarnaast op zoek naar samenwerking met lokale bureaus. Ongeveer 50% van hun omzet is afkomstig uit DGIS-opdrachten.

Voorts zijn de afgelopen tien jaar enige tientallen kleine bureaus (1-5 medewerkers) ontstaan die vooral actief zijn op het gebied van projectformulering en -begeleiding door middel van korte missies.

- d. *Niet-commerciële instellingen.* Het betreft hier universiteiten, instellingen voor hoger beroepsonderwijs, instituten, overheidsdiensten en instellingen voor internationaal onderwijs. Zij leveren samen ongeveer 15% van de langtermijnuitzendingen naar bilaterale projecten. Dit aandeel is vrij stabiel. Universiteiten en instellingen voor internationaal onderwijs zijn eveneens actief in de buiten dit onderzoek vallende programma's voor samenwerking op het gebied van universiteiten en internationaal onderwijs.

Oorspronkelijk leverden deze instellingen via de nog steeds van kracht zijnde 'verlof buiten bezwaar'-regeling regelmatig deskundigen voor projecten in DGIS-beheer. Thans bewegen zij zich als institutionele deelnemer op de uitvoeringsmarkt.

- e. *Particuliere hulporganisaties.* Het gaat hier om een gevarieerde reeks van instellingen zoals NGO-donors en NGO's in westerse landen die NGO's in ontwikkelingslanden financieren, lokale vrijwilligersorganisaties, beroepsinstellingen, vak- en standorganisaties enz. Naast reguliere financiering uit overheids-gelden (medefinancieringsprogramma's, sectorprogramma's, SNV) vindt sinds enige tijd in enkele gevallen ook uitbesteding van de uitvoering van bilaterale projecten aan dit soort organisaties plaats. In deze constructie werkt ongeveer 1% van de uitgezonden deskundigen.
- f. *Eigen beheer,* al dan niet met extern geworven vaktechnische ondersteuning van de veldteams. Het aantal uitgezonden DGIS-deskundigen is van 1979 tot 1986 gedaald van 400 tot 230. Dit aantal vormt ongeveer 40% van de langtermijnuitzendingen in het kader van bilaterale projecten.

3.2.3. De typologie van *adviseurs* omvat:

- a. *Projectadviesgroepen*. Het betreft hier commissies die in het verleden vooral werden ingesteld ten behoeve van grote projecten in DGIS-beheer. De leden zijn vaak afkomstig van universiteiten, overheidsinstituten of ministeries. Hun taken zijn tweeledig: vaktechnische ondersteuning van de veldteams ('backstopping') en advisering van het DGIS en ambassades omtrent de projectvoortgang (identificatie, projectbeoordeling, keuze van deskundigen, voortgangsrapportage, evaluaties). Gewoonlijk is er geen contractrelatie tussen het DGIS en de betrokken adviseurs.
- b. *Vertrouwensconsultants*. Deze adviseurs worden vooral bij uitbestede projecten ingezet. Backstopping wordt bij uitbesteding door de uitvoerder zelf verzorgd. Vertrouwensconsultants worden zo genoemd omdat ze in principe als het oog en oor van de projectmedewerkers op het DGIS en de ambassades fungeren. Ze leveren diensten op contractbasis. Zij zijn meestal uitgesloten van uitvoering van DGIS-projecten in het betreffende land.
- c. *Sectoradviesgroepen*. Sectoradviesgroepen verlenen advisering ten behoeve van een groep projecten in een bepaalde sector. Deze constructie past bij de beoogde sectorconcentratie, waarbij Nederland in een bepaald land per sector een zoveel mogelijk samenhangende serie projecten steunt. De leden zijn afkomstig van universiteiten, onderzoeksinstituten, overheidsinstellingen of particuliere adviesbureaus. Vaak is er een contractrelatie met het DGIS.
- d. *Interne advisering en ad hoc missies*. Interne advisering geschiedt door de vaktechnische eenheid van het DGIS (DST/TA), in voorkomende gevallen aangevuld met korte missies die op ad hoc basis worden samengesteld uit externe adviseurs.

In 1986 werd bij 60% van de projecten interne advisering toegepast. De overige 40% werd in ongeveer gelijke mate ondersteund door projectadviesgroepen, vertrouwensconsultants en sectoradviesgroepen, met een meer afstandelijke advisering van DST/TA.

3.2.4. *Contracten voor uitvoering* en als gevolg daarvan in toenemende mate ook die voor *advisering* worden over het algemeen in Nederland gesloten tussen het DGIS en de opdrachtnemers. Dit vergroot de toch al aanwezige tendens tot centralisering van beslissingen in de richting van 'Den Haag': de gecontracteerde instellingen wier hoofdkantoor meestal in Nederland is gevestigd beschouwen het DGIS als directe opdrachtgever en als aanspreekbare partij. Deze centraliserings-tendens staat haaks op het beleid van beoogde delegatie van bevoegdheden in de richting van ambassades.

3.3. Lokale deskundigheid

3.3.1. *Ontwikkelingslanden* zijn in toenemende mate in staat *eigen expertise* te leveren voor projectuitvoering, en werken aan de opbouw van eigen systemen

voor projectmonitoring en -evaluatie. De nadruk in de Nederlandse praktijk op de selectie van Nederlandse uitvoerders en adviseurs bevordert deze ontwikkeling niet.

3.3.2. In een aantal Aziatische en Zuidamerikaanse landen kan het merendeel van de *projectuitvoering door lokale deskundigen* worden verricht. Ook een Afrikaans land als Kenya zal over enige jaren in die situatie verkeren. Er zijn (behalve betreffende Kenya) geen harde cijfers beschikbaar over de mate van inschakeling van lokale deskundigen in door Nederland gefinancierde projecten. De indruk bestaat dat het aandeel groeit maar nog wel bescheiden is. In de onderzochte projecten die lokale deskundigen inschakelden was het oordeel over de prestaties over het algemeen positief.

3.3.3. Het merendeel van de bezochte ontwikkelingslanden voert een *beleid* waarbij bewust gezocht wordt naar *vergroting van eigen expertise-inzet*. Daar waar de zeggenschap van het ontwikkelingsland groter is, bijvoorbeeld in de gevallen dat het land zelf aanbesteedt en contracteert, is ook de lokale component groter. Wel ziet men duidelijke voordelen in vormen van samenwerking met buitenlandse organisaties, consultantsbureaus, overheidsdiensten, etc., om aldus tot vergroting van de eigen kwaliteit te komen. De meeste landen kennen reeds koepelorganisaties van lokale consultants en trachten tot registratie en kwaliteitscontrole te komen. Sterk in opkomst zijn ook lokale NGO's, die in een aantal landen taken vervullen welke in het verlengde van de lokale overheid liggen. De overheden van de ontwikkelingslanden stimuleren deze tendens op een enkele uitzondering na. Een dergelijk beleid kan alleen via uitbesteding gerealiseerd worden.

3.4. *Kwaliteitsverbetering, vermaatschappelijking en werklasterlichting*

3.4.1. Er werden 24 bilaterale rurale/regionale ontwikkelingsprojecten nader bestudeerd. Voor 18 projecten in vijf programmalanden – Indonesië, India, Soedan, Kenya en Burkina Faso – werden veldmissies uitgezonden. Teneinde een betere geografische spreiding te bereiken werd door middel van dossierstudie voor 6 projecten in andere landen een vergelijkbare analyse verricht. Deze projecten zijn gesitueerd in Mali, Zambia, Sri Lanka, Noord-Jemen, Peru en de Dominicaanse Republiek. De uitgezonden missies met onafhankelijke deskundigen rapporteerden volgens een uniform rapportagestramien. De concept-rapportage werd samengevat in korte projectrapporten met een opsomming van sterke en zwakke punten (bijlage 4 van dit rapport).

Om een *kwaliteitsoordeel* te kunnen geven werden de 24 projecten in vier categorieën gerangschikt met de volgende kenmerken:

- I. Conceptueel en qua ontwerp adequaat, weinig uitvoeringsproblemen, resultaten positief en kans op beklijving hoog.

- II. Conceptueel adequaat, enige minpunten bij ontwerp en/of enige problemen bij uitvoering en/of beklijvingskans vooraansnog twijfelachtig.
- III. Conceptueel en qua ontwerp acceptabel, maar fundamentele problemen bij uitvoering met nadelige invloed op resultaten en beklijvingskans.
- IV. Inconsistenties bij projectopzet en -vormgeving waardoor resultaten en beklijvingskans duidelijk negatief worden beïnvloed.

Uitbestede en eigen-beheerprojecten zijn op deze wijze als volgt verdeeld over de vier categorieën:

	I	II	III	IV	Totaal
Uitbestede	3	6	5	1	15
Eigen beheer	2	5	1	1	9
Totaal	5	11	6	2	24

Indien 'uitbestede aan grote commerciële bureaus' van andere vormen van uitbesteding wordt afgesplitst ontstaat het volgende beeld:

	I	II	III	IV	Totaal
Uitbestede aan grote commerciële bureaus	1	–	4	1	6
Andere vormen van uitbesteding	2	6	1	–	9
Eigen beheer	2	5	1	1	9
Totaal	5	11	6	2	24

Van de 24 projecten scoorden dus 16 in de 'hogere' categorieën. Van deze 16 projecten zijn er 9 uitbestede en 7 in eigen beheer. Van de 8 projecten die in de twee 'lagere' categorieën vielen zijn er 6 uitbestede en worden er 2 in eigen beheer uitgevoerd. Bij uitsplitsing van uitbestede projecten in 'uitbestede aan grote commerciële bureaus' en 'andere vormen van uitbesteding' blijkt dat de laatste groep nagenoeg gelijk scoort met 'eigen beheer' en de eerste groep overwegend in de 'lagere' categorie scoort, vanwege relatief beperkte aandacht voor ontwikkelingsaspecten als doelgroep participatie en -organisatie, institutionele opbouw en inpassing in lokale structuren.

De hier gepresenteerde cijfers moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. De bevindingen hebben uitsluitend betrekking op de categorie 'rurale en regionale projecten' en niet op projectcategorieën (zoals in paragraaf 2.3.a, b en c genoemd) waarbij de discussie over eigen beheer dan wel uitbesteding niet aan de orde is. Over beoordeling van de projectkwaliteit moeten drie opmerkingen worden gemaakt:

- a. De beoordeling is gedaan vanuit de centrale onderzoeksvraag naar de voor- en nadelen van de gekozen uitvoeringsformule. De vraag- en aandachtspunten

zijn met het oog hierop gesteld. De verdeling van de onderzochte projecten over de vier categorieën heeft vooral de bedoeling een vergelijking tussen de uitvoeringsformules mogelijk te maken.

- b. De missies die het veldonderzoek hebben uitgevoerd hebben zich weliswaar gebaseerd op informatie vanaf de aanvang van de projecten, maar een zekere nadruk op de situatie ten tijde van het onderzoek is onvermijdelijk.
- c. Bij de bepaling van de relatie tussen uitvoeringsformule en projectkwaliteit is het moeilijk de uitvoeringsformule te isoleren van andere kwaliteitsbepalende factoren. Het gaat hier om een complex van factoren die onderling verweven zijn en die elkaar in wisselende mate beïnvloeden. De projectkwaliteit kan dus slechts ten dele aan de gekozen uitvoeringsformule worden toegeschreven.

Op grond van deze resultaten is in feite niet te concluderen of eigen beheer dan wel uitbesteding betere kwaliteit oplevert.

3.4.2. Uit het onderzoek is wel naar voren gekomen dat *uitbesteding* een aantal *voor- en nadelen* kan hebben. Een *eerste voordeel* kan zijn dat het vormen van samenwerking bevordert tussen Nederlandse en lokale bureaus en organisaties met vergelijkbare doelstellingen (consultants, universiteiten, overheidsdiensten, NGO's, etc.). Op deze wijze kunnen gemengde teams worden ingezet voor projectuitvoering. Uitbesteding is dan een instrument om gelcidelijk aan meer lokale deskundigheid in te schakelen. Dit voordeel – dat vooral door betrokkenen in de bezochte ontwikkelingslanden wordt beklemtoond – komt slechts goed tot zijn recht indien het DGIS het beleid van die landen om meer lokale expertise in te schakelen actief ondersteunt en met name cisen stelt aan de versterking van de lokale partner door de betrokken Nederlandse organisatie. Een dergelijk beleid, dat de meeste kans van slagen heeft als het ontwikkelingsland zelf de contracten kan afsluiten, kan alleen door middel van uitbesteding tot stand komen.

Een *tweede voordeel* van uitbesteding kan zijn dat de verantwoordelijkheden duidelijker liggen dan bij eigen beheer. Gedurende de gehele looptijd van het project kan één partij worden aangesproken voor de gehele door Nederland gefinancierde inbreng. In het contract moet deze verantwoordelijkheid zijn vastgelegd. Vooral bij de meer gecompliceerde projecten met een lange looptijd en een wisselende personeelsbezetting kan dit aspect een rol spelen.

Een *derde voordeel* van uitbesteding is dat bureaus en organisaties waaraan wordt uitbesteed in bepaalde situaties beter in staat zijn personeel te recruter en tijdig in het veld te brengen en doorgaans meer carrièreperspectief kunnen bieden dan het DGIS. Dit voordeel speelt vooral een rol bij personeelsvoorziening van projecten welke gelegen zijn in gebieden met moeilijke leef- en werkomstandigheden.

De volgende nadelen kunnen worden genoemd. *Ten eerste*: bij uitbesteding spelen de *institutionele belangen* van de organisatie waaraan wordt uitbesteed een rol. Dit aspect is vooral van belang bij projecten met een programmatisch karakter,

waar in de loop van de uitvoering nieuwe deelprojecten worden geïdentificeerd, waar de bevolkingsinspraak de activiteit in een andere richting kan sturen dan oorspronkelijk voorzien en waar de geleidelijke opbouw van instituties eveneens kan leiden tot veranderingen in projectaanpak. Identificatie, formulering en uitvoering lopen hier door elkaar en komen in dezelfde handen. Bij uitbesteding van dit soort projecten aan organisaties met een institutioneel belang zijn garanties tegen belangenvermenging nodig. Dit is met name het geval bij uitbesteding aan commerciële bureaus, die in hun voortbestaan sterker afhankelijk zijn van de omzet in termen van in ontwikkelingsprojecten ingezette mensmaanden dan de meeste niet-commerciële instellingen, en die gezien hun oriëntatie en personeelsbestand geneigd zijn de nadruk op infrastructurele activiteiten te leggen. De deskundigen in dienst van deze bureaus hadden in het verleden een achtergrond die hen vooral inzetbaar maakte bij infrastructurele en technische activiteiten. Langzamerhand trekken de commerciële bureaus echter meer personeel aan met een niet-technische opleiding en ervaring.

Een *tweede nadeel* heeft betrekking op de kosten: uitbesteding brengt *hogere projectkosten* met zich mee dan eigen beheer. Een belangrijke reden hiervan is dat de indirecte kosten van een eigen deskundige door het DGIS worden gedragen en niet aan het project worden doorberekend. Bij uitbesteding worden de indirecte kosten, voorzover door het DGIS gedragen, evenmin doorberekend. Dit is echter wel het geval met de indirecte kosten welke gemaakt worden door de instelling waaraan wordt uitbesteed. Er is een globale schatting van de kosten per mensmaand lange-termijnuitzending gemaakt, waarbij uitsluitend is gekeken naar de kosten die op de projectbegroting drukken. Hier blijven dus buiten beschouwing: verschillen inzake de apparaatskosten voor het DGIS en de ambassades, verschillen in sociale uitkeringen voor teruggekeerde DGIS-deskundigen en teruggekeerd personeel in uitbestede projecten en verschillen in kosten van externe advisering.

Gegeven deze beperkingen blijkt uit de berekening dat bij uitbesteding aan commerciële organisaties het maandtarief bij een gelijk basis-maandsalaris ongeveer 33% hoger is dan het geval is bij eigen beheer. Dikwijls worden uitbestede projecten daarnaast duurder vanwege de veelvuldige uitzending van korte missies voor backstopping en supervisie vanuit het hoofdkantoor van de organisatie waaraan is uitbesteed.

Lokale deskundigen zijn uiteraard veel goedkoper dan uitgezonden Nederlandse deskundigen. Een recent Noords evaluatierapport stelt dat de gemiddelde kosten voor een lokale deskundige in drie Afrikaanse landen tussen de 4 en 25% – afhankelijk van opleiding, werkkring en ervaring – van die voor een buitenlandse deskundige bedragen.

Een verdere verschuiving van de huidige circa 60% naar 80% uitbesteding van het totaal aantal mensmaanden zal bij een gelijkblijvende relatieve verdeling over de categorieën uitvoerders ongeveer f 4,5 miljoen op jaarbasis extra vergen voor wat betreft de directe kosten die aan het project worden toegerekend. Een

vergelijkbare besparing kan worden verkregen indien zou worden teruggekeerd naar de verhouding eigen beheer/uitbesteding van tien jaar geleden.

Indien echter 25% van het huidige aantal uitgezonden deskundigen zou worden vervangen door lokale deskundigen, zou dit een besparing betekenen die ligt tussen f17 miljoen en f22 miljoen, indien men de kosten voor lokale deskundigheid hanteert zoals die in het Noordse rapport worden geschat.

3.4.3. Het effect van *externe advisering* in de onderzochte projecten blijkt zeer wisselend te zijn. In een aantal gevallen is externe advisering effectief. Belangrijk is dan het persoonlijk vertrouwen tussen adviseurs en de partijen die geadviseerd worden: landenbureaus, ambassades, projectuitvoerders en counterparts. De bestaande adviesgroepen zijn in bepaalde gevallen te zeer monodisciplinair samengesteld, hebben soms onvoldoende specifieke kennis van het land of de projectproblematiek en nemen niet steeds een onafhankelijke positie in. Zelden is aan de externe projectadviseurs een expliciete rol toegewezen bij de discussie over de bredere beleidsaspecten van het project (aanpassing aan macro-economische ontwikkelingen, doorvertaling van projectervaringen naar beleid, etc.). Vormen van samenwerking van Nederlandse en lokale externe adviseurs werden in de onderzochte projecten niet aangetroffen.

Op welke wijze de externe advisering het beste kan worden opgezet hangt af van vele factoren, zoals:

- de ontwikkeling van de professionaliteit van het eigen apparaat, het DGIS en de ambassades, aangezien de vraag naar externe advisering in sterke mate wordt bepaald door de omvang en kwaliteit van de eigen, intern aanwezige deskundigheid;
- de moeilijkheidsgraad van de projecten en de kwaliteit van de veldteams;
- de mate waarin de delegatie van de bevoegdheden naar de ambassades zich doorzet, indien de ambassades meer taken gaan overnemen, zal het accent van de externe advisering ook meer lokaal komen te liggen;
- de mogelijkheden om lokale deskundigheid in te schakelen bij externe advisering, dit verschilt van land tot land;
- de vraag of externe advisering beter tot zijn recht komt via persoonsgebonden constructies, of via contracten met instituties.

3.4.4. Een *vergelijking* van opleiding en werkervaring op basis van *curricula vitae* van in de onderzochte veldprojecten werkzame deskundigen levert alleen aanmerkelijke verschillen op tussen DGIS- en externe deskundigen op het gebied van ontwikkelingsrelevante taalvaardigheid en voorbereidende cursussen, die voor DGIS-deskundigen verplicht zijn.

3.4.5. De vraag of uitbesteding leidt tot een *grotere betrokkenheid* van personen en instellingen in Nederland of ontwikkelingslanden is niet eenduidig te beantwoorden. Wat Nederland betreft is geconstateerd dat het totaal aan langdurig

uitgezonden deskundigen afneemt. Daar staat tegenover dat het aantal bureaus of instellingen met een contract met het DGIS gestegen is van 35 in 1978 tot 142 in 1986. De vraag of dit de bestaande brede publiekssteun voor ontwikkelings-samenwerking op een andere wijze beïnvloedt dan een verandering in het aantal in eigen beheer uitgezonden deskundigen is momenteel echter niet te beantwoorden. Wel kan op de langere duur verwacht worden dat via vergrote uitbesteding de samenwerking tussen instellingen in Nederland en in ontwikkelingslanden wordt bevorderd. De hiermee gepaard gaande kennisoverdracht kan meewerken aan de versteviging van de positie van lokale instellingen.

3.4.6. De invloed van vergrote uitbesteding op de *werklast* van DGIS- en ambasademedewerkers is tot dusver niet goed waarneembaar.

In geval van uitbesteding wordt minder een beroep gedaan op ambassades voor zover het financieel-administratieve zaken betreft (declaraties, huishuren, projectfondsen, enz.).

Voor beleidsmedewerkers op ambassades speelt vooral de vraag of een project problemen oplevert en in welke fase het project zich bevindt een rol, ongeacht de gekozen uitvoeringsformule.

Op de landenbureaus is vergrote uitbesteding één van de vele factoren die de werklust beïnvloeden, naast bijvoorbeeld de invoering van aanbestedingsprocedures voor technische hulp, de opstelling van landenbeleidsdocumenten, de recente nadruk op besturing van de uitgaven, de op gang komende integratie, enz. Op korte termijn wordt geen werklustverlichting vanwege vergrote uitbesteding geconstateerd. Wel ontstaat een verschuiving in de taken: van recrutering en logistieke ondersteuning van DGIS-deskundigen naar onderhandelingen met de leiding van uitvoerende instellingen en beoordeling van externe adviezen.

3.4.7. De resultaten van dit onderzoek geven aanleiding tot een zekere bijstelling van het huidige *uitbestedingsbeleid*. In de eerste plaats moet er ruimte blijven voor het ondernemen van activiteiten in eigen beheer. Inzet van DGIS-deskundigen kan aantrekkelijk zijn in die situaties waarin de in paragraaf 3.4.2 genoemde mogelijke voordelen van uitbesteding zich niet voordoen of de nadelen zwaar wegen. Ook is het nodig een aantal eigen deskundigen op continue basis beschikbaar te houden die als verlengstuk van het DGIS en de ambassades functioneren ten behoeve van identificatie, formulering, beoordeling, supervisie en coördinatie. Dit betekent in concreto een verruiming van het reeds bestaande programma voor sectorspecialisten.

In bepaalde situaties is in geval van uitbesteding de inschakeling van niet-commercieel opererende organisaties te prefereren. Dit betreft met name gevallen waarin organisaties met een commercieel karakter, met een bepaalde bedrijfscultuur en een bepaald personeelsbestand belast zouden worden met activiteiten van een programmatisch karakter, waar identificatie, formulering en uitvoering van de activiteiten door elkaar lopen en in dezelfde handen komen.

Tussentijdse uitbesteding van thans in eigen beheer uitgevoerde projecten is alleen te overwegen indien dit duidelijke voordelen biedt op het gebied van personeelsvoorziening, verantwoordelijkheidsafbakening of samenwerking met lokale organisaties.

In het projectdocument zal, duidelijker dan tot dusver over het algemeen gebeurt, moeten worden geformuleerd welke aandacht de uitvoerder geacht wordt te schenken aan onderwerpen als: de strikt vaktechnische kanten, nadruk op uitvoering of op advisering, beklijving van resultaten, institutionele inpassing en opbouw, kennisoverdracht, participatie en organisatie van doelgroepen, de rol van de vrouw, het milieu, en de inschakeling van lokale expertise. De uitvoerder kan dan beter worden geselecteerd op de aspecten welke voor het betreffende project belangrijk worden geacht. Ook zijn de betrokken partijen dan beter in staat te volgen in hoeverre de uitvoerder zich aan deze punten houdt.

Het DGIS kan een actievere rol spelen bij de beoordeling van de geschiktheid van de voorgestelde kandidaten. Aan de voorbereiding op uitzending van deskundigen in uitbestede projecten (talenkennis en kennis van de lokale cultuur) mochten dezelfde eisen worden gesteld als voor DGIS-deskundigen gelden.

3.5. Projectbegeleiding vanuit het DGIS en de ambassades

3.5.1. Het uitbestedingsbeleid kan het tekort aan expertise voor projectvoorbereiding en begeleiding op het DGIS en de ambassades niet ondervangen. De behoefte aan eigen capaciteit voor projectvoorbereiding en -begeleiding neemt er juist door toe. Thans bestaat de neiging om niet alleen de projectuitvoering uit te besteden maar ook de voorbereiding, supervisie en evaluatie. Dit vindt plaats aan organisaties rondom het DGIS die vaak op al deze terreinen tegelijk opereren en eigen institutionele belangen hebben. Uitbesteding en de toegenomen gecompliceerdheid van ontwikkelingssamenwerking stelt hogere eisen aan personeel van het DGIS en de ambassades. De eigen capaciteit tot sturing en zinvolle beoordeling en verwerking van ervaringen is beperkt. Steeds verder uitbesteden vormt dan geen oplossing, aangezien het DGIS gesprekspartner moet blijven voor de partijen waaraan wordt uitbesteed.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de besteding van fondsen en de besluitvorming daaromtrent zal steeds bij het DGIS zelf blijven liggen. Vergroting van de interne expertise op het departement impliceert uitbreiding van de vaktechnische afdeling DST/TA, naast het vasthouden en versterken van specifieke expertise op de andere eenheden van het DGIS.

3.5.2. De snelle veranderingen in ontwikkelingslanden, de veelheid van opgedane ervaringen in ontwikkelingsprojecten, grotere inschakeling van lokaal aanwezig personeel bij uitvoering en advisering, de noodzaak het projectwerk beter in te passen in de bredere beleidskaders van het hulpontvangende land maken het ook voor de ambassades nodig dat zij beschikken over eigen expertise op permanente

basis. Hierbij valt te denken aan *uitbreiding van het programma voor sectorspecialisten* op dusdanige wijze dat een groep multi-inzetbare senior-deskundigen – met veel veldervaring, regiokennis, brede sectorkennis, ervaring in omgang met lokale instituties en kennis van verschillende projectbenaderingen – beschikbaar komt voor taken welke direct in het verlengde liggen van de begeleidingstaak van de ambassades. Te overwegen is deze senior-deskundigen (sectorspecialisten, regio-deskundigen, programmacoördinatoren) deels buiten maar wel onder het gezag van de ambassades te plaatsen. Voorlopig zou de aanbeveling van de Adviescommissie Deskundigenbeleid om voor dit soort functies circa 50 deskundigen aan te stellen kunnen worden gevolgd. Het ligt voor de hand hen een carrièreperspectief te bieden vanwege het belang van behoud van ervaring. Dit betekent tevens dat zij een deel van hun loopbaan in Nederland moeten kunnen doorbrengen.

3.5.3. Vergrote *inschakeling van lokale expertise* zowel bij projectuitvoering als bij advisering is in het merendeel van de tijdens het onderzoek bezochte landen wenselijk en mogelijk. Bij de formulering van projectdocumenten zal steeds moeten worden nagegaan welke expertise lokaal kan worden aangetrokken. Ook voor advisering kan meer gebruik worden gemaakt van lokaal aanwezige deskundigheid, eventueel in samenwerking met Nederlandse adviseurs. De ambassades in programmalanden en -regio's zouden hierbij een rol kunnen spelen.

3.5.4. Het veldonderzoek heeft een aantal bevindingen, uitgewerkt in het hoofd-rapport, opgeleverd die bij nadere uitwerking kunnen leiden tot operationele aanpassingen in projectopzet en -beheer. Het gaat hierbij om zaken als institutionele inpassing van projecten, financiering van lokale kosten, projectformulering, voorbereiding en selectie van projectpersoneel, projectmanagement, begeleiding, advisering en evaluaties, ontwikkelingsoriëntatie en projectdocumentatie.

3.6. *Vergelijking van het DGIS met andere donors*

3.6.1. Tijdens het onderzoek werd informatie verkregen over *beleid van tien bilaterale donors* inzake eigen beheer en uitbesteding, projectbegeleiding en personeelsbeleid binnen de donororganisaties.

3.6.2. Op het punt van eigen beheer of uitbesteding blijkt het volgende:

- a. Geen enkele bilaterale donor kiest voor een '100%-formule' van òf volledig eigen beheer òf volledige uitbesteding. Er zijn donors die een uitgesproken voorkeur hebben voor eigen beheer (Denemarken en Noorwegen), andere donors prefereren uitbesteding (Verenigde Staten, Canada, Zwitserland), een derde groep donors hanteert beide uitvoeringsformules (Engeland, Frankrijk, Zweden, West-Duitsland en Japan).
- b. De meeste donors schakelen regelmatig commerciële consultancy in bij de uitvoering. Weinig donororganisaties hebben de voorkeur voor projectuitvoering

door de privé-sector expliciet in een instructie vastgelegd, zoals in Nederland het geval is.

- c. Grote infrastructurele en technische werken worden bijna altijd uitbesteed aan gespecialiseerde commerciële bureaus, ook bij donors met een uitgesproken voorkeur voor de eigen-beheerformule.
- d. De meeste donors ondervinden problemen bij de recruitering van 'eigen beheer'-deskundigen.
- e. 'Software-projecten' (waarbij doelgroep participatie, training en in het algemeen lokale betrokkenheid essentiële elementen zijn) worden meestal liever niet aan commerciële consultants uitbesteed.

3.6.3. Op het punt van projectbegeleiding blijkt dat de hier besproken donors doorgaans beter dan het DGIS in staat zijn de projecten te begeleiden met binnen de organisatie aanwezige deskundigheid. Zij zijn zodanig georganiseerd dat de projectvoorbereiding, -beoordeling en -monitoring voor een groot deel door de eigen staf wordt verricht. Waar nodig doet deze een beroep op externe expertise, meestal waar het gaat om zeer gespecialiseerde vakkundigheid. Economische en technische haalbaarheidsstudies worden als regel uitbesteed aan consultants. Voor evaluaties trekken de meeste donors onafhankelijke externe deskundigen aan. Alle donors maken onderscheid tussen 'monitoring' en 'evaluatie'. Monitoring geschiedt op meer reguliere basis dan evaluatie en wordt doorgaans door eigen personeel verricht. Bij evaluatie komen de meer fundamentele vragen – bijv. de vraag of de doelstellingen bereikt kunnen worden – aan de orde. De meeste donors verrichten, in tegenstelling tot het DGIS, ook ex post evaluaties, bedoeld om lering te trekken en die terug te koppelen naar het ontwikkelingsbeleid.

3.6.4. Op het punt van het personeelsbeleid valt te concluderen dat de geïnterviewde donors zorgdragen voor handhaving van de professionaliteit van de staf. De meeste stafleden hebben zelf uitgebreide projectervaring. Veldervaring wordt regelmatig op peil gehouden, bijv. via stationering op veldkantoren of via tijdelijke uitzending als deskundige of teamleider. Indien er een generalisten-carrière wordt nagestreefd gaat het om 'ontwikkelingsgeneralisten': ontwikkelingssamenwerking wordt beschouwd als een vak waarbij veldervaring essentieel is en dus voortdurend bijgehouden moet worden. Personeel van Buitenlandse Zaken wordt in voorkomende gevallen ook bij Ontwikkelingssamenwerking geplaatst. Geen van de geïnterviewde donors streeft echter naar een geïntegreerd personeelsbestand met een volledige uitwisselbaarheid van carrières op Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

3.7. *Samenvattende conclusies*

3.7.1. De drie *verwachte effecten van het uitbestedingsbeleid* zijn tot dusver nog nauwelijks waarneembaar. Kwaliteitsverbetering moet vooral gezocht worden in

de sfeer van vergrote mobilisering van ter plaatse aanwezig gekwalificeerd personeel, duidelijker afbakening van verantwoordelijkheden en meer flexibiliteit in de samenstelling van teams. Vermaatschappelijking als gevolg van vergrote uitbesteding zal vooral tot uiting komen door een vergrote betrokkenheid van organisaties in ontwikkelingslanden zelf. Dit kan bereikt worden via samenwerkingsconstructies met Nederlandse organisaties waarvan de doelstellingen vergelijkbaar zijn ('twinning'), waarbij aan dergelijke constructies wordt uitbesteed. Werklastverlichting van het DGIS en de ambassades als gevolg van vergrote uitbesteding is tot dusver nog niet goed waarneembaar. De voordelen van uitbesteding kunnen niet goed worden benut vanwege te beperkte eigen begeleidingscapaciteit op het DGIS en op de ambassades.

3.7.2. Er bestaat een nauwe wisselwerking tussen uithesteding van projectuitvoering, de aanwezigheid van eigen deskundigheid op het DGIS en de ambassades en de vraag naar extern advies om het uithestedingsbeleid te begeleiden. Vanwege het tekort aan eigen expertise van het DGIS en de ambassades en de toenemende gecompliceerdheid van ontwikkelingssamenwerking ontstaat een steeds *grotere afhankelijkheid* van enerzijds de partijen waaraan wordt uitbesteed en anderzijds de partijen waaraan advies wordt gevraagd.

Veel organisaties rondom het DGIS opereren zowel op de advies- als op de uitvoeringsmarkt. Zij hebben hun eigen doelstellingen en institutionele belangen. Het uithestedingsbeleid kan op termijn alleen de verwachte voordelen bieden indien het DGIS en de ambassades zelf in staat zijn de kwaliteit van de uitvoering en advisering in ieder geval op hoofdlijnen te beoordelen. De vraag of een bepaalde activiteit in aanmerking komt voor financiering door OS-fondsen kan uiteindelijk slechts door het DGIS zelf worden beantwoord.

3.7.3. In veel ontwikkelingslanden treden grote veranderingen op. Er komen beter opgeleide deskundigen beschikbaar; getracht wordt projecten in te passen in bredere nationale beleidsprioriteiten en in macro-economische ontwikkelingen; er wordt sterker gelet op de operationele kosten en de kosten die de projecten voor het land zelf meebrengen. Ontwikkelingslanden streven naar een grotere zeggenschap over de donorbegroting in de projecten. Dit alles vraagt om een betrekkelijk zwaar accent op de begeleiding van het bilaterale programma in het veld. Vergrote uitbesteding en een vergroot beroep op Nederlandse adviseurs resulteren al snel in een verzwaring van de rol van het hoofdbureau, aangezien contracten gewoonlijk in Nederland worden gesloten. Deze tendens kan omgeboogen worden wanneer de ambassades de gelegenheid krijgen een grotere rol te spelen bij de begeleiding van de ontwikkelingsprogramma's, en ook over de daartoe benodigde specifieke deskundigheid beschikken. Uitvoerders en adviseurs zullen zich in eerste instantie tot de ambassade moeten wenden indien het onderwerpen betreft die binnen het kader van het voorgestelde ontwikkelingsbeleid kunnen worden behandeld.

3.7.4. Externe adviseurs opereren in overgrote meerderheid vanuit Nederland. Regelmatig wordt de advisering als te vrijblijvend en te weinig aangepast aan de omstandigheden ter plaatse beoordeeld. Ontwikkelingslanden trachten een eigen monitoring- en evaluatiecapaciteit op te bouwen. De wijze waarop externe advisering het beste kan worden opgezet hangt mede af van de ontwikkeling van de professionaliteit van het DGIS en de ambassades, de aanwezigheid van lokale expertise, de mate van delegatie van bevoegdheden aan ambassades en de vraag of externe advisering beter tot zijn recht komt via persoonsgebonden constructies of via contracten met instituties.

3.7.5. De meerkosten van vergroting van de uitbesteding zoals deze zich in het verleden heeft voorgedaan zijn betrekkelijk beperkt, aangezien de verschuivingen niet van grote omvang zijn. Indien meer lokaal personeel wordt ingeschakeld leidt vergrote uitbesteding zelfs tot een aanmerkelijke kostenreductie.

3.7.6. Bij programmatische projecten waar identificatie en uitvoering van een reeks deactiviteiten door elkaar lopen is het nodig extra garanties in te bouwen tegen belangenvermenging. Dit risico dreigt met name bij uitbesteding van dit soort projecten aan organisaties en bureaus met sterke institutionele belangen bij uitvoering van een project in een bepaalde richting.

3.7.7. De resultaten van dit onderzoek geven aanleiding tot een zekere bijstelling van het uitbestedingsbeleid. Uitbesteding kan een aantal voordelen met zich meebrengen, die in bepaalde situaties belangrijk zijn (samenwerking met lokale organisaties, duidelijker verantwoordelijkheden, soepeler personeelsvoorziening). Daar waar deze voordelen van uitbesteding zich niet voordoen of de eerder genoemde nadelen zwaar wegen, kan aan eigen beheer de voorkeur worden gegeven. We omschreven een ondergrens voor activiteiten in eigen beheer. Daarnaast blijft *eigen deskundigheid* binnen 'het apparaat' nodig ter begeleiding van uitbestedingsactiviteiten. In het veld zou met het oog hierop de huidige groep van sectordeskundigen dienen te worden uitgebreid met multi-inzetbare seniordeskundigen, die als regio- of sectorcoördinator kunnen functioneren en rechtstreeks aan de ambassade rapporteren zonder dat zij per se op de ambassade gestationeerd zijn. Op het ministerie moet grotere deskundigheid worden gezocht via versterking van zowel de regionale bureaus als de vaktechnische eenheid DST/TA. Zonder een dergelijke uitbreiding kan het uitbestedingsbeleid niet leiden tot betere hulpprojecten. In deze sfeer moet ook de gewenste vermindering van de werklust gezocht worden. Vermaatschappelijking in de beperkte zin van betrokkenheid van organisaties in Nederland en Derde-Wereldlanden bij ontwikkeling kan worden bevorderd door middel van het aangaan van vormen van samenwerking tussen organisaties met vergelijkbare doelstellingen, die ook na projectbeëindiging reden hebben om de samenwerking voort te zetten.

I. Probleemstelling en verantwoording

1. Aanleiding van het onderzoek

Bij de uitvoering van projecten met een technische hulpcomponent (d.w.z. waarbij deskundigen worden ingezet) kan men in beginsel kiezen tussen *uitvoering in eigen beheer* (via door het DGIS¹ voor gerecruteerde en gecontracteerde deskundigen) en *uitvoering via uitbesteding aan derden* (waarbij een contract wordt gesloten met een instelling of een bureau dat dan eigen expertise inzet om een bepaalde opdracht uit te voeren). De keuze tussen uitvoering in eigen beheer of via uitbesteding aan derden is al sinds langere tijd een discussiepunt, niet alleen binnen het DGIS en het Nederlandse OS-forum, maar ook bij de meeste andere bilaterale donors; ook bij multilaterale donors zoals UNDP en de EG vond en vindt hierover discussie plaats. In deze discussie verschuiven inzichten en voorkeuren. Belangrijke elementen ervan vormen de omvang en capaciteit van de donororganisatie, het belang dat aan de inbreng van niet-overheidssectoren wordt gehecht en de rol van het betrokken ontwikkelingsland bij besluitvorming en projectuitvoering.

Bij de discussie over de uitvoeringsvorm en het effect ervan op de projectkwaliteit blijkt ook de projectbegeleiding (advisering, monitoring, supervisie) een belangrijke rol te spelen. Dit heeft te maken met de wijze waarop de donororganisatie haar interne organisatie heeft afgestemd op uitvoering in eigen beheer of uitvoering via derden, en in hoeverre eigen capaciteit aanwezig is om projecten te begeleiden en de kwaliteit ervan te bewaken (bijsturen, lering trekken, terugkoppelen van ervaringen naar beleid). Men kan zich afvragen hoe bepaalde uitvoeringsvormen (eigen beheer, uitbesteding aan bepaalde categorieën uitvoerders) zich verhouden tot bepaalde vormen van begeleiding, met intern aanwezige expertise of met extern aangetrokken expertise, via uitbesteding aan bepaalde categorieën adviseurs. Het onderhavige onderzoek is opgezet om alternatieven in het debat over eigen beheer of uitbesteding, feitelijke en wenselijke begeleidingsvorm, en de consequenties voor de organisatorische context van de donor, te onderbouwen.

Hoewel vanaf de aanvang van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking uitbesteding aan derden is voorgekomen, is dit pas sinds de Nota Herijking (1984) bij het DGIS regel. In de nota wordt als uitgangspunt geformuleerd dat:

1. Voor gebruikte afkortingen zij verwezen naar bijlage I.

... de regering meer vaart [wil] zetten achter de uitbesteding van zoveel mogelijk taken aan derden. Met het oog daarop zal worden bevorderd dat de particuliere sector, waar mogelijk van de ontwikkelingslanden zelf, zoveel mogelijk activiteiten onderneemt (...) uitbesteding kan geschieden aan nationale en internationale organisaties en instellingen, van zowel commerciële als niet-commerciële aard.²

Kort nadien is ook het beginsel van concurrentiestelling bij de verwerving van diensten formeel geregeld. In de tekst van DGIS-instructie Nr. 18 zijn criteria voor uitbesteding aangescherpt ten gunste van de commerciële organisaties; de formulering luidt letterlijk:

'Het principiële uitgangspunt hierbij is om, in alle gevallen waarin dat mogelijk is, voorrang te geven aan het bedrijfsleven, hetgeen impliceert dat, indien toch tot inschakeling van overheidsinstanties overgegaan wordt, dit expliciet beargumenteerd moet worden (...). Inschakeling van overheidsinstanties in de formulerings- en uitvoeringsfasen zal zich in beginsel beperken tot die sectoren waarin geen sprake is van concurrentie met het bedrijfsleven.'³

In het huidige uitvoeringsbeleid, waarvoor de Nota Herijking en Instructie 18 richtsnoer zijn, prevaleert de uitbesteding aan derden, en heeft de commerciële sector prioriteit boven de (niet-commerciële en de) overheidssector. Als verwacht positief resultaat van deze uitbesteding, en dan bij voorkeur aan de particuliere sector, zijn de volgende op te treden effecten geformuleerd:

- a. *Kwaliteitsverbetering*, met name ten aanzien van 'duurzaamheid van resultaten'⁴ en 'grotere doeltreffendheid en doelmatigheid';⁵
- b. *Vermaatschappelijking*, via inschakeling van relevante maatschappelijke groeperingen en categorieën in ontwikkelingslanden⁶ en in Nederland; een additioneel effect van deze vermaatschappelijking zou zijn de publiekssteun ('het maatschappelijk draagvlak') voor de internationale samenwerking vanuit Nederland te consolideren of te vergroten;⁷

2. Nota Herijking bilateraal beleid (1984: 47).

3. Instructie 18. Onderwerp: Verwerving van goederen en diensten. Versie I. Datum: 28 augustus 1985: 5.

4. Nota Herijking bilateraal beleid (1984: 45).

5. Nota Herijking bilateraal beleid (1984: 25); voor deze omschrijving wordt op die plaats verwezen naar de Nota Kwaliteitsverbetering van de bilaterale hulp (1979).

6. Nota Herijking bilateraal beleid (1984: 16) waar wordt opgemerkt: 'In het proces van natievorming (...) is de overheid veelal de enige 'ontwikkelingsorganisatie' van betekenis. Andere geleidingen van de maatschappij zijn vaak niet of nauwelijks bij het ontwikkelingsproces betrokken (...). In veel gevallen [hebben] overheden te weinig maatschappelijke groeperingen als werkgevers- en werknemersorganisaties, boerenorganisaties, vrouwenorganisaties, etc. zowel bij de vormgeving als uitvoering van ontwikkelingsprogramma's (...) betrokken.'

7. In de Rijksbegroting 1988, hoofdstuk V, Buitenlandse Zaken (1987: 68-69) wordt dit onderwerp sterker beklemtoond dan in de Nota Herijking bilateraal beleid. Daar (1984: 39) wordt gesteld: 'De betrokkenheid van groeperingen in de (Nederlandse) samenleving bij beleidsformulering en beleidsuitvoering en het optimaal gebruik maken van de bij deze groeperingen aanwezige inzichten, kennis en ervaringen is van essentieel belang voor de kwaliteit van een ontwikkelingsbeleid en voor de kansen op een effectieve en doelmatige realisatie hiervan.' In de eerstgenoemde nota heet het (1987: 68-69): 'Vermaatschappelijking van de hulp dient niet alleen in ontwikkelingslanden, maar

- c. *Verlichting van de 'werkbelasting van het apparaat'*, waarbij met name wordt bedoeld het departement (DGIS) en de ambassades in programmalanden, waaraan identificatie- en begeleidingstaken zijn gedelegeerd.⁸

Over de vraag of het verantwoord is ontwikkelingsprojecten onverkort uit te besteden wordt verschillend gedacht, zowel bij het DGIS als bij andere donors. Ook in ontwikkelingslanden bestaan hierover verschillende meningen. Vergrote uitbesteding vergt bovendien een meer systematische begeleiding namens de opdrachtgever. Dit betekent dat het uitbestedingsbeleid ook gevolgen heeft voor de behoefte aan interne en externe deskundigheid met behulp waarvan uitbestede activiteiten in goede banen geleid kunnen worden. Uitbesteding en inschakeling van externe expertise voor begeleiding worden betrekkelijk variabel toegepast door diverse landenbureaus van het DGIS. Deze factoren leidden tot de conclusie dat een nader onderzoek naar de voor- en nadelen van het gevoerde uitbestedingsbeleid een zinvolle bijdrage zou kunnen leveren aan de verdere beleidsontwikkeling op dit terrein.

2. Doelstelling

Het onderzoek beoogt materiaal bijeen te brengen dat dient voor een onderbouwing van uitspraken over de mate van vermaatschappelijking van de hulp, kwaliteitsverbetering van de uitvoering en werklasterlichting van het 'apparaat', voor zover dit valt toe te schrijven aan eigen beheer of uitbesteding van activiteiten in de onderzochte hulpcategorieën. Deze doelstelling is zeer breed. Uitbesteding raakt niet slechts maatschappelijke organisaties in Nederland, maar ook die in ontwikkelingslanden; uitbesteding stelt andere eisen aan de begeleiding door het DGIS en de ambassades, en vergroot de vraag naar externe advisering voor projectmonitoring en supervisie. Voortdurend is gewerkt aan afbakening en beperking om de omvang van het onderzoek hanteerbaar te houden. Dit betekent

ook in Nederland plaats te vinden: niet alleen om het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking zo breed mogelijk te maken, om mensen te doordringen van de noodzaak van ontwikkelingssamenwerking, maar ook om op systematische wijze organisaties te kunnen inschakelen die op innoverende wijze een kwalitatief hoogwaardig uitvoerende taak in ontwikkelingslanden kunnen verrichten.' Men denkt hierbij aan consultants, en inschakeling van (semi-)overheidsinstanties met name via 'twinning' van overheidsdiensten en onderzoeksinstituten.

8. In de op de Nota Herijking bilateraal beleid volgende Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid merkt men over dit punt op (1984:58-59): 'De omvang van de ambtelijke staf is achtergebleven bij de groei van het hulpvolume. De bewerkelijkheid van projecten en programma's is echter aanzienlijk toegenomen. Daar voor kwaliteitsverlies gewaakt dient te worden, zullen dus taken aan derden moeten worden uitbesteed (...). Een belangrijk vereiste voor uitbesteding is een goede en deskundige opvangstructuur ten departemente. Die opvangstructuur moet over voldoende deskundigheid beschikken om hetzij zelf uitbestedingsvoorwaarden op te stellen dan wel door derden opgestelde uitbestedingsvoorwaarden en uitvoeringsvoorstellen te beoordelen. Voor zover nodig zal de beschikbare deskundigheid terzake worden vergroot.'

wel dat bepaalde aspecten betrekkelijk weinig aandacht konden krijgen en nader onderzoek vergen voordat meer definitieve uitspraken gedaan kunnen worden. In hoofdstuk VII wordt hierop teruggekomen.

3. Opzet van het onderzoek

Bij de uitwerking van het onderzoeksvoorstel is gekozen voor een opsplitsing in verschillende deelonderzoeken, die onderling complementair zijn en waarvan de resultaten in dit rapport worden gesynthetiseerd. De studie is ook opgezet om een comparatieve analyse mogelijk te maken: een vergelijking van verschillende categorieën uitvoerders, een vergelijking van verschillende adviesconstructies, een vergelijking van projecten in verschillende programmalanden en een vergelijking ten aanzien van de organisatiestructuur van het DGIS en van andere donors.

Bij de architectuur van de studie zijn de accenten gaandeweg verschoven. In eerste opzet was de studie beperkt tot een vergelijking tussen 'eigen beheer' en 'uitbesteding'. Na de eerste inventariserende deelstudies werd het duidelijk dat er verschillende varianten van uitvoering in eigen beheer en uitvoering via uitbesteding voorkomen. Bij het opstellen van een typologie van uitvoeringsformules (we zouden tenslotte zeven uitvoeringsmodaliteiten onderscheiden) stotten we op de relatie met bepaalde externe adviesstructuren. Deze zijn in het leven geroepen om het DGIS, dat zelf over een zeer beperkte vaktechnische deskundigheid beschikt, te adviseren. Externe advisering speelt bij eigen beheer een andere rol dan in geval van uitbesteding.

De opstelling van een typologie van adviseurs, te zamen met de typologie van uitvoeringsmodaliteiten, bracht ons op de formulering van een deelonderzoek naar de OS-markt voor advisering aan het DGIS en de ambassades en die voor uitvoering van projecten in het veld, en naar de verschillende partijen die zich op deze twee markten bewegen. Bij de uiteindelijke probleemstelling bleek ook een analyse van organisatorische aspecten van het DGIS zelf onontbeerlijk.

Sinds plusminus 1980 worden bepaalde taken en bevoegdheden van het DGIS gedelegeerd aan de ambassades. Een taakverdeling tussen de landenbureaus op het departement en de ambassades in programmalanden bij de behandeling en begeleiding van projecten kristalliseert zich thans uit. De delegatie werkt in de praktijk bij projecten in eigen beheer anders uit dan bij uitbestede projecten. Een afdeling voor sectoradviesering bij het DGIS, speciale externe adviesconstructies ten behoeve van landenbureaus en ambassades, en stationering van adviseurs (de zogeheten 'sectorspecialisten') op ambassades voor enige jaren achtereen moeten de begeleidingscapaciteit van het apparaat vergroten. Daarnaast voltrekt zich een omvangrijk integratieproces tussen de ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en die van de buitenlandse dienst. Het DGIS maakt deel uit van dit integratieproces. Als gevolg hiervan zal geleidelijk aan de specifieke kennis en ervaring op het gebied van ontwikkelings samenwerking bij het DGIS,

mede als gevolg van snellere personeelmutaties, afnemen, hetgeen de vraag naar externe advisering zal vergroten.

De derde component van dit onderzoek werd dan ook een vergelijking tussen het DGIS en andere donors op het gebied van: (a) beleid inzake eigen beheer of uitbesteding aan derden; (b) inrichting van de eigen organisatie voor de begeleiding en sturing van OS-projecten met behulp van interne of externe expertise; en (c) het versterken en effectief gebruiken van het institutionele geheugen (voor beleidsonderbouwing, lering trekken, terugkoppelen naar beleid).

Projectuitvoering, projectadviesing en de afstemming hierop van donorzijde zijn dus de drie zwaartepunten van dit onderzoek.

4. Hoofdstukindeling

De onderzoeksvragen die hieruit voortvloeien, komen in hoofdstuk II aan de orde: de algemene beleidsformulering zoals die in verschillende nota's en memories van toelichting gestalte kreeg, de evolutie van de hulpprojecten in de loop der jaren, de relevante organisatorische ontwikkelingen in Den Haag en op de ambassades, de meer concrete beleidsformulering via de verschillende landen- en regiobeleidsplannen voor de programmalanden en -regio's, en tenslotte de vertaling in voorbereiding, beoordeling en uitvoering van projecten. Behalve van documentstudie maakten wij hierbij gebruik van een reeks interviews met beleidsmedewerkers op alle landen- en regiobureaus.⁹ Bij de analyse van de verkregen informatie ontwierpen we een typologie van uitvoeringsmodaliteiten en van advies- en monitoringconstructies.

Tijdens de interviewronde nodigden wij onze gesprekspartners uit, op basis van hun ervaringen criteria te formuleren voor uitvoering in eigen beheer of via uitbesteding. Het hoofdstuk wordt besloten met de ontwikkeling van een typologie van uitvoerings- en begeleidingsmodaliteiten.

In hoofdstuk III analyseren we de Nederlandse markt voor advisering en uitvoering. We definiëren eerst de verschillende categorieën 'uitvoerders' en 'adviseurs' in operationele termen. Dan schetsen wij de evolutie van het uitbestedingsbeleid via kwantificering van het aantal mensmaanden dat deskundigen werkzaam zijn in 'eigen beheer' en in 'uitbestede' projecten. Op deze wijzen konden wij tijdreeksen construeren voor de jaren 1978-1986, en de optredende percentuele verschuivingen binnen de verschillende categorieën leveranciers van mensmaanden (d.w.z. adviseurs c.q. uitvoerders) registreren. Wij berekenden op basis van deze tijdreeksen de verschillen in kosten die wijziging binnen de verschillende uitvoeringsvarianten zou hebben betekend. Daarmee presenteren wij een kwantitatieve analyse van de resultaten van de uitvoeringspraktijk. Daartoe brachten

9. De interviews werden tussen april en juni 1987 afgenomen.

we gegevens bijeen over alle (ongeveer 330) bilateraal uitgevoerde projecten met een technische expertisecomponent¹⁰ in het jaar 1986.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van meningen en ervaringen die de belangrijkste categorieën adviseurs en uitvoerders (d.w.z. instellingen die zich op de advies- en/of de uitvoeringsmarkt bewegen, waar het DGIS een vragende partij is naar externe expertise) formuleren over het OS-beleid, het advies-, begeleidings- en uitvoeringsbeleid, de organisatorische afstemming daarop binnen het DGIS, en de verhouding tussen interne en externe expertise binnen en rond de DGIS-organisatie. Hiertoe interviewden wij vertegenwoordigers van 26 instellingen, waaronder enkele koepelorganisaties.¹¹ Ook tijdens deze interviewronde nodigden wij onze gesprekspartners uit om op basis van hun ervaring criteria te formuleren voor uitvoering in eigen beheer of via uitbesteding.

Hoofdstuk IV is gewijd aan achtergrondinformatie in ontwikkelingslanden: ervaringen van en opinies op ambassades in programmalanden,¹² hun interne organisatie en afstemming op de aan hen gedelegeerde taken van identificatie en projectbegeleiding.

In Indonesië, India, Soedan, Burkina Faso en Kenya¹³ inventariseerden wij bij de centrale counterparts (het Ministerie van Planning, van Financiën of van Donorcoördinatie) de nationale criteria voor eigen beheer en uitbesteding, nationale procedures voor donorcoördinatie en projectbegeleiding, en voorkeuren en instrumentarium voor inschakeling van lokale en expatriate expertise. Waar mogelijk interviewden wij ook vertegenwoordigers van koepelorganisaties van lokale expertise, van instellingen die lokale consultancy registreren en van koepelorganisaties van lokaal opererende NGO's. Wij waren hierbij met name geïnteresseerd in de verhouding tussen overheid, lokale consultancy en NGO's, naar structurele of ad hoc samenwerkingsvormen en naar het nationale, het formele en het de facto beleid hieromtrent.

Hoofdstuk V is een comparatieve studie waarin de afstemming van het DGIS-apparaat op uitvoering (eigen beheer en uitbesteding) en begeleiding (in- en externe advisering en monitoring) wordt vergeleken met de organisatie die andere landen daarvoor in het leven hebben geroepen. In de vijf hierboven genoemde programmalanden interviewden we twee multilaterale en tien bilaterale

10. Technische expertisecomponent = personele inzet van deskundigen. Wij gebruikten een ondergrens van minimaal zes mensmaanden per project.

11. Deze interviews vonden plaats tussen april en september 1987.

12. Medio 1987 werd een schriftelijke enquête georganiseerd onder de ambassades in de programma-regiolen; tussen november 1987 en maart 1988 vonden uitvoerige interviews plaats met de OS-secties op de ambassades te Jakarta, New Delhi, Khartoum, Ouagadougou en Nairobi.

13. Tussen november 1987 en maart 1988 werden evaluatiemissies naar deze landen georganiseerd in verband met een comparatieve studie naar projectuitvoering (zie hoofdstuk VI). Parallel hiermee verrichtte het centrale onderzoeksteam de research ten behoeve van de analyse in de hoofdstukken IV en V.

donors uitvoerig. Aan de orde kwamen thema's als: beleid en beleidsuitvoering ten opzichte van eigen beheer en uitbesteding; inschakeling van interne en externe expertise bij bepaalde fasen van de projectcyclus (identificatie, formulering, uitvoering en de begeleiding daarvan, evaluatie); afstemming van de donororganisatie op uitvoering en begeleiding; verhouding tussen hoofdkantoor en lokale vertegenwoordiging (onder meer de delegatie van bevoegdheden); professionaliteit en continuïteit van de interne expertise en de verhouding tussen buitenlandse en lokale expertise.

We zochten onze informatie zo veel mogelijk op veldniveau (de lokale vestigingen van de donors). Waar nodig complementeerden we de verkregen gegevens met schriftelijk materiaal, dat ons vanuit de verschillende hoofdkantoren ter beschikking werd gesteld.¹⁴

In hoofdstuk VI komen de resultaten van de veldstudies aan de orde. We vergeleken in totaal achttien in het veld (Indonesië, India, Soedan, Burkina Faso, Kenya) uitgevoerde projecten op de kwaliteit van uitvoering en begeleiding. De vraagstelling was daarbij tweeledig; ten eerste: welke invloed is aan de gekozen uitvoeringsformule toe te schrijven ten aanzien van projectkwaliteit en projectresultaat, en ten tweede: gegeven een bepaalde uitvoeringsformule, wat is de balans van winst- en knelpunten? Bij de selectie van de te bestuderen projecten maakten wij gebruik van de resultaten van hoofdstuk II en III. Daar inventariseerden we onder meer criteria voor eigen beheer en uitbesteding, zoals die op de landbureaus worden gebruikt, en in kringen van adviseurs en uitvoerders empirisch worden ervaren. Een klaarblijkelijk grensgebied vormen de projecten voor rurale en regionale ontwikkeling, waarbij bevolkingsparticipatie en advisering aan de (lokale) overheid belangrijke elementen vormen. Dit is het terrein waar eigen beheer en uitbesteding naast elkaar voorkomen.

De veldstudies hadden dan ook op deze categorie projecten betrekking. In hoofdstuk II ontwikkelden wij een typologie van uitvoeringsmodaliteiten (verschillende vormen van eigen beheer en uitbesteding) en in hoofdstuk III omschreven wij in operationele termen de verschillende categorieën adviseurs en uitvoerders. Binnen deze categorie van regionale/rurale ontwikkelingsprojecten selecteerden wij, in nauw overleg met de verschillende landen- en regiobureaus op het DGIS, de achttien projecten zodanig dat alle varianten van eigen beheer en uitbesteding en alle modaliteiten van projectbegeleiding ten minste twee maal voorkomen. In sommige gevallen wisselde men binnen de looptijd van het project van uitvoeringsformule. Per geval verrichtten wij een dossier-vooronderzoek.

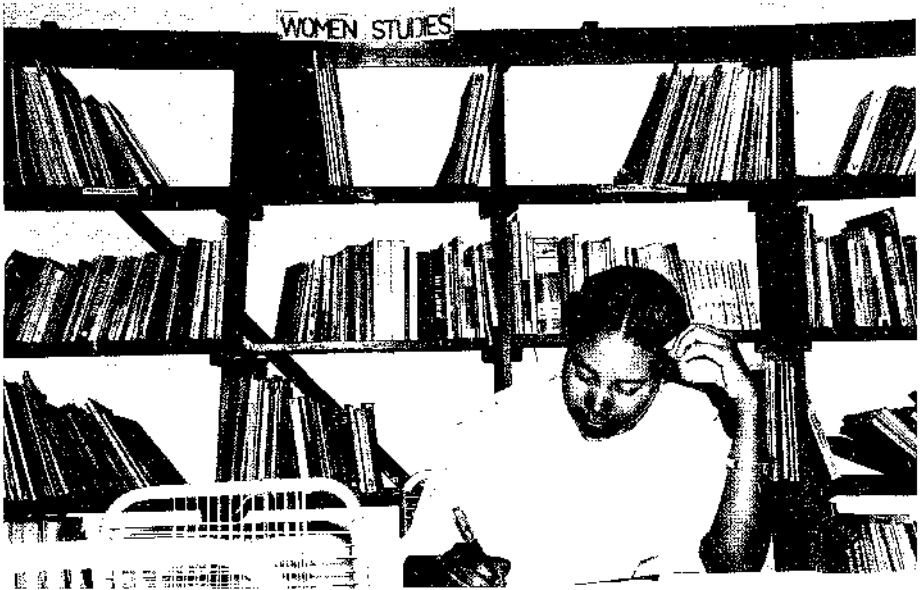
Per programmaland werd een onderzoeksmissie uitgezonden om de verschillende projecten¹⁵ ter plekke te bestuderen aan de hand van een reeks vraagpunten die te groeperen zijn als volgt: logistiek-administratieve ondersteuning;

14. Het gaat om vergelijking met: UNDP, EG, CIDA, SIDA, NORAD, DANIDA, ODA, USAID, en het Franse, Westduitse, Zwitserse en Japanse OS-instrumentarium.

15. Twee projecten in Indonesië, twee programma's in India, twee projecten in Soedan, vijf projecten in Burkina Faso en zeven projecten in Kenya.

samenstelling en continuïteit van het team (recrutering, aanstelling en verblijfsduur, kwalificaties,¹⁶ functioneren, samenwerking, teamleiderschap); relatie met de counterparts; participatie van de bevolking en mate van inpassing in de lokale context; overdraagbaarheid van het project en beklivingskansen.

Naast de studie naar de achttien veldprojecten verrichtten wij een uitvoerig dossieronderzoek naar zes grote bilaterale projecten in de sfeer van programmatische rurale en/of regionale ontwikkeling in andere dan de vijf bezochte programmalanden.¹⁷ Deze projecten hebben een lange looptijd en een omvangrijke documentatie in de vorm van evaluatie- en inspectierapporten. Ook dit onderzoek, bedoeld om perspectief en nadere ondersteuning te verschaffen aan de veldstudie, werd verricht aan de hand van de hierboven genoemde, enigszins aangepaste vraagpunten.



16. We verrichtten een ondersteunend dossieronderzoek waarin wij CV's van de uitgezonden deskundigen in de achttien bestudeerde projecten vergeleken.

17. Nuwara Eliya (Sri Lanka), RALJA (Noord-Jemen), ARPON/Office du Niger (Mali), Western Province (Zambia), Plan Sierra (Dominicaanse Republiek) en PRODERM (Peru).

II. Het beleid, de organisatie in Den Haag en de uitvoeringspraktijk medio 1987

1. Afbakening

De Nederlandse bijdragen aan de ontwikkelingssamenwerking worden voor het grootste gedeelte uit publieke middelen gefinancierd. Een beperkt deel, plus-minus 15%, wordt gefinancierd met kapitaalmarkt-middelen. De bijdrage van de Nederlandse overheid aan de internationale samenwerking bedraagt 1,5% van het Netto Nationaal Inkomen (NNI), en is hiermee het enige onderdeel van het overheidsbudget dat rechtstreeks aan de hoogte van het nationaal inkomen is gekoppeld. Het bedrag dat via de 1,5% beschikbaar komt wordt met een technische term aangeduid als het 'hulpplafond'. Ruim 80% van het hulpplafond is opgenomen in de begroting van Buitenlandse Zaken (Hoofdstuk V van de Rijksbegroting). De rest is te vinden op de begrotingen van het kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Financiën, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Landbouw en Visserij, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Hieruit wordt onder meer de subsidie gefinancierd van bepaalde instituten die in het kader van ontwikkelingssamenwerking opereren.

Het deel van de begroting van Buitenlandse Zaken dat bestemd is voor Ontwikkelingssamenwerking bevat zes categorieën:

- I sectorprogramma's voor plattelandontwikkeling, industriële ontwikkeling, onderzoek en onderwijs, noodhulp en specifieke programma's;
- II landen- en regioprogramma's ten behoeve van programmalanden, Suriname en vier programmaregio's;
- III samenwerking via internationale (VN) organisaties, de EG en multilaterale banken;
- IV medefinanciering via particuliere donors en vrijwilligersorganisaties;
- V hulp aan de Nederlandse Antillen en Aruba;
- VI overige uitgaven (waaronder apparaatskosten).

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor de besteding van deze gelden en heeft hierbij de beschikking over het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Over de besteding van de gelden op de begrotingen van andere ministeries heeft de minister van Ontwikkelingssamenwerking gedeelde of coördinerende bevoegdheden. De Onderraad voor Ontwikkelingssamenwerking (ROS) coördineert

onder leiding van de minister-president OS-relevante onderwerpen met andere departementen. Een aanzienlijk deel van de uitvoering van activiteiten loopt via andere organisaties. Zo is de besteding van bepaalde begrotingsonderdelen rechtstreeks toevertrouwd aan multilaterale organisaties, zoals de Verenigde Naties, de EG, multilaterale banken, of aan Nederlandse organisaties: de medefinancieringsorganisaties CEBEMO, ICCO, NOVIB en HIVOS bijvoorbeeld, of de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV). De hulp aan de rijkdelen in de West wordt via het kabinet voor de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KABNA) besteed. Via stichtingen als de NUFFIC wordt de universitaire samenwerking gecoördineerd; instellingen als de FMO (Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden) en het CBI (Centrum ter Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden) worden met OS-gelden gefinancierd om bij te dragen aan de industriële ontwikkeling in, en de export vanuit, landen van de Derde Wereld. Het NCO (de Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking) vervult een platformfunctie (en verkrijgt hiervoor OS-financiering) in Nederland.

Het aantal instellingen dat bij de ontwikkelingssamenwerking wordt betrokken is uiteraard veel groter: het Nederlandse bedrijfsleven levert goederen en diensten, consultancy-bureaus worden bij projectadvisering en -uitvoering ingeschakeld, evenals overheidsdiensten en wetenschappelijke instellingen. Daarnaast vindt contractering van deskundigen en adviseurs op individuele basis plaats.

Niet alle onderdelen van het hulpplafond zijn bij het Nederlandse publiek even bekend: bij de multilaterale samenwerking is de specifieke Nederlandse bijdrage uiteraard minder zichtbaar; de specifiek als Nederlands herkenbare ontwikkelingssamenwerking beweegt zich op het bilaterale terrein (van overheid naar overheid) en op het terrein van de zogeheten particuliere hulp: via de medefinancieringsorganisaties (die hun fondsen goeddeels uit de begrotingscategorie IV betrekken), het SNV, en daarnaast de talloze strikt private donors met eigen fondsenwerving: de Bisschoppelijke Vastenactie, het Werelddiakonaat, x-y, gemeentelijke ontwikkelingsorganisaties, acties via scholengemeenschappen, enz. Ook van de bilaterale hulp zijn sommige delen minder zichtbaar of bekend; in het algemeen trekken onderwerpen als gemengde kredieten ten behoeve van ontwikkelingsrelevante export, programmahulp, betalingsbalanssteun, financiering van lokale kosten, schuldverlichting en dergelijke minder aandacht.

Van de bilaterale hulp die aan overheden van ontwikkelingslanden beschikbaar wordt gesteld, staan de projecten waarbij uitgezonden ontwikkelingswerkers zijn betrokken het meest in de belangstelling. Dit soort projecten wordt in het OS-spraakgebruik aangeduid als 'technische hulpprojecten', d.w.z. activiteiten gericht op inbreng en overdracht van kennis. Op de OS-begroting is dit deels terug te vinden binnen de categorie I, maar vooral binnen de categorie II: projecthulp (via landen- en regioprogramma's of via sectorprogramma's) aan de tien programma-landen (Bangladesh, India, Indonesië, Noord-Jemen, Pakistan, Sri Lanka, Egypte,

Kenya, Soedan, Tanzania), aan Suriname, en aan vier programmaregio's (de Sahel-landen, Zuidelijk Afrika, Midden-Amerika en de Andes-landen).¹ De in deze landen ten uitvoer gebrachte technische hulpprojecten, waarbij uitgezonden (meestal Nederlandse) ontwikkelingswerkers als individu of in teamverband samenwerken met lokale counterparts, bepalen in belangrijke mate het 'gezicht' van de Nederlandse hulp. De onderhavige studie houdt zich bezig met juist deze categorie projecten. Ruwweg wordt in deze projecten f250 miljoen per jaar besteed, waarvan ruim f90 miljoen voor de financiering van voor langere termijn uitgezonden deskundigen en de rest voor korte missies, projectmaterialen, lokale kosten, evaluaties, etc. In deze categorie werken plusminus 500 à 600 deskundigen (exclusief een groot aantal 'korte missie'-deskundigen, uitgezonden voor minder dan zes maanden). Het gaat hier overigens slechts om een beperkt deel van de bilaterale uitzendingen in OS-verband; het DGTS verzorgt tevens de uitzendingen van een kleine 300 zgn. 'suppletief'-deskundigen en ruim 100 assistent-deskundigen. De SNV zendt een kleine 600 ontwikkelingswerkers uit en particuliere organisaties plusminus 500. Ruwweg 100 personen zijn ten slotte als langverbander uitgezonden in het kader van universitaire samenwerking en internationaal onderwijs.

2. Bilaterale hulp en bilateraal projectenbeleid

Bij de beleidsformulering en de toekenning van financiële middelen aan de ontwikkelingshulp is niet altijd een even groot gewicht toegekend aan de bilaterale samenwerking. Ook de inzet van technische expertise is in de loop van de tijd sterk van karakter veranderd.

In de begintijd van de ontwikkelingssamenwerking stond hulp aan de eigen rijkdelen centraal. In 1952² ontving het toenmalige Nederlands Nieuw-Guinea 95% van de totale hulp; de jaren daarop werd de hulp uitgebreid naar Suriname en de Nederlandse Antillen. Na de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië (1963) besloot de overheid tot geografische spreiding; daarmee daalde het percentage hulp aan de rijkdelen tot ongeveer 25% in 1969. De onafhankelijkheid van Suriname in 1975 deed dit percentage nog verder dalen en thans (1988) bedraagt de hulp aan de West (de Nederlandse Antillen en Aruba) ongeveer 4% van het totaal.

In de eerste hulpdecade bestond er een voorkeur voor het multilaterale kanaal naast steun aan de rijkdelen. Pas in 1968 werd het percentage hulp bestemd voor

1. De dertien sectorlanden blijven hier buiten beschouwing aangezien in deze landen voornamelijk via multilaterale en particuliere kanalen wordt gewerkt.
2. Voor de jaren 1952-1969 gebruikten we de cijfers uit bijlage II van het door het Centraal Planbureau gepubliceerde rapport *Varianten voor de ontwikkelingshulp door de overheid* (1969). Voor de jaren 1970-1985 maakten we gebruik van gegevens uit de jaarlijkse DAC-rapportage. Voor de jaren 1986-1988 hanteerden wij de cijfers uit de Rijksbegroting voor het jaar 1988 (1987).

het bilaterale kanaal – exclusief de (voormalige) rijkdelen – groter dan dat voor het multilaterale.

In de jaren zeventig werd de verhouding tussen fondsen gereserveerd voor de bilaterale hulp³ versus die voor de multilaterale hulp geleidelijk aan 3:1, om in de jaren tachtig een min of meer stabiele verhouding van 2:1 te bereiken.

In de eerste beleidsnota's die verschenen, werd slechts een bescheiden betekenis toegekend aan de bilaterale hulp en de bilaterale hulpprojecten. De Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden (1956) legde de nadruk op het wereldeconomisch karakter van het probleem, omschreef de multilaterale oplossingen als de meest adequate en beschouwde bilaterale hulpverlening daarbij als lapwerk. Het (bilaterale) Nederlandse Technische Hulpprogramma (NHP) kreeg dan ook gestalte via een initiatief van een kamerlid: de motie-Ruygers van december 1955 leidde tot de instelling van dit programma in 1957, waarin fellowships, uitzending van Nederlandse deskundigen en projecten voor technische en economische bijstand werden opgenomen. Het ging voornamelijk om een programma van beperkte reikwijdte.

Ook in de Nota over de hulp aan minder-ontwikkelde landen (1962) gaf men de voorkeur aan het multilaterale kanaal; argumenten ten gunste van bilaterale hulp werden echter ook genoemd. Bilaterale hulp zou een bijdrage leveren aan het ontstaan van culturele en sociale betrekkingen tussen Nederland en het ontwikkelingsland. Het zou kunnen leiden tot orders 'die al dan niet met zijn ontwikkeling verband houden'. Het ontbreken van een Nederlands bilateraal hulpprogramma zou ons land in een relatief minder gunstige positie brengen; immers, andere landen waren hun bilaterale hulp aan het uitbreiden. De nota voorzag dan ook in uitbreiding van de programma's voor uitzending van Nederlandse deskundigen en assistent-deskundigen. Expertise zou voor een langere periode dan tot dusverre gebruikelijk worden ingezet.

Ook het karakter van de uit te voeren projecten werd iets complexer: de nota bepleitte de gecombineerde inzet van deskundigheid en materialen in hetzelfde project. Centraal stond voornamelijk het opleidings- en voorbeeldkarakter. In 1963 werd het bilaterale hulpprogramma voor dit doel uitgebreid met een programma voor technische hulpprojecten. In de jaren hieraan voorafgaand had men ervaringen opgedaan met vier experimentele projecten: een opleidingscentrum voor de leerindustrie in India, een bedrijf voor dadelstroop-bereiding in Libië en twee proefpolders, één in India en één in Griekenland. Geleidelijk aan kwam via begrotingen van verschillende vakministeries meer geld beschikbaar voor ontwikkelingssamenwerking. De filosofie in deze periode was dat in landen van de Derde Wereld een ontwikkelingsproces op gang kon worden gebracht via de overdracht van kennis en kapitaal; dat zou op den duur leiden tot 'self-sustainable growth'.

3. Inclusief hulp via niet-gouvernementele organisaties.

Inmiddels waren sinds 1960 donor-consortia en consultatieve groepen tussen donors ontstaan, waarin als regel onder leiding van de Wereldbank de bilaterale hulpverlening werd gecoördineerd. Het ging daarbij vooral om goederenleveranties met het oog op de 'economische opbouw'. Het grootste deel van de Nederlandse bilaterale hulp werd overigens gebruikt voor financiering van lopende importen en bleef in de praktijk gebonden aan besteding in Nederland. Ook in het technische hulpprogramma speelden de economische belangen een rol: een deel van dit programma werd sinds 1964 gereserveerd voor het uitvoeren van projecten die door de minister voor Economische Zaken werden voorgesteld in het kader van handelspolitiek overleg. Een programma voor 'drempelprojecten' bood daarnaast bedrijven de mogelijkheid subsidie te verkrijgen voor het verrichten van voorstudies (exploratie-onderzoek, surveys, pre-investeringsstudies) en voor pilot projects. In feite was de financiële hulpverlening toevertrouwd aan de minister voor Economische Zaken. In 1965 werd voor het eerst een minister voor Ontwikkelingssamenwerking benoemd; hij kreeg met name met de technische hulp en (in een werkverdeling met de minister van Financiën) met de multilaterale hulp te maken.

In de jaren zeventig ontstond het besef dat economische groei geen vooruitgang behoeft te betekenen voor grote delen van de bevolking in ontwikkelingslanden. Er kwam aandacht voor verdelingsvraagstukken, en het OS-beleid ging zich richten op het armste deel van de bevolking en op de leniging van directe noden. Sociaal-economisch beleid en mensenrechtenbeleid gingen een rol spelen bij de hulpallocatie. Het hulpvolume bereikte in de periode na 1973 een omvang van 1,5% van het NNI, de hulp werd meer ontbonden en de zeggenschap van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op de bestedingen van het hulpprogramma werd vergroot. De minister kreeg voor het eerst de zeggenschap over een begroting met ruimte voor bilaterale en multilaterale, financiële en technische hulp. Een verdere integratie van technische en financiële hulp kwam in deze periode tot stand. Activiteiten werden voortaan in hun totaliteit gezien, en afhankelijk van de behoeften kon materiële of personele (technische) hulp worden ingezet.

Ook de projectarchitectuur onderging veranderingen. Tot dan toe was vooral een type project dat monosectoraal was, en waarbij doeleinden en middelen vooraf vrij precies werden geformuleerd, te doen gebruikelijk geweest. Deze projecten, geënt op een 'blue print'-benadering waar de uitvoerende partijen zich gedetailleerd op vastlegden, bleken niet altijd even adequaat. De aandacht verschoof in de richting van projecten voor rurale en streekontwikkeling, waarbij de lokale bevolking zelf een belangrijke inbreng zou hebben bij identificatie en uitvoering. Deze 'programmatische projecten', in principe multisectoraal van opzet, arbeidsintensief en de inzet van een uitvoerend team vereisend, richtten zich op jarenlange samenwerking met autoriteiten en bevolking van een bepaalde regio, waarbij op basis van voorstudies en uitvoerige consultaties geleidelijk aan

een programma van activiteiten zou worden opgebouwd. Nederlandse deskundigheid kreeg hierbij vooral een coördinerende en stimulerende rol toebedacht; aan overdraagbaarheid werd een grote betekenis toegekend en de uitvoering zou zoveel mogelijk via lokale instanties geschieden.

Eind jaren zeventig werd een 'tweesporenbeleid' geïntroduceerd. Naast de verbetering van de positie van de minstbesteden (eerste spoor) werd (via het tweede spoor) gestreefd naar de 'economische verzelfstandiging' van landen. De opstellers van de jongste centrale beleidsnota (de Nota Herijking bilateraal beleid, 1984) beklemtoonden een evenwichtige synthese tussen de beide beleidssporen: 'structurele armoedebestrijding', die zou moeten resulteren in een blijvende verbetering van de leefomstandigheden van de grote meerderheid van de bevolking in ontwikkelingslanden, werd het leitmotiv van de ontwikkelingssamenwerking. Er werd gezocht naar een accentuering van de hulp in programma's voor plattelandsontwikkeling, industriële ontwikkeling en onderwijs en onderzoek. Inkomensgenererende activiteiten kregen prioriteit, evenals de verbetering van de positie van vrouwen en de milieuproblematiek.⁴ Wel vond een accentverschuiving plaats in de richting van een adequatere instrumentarisering. Een grotere rol werd toebedacht aan het Nederlandse bedrijfsleven, als leverancier van goederen en diensten en als partner bij vormen van samenwerking met bedrijven in ontwikkelingslanden.⁵

Waar de nota een verduidelijking teweegbracht was op het terrein van de stroomlijning van relaties met ontwikkelingslanden, definiëring van de terreinen van expertise, en concretisering van de programma-concentratie in ontwikkelingslanden; daarbij werd mede rekening gehouden met de bestuurlijke en financiële draagkracht van deze landen.

4. De Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid (1984) en de notities Sectorprogramma plattelandsontwikkeling (1986) en Sectorprogramma training onderwijs en onderzoek (1986) geven de sectorale uitwerking van dit beleid.
5. De Nota Herijking bilateraal beleid (1984: 34) preciseert: 'Naast en in samenhang met de plattelandsontwikkeling is een economisch verantwoorde ontwikkeling van de industrie van groot belang (...). In menig opzicht kan ontwikkelingssamenwerking hierbij katalyserend werken. Hoewel de hulpstromen zonder twijfel van vitaal belang zijn voor met name de armste landen, is in het totaalbeeld het aandeel van de hulp toch zeer beperkt (...). Activiteiten die op den duur op commerciële basis kunnen voortbestaan, zullen in het kader van een meer bedrijfsmatige aanpak meer systematisch bij de ontwikkelingssamenwerking betrokken moeten worden. In dit verband is een herwaardering van de rol van het bedrijfsleven als katalysator van economische ontwikkeling van belang. De creatie van productieve werkgelegenheid neemt (...) een centrale plaats in bij de bestrijding van de armoede.' De nota kent daarnaast ook het Nederlandse bedrijfsleven een voortrekkersrol toe bij het direct uitvoeren van hulpprogramma's. De tekst van de nota luidt letterlijk (1984: 25): 'Daarnaast zou meer ruimte kunnen worden geschapen voor een bijdrage van de particuliere sector van Nederland. In de Nota Kwaliteitsverbetering van de bilaterale hulp (1979) is vastgesteld dat uitbesteding tot grotere doeltreffendheid en doelmatigheid kan leiden. Ongeveer 40% van de activiteiten is thans uitbesteed, vrijwel geheel door commerciële contracten met consultants. Er is op het punt van de uitbesteding en participatie derhalve nog duidelijk ruimte voor verbetering.'

Tien programmalanden, Suriname en twee (sinds 1987 vier) programmaregio's kregen een preferentiële status.⁶ Een reeks Landen- en regiobeleidsplannen werd in 1986 aan het parlement aangeboden: samenwerkingsplannen met voorgestelde regio- en sectorspecialisering per ontwikkelingsland, waarin het terrein voor de bilaterale samenwerking voor de komende vier jaar werd aangegeven.

3. Deskundigenbeleid en eigen beheer versus uitbesteding

Met de ontwikkeling van het algemeen bilateraal projectenbeleid loopt parallel een discussie over het deskundigenbeleid: uitzending in eigen beheer of uitbesteding van de projectuitvoering aan derden. De toenemende complexiteit van de projectuitvoering, de nadruk op coherente uitvoerende teams, de beperkte mogelijkheid voor een carrièreperspectief via de 'eigen-beheermodaliteit' en de vergrote nadruk op institutionele samenwerking met het oog op technologie-overdracht, overdraagbaarheid en beklijfbaarheid bij de uitgevoerde projecten veroorzaakten een verschuiving in de voorkeur voor 'uitvoering in eigen beheer' naar 'uitvoering via uitbesteding'.

De eerste deskundigen vonden hun weg naar ontwikkelingslanden niet via het bilaterale, maar via het multilaterale kanaal. Al in de jaren vijftig begonnen VN-organisaties met de uitzending van deskundigen. Hoewel in deze periode zeker voldoende 'tropische kennis' in Nederland aanwezig was, bleek het op een of andere wijze onmogelijk om veel Nederlanders voor een langere termijn in VN-verband uit te zenden. Ervaren vakspecialisten met Indonesië-ervaring gaven er de voorkeur aan in Nederland te blijven. Om toch het Nederlandse deskundigen-aanbod op peil te houden werden in 1954 de eerste 'junior experts' uitgezonden, toegevoegd aan FAO-deskundigen. Het programma, later assistent-deskundigenprogramma genoemd, is in de loop van de tijd sterk uitgebreid voor bilaterale en multilaterale uitzending en functioneert nog steeds. In 1957 werden de eerste deskundigen uitgezonden in het kader van het toen ingestelde bilaterale Nederlandse Technische Hulpprogramma. De Nota over de hulp aan minderontwikkelde landen (1962) constateerde vooral behoefte aan deskundigheid op middelbaar niveau, bijvoorbeeld voor de opleiding van leerkrachten voor vakonderwijs. Beschikbaarstelling van deskundigen en van opleidingsmogelijkheden werd gezien als een serie kleine, losstaande activiteiten waarbij het niet nodig was vooraf tot een keuze van begunstigde landen te komen.

6. De in hoofdstuk I genoemde landen: Bangladesh, India, Indonesië, Noord-Jemen, Pakistan, Sri Lanka, Egypte, Soedan, Kenya, Tanzania. De hulp aan Suriname is sinds 1976 in een apart volkenrechtelijk verdrag geregeld. De twee oorspronkelijke programmaregio's (Zuidelijk Afrika en de Sahel-landen) werden later uitgebreid met de Andes-landen (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru) en de Middenamerikaanse regio (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras en Nicaragua). Voor de zogenaamde sectorlanden: zie hoofdstuk I, noot 3.

Vanaf het begin van de jaren zestig bleek het al moeilijk om de juiste deskundigen te vinden voor uitzending voor langere termijn. De stijgende welvaart en de achterblijvende salariëring worden als oorzaak genoemd voor de recruiteringsmoeilijkheden. De oplossing werd gezocht in de instelling van 'verlof buiten bezwaar' met terugkeergarantie voor ambtenaren, uitbreiding van aantal formatieplaatsen bij ministeries en instituten en vergroting van het assistent-deskundigenprogramma. Voor landbouwdeskundigen richtte het Ministerie van Landbouw en Visserij in 1964 de zogenaamde 'landbouwpool' op. Op bescheiden schaal bood het deskundigen de mogelijkheid een functie te krijgen bij bijvoorbeeld een wetenschappelijk instituut, voorafgaande aan hun uitzending of in de periode tussen twee uitzendingen.

Tot aan het begin van de jaren zestig werd de benodigde expertise bij de projectuitvoering over het algemeen in eigen beheer, gewoonlijk via de 'verlof buiten bezwaar'-formulering, gecontracteerd. Het ging dan vaak om uitzending van één persoon of om kleine, beheersmatig eenvoudige projecten. Bij het ontstaan van meer gecompliceerde projecten nam de behoefte aan samenwerking met Nederlandse instituten en adviesbureaus toe. Zo werd in het begin van de jaren zestig de oprichting van het Medisch Research Centrum in Nairobi toevertrouwd aan het KIT. In dezelfde periode adviseerde het Research Centrum voor het Bedrijfsleven (het latere RVB) te Delft bij de opzet van een opleidingscentrum voor bedrijfsconsultanten op de Filippijnen en werd het TNO betrokken bij het al eerder genoemde proefbedrijf voor de verwerking van dadels in Libië. De Nota over de hulp aan minder-ontwikkelde landen (1962:26) bepleitte een relatie van de deskundigen met de thuisbasis:

'... bij voorkeur zullen projecten worden ondernomen waarvoor in Nederland een counterpartinstituut bestaat dat voor een voortdurende voeding van het project kan zorgen. In de praktijk gebeurt dit reeds in Nederland met betrekking tot een aantal projecten in engere zin. Zo verzorgen het International Training Centre in Delft, het Koninklijk Instituut voor de Tropen, het Bouwcentrum te Rotterdam en de Universiteiten en Hogescholen van Nijmegen, Delft, Tilburg en Eindhoven de inhoudelijke delen van projecten van kennisoverdracht en fungeren tevens als thuisbasis.'

Uitbesteding vond daarnaast plaats waar projecten in samenwerking met het bedrijfsleven beoogd werden, zoals bij de zogeheten 'drempelprojecten', gericht op exploratieve studies, infrastructuur en proefprojecten ten behoeve van vestigingen van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden. De gestage toename van fondsen en de opkomst van meer omvattende, vaak multidisciplinaire projecten leidden tot een ruimere uitbesteding van activiteiten – zo schatte men in interne nota's – aan particuliere bureaus en (semi-)overheidsinstellingen. In de antwoorden op verzoeken tot advies van de minister aan de externe adviesraad, de NAR, kwam in 1966 het probleem naar voren, hoe de vraag naar deskundigen op lange termijn in te schatten. De NAR bleek voorstander van een pool-gedachte, de oprichting van een Pool of Korps van Deskundigen, die bij periodieke terugkeer

naar Nederland aan wetenschappelijke of andere instituten zouden moeten worden verbonden, welke op hun beurt tijdens de uitzending vaktechnische begeleiding zouden kunnen geven.

De overheid stelde in 1970 bij koninklijk besluit een Korps van Deskundigen in, maar de opbouw van dit vaste arsenaal deskundigen verliep traag. Het probleem bleef dat men aarzelde op ruime schaal een vast dienstverband aan te bieden aan personeel waarvan niet vaststond of het op lange termijn in dezelfde samenstelling kon worden ingezet in ontwikkelingslanden. De Nota Bilaterale samenwerking (1977) kondigde weliswaar aan dat een begin zou worden gemaakt met uitvoering van het koninklijk besluit, maar maande ook tot voorzichtigheid. Men benadrukte dat het Korps slechts van beperkte omvang kon zijn en als instrument voor inzet van deskundigen aanvulling behoefde. Hierbij werd gedacht aan het sluiten van arbeidsovereenkomsten voor een middellange periode – van vijf tot tien jaar – en aan inschakeling van deskundigen die al werkzaam waren aan universiteiten, instituten, bij consultants, etc. De nota bepleitte voorts de opbouw en inschakeling van lokale deskundigheid. Nederlandse deskundigen zouden naar verwachting vooral nodig blijven voor gespecialiseerde advisering op hoog niveau, en voor hulp bij de opbouw van lokale deskundigheid bij activiteiten gericht op arme bevolkingsgroepen. De keuze tussen uitbesteding en eigen beheer wordt volgens de nota gemaakt op grond van enerzijds de vraag hoe en hoe snel de best gekwalificeerde deskundigen beschikbaar komen, en anderzijds de vraag naar het kostenverschil tussen beide mogelijkheden. Men pleitte ervoor bij het entameren van complexe projecten aan uitbesteding te denken, aan ingenieursbureaus of aan universiteiten. Begeleiding van de ingezette deskundigheid zou aldus meer professioneel kunnen worden verzorgd. De nota bepleitte ook een vergroting van de ambtelijke staf in Den Haag met het oog op de technisch-organisatorische begeleidingscapaciteit.⁷

De beschikbaarheid van deskundigen kwam uitgebreid aan de orde in het externe rapport *Motivatie buitenlandse uitzending* (1977) en in de *Nota Nieuwe wegen deskundigen* (1981). Wederom werd benadrukt dat geen continuïteit in de loopbaan van deskundigen kan worden aangeboden. Naast onzekerheid over de vraag naar expertise speelden de toenemende problemen bij het vinden van

7. De tekst van de nota (1977: 32-33) luidt letterlijk: 'In het algemeen verdient uitvoering in eigen beheer voorkeur indien er sprake is van activiteiten van kleine omvang, activiteiten van iets grotere omvang die echter nauwelijks multidisciplinaire aspecten vertonen en weinig voortdurende begeleiding vereisen, en activiteiten die, indien uitbesteed, belangenconflicten kunnen oproepen. (...) In andere gevallen wordt doorgaans tot uitbesteding overgegaan. Bij de keuze van een instantie aan wie hulp bij de uitvoering kan worden toevertrouwd is uiteraard de kwaliteit van het te verrichten werk doorslaggevend. Uitbesteding heeft als bijkomend voordeel dat het niet noodzakelijk is dat de Nederlandse overheid zelf een uitgebreid apparaat opbouwt, waarin voor de uitvoering van ontwikkelingsprojecten op ruime schaal expertise aanwezig is; evenmin is het noodzakelijk een omvangrijk apparaat op te zetten voor de technisch-organisatorische begeleiding van projecten. De stijging van de Nederlandse bilaterale hulp brengt overigens wel een beperkte, dat wil zeggen minder dan proportionele, stijging van de binnen het ambtelijk apparaat aanwezige expertise en technisch-organisatorische begeleidingscapaciteit met zich mee.'

een werkring na terugkeer in Nederland een rol. Op basis daarvan nam men het besluit tot het nastreven van een modaal loopbaantraject van ongeveer tien jaar, waarvan de helft als assistent-deskundige. Na afloop van die tijd zouden deskundigen nog voldoende mogelijkheden hebben voor het vinden van een passende werkring in Nederland. Mede met het oog hierop werd het systeem van studieverlof en personeelsbeoordeling ingevoerd. De periode van tien jaar zou overigens flexibel worden toegepast. De opleidingsperiode als assistent-deskundige werd gedefinieerd als voorbereiding op een functie in het kader van de programmatische benadering van ontwikkelingsactiviteiten. Dit betekent dat, naast vaktechnische vaardigheid, kennis van en begrip voor lokale culturen zou moeten worden verworven. Bovendien zou de deskundige zich de nodige (ervarings-) kennis eigen moeten maken over participatie van doelgroepen, en organisatie, management en planning van ontwikkelingsprojecten. In feite was daarmee de basis voor de vorming van een Korps van Deskundigen verdwenen. De memorie van toelichting bij de begroting van 1981 vermeldde dan ook, dat vorming van dit korps niet langer zou worden nagestreefd.⁸ Inmiddels begon men op het departement nadere beleidscriteria te ontwikkelen voor de keuzes tussen eigen beheer en uitbesteding; daarbij prevaleerden twee soorten argumenten: ten eerste argumenten over activiteiten die in principe uitbestedbaar zouden zijn, en ten tweede argumenten die van doen hebben met recrutering en loopbaanplanning van deskundigen.

In de interne Nota Uitbesteding van ontwikkelingstaken aan andere instanties (1978) werd als 'niet uitbestedbaar' omschreven: 'ministerietaken op het gebied van beleidsvoorbereiding, begeleiding van beleidsuitvoering en beleidscontrole en veldtaken waarbij sprake is van een vertrouwensfunctie ten behoeve van de ambassades'. Dergelijke veldtaken zouden kunnen worden vervuld door 'specialisten verbonden aan ambassades of werkzaam op eventuele veldkantoren'. Het overige veldwerk werd als in beginsel overdraagbaar voor uitbesteding beschouwd. In bepaalde gevallen was uitbesteding imperatief, bijvoorbeeld in het geval van feasibility studies waarbij de financier van de latere uitvoering als eis stelt dat dergelijke studies worden uitgevoerd door als goed bekendstaande adviesbureaus, of in de gevallen waar de gevraagde expertise bij uitstek bij een bepaalde organisatie aanwezig is (bijvoorbeeld PTT, NS, TNO, ITC, WL). Voor eigen beheer moest volgens de nota worden gekozen als er geen instantie is waaraan kan worden uitbesteed. Voor het overige was voor de keuze tussen eigen beheer of uitbesteding bepalend de doelmatigheid en de mentaliteit van de uitvoerder. De nota achtte uitbesteding over het algemeen doelmatiger vanwege het onregelmatige projectaanbod. De wisselende vraag naar deskundigen zou beter kunnen worden opgevangen door consultantsbureaus en organisaties. Voor het verlenen van directe arbeidscontracten aan deskundigen concludeerde de nota: 'Naast het

8. Dit betekende tevens de afbouw van de zogeheten 'landbouwpool', die in 1967 door het Ministerie van Landbouw en Visserij was ingesteld.

feit dat het steeds moeilijker wordt om op deze basis nog geschikte deskundigen te werven, wordt deze methode ook minder acceptabel gevonden vanwege de kwetsbare positie waarin de betrokken deskundigen worden gedwongen.⁷ Wat de mentaliteit van de uitvoerder betreft achtte de nota het noodzakelijk dat deze zou passen bij een multidisciplinaire benadering met aandacht voor sociale aspecten. Dit soort expertise is – zo stelde de nota – veelal onvoldoende aanwezig bij consultants. Intensieve samenwerking met lokale consultants werd als een mogelijke oplossing gezien. Veel zou afhangen van ‘de wil en mogelijkheden van de consultant zelf’.

In 1979 verscheen de Nota inzake verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp. De nota voorzag een verdere overdracht van taken van het departement aan derden. Twee argumenten werden hiervoor genoemd:

‘In de eerste plaats is in de afgelopen jaren de omvang van de ambtelijke staf achtergebleven bij de groei van het hulpvolume. Daarbij is de bewerkelijkheid van projecten en programma’s aanzienlijk toegenomen, nu hulpactiviteiten in toenemende mate op de verbetering van de leefsituatie van de armste groepen in de ontwikkelingslanden worden gericht. Om in een dergelijke situatie kwaliteitsverlies tegen te gaan, moet voortdurend overwogen worden taken aan anderen uit te besteden. Hierbij is het uitgangspunt steeds wie het beste de hulp kan uitvoeren. In situaties waarin het niet duidelijk is of de overheid dan wel de particuliere sector het meest geschikt voor uitvoering is, verdient het de voorkeur het aan de particuliere sector over te laten. Deze voorkeur heeft te maken met een tweede argument. Het is namelijk wenselijk dat participatie van de mensen in de vormgeving van de samenleving wordt gestimuleerd en dat derhalve in de ontwikkelingssamenwerking de particuliere sector zoveel mogelijk activiteiten onderneemt omdat alleen op die manier de eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van die sector tot uitdrukking komt.’

Nadat een aantal samenwerkingsvormen met de medefinancieringsorganisaties, organisaties van uitzending van vrijwilligers, NUFFIC, KIT en IAC de revue waren gepasseerd, concludeerde men het volgende inzake het projectbeheer:

‘Op een ander samenwerkingsvlak, namelijk bij de voorbereiding en begeleiding van projecten werd de inschakeling van raadgevende ingenieursbureaus, grote uitvoerders en vele andere steeds omvangrijker en steeds beter georganiseerd. Daarnaast is binnen het gedifferentieerde patroon van overheidsinstellingen deskundigheid en capaciteit aanwezig en beschikbaar gebleken. Ook in de komende jaren zal de lijn worden voortgezet van de toenemende samenwerking met andere sectoren, overheid en particulieren. De werkzaamheden van het ambtelijk apparaat zullen zich in de toekomst versterkt richten op beleidsvoorbereiding, beleidsformulering en beleidscoördinatie.’

De Nota Herijking bilateraal beleid (1984) relateerde eveneens het uitbestedingsbeleid – sedertdien regel – aan de vraag naar bilaterale deskundigen. Toename van uitbesteding zou noodzakelijkerwijs leiden tot vermindering van het aantal bilaterale DGIS-deskundigen.⁹ Een in de nota aangekondigde commissie met

9. De programma's voor suppletie-deskundigen en voor bilaterale assistent-deskundigen werden ongemoeid gelaten.

vertegenwoordigers van het DGIS, andere ministeries, beroeps- en belangenorganisaties bracht in 1986 advies uit inzake de harmonisatie en onderlinge afstemming van het personeelsbeleid met betrekking tot deskundigen, en besteedde hierbij vooral aandacht aan de continuïteit in de beschikbaarheid, de coördinatie en de samenwerking op de terreinen van personeelsbeleid en herinpassing in Nederland na terugkeer van de deskundigen. De commissie¹⁰ constateerde dat in 1985 het aantal direct door het DGIS uitgezonden deskundigen 926 bedroeg.¹¹ Daarnaast werden in dat jaar ongeveer 600 deskundigen met OS-financiering uitgezonden door adviesbureaus en (semi-)overheidsinstanties. De commissie voorzag echter ook een blijvende behoefte aan eigen deskundigen: bij voortgaand uitbestedingsbeleid zou het volgens de commissie toch nodig blijven ongeveer 50 bilaterale deskundigen onder contract met het DGIS te houden, die als coördinator van interdisciplinaire en procesmatige programma's kunnen fungeren. Voor de overige circa 240 deskundigen zou er naar verwachting voldoende gelegenheid zijn om in een tijdsverloop van enkele jaren over te gaan naar andere organisaties, die in het kader van het uitbestedingsbeleid meer mogelijkheden zouden krijgen. Een drietal mogelijkheden tot vergroting van de zekerheid in de deskundigenloopbaan werd als volgt omschreven: een duidelijke keuze van een aantal sectoren voor samenwerking op langere termijn; het in dienst treden van bilaterale deskundigen bij consultantsbureaus en andere organisaties waaraan projecten worden uitbesteed; en vergrote horizontale mobiliteit, onder andere via betere informatie over vacatures elders. De minister nam het merendeel van de aanbevelingen over. Voor deskundigen welke onder contract bij het DGIS blijven wordt vooral gedacht aan plaatsing op ambassades als 'sectorspecialist'. Het voorstel om een aantal van hen als programma-coördinator aan te stellen werd niet operationeel gemaakt.¹²

4. De DGIS-organisatie

Het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS), het ambtelijk apparaat dat ten dienste staat aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, bestaat als zodanig sinds de begindagen van de ontwikkelingshulp. Maar vóór 1973 was het in feite opgesplitst in enkele nogal autonoom fungerende directo-
raten.¹³ Een Directoraat Internationale Technische Hulp (DITH) was belast met

10. Eindrapport Adviescommissie inzake deskundigenbeleid in het kader van ontwikkelingsamenwerking (1986).

11. Waarvan 290 deskundigen, 266 suppletie-deskundigen, 107 bilaterale assistent-deskundigen en 263 multilaterale assistent-deskundigen.

12. Er zijn thans (maart 1988) 17 'sectorspecialisten' op het gebied van plattelandsontwikkeling, industrie en vrouwenactiviteiten op contractbasis aan ambassades verbonden.

13. Terzijde merken we op dat die wat er gelokaliseerd in aparte gebouwen in de Haagse agglomeratie. In de jaren zeventig werden alle 'bilaterale' onderdelen van het DGIS naar één gebouw verhuisd en medio 1984 betrokken alle directoraten van Buitenlandse Zaken, dus ook de verschillende 'brokken DGIS', één en hetzelfde centrale kantoorgebouw.

de technische assistentie en verzorgde via een 'afdeling werving' de recruitering en uitzending van individuele deskundigen. Een Directie Financiële Ontwikkelingszaken (DFO) verzorgde de relaties met multilaterale en regionale banken: de Wereldbank-groep, de Asian Development Bank, de Inter American Development Bank en de African Development Bank. Een Directie Internationale Organisaties (DIO) verzorgde de contacten met de VN-familie: UNDP, FAO, ILO, enz. De financiële hulp werd tot aan 1973 aan de minister van Economische Zaken overgelaten; EZ oriënteerde zich, met name via het verstrekken van leningen, op de financiering van leveranties van materialen van Nederlands origine.

In 1973 kreeg de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de verantwoordelijkheid voor de besteding van zowel de technische als de financiële hulp. Op het departement werden de instrumenten voor technische en voor financiële hulp geleidelijk aan met steeds grotere frequentie ingezet in één en hetzelfde project.

Het DTH ging ertoe over voor grotere projecten teams te vormen, in plaats van zich toe te leggen op uitzending van individuele deskundigen. De nadruk op projecten en projectteams leidde binnen het DTH tot een interne organisatiestructuur waarin de regionale eenheid het primaat verkreeg. Zoals we hierboven uiteen hebben gezet, werd de projectarchitectuur ingewikkelder, de looptijd van projecten langer, en werden de uitgezonden teams omvangrijker en meer multidisciplinair. Het DTH kende in die tijd een 'afdeling voorbereiding' en een 'afdeling uitvoering'. De besteding van de bilaterale financiële hulp werd aan DFO opgedragen en ook dit deel van DFO was in regio-eenheden georganiseerd. Voor de samenwerking met Suriname werd in 1975 een aparte directie opgericht. Om deze regio-afdelingen technisch te ondersteunen werd in 1978 een kleine sectoreenheid opgericht,¹⁴ momenteel bestaande uit negen sectoraal gespecialiseerde adviseurs op het terrein van landbouw, industrie, gezondheidszorg, enz. De groeiende samenwerking op regio-niveau tussen de twee DTH-afdelingen en één DFO-afdeling leidde ertoe dat in 1979 een reorganisatie binnen het DGIS werd doorgevoerd waarbij landenafdelingen voor bilaterale hulpprogramma's werden gevormd. Daarbinnen werden de oude regionale afdelingen van DFO, de afdelingen 'voorbereiding' en 'uitvoering' van DTH en de directie voor Suriname gefuseerd; een gevolg daarvan was ook dat de instrumenten voor technische en voor financiële hulp op het niveau van de nieuwe landenafdelingen voortaan volledig gecoördineerd konden worden. Sinds de reorganisatie van 1979 zou het accent binnen het DGIS op de landen- en regio-afdelingen blijven vallen. De landenafdelingen werden per continent (Azië, Afrika, Latijns Amerika) gegroepeerd in directies.

De Nota Herijking bilateraal beleid (1984) bracht een rationalisatie van het landen- en sectorbeleid teweeg. De concentratie op enkele belangrijke sectoren zoals industrie, plattelandsontwikkeling, onderwijs en onderzoek, leidde er medio 1987 toe dat een nieuwe directie werd gevormd waarvan deel gingen uitmaken een

14. Sector Management Afdeling (SMA) geheten.

ORGANISATIESCHEMA DGIS PER MAART 1988

(vereenvoudigde weergave van zaken ten behoeve van dit rapport)

Rest BZ
(1202,5)**Minister voor Ontwikkelingssamenwerking****Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) (453,5)****Bilaterale ontwikkelingsamenwerking (233)**Overig (220,5)*

Directie Azië (DAL) (35)	Directie Afrika (DAF) (38)	Directie Latijns Amerika (DLA) (11)	Directie coördinatie Sector-programma's en Technische Advisering (DST) (36)	Hoofdafdeling Personele zaken en ontwikkelingsamenwerking (APO) (45,5)	Hoofdafdeling Financiële zaken en materiaalvoorziening ontwikkelingsamenwerking (AFO) (67,5)	Omvat onder meer: Algemene Leiding, Directie Internationale Organisaties (DIO), Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking (DMP), Directie Particuliere Activiteiten, Onderwijs & Onderzoek (DPO), de SNV-staf en het Centrum ter Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) Bureau, Beleidsvoorbereiding (SA), Stafbureau Bilaterale Samenwerking (SB), Juridische Zaken (JZ), Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV)
DAL/ZZ (o.a. India, Sri Lanka)	DAF/WF (o.a. Sahel-regio)	DLA/SU (Suriname)	DST/ID (industriële ontwikkeling)			
DAL/WZ (o.a. Noord-Jemen, Pakistan)	DAF/NF (o.a. Egypte/Soedan)	DLA/MA (Midden-Amerika)	DST/PL (plattelandsontwikkeling)			
DAL/ZO (o.a. Bangladesh)	DAF/MF (o.a. Kenya/Tanzania)	DLA/ZA (Andeslanden)	DST/TA (eenheid technische advisering) (9,5)			
DAL/OA (o.a. Indonesië)	DAF/ZF (o.a. Zuidelijk Afrika)					

* Werkelijke bezetting per 30-6-1987, inclusief secretariaat en administratief personeel (Rijksbegroting 1988 - Buitenlandse Zaken).

sectorprogramma-eenheid voor industrie, een voor plattelandsontwikkeling, en de (inmiddels in TA = 'eenheid technische advisering' herdoopte) sectoreenheid.¹⁵ Het industrieprogramma richt zich met name op het particuliere bedrijfsleven: gemengde kredieten, bedrijfsgerichte training, het laten verrichten van haalbaarheidsstudies. Het sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling is ten dele gecombineerd en zelfs vermengd met de projecten welke in deze sector binnen de reguliere landenprogramma's worden uitgevoerd. Sommige landenbureaus hebben tot een bepaalde hoogte 'trekkingsrechten' op dit programma; daarnaast kan het sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling financiële ondersteuning geven voor bepaalde programma's of projecten van multilaterale organisaties (de zogeheten 'multi-bi'-financiering); en tenslotte kan het op projectbasis financiële steun verlenen aan instellingen uit de particuliere non-profitsector.¹⁶

De interne structuur van het DGIS, sinds de reorganisatie van 1979 en de stroomlijning in 1987, staat in vereenvoudigde vorm weergegeven in het organisatieschema hiernaast. De groep directies, afdelingen en bureaus die met name op bilaterale samenwerking zijn georiënteerd, wordt gecoördineerd door een plaatsvervangend directeur-generaal. In het organisatieschema geven we de onderdelen die voor onze studie van belang zijn met meer detaillering weer. Drie continentale directies, onderverdeeld in elf landenbureaus – waaronder de tien programmalanden, Suriname en de vier programmaregio's en de sectorlanden ressorteren – vormen het zwaartepunt. De directie voor de sectorprogramma's en de technische advisering is de vierde bilaterale directie. Twee hoofdafdelingen (APO, voor personele, en AFO, voor financiële aangelegenheden) maken het beeld compleet: APO is belast met recrutering en uitzending van deskundigen;¹⁷ AFO houdt zich bezig met de financiële afhandeling van alles wat met de bilaterale hulp te maken heeft.

Ten aanzien van de project-uitwerking vertoont het DGIS overigens een bepaalde duale structuur. Bij projecten in eigen beheer speelt APO een belangrijke rol vanwege de recrutering, uitzending en begeleiding van de deskundigen. Bij uitbesteding wordt door de landenbureaus vooral een beroep gedaan op het tarievenbureau van AFO en op de juridische afdeling (DGIS/JR). Procedures en werkwijze zijn sterk verschillend bij eigen beheer en uitbesteding. In het eerste geval verzoeken de landenbureaus APO met voorstellen voor kandidaat-deskundigen te komen. In geval van uitbesteding wordt al dan niet via openbare of

15. 'Onderwijs en onderzoek' bleef behoren bij een al in 1979 gevormde Directie Particuliere Activiteiten, Onderwijs- en Onderzoek-Programma's (DPO); deze directie is georganiseerd in de afdeling voor de coördinatie van het medefinancieringsprogramma en de afdeling internationaal onderwijs en onderzoek.

16. In feite gaat het hier vooral om additionele financiering van activiteiten die door CEBEMO, ICCO, NOVIB en HIVOS worden gefinancierd. De liaisons met deze zogeheten 'medefinancieringsorganisaties' worden vanuit het DGIS via DPO onderhouden.

17. Bilaterale deskundigen, suppletie-deskundigen, bilaterale assistent-deskundigen, multilaterale assistent-deskundigen en sectordeskundigen. Voor deze studie zijn met name de programma's voor bilaterale en die voor sectorspecialisten van belang.

bepaalde aanbesteding door externe bureaus en organisaties offerte uitgebracht, waarbij via een geformaliseerde besluitvormingsprocedure de finale keuze wordt bepaald door een panel onder leiding van Plv. DGIS.

De schets van het DGIS-apparaat in Den Haag is onvolledig zonder een korte beschrijving van het complement in de programma- en regiolanden: de ambassades ter plekke. Hierop zal in hoofdstuk IV nader worden ingegaan. Op het departement vond sinds het begin van de jaren tachtig een rationalisering en unificering plaats van procedures, welke in een 'instructie' worden vastgelegd.¹⁸ De ontwikkelingssamenwerking via projectactiviteiten werd procedureel in een cyclus van vijf fasen vastgelegd: identificatie, formulering, beoordeling, uitvoering en evaluatie. Ten gevolge van een beleid van delegatie van bevoegdheden in de richting van de ambassades, dat sinds het begin van de jaren tachtig tot ontwikkeling kwam, zijn de fase van identificatie en de begeleiding van de uitvoeringsfase toevertrouwd aan de ambassades. Mede daarom worden ambassades in programmalanden versterkt met in tijdelijke dienst benoemde adviseurs, de zogeheten 'sectorspecialisten' die aan het eind van de voorafgaande paragraaf ter sprake kwamen.

Zoals we in hoofdstuk IV nader zullen beargumenteren, wordt het delegatiebeleid in de richting van de ambassades bemoeilijkt door een tendens tot centralisering in de richting van het DGIS, een tendens die het gevolg is van het feit dat men in Den Haag beslist over de committering van een project, de keuze van de uitvoeringsformule, de keuze van de uitvoerder en de keuze van de externe adviseurs en van het feit dat de contracten hiervoor over het algemeen op centraal niveau worden afgesloten.

Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zich per medio 1987 een omvangrijk integratieproces voltrokken, dat wil zeggen een fusie tussen het personeel van de buitenlandse dienst en dat van het departement, waaronder het DGIS-personeel. Voor de totstandkoming van dit integratieproces bracht een commissie¹⁹ in 1973 een eerste rapport uit; de realisering van de integratie nam ongeveer tien jaar in beslag. Vóór het moment van de integratie recruteerde men diplomaten voor de buitenlandse dienst via de directie buitenlandse dienst; departementspersoneel, waaronder personeel voor het DGIS, werd apart gerecruuteerd via de personeelsafdelingen van het ministerie. Ontwikkelingsdeskundigen voor uitzending naar de projecten in het veld werden via een derde kanaal, APO, gerecruuteerd. Het DGIS-personeel kon 'lateraal' geworven worden, dat wil zeggen dat men voor de vervulling van vacatures naar kandidaten van buiten en met

18. Er zijn er thans (medio maart 1988) 21 van geldend. Tot de belangrijkste instructies behoren de nummers 2 ('identificatie'), 3 ('beoordeling'), 5 ('uitvoeringsdocument'), 6 ('formuleringsfase'), 10 ('beheer en begeleiding uitvoering'), 14 ('beleids- en voortgangsoverleg'), 18 ('verwerving van goederen en diensten') en 19 ('sectorspecialistenprogramma').

19. De zogeheten commissie-Thomassen.

een zekere senioriteit kon omzien. Gevolg daarvan was dat de meeste beleidsmedewerkers die vóór 1982 (toen, vooruitlopend op de integratie, aan de 'laterale werving' een einde kwam) werden gerecruteerd, buitenlandse veldervaring in ontwikkelingssamenwerking hadden opgedaan: via uitzending als SNV-er, bilateraal deskundige of assistent-deskundige, via werkzaamheden in dienst van uitvoerders van ontwikkelingsprojecten, of na een loopbaan bij multilaterale organisaties. Een algemene OS-ervaring en OS-affiniteit bij de beleidsmedewerkers op het DGIS was het gevolg. Die OS-ervaring werd op peil gehouden door stationering op ambassades of (in een aantal gevallen) terugkeer 'naar het veld', als teamleider via de regeling van 'verlof buiten bezwaar van 's rijks schatkist'. Sinds de integratie is recrutering 'aan de voet' de stelregel: men kan slechts toetreden tot de nieuwe geïntegreerde dienst via een attaché-examen waarbij kandidaten worden geselecteerd op multi-inzetbaarheid bij alle ministeriële werkzaamheden: diplomatieke, politieke, consulaire, culturele, handelsbevorderende en ontwikkelingsbevorderende taken. Er wordt een strikte leeftijdsgrens gehanteerd, 31 jaar voor mannen en 32 jaar voor vrouwen. Regelmatige roulatie van taken en overplaatsing na elke paar jaar stationering op een post is daarbij een verwacht en gewenst carrièrepatroon. Slechts bij de vervulling van vacatures voor een zéér beperkt aantal formatieplaatsen kan rechtstreeks buiten het hier beschreven systeem om gerecruteerd worden.²⁰ De memorie van toelichting van 1989 kondigt een aantal maatregelen tot behoud van OS-expertise aan, die nadere uitwerking behoeven.

5. De beleidsuitvoering op de landenbureaus

De bilaterale ontwikkelingssamenwerking gaat via de overheden van de betrokken landen. Van Nederlandse zijde is het DGIS c.q. de ambassade de coördinerende partij, van de zijde van het hulpontvangende land is dat meestal een ministerie dat met donorcoördinatie is belast (gewoonlijk 'Planning' of 'Financiën'). Met deze instelling vindt telkenjare beleidsoverleg plaats, worden afspraken gemaakt over projecten en programma's en worden regelmatige 'midterm review' besprekingen gehouden. De centrale counterpart allocceert de hulp aan de feitelijke counterparts: vakministeries, regionale overheden, regionale of plaatselijke overheidsdiensten, in een enkel geval bedrijven of NGO's. De projectuitvoering vindt met de feitelijke counterparts plaats. Bij de aanschaf van goederen en diensten kan gebruik worden gemaakt van de *technische hulpprocedure* (waar het DGIS volgens bepaalde standaardprocedures de uitvoerende partij contracteert) of de *financiële hulpprocedure* (waarbij de overheid van het ontvangende land de uitvoerende partij contracteert en op declaratie-basis verrekening plaatsvindt).

De wensen van de centrale counterpart in het ontvangende land, de voorkeur op de landenbureaus bij het DGIS, de beschikbaarheid van lokale expertise en het

20. In ieder geval geldt dit voor de stafleden op DST/TA.

type project dat in uitvoering wordt genomen zijn factoren die van invloed zijn bij de keuze van de aanschafprocedure.

De beleidsuitvoering op de elf regionale en landenbureaus berust op beleidsplannen.²¹ Deze plannen stroomlijnen, sinds de invoering in 1986, de hulp per sector en/of regio in het hulpontvangende land, en geven de kaders aan voor nieuwe ontameringprojecten en programma's. We presenteren hier de hoofdlijnen per continent en per programmaland.

In Azië zijn Indonesië en India de belangrijkste programmalanden. In *Indonesië* is het projectenbestand de afgelopen tien jaar aanzienlijk gewijzigd. In die periode zag men de opkomst van grote allocaties en van het doelgroepenbeleid. Het landenbureau had een zekere voorkeur voor het platteland, de Indonesische overheid voor stedelijke en meer grootschalige voorzieningen. De breuklijn valt bijvoorbeeld bij drinkwaterprojecten goed te bespeuren. Tien jaar terug ging het bijna steeds om grote, technisch gecompliceerde projecten in steden. Vijf jaar geleden trad een kentering op. Sedertdien richt men zich op technisch veel eenvoudiger, rurale en semi-urbane drinkwaterprojecten. Dat stelt andere eisen aan projectmanagement en -volume: veel meer pilot-projecten en kleinschalige projecten waren het gevolg. De grote consultancy-bureaus, die thans het meest bij de projectuitvoering zijn betrokken, hadden tijdens de Nederlandse wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog ervaring opgedaan in grootschalige, stedelijke projecten, en exporteerden die expertise na 1964 naar Indonesië, toen de hulprelatie vanuit Nederland een aanvang nam.

In de Nederlandse hulp aan Indonesië is de technische expertisecomponent zeer aanzienlijk. Het programma waaiert uit over vele regio's en sectoren doch sinds 1986 is de hulp in principe beperkt tot enkele voorkeursregio's (West- en Oost-Java, de Molukken, Aceh en Zuidelijk Sumatra) en zeven sectoren (regionale planning, landbouw en irrigatie, rurale energie, drinkwatervoorziening, gezinsplanning, kleinschalige industrie en infrastructuur voor maritiem en spoorwegtransport). De hulp werd lange tijd uitsluitend in projectvorm verschaft. Sinds kort is ook programmahulp beschikbaar. Bijna alle projecten in Indonesië zijn uitbesteed.

In *India* was het projectenbestand vijf jaar geleden vrij eenvoudig van structuur: plusminus 150 miljoen gulden werd jaarlijks aan kunstmestleveranties besteed, plusminus 25 miljoen aan andere importen en plusminus 25 miljoen aan drinkwatervoorziening. Sindsdien werd het spectrum verbreed en staan irrigatie, drinkwatervoorziening, watertransport (baggeren en scheepvaart) en milieubeheer centraal. Vanwege die verbreding trad aanvankelijk een ad hoc selectiebeleid van

21. De Landen- en regiobeleidsplannen (1986) voor Egypte, Soedan, Kenya, Tanzania, Noord-Jemen, Pakistan, India, Sri Lanka, Indonesië, Zuidelijk Afrika en de Sahelregio werden indertijd aan de Tweede Kamer aangeboden. Het Beleidsplan Suriname (1987) circuleert als intern document, en voor de Andes-landen en de Middenamerikaanse regio zijn voorlopige plannen opgesteld (Regiobeleid Andes, 1987; Regiobeleid Midden-Amerika, 1987).

projecten in: 'we pakten alle projecten aan die ons voor de voeten kwamen'; pas later bracht men per sector meer structuur aan. Regionale concentratie wordt thans nagestreefd, door bijvoorbeeld drinkwaterprojecten tot 5 van de 22 deelstaten te beperken. Sedert kort zijn er enkele zeer omvangrijke projecten en programma's in voorbereiding of uitvoering: in de scheepsbouw, de baggersfeer en het zogeheten Gangesproject. Alle projecten en programma's in India zijn uitbesteed. De uitvoering geschiedt grotendeels door India zelf. Nederlandse expertise speelt hierbij een beperkte rol.

In *Bangladesh* droeg de hulp aanvankelijk vooral een rehabilitatiekarakter. Later kwam de nadruk meer te liggen op drinkwatervoorziening, industrie en grondstoffenexploitatie; de afgelopen jaren kwam daar de sector energie bij. Programma- en betalingsbalanshulp maken overigens 60-70% van het jaarlijkse hulpvolume uit. In de projectsfeer is er een tendens naar grotere hulpprojecten, naar projecten met renderende investeringen in de industrie en de landbouw, en naar inkomensgenererende projecten, ten bate van zowel de overheid als de lokale bevolking. Gestreefd wordt naar de inzet van kleine teams van deskundigen. In het geval van Bangladesh is thans de uitbestedingsformule de meest gangbare.

In *Pakistan* werd de hulp zoveel mogelijk regionaal geconcentreerd op twee provincies (Baluchistan en de Noordwestelijke provincie, waar veel Afghaanse vluchtelingen zijn gevestigd). Aanvankelijk (tot voor zeven jaar) was 90% van de hulp programmahulp, ten behoeve van landbouw, electrificatie, telecommunicatie en havenwerken. De Pakistanen tenderden; indien een Nederlands bedrijf won, werd de leverantie onder de financiële hulpprocedure gefinancierd. De Pakistaanse overheid is vooral in programma- en kapitaalhelp geïnteresseerd. Rond 1980 schortte de USA de hulp op vanwege schending van de mensenrechten (hervatte die overigens weer toen Russische troepen Afghanistan binnentrokken); ook de Scandinavische landen beëindigden de hulp. De Nederlandse overheid nam hun rol over. Thans is 33% van het gehele bilaterale pakket programmahulp, met name ten behoeve van de rurale bevolking in vooral de arme regio's. De drie hoofdsectoren zijn: landbouw (ecologie, herbocrossing, irrigatie en drainage), plattelandontwikkeling (inclusief sanitatie, drinkwater en gezondheidszorg) en kleinschalige industrie. De uitvoering van de projecthulp aan Pakistan is overwegend uitbesteed.

In *Sri Lanka* was tot aan 1982 ongeveer 75% van de hulp programmahulp; thans is dat 50%. Gezien de politieke situatie worden weinig nieuwe projecten geëntamerd. Belangrijke sectoren zijn geïntegreerde rurale ontwikkeling en milieu. Getracht wordt, mede vanwege efficiëntie ten aanzien van projectbeheer en monitoring, zoveel mogelijk projecten bij deze sectoren onder te brengen. In Sri Lanka komen beide uitvoeringsmodaliteiten (eigen beheer en uitbesteding) voor.

Ook in *Noord-Jemen* worden, gelet op de structuur van externe advisering en intern projectbeheer, zoveel mogelijk projecten gepooled in de sectoren water

(drinkwater, sanitatie, wateronderzoek) en plattelandsontwikkeling. Een derde sector is de gezondheidszorg. Tot 1986 bestond de hulp voor bijna 100% uit projecthulp. In 1987 en 1988 is jaarlijks 10 van de 37 miljoen gulden hulpallocatie voor programmahulp bestemd. De meeste projecten zijn geconcentreerd in de provinciehoofdsteden Dhamar en Rada, de twee daaronder vallende provincies, en de Tihama-hoogvlakte. In Noord-Jemen zijn de meeste projecten uitbesteed.

In *Zuidelijk Afrika* is de hulpstructuur voor de drie belangrijkste programma-landen sterk verschillend. In *Zimbabwe*, waar het hulppakket f20 miljoen op jaarbasis is, vinden vooral leveranties van goederen plaats ten behoeve van de industriële sector; de nadruk valt op agro-industrie en lokale productie van transportmiddelen, i.c. autobussen. De tegenwaardefondsen van deze hulpimporten worden gebruikt ter financiering van plattelandsactiviteiten (vooral rurale drinkwatervoorziening).

Tot voor kort kende *Mozambique* een vrij heterogeen programma. De identificatiemissie die het land tien jaar geleden bij de aanvang van de hulprelatie bezocht, nam zoveel mogelijk voorstellen over: baggeren, landbouwprojecten, medische apparatuur en universitaire samenwerking. Thans vindt een zekere rationalisering plaats, en concentreert de hulp zich vooral op de haven van Beira (management, infrastructuur, baggeren en dergelijke).

In *Zambia* zijn veel van de activiteiten in de Western Province geconcentreerd. Aanvankelijk werd de hulp op institutionele en personele ondersteuning van het regionale planbureau gericht. Langzaam aan breidde het projectenbestand zich daar uit, onder gelijktijdige afbouw van de projecten in andere regio's. Naast de ondersteuning van het planbureau richt de hulp zich op plattelandsontwikkeling (landbouw en veeteelt; 'crop production' – vooral rijst en graan – met name in coöperatief verband) en eerstelijnsgezondheidszorg. In de projecten werken veel Nederlandse deskundigen.²² In Zambia vindt veel van de projecthulp in eigen beheer plaats; in de beide andere landen is alles uitbesteed.

Ten aanzien van de *Sahel-landen* richt de Nederlandse hulp zich, in samenhang met de prioriteiten van de CILSS (Club du Sahel), met name op sectoren als voedselproductie, (drink-)watervoorziening en behoud van het ecologisch evenwicht. Geleidelijk aan vindt een verschuiving plaats in de richting van programmahulp. Qua projectvorm heeft men op de Sahel-bureaus een voorkeur voor streekontwikkelingsprojecten. Een vijftal multisectorale projecten van dit type is geconcentreerd in de Volta-vallei en het Mossiplateau van *Burkina Faso*. Burkina Faso is het Sahel-land waar de meeste Nederlandse hulp op geconcentreerd is. In het stroomgebied van de Niger (*Mali*) is eveneens een groot streekontwikkelingsproject rond de Office du Niger gelokaliseerd. Het merendeel van de projecten in de Sahel-landen wordt in eigen beheer uitgevoerd.

22. In de Western Province verblijven thans meer Nederlandse bilaterale deskundigen en vrijwilligers dan eertijds Engelse bestuursambtenaren.

De hulpprojecten in *Tanzania* kenden van 1983 tot 1985 een stop; thans worden er weer nieuwe projecten aangegaan. *Tanzania* ontvangt veel programmahulp. Voor de nabije toekomst denkt men aan enkele grote plattelandsontwikkelingsprojecten in drie districten, naast handhaving van een goed deel programmahulp. Het oude projectenbestand bestaat voor een deel uit enkele grootschalige en langlopende ondersteuningsprojecten in de agro-industriële sector. Uitbesteding komt naast eigen beheer voor.

In *Kenya* heeft de overheid aparte programma's opgezet voor de aride en de semi-aride gebieden. Nederland richt zich geografisch op vier regio's binnen dat programma; andere donors adopteerden de resterende regio's. Daarnaast concentreert Nederland zich op West-Kenya. Een tweede specialisering is een sectorale: platteland (irrigatie, watervoorziening, herbebossing en enkele grote streekontwikkelingsprojecten) en industrie (agro-industrie, rehabilitatie kleine en middelgrote industrie, management). De programmahulp bedraagt inmiddels 40% van het budget. De projecthulp wordt overwegend in eigen beheer uitgevoerd.

In *Soedan*, waar het volledige projectenbestand is uitbesteed, was de hulp vooral op de regio's Bor en Kassala geconcentreerd. Vanwege de burgeroorlog is de hulp aan Bor in 1984 stopgezet. De sectorhulp richt zich op plattelandsontwikkeling in ruime zin. Inmiddels werd een regionaal accent toegevoegd via activiteiten op het gebied van plattelandsontwikkeling in het westen. Veel van de hulp is noodhulp en programmahulp; de structurele projecten komen ten goede aan regionale ontwikkeling. Grote nationale projecten betreffen onder meer de 'dredging & weed control' (waaronder bijstandverlening aan een stuwdamproject), de rehabilitatie van een ijzergieterij en een centraal 'medical stores' project, ten behoeve van aankoop, opslag en regionale distributie van medicijnen.

In *Egypte*, waar uitbesteding regel is, is de hulp eveneens in twee regio's geconcentreerd: Fayoum en Damietta. De sectorhulp richt zich onder meer op landbouw, vooral op landbouwinfrastructuur (waterbeheersing en drainage). Een tweede sector is de gezondheidszorg (hogere lijns en infrastructuur). Thans is er grote aandacht voor ondersteuning van de industrie (gietijzer, huizenbouw, dienstencentra voor kleine industrie, voedseltechnologie, meubelindustrie en scheepsreparatiewerven). Een aparte hulpcategorie is de advisering. Egypte heeft het grootste drainageproject ter wereld en Nederland levert deskundigen die deelnemen aan Egyptisch-Nederlandse adviespanels. Onder meer vanwege de trage besteding van de hulp gelden is de component programmahulp op het totale project (thans 12 van de 30 miljoen gulden) geleidelijk aan groter geworden.

In de *Andes-landen* zijn thans enkele grote infrastructurele projecten (kanalisering Tumaco, kwaliteit water en kanalisering Bogotá-rivier, 'slum clearing', waarschuwingssysteem tegen aardbevingen) in uitvoering of afbouw. Die bevinden zich alle in *Colombia*. In dat land en in *Peru* zijn ook al geruime tijd enkele streekontwikkelingsprojecten in arme regio's (Urabá, Chocó, Dainco, Proderm)

in uitvoering: alle multisectoraal en van een programmatisch karakter, maar met het accent op plattelandproblematiek. De meeste projecthulp vindt plaats in eigen beheer of wordt lokaal uitbesteed.

Voor de regio *Centraal-Amerika* wordt thans een nieuw programma ontwikkeld. Tot dusver werd vooral via medefinancieringsorganisaties gewerkt. Bilaterale activiteiten concentreerden zich op *Nicaragua*.

Het projectenbestand in *Suriname*²³ bestond voor het opschorten van de hulp in 1982 uit vier zeer grote projecten: een spoorlijn, indertijd aangelegd om de (bauxiet)industrie te doen opbloeien, en drie grote landbouwprojecten (oliepalmproject, moerasontginning, landbouwontwikkeling/ruilverkavelingsproject). Daarnaast werden veel kleinere infrastructurele projecten (bruggen, wegen) uitgevoerd. De projecthulp was volledig uitbesteed. Voor NGO-achtige activiteiten (ongeveer 55 kleinschalige projecten) werd indertijd 100 miljoen aan Surinaamse en 30 miljoen aan Nederlandse guldens geoormerkt. Met de nieuwe regering in Suriname wordt overlegd over de vormgeving van het programma na hervatting van de hulp.

In het algemeen is de tendens tot uitbesteding in het gehele DGIS-projectenbestand onmiskenbaar; in hoofdstuk III zullen wij deze uitspraak empirisch ondersteunen aan de hand van tijdreeksen. Ofschoon de algemene tendens naar uitbesteding aantoonbaar is, valt uit de bovenstaande schets geen onmiddellijke relatie te onderkennen tussen het soort programmaland en de wijze van uitvoeren van de projecthulp. De institutionele sterkte van de counterpart, de prioriteiten en wensen van de hulpontvangende overheid, de soort uitgevoerde projecten en programma's, de voorkeuren op bepaalde landen- en regiobureaus en van ambassades, de recruiteringsproblemen voor bepaalde landen – alle spelen een rol in de keuze tussen uitvoering in eigen beheer en uitvoering via uitbesteding. Zo wisten Suriname en India in het recente verleden een bijna volledige 'naturalisering' van de projectuitvoering te bewerkstelligen. In bijna alle Aziatische programma-landen (met uitzondering van Sri Lanka) zijn de lopende hulpprojecten thans uitbesteed.

De meeste bilaterale donors (cf. hoofdstuk V) die wij interviewden, besteden meer uit in Azië dan in Afrika; zowel in het Nederlandse projectenbestand in Afrikaanse landen als in dat van de meeste andere donors komt eigen beheer naast uitbesteding gemêleerd voor. In de Andes-landen overweegt men eigen beheer en lokale uitbesteding. Afgelaten van de meer algemene overwegingen, zoals beschreven in de eerder geciteerde beleidsnota's, zijn er geen eenduidig geformuleerde criteria voor de keuze tussen projectuitvoering in eigen beheer of via uitbesteding.

23. De situatie zoals geldend tot aan december 1982, toen de hulp werd opgeschort.

6. Criteria voor eigen beheer en voor uitbesteding: het oordeel van DGIS-beleidsmedewerkers

Onze interviews met de beleidsmedewerkers op de landbureaus hadden een drieledig doel: ten eerste het aanscherpen van criteria voor eigen beheer en voor uitbesteding; ten tweede het opstellen van een typologie van uitvoeringsmodaliteiten, en ten derde het opstellen van een typologie van begeleidingsstructuren. Tussen de wijze van projectuitvoering en de wijze van projectbegeleiding blijkt een bepaalde samenhang te bestaan. Ook 'backstopping' (vaktechnisch advies ten behoeve van het uitvoerend team) blijkt bij eigen beheer anders georganiseerd dan bij uitbesteding.

Bij het nader laten formuleren van criteria voor uitbesteden of uitvoeren in eigen beheer, hebben we argumenten verzameld ten behoeve van een 'ondergrens' (bij voorkeur in eigen beheer houden) en een 'bovengrens' (in principe uitbesteden). In tweede instantie probeerden we een tussengebied in kaart te brengen, een 'grijze zone' waar uitvoering in eigen beheer en uitvoering via uitbesteding aan verschillende categorieën uitvoerders naast elkaar voorkomen.²⁴

Vrijwel eensluidend is men op de landbureaus van oordeel dat een groot aantal categorieën hulpprojecten automatisch tot uitbesteden van uitvoering moet leiden: ontwerp en aanleg van infrastructurele werken, baggeren, projecten in de bouw- en constructiesector, en bepaalde vormen van gespecialiseerde technische advisering. Maar eveneens zijn er bepaalde projectcategorieën waarover het oordeel van de meeste project-officers in de richting van uitvoering in eigen beheer gaat. Het gaat tenminste om twee verschillende categorieën projecten: sterk doelgroepgerichte projecten en projecten waar beleidsadvisering c.q. institutionele consolidering van sleutelsectoren in het overheidsapparaat een belangrijke rol speelt. Onze gesprekspartners zijn van oordeel dat eigen beheer – tenminste in de beginfase – de voorkeur verdient in het geval van projecten waar de participatie van doelgroepen centraal staat, waar het gaat om het aanmoedigen en opstarten van lokale initiatieven, en het op gang brengen en consolideren van multisectorale of regionale ontwikkelingsprogramma's. Ook in het geval van projecten waar de component vertrouwelijke advisering en ambtelijke institutie-opbouw een grote rol speelt, met name daar waar lokale structuren zwak zijn, spreekt men dit oordeel uit. Kan niet tot uitvoering in eigen beheer worden overgegaan, dan preferert men voor dergelijke activiteiten in de meeste gevallen uitbesteding aan niet-commerciële consultants: rijksdiensten, provinciale organen, gemeentelijke diensten, universiteiten of para-universitaire consultancy of niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties (NGO's).

De hier besproken projecten kunnen worden aangeduid met termen als: programmatische projecten, geïntegreerde of multisectorale plattelandsprojecten,

24. In hoofdstuk III rapporteren wij over een zelfde exercitie, ditmaal verricht op basis van interviews met een geselecteerd aantal institutionele adviseurs en uitvoerders.

multisectorale streekontwikkelingsprojecten, resp. advies- c.q. planningsprojecten ten behoeve van vitale overheidsdiensten. Dikwijls bevatten grote rurale en regionale projecten beide facetten: ze houden zich dan zowel met doelgroepgerichte activiteiten bezig als met beleidsadvisering. De redenen waarom men eigen beheer of uitbesteding aan niet-commerciële instellingen prefereert, zijn tweeledig.

Als eerste argument wordt genoemd dat, met name in de start- en opbouwfase van dit soort projecten, vitale beslissingen moeten worden genomen ten aanzien van de projectarchitectuur. Daarbij berust veel op ongeschreven regels, die niet of nauwelijks in opdrachten -- Terms of Reference (TOR's) -- te omschrijven zijn. Consultants, en met name grote ingenieursbureaus, neigen ernaar de TOR strikt te interpreteren. Vaak moeten in de beginfase nog deelactiviteiten worden geïdentificeerd en geformuleerd. Een commercieel bureau kan er belang bij hebben dat hierbij een benadering wordt gevolgd die het nodig maakt dat juist de bij het bureau aanwezige expertise wordt ingezet bij de uitvoering van dergelijke deelactiviteiten. In de beginfase valt dan te overwegen om identificatie, lokaal onderzoek en de geleidelijke formulering van (deel)programma's en (deel)projecten toe te vertrouwen aan een team 'dat liever het DGIS als baas heeft dan een commerciële consultant'.

Een tweede reden is het feit dat samenwerking met en steun aan georganiseerde of zich organiserende doelgroepen een activiteit is die per definitie gevoelig ligt in het hulpontvangende land. Het gaat bij alle OS-projecten om activiteiten 'waar het DGIS-visitekaartje aan hangt', maar vooral hier is het van het grootste belang personen -- met name de teamleider -- te recrutereren die het vertrouwen van het DGIS genieten en die zelfstandig kunnen handelen naar bevind van zaken.

De meeste programmatische, regionale of streekontwikkelingsprojecten uit het DGIS-bestand zijn oorspronkelijk in eigen beheer gestart. Dat zelfde geldt voor projecten met een sterke plannings- en adviseringscomponent. Toch bestaan er ook vergelijkbare projecten die vanaf de aanvang door grote ingenieursbureaus in uitvoering werden genomen. In andere gevallen wisselde de uitvoeringsformule na een bepaalde projectfase. In weer andere gevallen koos men voor 'uitbesteding van het teamleiderschap'. Ook zijn er gevallen van uitbesteding aan niet-commerciële organisaties: aan instituten die via de OS-begroting subsidies ontvangen, aan rijksdiensten, aan lagere overheden. In een volgende paragraaf zal blijken dat plusminus driekwart van de deskundigheid ingezet wordt in de categorie 'agrarische, landbouw- en streekontwikkelingsprojecten'. Wij ontleenden aan dit feit én aan het feit dat hier een grote variëteit van uitvoeringsvormen empirisch voorkomt de idee, het veldonderzoek vooral binnen deze categorie projecten te lokaliseren. Onze gesprekspartners op het DGIS formuleren juist hier criteria voor een benedengrens (waarbinnen eigen beheer of niet-commerciële uitbesteding wordt geprefereerd) en verschillende uitvoeringsmodaliteiten blijken hier naast elkaar voor te komen: een goede gelegenheid dus om kwaliteit van de uitvoering empirisch te vergelijken.

Wij zagen uiteraard af van onderzoek binnen die categorie projecten waar over de uitvoeringsmodaliteit 'uitbesteding' geen discussie is en uniformiteit van criteria bestaat bij onze gesprekspartners: infrastructurele werken, constructie- en bouwprojecten, sterk gespecialiseerde technische advisering en dergelijke: niemand zal serieus overwegen om voor de uitvoering van bijvoorbeeld havenwerken een eigen-beheerteam te recrutereren. Daarmee raken we aan een aantal voordelen die onze gesprekspartners²⁵ in het algemeen toeschrijven aan de uitbestedingsformule, en meer in het bijzonder aan het inschakelen van grote ingenieursbureaus: de georganiseerde aanwezigheid van technische expertise; het in het veld brengen van teams specialisten die in hiërarchisch georganiseerd werkverband samenwerken; snellere 'levering' en vervanging van deskundigen; eigen capaciteit voor vaktechnische ondersteuning van het veldteam – backstopping – en betere afdwingbaarheid van prestaties vanwege de contractuele bepalingen, zeker in die gevallen waar men de TOR in precieze termen kan formuleren; en, in het algemeen, de grotere logistiek-administratieve ervaring die bepaalde op OS-projecten gespecialiseerde instellingen bezitten. In de praktijk legt men in de discussie over eigen beheer en uitbesteding een dubbele cesuur: enerzijds maakt men onderscheid tussen: a) eigen beheer en b) uitbesteding in het algemeen, en dan heeft men vooral de contractrelatie tussen het DGIS en het veldteam voor ogen; anderzijds onderscheidt men tussen: a) uitbesteding aan een commerciële organisatie, en dan met name aan grote ingenieursbureaus, en b) niet-commerciële uitbesteding, en dan heeft men vooral de belangenoriëntatie of mogelijke vermenging van belangen op het oog (acquisitie, lange-termijnaanwezigheid van de eigen organisatie, overdraagbaarheid, oriëntering op belangen van het ontwikkelingsland of van de doelgroep en mogelijke conflictsituaties in dit verband). In de volgende paragraaf zullen we een nadere typologie van uitvoeringsmodaliteiten presenteren.

Een apart punt in de discussie over eigen beheer en uitbesteding is de inschakeling van lokale expertise. Het meer inschakelen van lokale expertise, hetzij in de vorm van individuele deskundigen hetzij via institutionele samenwerking met lokale consultancy, lokale onderzoeksbureaus, lokale NGO's of organisaties in de semi-overheidssfeer, is weliswaar een beleidsuitgangspunt op het departement en komt in de 'DGIS-instructies' aan de orde. De formulering in de instructies laat echter vrij veel ruimte open om geen gebruik te maken van beschikbare lokale expertise. Op dit punt mag men, gezien de voorkeur die de meeste ontwikkelingslanden formuleren voor technologie- en expertise-overdracht, een voorkeur voor geïnstitutionaliseerde samenwerking (d.w.z. tussen institutionele rechtspersonen) verwachten – bijvoorbeeld samenwerking tussen consultantsbureaus of tussen niet-commerciële instellingen uit donorlanden en ontwikkelingslanden

25. Zoals wij later tijdens onze interviews met multilaterale donors (UNDP, EG) bemerkten, formuleren deze soortgelijke ideeën over de voor- en nadelen van eigen beheer o.p. uitbesteding.

om gezamenlijk de expertise voor de uitvoering van een hulpproject te leveren. Deze benadering impliceert een preferentie voor bepaalde vormen van uitbesteding. In principe staan daar drie hulpprocedures voor open: de financiële hulpprocedure waarbij het land zelf de benodigde experts contracteert, en de technische hulpprocedure waarbij òf de ambassade namens het DGIS contracten afsluit met lokale organisaties, òf de lokale consultant als gesubcontracteerde partij in het contract verschijnt dat het DGIS en de uitvoerder in Nederland afsluiten. In het volgende hoofdstuk zullen we de mate waarin verschillende uitvoerders lokale expertise binnen de projecten betrekken, in algemene termen aan de orde stellen.

7. Typologie van uitvoeringsmodaliteiten en adviesstructuren

In overleg met de landenbureaus hebben we een typologie opgesteld van de diverse vormen van uitvoering via uitbesteding en eigen beheer.²⁶ Het gaat om de volgende vormen:

- a. *Uitbesteding aan lokale uitvoerders.* Deze vorm komt voor in landen als India waar 'nationalisering' van de projectuitvoering een overheidsprioriteit is. In India is uitvoering van projecten en programma's door nationale instellingen, soms commerciële bureaus, maar gewoonlijk overheidsinstellingen, regel. Maar ook in landen als Indonesië, Bangladesh, Kenya, Pakistan en Colombia dringt de overheid aan op gehele of gedeeltelijke 'nationalisering' van de uitvoering. Voor zover Nederlandse uitvoerders hierbij betrokken zijn, geschiedt dit vaak in de vorm van samenwerkingsovereenkomsten met lokale instellingen (joint ventures of ad hoc samenwerking). In een enkel geval komt het voor dat de lokale instelling 'leading partner' is. Men hanteert bij deze modaliteit zowel de financiële als de technische hulpprocedure. Bij al deze vormen van projectuitvoering is er wel sprake van een Nederlandse monitoringconstructie: via korte missies, via monitoringcontracten aan consultancy-bureaus, universiteiten en dergelijke.
- b. *Uitbesteding aan grote commerciële bureaus.* In deze vorm besteedt men het hele project (management van de uitvoering, recrutering en uitzending van het uitvoerende team, vaktechnische backstopping) uit aan één grote commerciële consultant, gewoonlijk een ingenieursbureau zoals bijvoorbeeld DHV, Euroconsult, Haskoning of een managing-consultant als BMB. Deze instelling beheert het project via de in Nederland op het hoofdkantoor verblijvende projectdirecteur en via de in het veld verblijvende teamleider en teamleden, in

26. In hoofdstuk III zullen we deze typologie uitbreiden en verfijnen. De onderhavige typologie is opgesteld ten behoeve van het veldonderzoek. De typologie van 'uitvoerders' in hoofdstuk III geldt voor alle instellingen die expertise leveren aan het DGIS, zowel bij uitvoering als bij advisering. In hoofdstuk III zullen we een nadere begripsomschrijving geven in meer operationele termen.

coördinatie met de lokale counterpart. In sommige gevallen subcontracteren de (hoofd)uitvoerende bureaus andere instellingen, in Nederland of in westerse landen, of lokaal in het hulpontvangende land, voor de levering van goederen en diensten. De meeste grote ingenieurbureaus beschikken in een aantal programmalanden en -regio's over eigen vestigingen. Soms worden ook lokale 'dochters' in joint ventures betrokken.

- c. *Uitbesteding aan middelgrote en kleinere consultancy-organisaties.* Ook middelgrote en kleinere commercieel opererende consultantsbureaus, gelegenheidsconstructies ten behoeve van een bepaald project of bureaus die geleidelijk groeien, zijn bij de projectuitvoering betrokken. Een middelgroot of kleiner commercieel bureau levert dan de teamleider – soms is dit zelfs de directeur/eigenaar –, teamleden zijn afkomstig uit hetzelfde bedrijf of worden voor de duur van het project ingehuurd. Diensten van lokale consultancy worden via subcontractering verkregen. Men sluit gewoonlijk een service-contract voor de backstopping met andere instellingen.

Op de landenbureaus van Indonesië en Sri Lanka heeft men eertijds meegewerkt aan de realisering van dit soort uitbestedingsmodaliteit. Een voorbeeld van uitbesteding aan een kleine, commerciële consultant is het CANARD-project, een vervolgfase van een indertijd bilateraal gestart samenwerkingsproject met een provinciaal planbureau in Indonesië. In overleg met de (oorspronkelijk bilateraal) geselecteerde teamleider is toen een consultancy-organisatie gevormd, waarbij deze teamleider directeur-uitvoerder werd. Dit bureau verzorgde de contractering van het gehele projectteam. Op het landenbureau voor Sri Lanka werkte men een enigszins andere formule uit. Het bureau besloot tot uitbesteding van een ontwikkelingsproject, het Social Welfare Project, maar TA adviseerde een eigen-beheerconstructie. In overleg met de oorspronkelijke bilaterale teamleider koos men toen voor een middelgrote consultancy-organisatie, ETC. Dit bureau contracteerde daarop de teamleider en verzorgde de recrutering van de overige teamleden en vaktechnische backstopping.

- d. *Uitbesteding aan niet-commerciële instellingen.* Een gevarieerde (en uit verschillende componenten opgebouwde, zie hoofdstuk III) groep instellingen uit de (semi-)overheid, instellingen voor internationaal onderwijs en universitaire instellingen is bij de uitvoering van OS-projecten betrokken. Oorspronkelijk leverden vele instellingen via de 'verlof buiten bezwaar'-regeling experts voor de eigen-beheerprojecten; slechts enkele instellingen (KIT, TNO, Rijkswaterstaat) kennen een langere traditie van projectuitvoering via uitbesteding. Thans bewegen deze instellingen zich, hetzij rechtstreeks, hetzij via 'dochters',²⁷ als institutionele deelnemer op de markt voor uitvoering van OS-projecten.

27. Met name in de sfeer van universiteiten is de opkomst van para-universitaire consultancy-instituten bespeurbaar. Ook instellingen voor internationaal onderwijs formaliseerden consultancy-'poten'.

- e. *Uitbesteding aan 'particuliere' hulporganisaties.* De terminologie voor niet-gouvernementele hulporganisaties is verwarrend. In het algemeen vangt men onder de benaming NGO (niet-gouvernementele organisatie zonder winstoogmerk) een gevarieerde reeks instellingen²⁸ zoals NGO's in de westerse landen (die NGO's in ontwikkelingslanden financieren of die relaties onderhouden met NGO-koepels op internationaal of nationaal niveau), lokale vrijwilligersorganisaties die zelfstandig projecten uitvoeren in ontwikkelingslanden, beroepsinstellingen en vak- en standorganisaties die via 'twinning' advies- en financiële relaties onderhouden met zusterinstituten in ontwikkelingslanden, enz. Naast reguliere financiering van NGO's met OS-gelden (het medefinancieringsprogramma) en financiering op projectbasis via het sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling, vindt sinds enige tijd ook uitbesteding van de uitvoering van projecten in voorkomende gevallen aan NGO's plaats.

In concreto gaat het hier dan vooral om de stichting SNV²⁹ en om de vier al eerder vermelde organisaties uit de medefinanciering: CEBEMO, ICCO, NOVIB en HIVOS. In voorkomende gevallen besteedt het DGIS ook uit aan internationale NGO's (CARE, de Aga Khan Foundation).

Ook binnen de groep 'eigen-beheerprojecten' komen verschillende uitvoeringsmodaliteiten voor. In sommige gevallen gaat het om mengvormen waarbij de teamleider en enkele centrale leden van het uitvoerend team DGIS-deskundigen zijn en de andere teamleden afkomstig zijn van een commerciële of non-profitinstelling. De spiegelbeeldsituatie doet zich ook voor: teamleider en enkele teamleden zijn in dienst van commerciële of niet-commerciële uitvoerders, de rest van het team wordt door DGIS-deskundigen gevormd. In de meeste gevallen gaat het hier om overgangssituaties.³⁰

- f. Een eerste categorie betreft eigen-beheerprojecten waarbij de backstopping (advisering naar het team toe) via een service-contract is uitbesteed aan een commerciële of niet-commerciële instelling; gewoonlijk betreft het een organisatie in de sfeer van de (semi-)overheid of met een universitaire binding.
- g. Een tweede categorie betreft eigen beheer met 'interne backstopping'; in de praktijk komt dat neer op backstopping via korte missies, waaraan TA-

28. Fowler (1988: 5) maakt onderscheid tussen 'membershipsorganizations' (MO's), waarbij de leden hun eigen belangen nastreven, hun eigen organisatie besturen en zelf uitvoerend werken, en 'private sectororganizations' (PSO's), koepelorganisaties die de belangen van MO's bevorderen. Hij maakt een ander onderscheid tussen 'Noordelijke' NGO's en 'Zuidelijke' NGO's (hetzij MO's hetzij PSO's). Evenals dat in de commerciële private sector het geval is, hebben zich in het internationale NGO-verkeer talloze vormen van ad hoc of langere-termijn samenwerking gevormd.

29. Er bestaan sinds 1987 procedurele afspraken tussen het DGIS en het SNV over verantwoordelijkheden bij uitbestede (formeel bilaterale) projecten.

30. Tijdens onze veldstudies te Indonesië en te Kenya stootten we op situaties waarin, bij een nieuwe fase van voormalige 'eigen-beheerprojecten', het aan de oorspronkelijke DGIS-deskundigen werd overgelaten om een uitvoerende organisatie te zoeken om hen in dienst te nemen. Daarmee was het project uitbesteed.

functionarissen en externe deskundigen deelnemen. De externe deskundigen worden op ad hoc basis aangetrokken.

Dit levert de volgende typologie op voor selectie van uitvoeringsmodaliteiten voor de veldstudie:

- a. uitbesteding aan lokale uitvoerders;
- b. uitbesteding aan grote commerciële consultancy-bureaus;
- c. uitbesteding aan middelgrote en kleinere consultancy-bureaus;
- d. uitbesteding aan niet-commerciële instellingen;
- e. uitbesteding aan 'particuliere' hulporganisaties;
- f. eigen beheer met extern gecontracteerde backstopping;
- g. eigen beheer met interne backstopping.

De uitvoering en de begeleiding van projecten vergen aparte structuren. Projectbegeleiding geschiedt in beginsel door projectmedewerkers van het DGIS en de ambassades. Voor vaktechnische en beleidsmatige advisering over de projecten ten behoeve van het DGIS en de ambassades worden echter veel externe adviseurs ingeschakeld. De projectbegeleidingsstructuur is zeer verschillend georganiseerd. Traditiegewijs richtte elk landen- en regiobureau een eigen begeleidings-, advies- en monitoringstructuur in. Men kent daarbij individuele projectadviseurs, naast de organisatie van verschillende adviseurs in 'projectgroepen', 'begeleidingsgroepen' of 'sectorgroepen'. Eigen beheer en uitbesteding hebben ook met de aard van de advisering van doen: bij eigen-beheersituaties richten de begeleidingsgroepen hun aandacht zowel op de ondersteuning van veldteams (backstopping) als op supervisie ten behoeve van het DGIS en de ambassades (monitoring). Bij uitbestede projecten (waarbij de backstopping deel uitmaakt van het uitvoeringscontract) richt de projectadvisering zich alleen op monitoring. De hier besproken monitoringstructuren zijn vooral gericht op de landen- en regiobureaus in Den Haag. Complicerend in dit verband is dat de monitoringtaak zich, ten gevolge van het delegatiebeleid, in de richting van de ambassades verschuift; ook de ontwikkelingslanden zelf krijgen geleidelijk aan meer capaciteit voor eigen projectmonitoring. In hoofdstuk IV zullen we, bij de analyse van de rol van de ambassades, aan de hand van een aantal concrete monitoringvarianten ingaan op deze problematiek. De typologie van begeleidingsstructuren zoals die medio 1987 rond de regio- en landenbureaus op het DGIS aanwezig waren, is de volgende:³¹

- a. *Werken zonder adviesstructuur.* De situatie waarin een landenbureau zonder externe project-adviesstructuur werkt(e) is op het DGIS beperkt tot het Suriname-bureau in de periode van vóór 1982.³² De Nederlandse rol – door

31. Vooral de twee laatstgenoemde modaliteiten (vertrouwensconsultants en sectoradviesgroepen) ziet men bij toenemende uitbesteding aan betekenis winnen.

32. Situatie vóór het stopzetten van de hulp aan Suriname in 1982. In het jaar daarop verscheen een kritische analyse van de hulp aan dat land en de begeleiding daarvan in Den Haag, van de hand van de Algemene Rekenkamer (Verslag Algemene Rekenkamer 1982, Paragraaf 6. Opmerkingen inzake het beheer van openbare geldmiddelen bij de hulp aan Suriname, 1983).

het verdrag van 1975 toch al beperkt – bleef in het algemeen vrij marginaal en in feite beperkte de Nederlandse inbreng zich tot het verschaffen van geld. Nederland beschikte in die periode niet over adviserings-, monitoring- en evaluatie-instrumenten om projectvoorstellen te beoordelen of te volgen. De enige formele controle op de uitgaven werd via een accountantsverklaring verkregen.

- b. *Interne advisering door DST/TA en onafhankelijke monitoring- en evaluatiemissies.* Voor sommige landenprogramma's (Sri Lanka, Sahel-landen, Tanzania) is het gebruikelijk, voor appraisal en projectbegeleiding zwaar te steunen op de interne advisering van TA en op monitoring- en evaluatiemissies om de voortgang van de projectuitvoering te bewaken. De leden van de missies zijn onafhankelijke deskundigen, geselecteerd op hun persoonlijke kwaliteit, via contacten met DST/TA of voorgangers op landembureaus of collega-project-officers.
- c. *Projectadviesgroepen (voor monitoring en backstopping).* Bij een aantal landembureaus (Kenya, Zambia, Andes-landen en oorspronkelijk ook in de meeste Aziatische programmalanden) heeft men voor 'zware' projecten aparte projectadviesgroepen gecreëerd, bestaande uit adviseurs die zorg dragen voor appraisal, monitoring en evaluatie naar het DGIS toe en voor backstopping naar het veldteam toe. Het gaat hier meestal om eigen-beheerprojecten of eigen-beheerprojecten. De leden van de adviesgroepen zijn vaak afkomstig uit universitaire en semi-overheidsinstellingen of instituten voor internationaal onderwijs. Gewoonlijk bestaat er geen contractrelatie tussen de groepen en het DGIS. Sommige landembureaus hebben bezwaar tegen dergelijke groepen. De leden zouden te vrijblijvend opereren en niet goed op de hoogte zijn van de projectontwikkelingen. Ook voor de projecten in Peru en Colombia bestaan projectadviesgroepen. Het IAC of een andersoortige instelling verzorgt gewoonlijk het secretariaat. Hier blijkt de vermenging van backstopping en monitoring (loyaliteit naar het team versus loyaliteit naar het DGIS) soms bezwaarlijk te zijn. Daarnaast blijkt declinatie van dezelfde adviseurs aan evaluatiemissies en aan advisering/backstopping in sommige gevallen tot competentie-kwesties te leiden. In de meeste Aziatische landen worden projectadviesgroepen langzamerhand vervangen door sector- of klankbordgroepen. In enkele gevallen wordt gewerkt met lokale adviesgroepen.
- d. *Vertrouwensconsultants (via persoonlijke of institutionele service-contracten).* Op een aantal landembureaus heeft zich vooral ten behoeve van de uitbestede projecten het systeem van vertrouwensconsultants gevormd. In alle gevallen gaat het om service-contracten, met de persoon of de instelling afgesloten onder voorwaarde van uitsluiting van projectuitvoering en -acquisitie in het betreffende land. In principe fungeren vertrouwensconsultants als het oog en oor van de DGIS-projectofficier en de ambassade. Het accent ligt op monitoring, waaraan gewoonlijk wordt toegevoegd de appraisal over de voortgangsrapportage en – indien de adviseur in Nederland woonachtig is – een aantal korte

missies om ter plekke te evalueren en te monitoren. Meestal gebeurt dit in nauw overleg met de ambassade. Op de landenbureaus van Tanzania, Soedan, Bangladesh, Indonesië, Zambia en Kenya heeft men goede ervaringen met dergelijke constructies.

- e. *Sectoradviesgroepen*. Eveneens ten behoeve van de uitbestede projecten heeft zich op een aantal landenbureaus de formule van sectoradviesgroepen ontwikkeld. Deze adviesgroepen verlenen advies en ondersteuning op het gebied van appraisal, monitoring, evaluatie en rapportage voor een groep projecten in een bepaalde sector. Deze formule ontwikkelde zich op de volgende Aziatische landenbureaus: Pakistan, Noord-Jemen, Indonesië en India. Het gaat hier om een combinatie van permanente advies- en monitoringcapaciteit, gevoegd bij een stroomlijning van de terreinen waarop de Nederlandse hulp zich beweegt.

De leden van deze sectoradviesgroepen zijn op persoonlijke basis of via een service-contract met de instellingen waarbij ze in dienst zijn gerecruteerd, geven gevraagd en soms ongevraagd adviezen, lezen en commentariëren rapporten, en nemen periodiek deel aan missies om de projectvoortgang te beoordelen. Op het Indonesische landebureau – waar men daarnaast met verschillende individuele vertrouwensconsultants werkt voor de monitoring van omvangrijke projecten – werkt men thans met een zestal sectoradviseurs c.q. sectoradviesgroepen.

De sectoradviseurs zijn over het algemeen werkzaam bij universiteiten of instituten. Nog verdergaande rationalisering vond plaats in de programma's voor Noord-Jemen en Pakistan. In het eerste geval gaat het om twee sectoradviesgroepen, één voor water, de ander voor plattelandontwikkeling; in het tweede geval om twee groepen, voor plattelandontwikkeling respectievelijk industrie, die te zamen ongeveer 25 grote projecten monitoren. Een dergelijke adviesgroep is altijd multidisciplinair samengesteld, heeft een eigen voorzitter en secretariaat, kent verscheidene leden en vergadert gemiddeld één maal per drie maanden voltallig. De projectofficers van het DGIS zijn soms als waarnemer bij de vergaderingen aanwezig. Individuele leden leveren indien gewenst specifieke adviezen, onderhouden via het landebureau contacten met de teams en nemen periodiek aan monitoring- en evaluatiemissies deel. De adviesgroepen hebben vaak een eigen begroting voor vergaderingen en missies.

8. Projectoverzicht

Bijlage II geeft een dertiental tabellen met informatie over de bilaterale projecten met een inzet van uitgezonden deskundigen van 6 mensmaanden of meer per medio 1986. In de toelichting is de wijze waarop de cijfers zijn verkregen en de mate van betrouwbaarheid ervan aangegeven.

Uit het cijfermateriaal komt het volgende beeld naar voren. In 1986 waren 341 bilaterale projecten met een expertise-inzet van meer dan 6 mensmaanden in uitvoering, met een jaaromzet van plusminus f251 miljoen. Van deze projecten was 64% uitbesteed; hierin was 57% van het totaal aan mensmaanden ingezet. Plusminus twee derde van de uitbestede mensmaanden werd geleverd door commerciële bureaus en één derde door de niet-commerciële sector. Bijna de helft van de deskundigheid werd in dat jaar ingezet in vier programmalanden: Indonesië, Noord-Jemen, Kenya en Soedan. Ruim de helft van de deskundigen werkte in de sector landbouw/bosbouw/visserij en een kwart in projecten op het gebied van openbare werken. De helft van de deskundigen hield zich vooral bezig met begeleiding van uitvoering van lokale werken en 30% met kennisoverdracht. De meeste door Nederland gefinancierde projecten waren qua personeelsinzet klein: minder dan 20% bevatte teams met meer dan drie uitgezonden deskundigen. Uithesteding vond vooral plaats in de Aziatische programmalanden, met uitzondering van Sri Lanka. De Afrikaanse bilaterale projecten werden vooral in eigen beheer uitgevoerd; dit gold in mindere mate voor Egypte en met uitzondering van Soedan.

DGIS-deskundigen waren geconcentreerd in de sector landbouw/bosbouw/visserij. Dit gold ook voor deskundigen werkzaam in projecten die zijn uitbesteed aan universitaire instellingen. Commerciële consultants werkten ook in deze sector, maar waren daarnaast sterk in openbare werken vertegenwoordigd. Ruim één derde van de projecten in eigen beheer had kennisoverdracht als hoofdtak. Projecten uitbesteed aan commerciële consultants hadden in meerderheid vooral betrekking op uitvoering van lokale werken en slechts voor één vijfde op kennisoverdracht.

9. Voorbeelden van adviesstructuren

We besluiten dit hoofdstuk met een aantal voorbeelden van constructies ten behoeve van externe advisering. Vanwege het belang van de adviesstructuren op en rond het DGIS in dit onderzoek, geven we hier een zevental gevallen weer.

a. *Projectadviesgroep* (lokaal; opereert voor de gehele projectcyclus).

Kenya - National Youth Service project.

Het project omvat steun aan beroepstraining, managementverbetering en materiaalleveranties. Sinds 1984 kent het project een lokale stuurgroep, belast met coördinatie en voortgangscontrole. De stuurgroep heeft besluitvormende bevoegdheden en treedt tevens op als commissie voor aanbestedingen voor projectaankopen. In de commissie hebben zitting vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën (voorzitter), het 'Office of the President', de directie van de National Youth Service en de Nederlandse ambassade in Nairobi. De groep vergadert plusminus één keer per maand. Een Kenyaanse consultant verzorgt, betaald door het project, het secretariaat (4 dagen per maand).

- b. *Sectoradviesgroep* (Nederlands; opereert voor de gehele projectcyclus).
Noord-Jemen – Sectoradviesgroep landbouw en Sectoradviesgroep water (drinkwater en grondwateronderzoek).

De adviesgroep landbouw bestaat uit zeven Nederlandse deskundigen. Voorzitter en secretaris zijn medewerkers van het IAC. De watergroep bestaat uit vijf Nederlandse deskundigen. De voorzitter is hoogleraar in Delft. Het secretariaat berust bij het IAC. De twee groepen werken nauw samen en adviseren te zamen over plusminus tien projecten. Het advies kan betrekking hebben op alle fasen van de projectcyclus (identificatie, formulering, beoordeling, selectie van de uitvoerder, monitoring en evaluatie). Voor de advisering over selectie van uitvoerders en voor evaluatie worden ook wel andere deskundigen aangetrokken. Voor projecten in eigen beheer verzorgen de groepen ook vaktechnische ondersteuning. De groepen of enkele leden daarvan bezoeken de projecten plusminus één maal per twee jaar. De advisering richt zich vooral op het landbureau. De ambassade in Sana'a voert zelf projectmonitoring uit.

- c. *Sectoradviesgroep* (Nederlands; gericht op delen van de projectcyclus).

Indonesië – Drinkwater en sanitatie.

Het langlopende drinkwater- en sanitatieprogramma omvat ruim twintig projecten en subprogramma's, die in vele tientallen plaatsen, vooral dorpen en kleinere steden, worden uitgevoerd. De externe advisering van landbureaus en ambassade is, voor zover dit activiteiten betreft bestemd voor Nederlandse (co)financiering, als volgt opgezet:

- *Identificatie en formulering.* Een Nederlandse deskundige is geplaatst bij het Indonesische Ministerie van Publieke Werken en adviseert het ministerie en de Nederlandse ambassade onder meer bij planning, identificatie en formulering van projecten.
- *Beoordeling.* Het landbureau wordt geassisteerd door een groep adviseurs die over een eigen secretariaat beschikt.
- *Aanbesteding en monitoring van de uitvoering.* Voor deze fase in de projectcyclus wordt het RIVM ingeschakeld.
- *Evaluaties.* Sectoradviseurs en onafhankelijke buitenstaanders.

Voor de monitoringmissies van RIVM wordt de taakomschrijving opgesteld in overleg met de sectoradviseurs.

De deskundigen bij Publieke Werken in Indonesië ontwikkelen een systeem van eigen projectmonitoring van dit ministerie.

- d. *Groep van vertrouwensconsultants* (gericht op gehele projectcyclus).

India – Baggersector.

De groep bestaat uit commerciële consultants en een medewerker van Rijkswaterstaat (te zamen Troika genoemd). Het secretariaat van de Troika wordt gevoerd door één van de consultants, bijgestaan door een vierde partij, een managementconsultant. De Troika adviseert het landbureau bij alle fasen van de projectcyclus, met uitzondering van projectevaluatie, en kan niet zelf uitvoeren of acquisitie verrichten. In de gevallen waarin uitvoeringscontracten

door de Indiase overheid worden gesloten, adviseren leden van de Troika over de selectie van de uitvoerders. Het zwaartepunt van het werk van de adviesgroep ligt bij de monitoring van de projectuitvoering. De rapportage geschiedt in eerste instantie door het landenbureau. Na de voorziene plaatsing van een sectordeskundige voor watertransport op de ambassade, zal de projectmonitoring naar verwachting meer via de ambassade gaan verlopen. Nederland en India kennen een gemengde 'steering committee' voor de watersector, met als onderdeel hiervan een 'high-level monitoring committee for dredging'. In dit kader wordt de voortgang van het programma regelmatig besproken.

- e. *Gemengde adviesgroep* (vertegenwoordigers van het ontwikkelingsland in Nederland; advisering over sectorbeleid en de gehele projectcyclus).

Joint Egyptian/Netherlands panel for drainage.

Het panel doet in de eerste plaats aan algemene beleidsadvisering op het gebied van drainage ten behoeve van het Ministerie van Irrigatie in Egypte. Daarnaast adviseert het panel over projectzaken, indien het gaat over projecten waar Nederland financieel bij betrokken is. Dergelijke advisering betreft alle fasen van de projectcyclus.

Leden zijn functionarissen van Egyptische en Nederlandse instituten, universiteiten en adviesbureaus die op persoonlijke titel adviseren. Voorzitter is de Egyptische directeur van het Drainage Research Institute. Het secretariaat ligt bij één van de Nederlandse instituten. Vergaderingen vinden éénmaal per jaar afwisselend in Nederland en in Egypte plaats. De instituten/bureaus waarin de Nederlandse leden werkzaam zijn, voeren in een aantal gevallen de projecten ook uit.

- f. *Adviesgroep regionaal programma* (Nederlands, gericht op de gehele projectcyclus).

Zambia, Western Province.

Nederland is betrokken bij een twintigtal projecten in deze regio. Medio 1987 werkten hierin 36 Nederlanders. Het merendeel van de projecten ligt op landbouwgebied. Belangrijkste adviesinstantie voor het programma is het IAC. Daarbij kan voor nieuwe projectvoorstellen op landbouwgebied ad hoc de door het IAC-bestuur ingestelde Project Adviescommissie (PAC) worden ingeschakeld, die overigens ook voor advisering over nieuwe projectvoorstellen in andere landen en regio's kan optreden. Voor de dagelijkse begeleiding is een landbouwwerkgroep ingesteld waarvan het IAC het secretariaat voert. Voor de landbouwprojecten welke in eigen beheer worden uitgevoerd, verzorgt de landbouwwerkgroep ook de vaktechnische ondersteuning van de teams.

De enkele niet-landbouwprojecten (gezondheidszorg en infrastructuur) worden wel gevolgd door de IAC-groep, doch de vaktechnische begeleiding wordt verzorgd door andere Nederlandse instanties.

De groep adviseert over alle fasen van de projectcyclus. Voor technische en evaluatiemissies worden zoveel mogelijk niet-werkgroepleden ingeschakeld, om de onafhankelijke positie van de werkgroep te behouden.

- g. *Sectoradviesgroep* (niet-landgericht Nederlands, houdt zich bezig met gehele projectcyclus).

Steungroep bosbouw.

De groep beoogt het DGIS te ondersteunen bij identificatie, formulering, beoordeling en evaluatie van bosbouwprojecten. Daarnaast tracht men Nederlanders die werkzaam zijn in het veld technisch-inhoudelijk te ondersteunen. Drie instituties zijn in de groep vertegenwoordigd: Staatsbosbeheer (projectmonitoring), de Directie Ontwikkelingssamenwerking Landbouw (OSL) van het Ministerie van Landbouw (beleidsontwikkeling en -advisering) en het IAC (advisering over programma's en projecten naar de opdrachtgever toe). De centrale ingang is het IAC. Binnen het DGIS wordt contact onderhouden met DST/TA (voor technische advisering) en DST/PL-c (voor beleidsadvisering). Landenbureaus kunnen zelf bepalen of zij voor de programmalanden advies vragen van de steungroep.



III. De Nederlandse markt voor advisering en uitvoering

In het vorige hoofdstuk kwam het beleid van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking en de ambtelijke organisatie (DGIS) die dit beleid ten uitvoer brengt, ter sprake. We gaan in dit hoofdstuk in op de externe instellingen welke betrokken zijn bij de uitvoering en begeleiding van door OS-fondsen gefinancierde bilaterale activiteiten. Binnen de context van de ontwikkelingssamenwerking is het DGIS vragende partij op twee markten: de adviesmarkt (identificatie, formulering, beoordeling, begeleiding en evaluatie van projecten) en de uitvoeringsmarkt (expertise voor de uitvoering van projecten in hulpontvangende landen). Afhankelijk van de markt waarop externe organisaties zich als leveranciers van diensten bewegen, zullen deze door ons worden aangeduid als *adviseurs* en als *uitvoerders*.¹

Wij zullen in dit hoofdstuk een aantal kwantitatieve analyses presenteren: tijdreeksen over de jaren 1978–1986 die de evolutie van de uitvoering naar type uitvoerder in kaart zullen brengen, en een kwantitatief beeld van de uitvoeringspraktijk van de bilaterale projecten met een technische hulpcomponent. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een inventarisering van meningen en opvattingen van de belangrijkste categorieën uitvoerders en adviseurs. Zoals in het vorige hoofdstuk nodigden wij onze gesprekspartners uit tot het aanscherpen van criteria voor eigen beheer en uitbesteding; daarnaast inventariseerden we wensen en knelpunten ten aanzien van het DGIS-apparaat, voor zover die betrekking hebben op de uitvoering van OS-projecten, de begeleiding van OS-projecten en de terugkoppeling c.q. institutionele verwerking van de resultaten van OS-projecten naar ontwikkelingsbeleid. We specificeren een aantal termen en begrippen in een eerste paragraaf.

1. Begripsomschrijvingen

Eigen-beheerprojecten worden uitgevoerd door bilaterale deskundigen, die door APO worden gecontracteerd via meestal twee- of driejarige, verlengbare contracten. Die noemen wij de *bilaterale deskundigen* in engere zin. Daarnaast recruteert

1. Deze terminologie wordt hier uitsluitend gebruikt om de relatie tussen externe instelling en DGIS te verduidelijken. Het uitvoeringscontract met het DGIS zal over het algemeen bepalen dat de 'uitvoerder' als adviseur optreedt van het betrokken ontwikkelingsland bij de uitvoering van een bepaald project.

APO enige andere categorieën deskundigen. Hieronder vallen *suppletie-deskundigen*: deskundigen met een lokaal contract in een lijnfunctie bij een lokale instelling werkzaam, wier salaris en secundaire condities door APO worden 'gesuppleerd', zodanig aangevuld, dat ze op vergelijkbare arbeidsvoorwaarden werkzaam zijn als deskundigen die geheel onder DGIS-contract staan. Daarnaast kent APO een bilateraal assistent-deskundigenprogramma (BAD), een opleidingsprogramma van plusminus vijf jaar tot deskundige via deelname in lopende projecten, in eigen beheer of door derden uitgevoerd. Er bestaat een soortgelijk opleidingsprogramma voor multilaterale assistent-deskundigen (MAD); de uitgezonden en nemen in dat geval deel aan projecten uitgevoerd door multilaterale organisaties. Eigenbeheerdeskundigen waar APO bemoeienis mee heeft zijn dus nader te verdelen in vier categorieën: bilaterale deskundigen, suppletie-deskundigen, BAD's en MAD's. Bij een vergelijking van aantallen mensmaanden in eigen-beheerprojecten en in aan derden uitbestede projecten gaat het in dit hoofdstuk om de mensmaanden van de bilaterale deskundigen in engere zin.

Door derden uitgevoerde (of *uitbestede*) projecten zijn toegewezen na aanbesteding (via een 'short-list' procedure) of direct toegewezen aan een uitvoerende partij via een 'waiver'; in dat laatste geval gaat het om projecten waarbij door het departement om een bijzondere reden niet wordt aanbesteed. Bij uitbesteding gaat het altijd om contracten met een uitvoerende partij die een rechtspersoonlijkheid bezit: organisaties, instellingen, firma's; de contractduur hangt af van de lengte van het project of van de fase in het project. Als rekeneenheid wordt het aantal mensmaanden gebruikt; dit is te doen gebruikelijk bij consultancy-organisaties en bij andere donors.

2. Categorieën uitvoerders

In dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen zeven categorieën *uitvoerders*:

- a. *Particuliere OS-instellingen*. Dit zijn organisaties die via eigen fondsen (meestal in aanzienlijke mate of volledig door de overheid ter beschikking gesteld) opereren en hierbij een eigen beleidsruimte hebben. Daarnaast voeren ze – op verzoek van het DGIS – in sommige gevallen ook bilaterale projecten uit. In dat laatste geval spreken we van uitbesteding aan deze particuliere instellingen. Het gaat in concreto om ten eerste de SNV – die via een eigen veldstructuur en operationeel volledig zelfstandig in een aantal landen ontwikkelingswerkers inzet en daarnaast in die landen en voorzover sporend met het SNV-beleid soms ook bilaterale projecten in uitvoering neemt; en ten tweede de vier in het GOM samenwerkende medefinancieringsorganisaties CEBEMO, ICCO, NOVIB en HIVOS, particuliere donors die deels met eigen, deels met overheidsfondsen als financiers van NGO's in een groot aantal ontwikkelingslanden optreden. Wanneer ze zelf deskundigen uitzenden putten deze organisaties

voor medefinanciering over het algemeen niet uit bilaterale fondsen maar uit het zogeheten PSO-suppletieprogramma.²

- b. *Universiteiten en para-universitaire instellingen.* Het gaat om het geheel van particuliere en rijksuniversiteiten, alsmede om de technische universiteiten en de landbouwuniversiteit. Doorgaans is de contractpartij het College van Bestuur, vertegenwoordigd door het Bureau Buitenland, een faculteit of een individuele vakgroep binnen een universiteit. Ook interuniversitaire instituten zoals het Afrika Studie-Centrum en het NIDI worden tot de universitaire instellingen gerekend. In toenemende mate organiseren zij para-universitaire bureaus die operationeel en juridisch los staan van de universiteiten maar – via dubbelaanstellingen, speciale leerstoelen, participatie in eerste en derde geldstroom of anderszins – een nauwe personele band met de universiteiten onderhouden en in voorkomende gevallen van de universitaire expertise gebruik maken. Tot de para-universitaire instituten en bureaus rekenen wij instellingen zoals het NEI, het IVO, het ISMOG, de Wageningse instituten, LIDESCO, VENA, en ook de stichting TOOL.

De universiteiten stellen expertise overigens ook beschikbaar in het kader van de universitaire samenwerking, welke door de NUFFIC wordt gecoördineerd. Omdat de NUFFIC geen bilaterale projecten uitvoert, is ze in de tabellen in dit rapport niet opgenomen. In DAC-rapporten worden de via de NUFFIC uitbestede mensmaanden echter wel opgenomen. In voorkomende gevallen brachten we het NUFFIC-aandeel in mindering op het totaal aantal uitbestede mensmaanden.

- c. *IO-instituten.* Dit zijn instellingen die lastens het hulpplafond worden gefinancierd of subsidies ontvangen voor het organiseren van onderwijs in Nederland aan personen uit ontwikkelingslanden. Het gaat om instellingen als het ISS, het ITC, het IHE, de RVB, de IULA, het ILRI, het IHS/BIE, het Barneveld College, de Landbouwschool Deventer, de PTT-TC, en Radio Nederland/Hilversum. Ook het IAC en het KIT kunnen voor een deel van hun activiteiten tot deze instellingen worden gerekend.

Deze instellingen zijn voorts betrokken bij de opzet en ondersteuning van onderwijsinstellingen in ontwikkelingslanden. Daarnaast worden zij in voorkomende gevallen betrokken bij uitvoering of advisering van bilaterale projecten. In de tabellen zijn deze beide soorten expertise-leverantie opgenomen.

- d. *De overheid.* Hiertoe rekenen wij de nationale overheid, de lagere overheden, de semi-overheid en rijksdiensten. Ook TNO, Rijkswaterstaat, de NS, Logion, van Gend & Loos en de ziekenfondsen rekenen wij daartoe.
- e. *Grote OS-consultants.* Dat zijn raadgevend ingenieursbureaus of andere consultancy-organisaties die als regel per jaar meer dan honderd mensmaanden

2. *Personele Samenwerking Ontwikkelingssamenwerking*, gericht op uitzending van ontwikkelingswerkers op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs en agrarische ontwikkeling. In 1987 financierde dit programma plusminus 500 personen. In enkele gevallen voeren zij echter – evenals andere NGO's, zoals bijvoorbeeld CARE – ook bilaterale projecten uit.

omzetten³ via met het DGIS afgesloten contracten. In concreto gaat het om de volgende organisaties: DHV, Euroconsult, HVA, BMB, HasKoning, IWACO en DEMAS, alsmede de koepelorganisatie NEDECO.

- f. *Middelgrote OS-consultants (en bedrijfsleven)*. Dat zijn consultancy-organisaties die als regel per jaar tussen 24 en 99 DGIS-mensmaanden omzetten; de minimumgrens is dus twee mensjaar. Voorbeelden zijn ADUCO, CMDP, maar ook Twijnstra & Gudde en Grabowski en Poort, grote Nederlandse raadgevend ingenieursbureaus maar met een relatief bescheiden (via DGIS-contracten opererende) 'OS-pool'. Ook (grote) bedrijven zoals KLM, Fokker, DAF en Volker Stevin, die als regel jaarlijks tussen de 24 en 99 OS-mensmaanden omzetten, rekenen we tot deze categorie.
- g. *Kleinere OS-consultants (en bedrijfsleven)*. Dat zijn consultancy-organisaties die als regel minder dan 24 OS-mensmaanden (twee OS-mensjaar) per jaar via DGIS-contracten omzetten. Voorbeelden zijn consultancy-organisaties zoals ETC, CDP, Matrix en Development Perspectives. Ook (grote) bedrijven die als regel jaarlijks tot aan deze bovengrens OS-mensmaanden leveren, rekenen we hiertoe. Een voorbeeld is de Gasunie. Onder dezelfde categorie vallen ook de vele advies- en ingenieursbureaus die incidenteel door het DGIS worden gecontracteerd.

In dit rapport benoemen wij de verschillende categorieën uitvoerders bij voorkeur afzonderlijk. Indien wij samenvoegen, doen we dit door samentrekking van de categorieën a t/m d tot de *niet-commerciële sector* en de resterende categorieën e t/m g tot de *commerciële sector*. De commerciële en de niet-commerciële sector te zamen vormen de groep uitvoerders aan wie het DGIS projecten uitbesteedt, c.q. de groep adviseurs waaraan het DGIS advies vraagt.

3. Evolutie van eigen beheer en uitbesteding

Over de veranderingen in omvang van eigen beheer en uitbesteding in de bilaterale ontwikkelingshulp waren tot op heden slechts globale schattingen bekend.⁴ De enige kwantitatieve analyse die voorhanden is, is een studie van Van der Spek (1983a, 1983b). Deze studie bevat cijfers voor de jaren 1979-1982; uitbesteding

3. Het gaat hier om een operationele definitie, waarbij wij als criterium gebruiken de hoeveelheid mensmaanden, via DGIS-contracten verkregen. De benamingen 'groot', 'middelgroot' en 'klein' zijn strikt aan OS-mensmaanden gerelateerd en zijn op zich niet indicatief voor de hoeveelheid stafplaatsen of de bedrijfsomzet.
4. Kruijt en Vellinga (1983: hst. II) geven een indicatieve schets in hun analyse van de ontwikkelingen ten departemente; zij besteden aandacht aan zowel de groei van de advies- als die van de uitvoeringsstructuur, maar beschikken slechts over zeer geaggregeerd materiaal; Diepeveen (1987) doet eveneens een poging, maar beschikt evenmin over gedetailleerd basismateriaal. Berman (1986) neigt ertoe, de toename van de uitbesteding vooral te zoeken in de richting van de grote OS-consultancy, die zich via een krachtige lobby een institutionele plaats in de ontwikkelingssamenwerking zou hebben verworven.

van advies- en uitvoeringswerkzaamheden vormt echter slechts een deel van het onderzoeksterrein, dat in principe alle werkgelegenheid ten gevolge van diensten aan het DGIS omvat.

De cijfers gepresenteerd in bijlage II geven een momentopname. Om een kwantitatief beeld te krijgen van de evolutie van het uitvoeringsbeleid, d.w.z. de veranderingen ten gunste van in eigen beheer uitgevoerde of aan derden uitbestede projecten, hebben wij gebruik gemaakt van het aantal mensmaanden zoals dat jaarlijks door de individuele uitvoerders wordt opgegeven aan DGIS/AFO ten behoeve van de DAC-statistieken. De gegevens sporen niet op alle punten met die van bijlage II. Zij worden hier alleen gepresenteerd om de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar te illustreren. We konden beschikken over de bestanden 1978-1986. Teleenheid daarbij is een 'mensmaand'. De hierna gepresenteerde analyse berust op tellingen van mensmaanden. Daarbij nopen drie overwegingen ons tot voorzichtigheid.

In de eerste plaats registreert AFO alle expertise-mensmaanden zonder onderscheid te maken naar korte missies of lange uitzendingen. De hier gepresenteerde data refereren, met andere woorden, aan advies-, evaluatie- en uitvoeringscontracten te zamen, en bevatten dus een *overschatting* van de hoeveelheid mensmaanden ten behoeve van projectuitvoering.⁵ De tabellen in bijlage II geven dan ook lagere cijfers.

In de tweede plaats zijn in de hier gebruikte data niet verdisconteerd de mensmaanden besteed aan 'niet-gecontracteerde' advisering; het betreft hier activiteiten die plaatsvinden in het kader van de toerekening van OS-gelden via begrotingen van andere ministeries (het IAC en het ILRI bijvoorbeeld via de begroting van Landbouw en Visscrij, het IRC via die van het VROM, enz.). In totaal gaat het om een omvangrijk bedrag⁶ dat ten goede komt aan onderzoek, advisering, evaluatie en dergelijke; de hier gepresenteerde gegevens bevatten dus een *onderschatting* van de hoeveelheid mensmaanden ten behoeve van de projectbegeleiding.

In de derde plaats bevatten de door DGIS/AFO gerubriceerde gegevens een *onderschatting* van het totaal aantal mensmaanden. Tijdens de rubricering van de gegevens bleek namelijk dat sommige grote OS-consultants (met name DHV, HVA, IWACO en Euroconsult) niet altijd in de jaaroverzichten stonden vermeld. Aangezien deze bedrijven elk voor zich een aanzienlijk percentage van het totaal aantal 'uitbestede mensmaanden' vertegenwoordigen, beïnvloedt de afwezigheid van één of twee hunner in een bepaald jaar merkbaar de totale som van mensmaanden - en daarmee de percentages voor de verschillende categorieën. Een

5. In de tabellen 2, 3 en 4 zullen wij deze mensmaanden als 'ten behoeve van projectuitvoering' interpreteren.

6. De subsidies aan de Nederlandse IO-instellingen, de additionele subsidiëring voor herhuisvesting van het KIT, die voor het Afrika Studie-Centrum, voor de NUFFIC en voor de landbouwstudiecentra, gefinancierd via de begroting van L&V, maar toegerekend aan het OS-plafond, bedragen circa 100 miljoen gulden in 1988.

systematische afwezigheid van de grote consultants is echter niet opgetreden; wij zijn geneigd de schommelingen die daarmee optreden als 'toevalsextra's' uit te leggen. Om deze laatste onderschatting – en de doorwerking op de tendenties over 1978–1986 – te ondervangen, hebben we van 50 DGIS-contractanten met in ordinale orde het grootste aantal mensmaanden in de betreffende periode, het gemiddeld aantal mensmaanden berekend dat jaarlijks via DGIS-contracten werd verkregen. Ten slotte zij nog vermeld dat de NUFFIC, met een gemiddeld aantal mensmaanden van 751 en 8 vermeldingen, niet in onze beschouwingen is opgenomen; hetzelfde geldt voor CEBEMO, met een gemiddeld aantal mensmaanden van 232 (uit het PSO-suppletieprogramma afkomstig). De rapportage van de IO-instituten heeft zowel betrekking op projecten voor internationaal onderwijs als op, voor het onderhavige onderzoek relevante, bilaterale projecten; hoe deze verdeling ligt is niet bekend. De eerste 25 contractpartijen zijn in de verschillende jaren steeds 'goed' voor 65–80% van de jaarlijks totaal gecontracteerde mensmaanden. We hebben daarom besloten de oorspronkelijke gegevens in bewerkte vorm te analyseren. De tabellen 1 t/m 4 van dit rapport beogen totaal-cijfers te geven. Ze zijn eerst uit de gedesaggregeerde gegevens samengesteld. Vervolgens zijn ze gecorrigeerd waar in de oorspronkelijke bestanden de gegevens voor bepaalde jaren voor de eerste 25 uitvoerders ontbreken. Voor de ontbrekende jaren is hun gemiddelde genomen. Wij konden verifiëren dat deze 25 uitvoerders al lange tijd systematisch betrokken zijn bij de uitvoering van OS-projecten. Het is dus waarschijnlijk, dat zij ook in de jaren waarin zij niet rapporteerden mensmaanden leverden.

Met de aldus gecorrigeerde cijfers hebben we de tabellen 1, 2, 3 en 4 geanalyseerd. Wij willen allereerst vaststellen hoe de verhouding 'eigen beheer' en 'uitbested' zich heeft ontwikkeld over de periode 1979–1986. In tabel 1 worden de mensmaanden 'eigen beheer' en 'uitbested' met elkaar vergeleken, eerst in absolute aantallen, dan in percentages. Voor mensmaanden 'eigen beheer' konden we slechts voor de periode 1983–1986 beschikken over exacte cijfers; voor de jaren 1979–1982 hebben we gerede schattingen⁷ gebruikt (de cijfers voor het jaar 1978 zijn niet meer beschikbaar).

Uit tabel 1 blijkt dat het totaal aantal ingezette mensmaanden deskundigen (eigen beheer, exclusief lokale expertise) geleidelijk afneemt, van ongeveer 9000 rond 1979 tot ongeveer 7600 in 1986. Daarnaast blijkt dat de uitbesteding (in termen van gecontracteerde mensmaanden) zich langzaam maar zeker heeft doorgezet. Vóór 1980 bleek de bijdrage van 'eigen beheer' groter; de omslag vond

7. Als volgt verkregen: de cijfers van DGIS/APO zijn voor 1983–1986 uitgesplitst voor mensmaanden bilaterale suppletie, BAD en MAD. Voor de jaren 1979–1982 is alleen het totaal beschikbaar. De verhouding 'bilateraal' op het totaal 1983–1986 is bijna constant 0,49:1,00. Door een percentage van 49 aan te houden hebben we de bilaterale mensmaanden voor de jaren 1979–1982 geschat. Deze schatting is, gezien de dalende tendens in het jaarlijkse 'bilaterale mensmaanden'-bestand, conservatief.

plaats tussen 1980 en 1981. Het percentage mensmaanden dat voor rekening komt van de uitbestede projecten is in 1986 gegroeid tot 61.

Tabel 1

*Aantal mensmaanden bilaterale deskundigen in eigen-beheerprojecten en uitbestede projecten (absoluut en in percentages)**

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Eigen beheer	4.829	4.833	4.480	3.885	3.757	3.728	3.324	2.972
Uitbestede	4.007	4.434	4.602	4.409	4.585	4.422	4.567	4.657
Totaal absoluut	8.836	9.267	9.082	8.294	8.342	8.150	7.891	7.629
Eigen beheer	55	52	49	47	45	46	42	39
Uitbestede	45	48	51	53	55	54	58	61
Totaal %	100	100	100	100	100	100	100	100

* Gecorrigeerd voor de eerste 25 uitvoerders.

Bron: Eigen-beheerprojecten: DGIS/AFO; uitbestede projecten: DGIS/AFO.

Vervolgens hebben we ons de vraag gesteld hoe zich binnen de groep uitvoerders van uitbestede projecten de verhouding tussen de commerciële en de niet-commerciële sector heeft ontwikkeld. In tabel 2 hebben we de gegevens voor de jaren 1978-1986 geordend.

Tabel 2

*Verhouding tussen commerciële en niet-commerciële sector bij uitvoerders van uitbestede projecten, 1978-1986 (% mensmaanden)**

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Niet-commerciële**	42	38	37	39	41	31	34	45	42
Commerciële	58	62	63	61	59	69	65	54	54
Onbekend	-	-	-	-	-	-	1	1	4
Totaal %	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Totaal mensmaanden	3610	4007	4434	4602	4409	4585	4422	4567	4657

* Gecorrigeerd voor de eerste 25 uitvoerders.

**Bijlage II geeft hier 29% niet-commerciële en 71% commerciële voor 1986. Dit lijkt een correcter cijfer aangezien AFO-cijfers ook uitkeringen in het kader van universitaire samenwerking en internationaal onderwijs omvatten.

Bron: DGIS/AFO.

De conclusies die we naar aanleiding van tabel 2 trekken, zijn de volgende: het aandeel van de niet-commerciële uitbesteding schommelt tussen de 31% en 45%.

Tussen 1978 en 1986 deed zich aanvankelijk een groei voor van het relatieve aandeel van de commerciële sector. In de jaren 1980–1982 nam dat aandeel licht af, maar in 1983 nam de commerciële sector bijna 70% van het aantal uitbestede OS-mensmaanden voor zijn rekening. Daarna steeg het relatieve aandeel van de niet-commerciële sector. In 1986 was de verhouding tussen commerciële en niet-commerciële sector nagenoeg gelijk aan die in 1978.⁸ Men ziet dus een aanvankelijke toename in het percentage mensmaanden van de commerciële sector, die gevolgd wordt door een daling sinds 1984.

Tabel 3

*Verhouding tussen verschillende categorieën uitvoerders van uitbestede projecten, 1978–1986 (% mensmaanden)**

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	gemiddeld over 78/86
Particuliere OS-inst. (Para-)universitair	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
IO-instituten	16	17	15	17	17	14	12	14	16	16
(Semi-)overheid	13	8	11	12	12	10	13	14	11	11
	13	12	12	10	12	7	9	16	15	12
Grote OS-consultants	51	55	47	46	49	52	50	41	40	47
Middelgrote OS-cons.	7	7	14	13	8	12	11	10	10	10
Kleinere OS-cons.	–	1	1	2	2	5	4	4	4	3
Onbekend	–	–	–	–	–	–	1	1	4	1
Totaal %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Totaal mens- maanden	3610	4007	4433	4602	4409	4585	4421	4566	4656	4365

* Gecorrigeerd voor de eerste 25 uitvoerders.
Bron: DGIS/AFO.

In tabel 3 hebben we een meer gedetailleerde percentuele verdeling in mensmaanden opgesteld. We formuleren de volgende tendenties:

1. Het aandeel van de grote OS-consultants in de uitbesteding schommelde tussen 1978 en 1984 rond de 50% (in 1979 namen de grote OS-consultants zelfs 55% voor hun rekening). Daarna daalde hun aandeel tot ongeveer 40%.
2. Hun verlies wordt gedeeltelijk gecompenseerd door een vergroot aandeel van de middelgrote en de kleinere consultancy. Het aandeel van de middelgrote consultants groeide van 1978 tot 1980 aanzienlijk; hun bijdrage werd daarop iets geringer om te stabiliseren op ongeveer 10% van het totaal. Het aandeel van de kleine consultancy nam geleidelijk toe tot 4%.

8. Het percentage 'onbekend' van 4% komt bijna zeker voor rekening van de commerciële sector (grote OS-consultancy).

3. Het aandeel van de universitaire en de IO-instituten schommelde rond de 16% c.q. 11% zonder scherpe pieken of dalen. Het aandeel van de IO-instituten is overigens geflatteerd, aangezien dit ook expertise voor projecten in het kader van het internationaal onderwijsprogramma omvat. Het aandeel van de (semi-) overheid nam continu licht af tussen 1978 en 1984, om daarop weer te stijgen tot ongeveer 15%, iets boven het niveau van 1978.

In tabel 4 hebben we de absolute aantallen opdrachtnemers per categorie vermeld, om een interpretatie van de hierboven beschreven tendenties te kunnen ondersteunen. In het algemeen is duidelijk waarneembaar dat het aantal opdrachtnemers toeneemt: van 35 in 1978 tot 142 in 1986. In totaal is het aantal verschillende ooit gecontracteerde organisaties over de periode 1978-1986 veel aanzienlijker: 263 identificeerbare en 27 niet meer identificeerbare instellingen en organisaties. De toename in de niet-commerciële sector trad met name op bij de universitaire instellingen; in aanzienlijke mate is dit te verklaren door het feit dat universiteiten en faculteiten naast hun 'reguliere' onderwijs- en onderzoekscapaciteit organisaties stichtten ten behoeve van contractresearch (de zogeheten para-universitaire instituten). Zoals bleek uit de gegevens van tabel 3 bleef het aandeel in mensmaanden van de universitaire instellingen ruwweg gelijk. Naast groei bij het aantal universitaire instellingen valt groei te bespeuren bij het aantal overheidsinstellingen dat bij de ontwikkelingssamenwerking werd betrokken.

Tabel 4

*Aantallen opdrachtnemers per onderscheiden categorie, 1978-1986**

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Particuliere OS-instellingen	-	-	-	-	-	-	1	-	1
(Para-)universitair	6	9	8	9	12	19	17	16	21
IO-instituten	3	7	9	8	8	10	10	8	10
(Semi-)overheid	6	9	8	6	9	10	9	15	15
Grote OS-consultants	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Middelgrote OS-consultants	8	11	17	14	10	16	15	12	13
Kleinere OS-consultants	5	15	15	14	23	43	54	48	46
Onbekend	-	-	1	1	1	-	4	10	20
Totaal instellingen	35	58	65	59	70	105	123	123	142

* Gecorrigeerd voor de eerste 25 uitvoerders.

Bron: DGIS/AFO.

De grootste numerieke toename neemt men echter waar in de commerciële sector. Het aantal grote OS-consultants bleef constant, maar het aantal middelgrote en vooral kleine OS-consultants groeide. De meest aanzienlijke groei trad op bij deze laatste categorie: van 5 in 1978 tot ongeveer 50 in de periode 1984/1986.

4. Kosten van eigen beheer en uitbesteding

Tabel 1 van bijlage II geeft informatie over het aandeel van de diverse categorieën uitvoerders in termen van mensmaanden. Door vermenigvuldiging van de aantallen mensmaanden met het gemiddeld gehanteerde maandtarief kan een globale schatting worden gegeven van de personeelskosten, en kan worden nagegaan welke verschillen optreden als meer of minder wordt uitbesteed.

Deze benadering beperkt zich tot de personeelskosten welke rechtstreeks ten laste van de projectbegroting komen. Allerlei andere kosten blijven uiteraard op deze wijze onzichtbaar, zoals bijvoorbeeld de apparaatskosten van het DGIS en de ambassades. Een toerekening van deze kosten vergt meer onderzoek, onder meer omdat dan bepaald zou moeten worden welk tijdsbeslag de onderhavige projectengroep (bilaterale projecten met een technische hulpcomponent) legt op het totale werkpakket van het DGIS en de ambassades en welke verschillen in werklust optreden bij meer of minder uitbesteding. Ook is in deze benadering geen rekening gehouden met het verschil in kosten van de wachtgeldregeling voor teruggekeerde DGIS-deskundigen en mogelijke uitkeringen voor teruggekeerde consultants, en evenmin met mogelijke verschillen in kosten vanwege aparte technische backstoppingsregelingen in geval van eigen beheer.

Bij de berekening is gebruik gemaakt van gemiddelde kosten per mensjaar deskundige voor verschillende categorieën mannelijke deskundigen, zoals deze globaal golden bij een basissalaris van f 5000,- per maand en een gezinssamenstelling van man, vrouw en twee kinderen. Bij deze bedragen is rekening gehouden met salaris, sociale lasten, overhead (in geval van uitbesteding) en alle bijkomende uitzend- en verblijfkosten. Per 1 januari 1987 bedroegen de gemiddelde jaarkosten in een dergelijke situatie voor een DGIS-deskundige f 180.000,- en in geval van uitbesteding f 187.600,-, f 224.200,- en f 238.500,- voor personeel in dienst van respectievelijk de overheid, kleine en grote commerciële consultantsbureaus.

Voor de mensmaanden via particuliere organisaties is het 'eigen beheer'-tarief toegepast. Voor buitenlandse deskundigen werkzaam bij lokale consultants is het gemiddelde tarief voor kleine commerciële bureaus gevolgd. Er is voorts van uitgegaan dat 40% van de mensmaanden geleverd door (para-)universitaire instellingen, IO-instituten en semi-overheden op consultantstarief wordt afgerekend; dit is overeenkomstig het gemiddelde voor de afgelopen tien jaar. Voor de overige 60% is het overheidstarief gehanteerd.

Op basis van deze globale cijfers kan de volgende kostenopstelling worden gemaakt:⁹

9. Wij gebruikten de volgende samenvoegingen en vereenvoudigingen: eigen beheer: gemiddeld tarief DGIS-deskundigen; niet-commercieel: gemiddeld tarief overheid; grote OS-consultancy en onbekend: gemiddeld tarief groot commercieel bureau; middelgrote en kleine OS-consultancy: gemiddeld tarief klein commercieel bureau.

*Personeelskosten naar mate van uitbesteding (× 1000 gld)
op basis van gemiddelde tarieven 1986*

	<i>f (× 1000)</i>	<i>Verschil met 1.</i>
1. Ingezette mensmaanden volgens feitelijke procentuele verdeling over categorieën uitvoerders in 1986 (cf. tabel 1 van bijlage II dus 43% eigen beheer en 57% uitbesteed) ⁹	92.960	--
2. Indien alles in eigen beheer zou zijn uitgevoerd	81.680	- 11.280
3. Indien alles zou worden uitbesteed aan grote commerciële consultants	108.360	+ 15.400
4. Indien alles zou worden uitbesteed volgens de in 1986 bestaande verdeling over categorieën partijen waaraan wordt uitbesteed	101.490	+ 8.530
5. Indien 20% in eigen beheer en 80% uitbesteed volgens de in 1986 bestaande verdeling over categorieën partijen waaraan wordt uitbesteed	97.525	+ 4.570

Een verdere verschuiving naar vergrote uitbesteding (80%) of een terugkeer naar de verdeling eigen beheer/uitbesteding zoals deze ongeveer 12 jaar geleden bestond (60% eigen beheer en 40% uitbesteed) betekent dus een direct kostenverschil van ruim *f* 4,5 miljoen per jaar.

Een grote kostenvermindering kan bereikt worden bij meer inschakeling van lokale deskundigheid. In het evaluatierapport van de Noordse landen (The Effectiveness of Technical Assistance Personnel – March 1988) over hun technische hulpprogramma in Zambia, Kenya en Tanzania wordt geschat dat voor deze drie landen de gemiddelde kosten voor een lokale deskundige, afhankelijk van opleiding, werkkring en ervaring, tussen de 4% en 25% van die voor een buitenlandse deskundige bedragen. Indien 25% van het huidige uitgezonden deskundigenbestand zou worden vervangen door lokale deskundigen, zou dit bij toepassing van deze percentages een besparing betekenen welke ligt tussen de *f* 17 miljoen en *f* 22 miljoen.

De Nederlandse kostenverhouding lijkt overigens sterk op het gemiddelde voor de Noordse landen, zoals berekend in het rapport 'The Effectiveness of Technical Assistance Personnel':

Gemiddelde kosten per jaar in gld	Noordse landen (1987)	Nederland (1986)
Eigen-beheerdeskundige	195.000*	180.000
Consultant	270.000**	238.500***
Kostenverhouding	1,38	1,33

* Inclusief kosten voor recrutering en voorbereidingscursus

** Gemiddeld DANIDA-tarief voor alle categorieën uitvoerders

*** Grote consultants

Waarschijnlijk worden uitbestede projecten ook duurder vanwege het voorkomen van ondersteunende korte missies, veelvuldiger dan bij projecten in eigen beheer. Tevens is het mogelijk dat bij gelijke expertise in uitbestede situaties een hoger salaris wordt betaald voor senior-deskundigen. Dit aspect is niet systematisch onderzocht.

5. Structuur van advies en uitvoering rond het DGIS

Het DGIS zelf is een vragende partij op twee markten: die voor uitvoering en die voor advisering. De verschillende categorieën instellingen en organisaties in de commerciële en niet-commerciële sector bewegen zich in het algemeen als diensten-aanbiedende partij op beide markten, maar in verschillende mate en in verschillende intensiteit. De grote OS-consultants zijn sterk in uitvoering geïnteresseerd. Men heeft voldoende staf voorhanden, in eigen dienst, op contractbasis, of op wachtlijsten. Lange-termijnuitzendingen betekenen een omzet in mensmaanden, en met name projectuitvoering levert langdurige mensmaandleveranties aan het DGIS op. Aan de andere kant van het spectrum staat het Internationaal Agrarisch Centrum (IAC), een organisatie die zich strikt als adviseur opstelt en derhalve principieel uitvoeringscontracten afwijst. De andere organisaties en instellingen bevinden zich op een continuüm tussen beide polen.

Hieronder beschrijven wij in globale termen de structuur van deze advies- en uitvoeringswereld. Deze beschrijving is mede gebaseerd op langdurige interviews die wij met in totaal 26 koepel- en andere organisaties hebben gevoerd, en de door hen verschaft documentatie.¹⁰ Ter sprake kwamen onder meer de formele structuur en rechtspersoonlijkheid, de voorhanden expertise en kwaliteitsbewaking, opdrachtgevers en opdrachtenbestand, en het netwerk van contacten met andere organisaties. Enkele globale bevindingen presenteren wij hieronder.

5.1. *De onderlinge organisatie*

In de niet-commerciële sector bestaan een aantal werkverbanden, die in sommige gevallen het karakter van koepelorganisaties aannemen. De vier particuliere OS-donors zijn verenigd in het Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering (GOM) en onderhouden op dit niveau contacten met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, DGIS-directoraten en parlementariërs. In de besturen van CEBEMO, ICCO, NOVIB en HIVOS zijn de grote politieke partijen breed vertegenwoordigd. De SNV-staf ressorteert onder het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het bestuur bestaat uit twee DGIS-ambtenaren, vier door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking benoemde personen en vier personen met een partijpolitieke binding. Het GOM en de SNV worden geheel of in zeer aanzienlijke mate

10. We verwerkten tevens gegevens uit Diepenveen (1987; 1988) en Zijlstra (1986).

door OS-fondsen gefinancierd. Universiteiten werken samen in de Vereniging voor Samenwerking van Nederlandse Universiteiten; de instellingen van hoger beroepsonderwijs hebben de HBO-raad gevormd. Beide organisaties behartigen de belangen voor hun leden, onder meer op OS-gebied. De IO-instituten zijn verenigd in de Federatie van Internationaal Onderwijs Instellingen in Nederland (FION).

Voor zover het samenwerking met universiteiten in ontwikkelingslanden betreft, coördineert men via de NUFFIC. In het bestuur van de NUFFIC zijn universiteitsrectoren en andere bestuursleden vertegenwoordigd. Universitaire instellingen waren traditiegewijs leveranciers van eigen-beheerdeskundigen (via de regeling 'verlof buiten bezwaar') en projectadviseurs (op contractbasis of op persoonlijke titel). Parallel met het voortschrijdend uitbestedingsbeleid op het DGIS en meer in het algemeen onder druk van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen in de richting van vergroting van de zogeheten 'derde geldstroom' ziet men binnen universitaire instellingen de tendens naar uitbouw van para-universitaire instellingen voor consultancy en advisering, soms op faculteitsniveau, soms op vakgroepsniveau.

Groeperingen als DOS (het bureau buitenland van de VUA), LIDESCO en VENA (sociale faculteit RUL), het IVO (economische faculteit KUB), het ISMOG (economische faculteit UVA) maar ook instellingen als PARDEC, een commerciële consultant in personeelunie met een Wageningse vakgroep, en het NEI (een commerciële consultant, maar via dubbelbenoemingen in liaison met de economische faculteit van de EUR) zijn voorbeelden van dit verschijnsel. Alleen het NEI is in een koepelorganisatie van commerciële consultants opgenomen; de meeste andere para-universitaire consultancy-instellingen zijn niet georganiseerd. Een zelfde tendens in de richting van aparte organisaties of divisies voor OS-consultancy valt waar te nemen bij de IO-instituten, instellingen overigens die reeds in aanzienlijke mate via OS-fondsen worden gesubsidieerd. Zo zette het ISS een aparte consultancy-constructie op (ISSAS) en werden bij het KIT de secties 'rural development' en 'tropical hygiëne' gevormd voor consultancy-opdrachten (deze secties ontvangen weinig of geen 'directe' OS-subsidie); ook bij het ILRI (door OS-fondsen via de begroting van L&V gefinancierd) streeft men ernaar 10-20% van de begroting via consultancy-opdrachten te verwerven. Deze aparte instellingen of secties opereren autonoom maar kunnen in voorkomende gevallen een beroep doen op een veel groter arsenaal deskundigen bij de moederorganisatie (ISS) of bij universiteiten waarmee ze een band onderhouden (LUW of EUR). De para-universitaire consultants zijn onderling niet geassocieerd; men definieert elkaar eerder als concurrenten en heeft tot op heden geen aansluiting gezocht bij koepelorganisaties. Ook overheidsorganisaties en rijksdiensten zijn onderling niet georganiseerd; via het 'moederministerie' en rechtstreeks onderhoudt men contacten met het DGIS.

De commerciële consultancy-sector is verenigd in een aantal koepelorganisaties. Er bestaat een Raad van Organisatie-Adviesbureaus (RAO) waarbij management-consultants zoals BMB zijn aangesloten. De consultancy die zich van oudsher als 'raadgevend ingenieur' omschreef, is verenigd in de ONRI (Orde van Nederlandse Raadgevend Ingenieurs). De ONRI, in 1917 opgericht, is een beroepsvereniging, die in 1981 fuseerde met de Associatie van Nederlandse Consultant Bureaus (ANCB). Voor in het buitenland opererende consultants kent ONRI een 'Afdeling Buitenland'. Nevenbindingen (leveranciers van goederen, aannemers en bedrijven) mogen bij aangesloten leden niet voorkomen en men past een ballotage voor individuele of bedrijfsleden toe: het beroep van raadgevend ingenieur is niet beschermd. Thans (maart 1988) heeft ONRI 139 institutionele leden; in de praktijk gaat het vooral om het 'oudere segment': bureaus werkzaam in de bouw en de waterbouw, installaties en dergelijke. Overheidsdiensten, universiteiten en IO-instituten zijn geen lid, met uitzondering van het RVB, dat recentelijk toetrad; in feite voeren enkele grotere, oudere OS-consultancy-organisaties de boventoon: bedrijven als DHV, Euroconsult en Haskoning leveren bestuursleden. Er is een duidelijke overlap tussen ONRI-leden en bedrijven die binnen NEDECO zijn verenigd. Deze overlap treedt bijvoorbeeld op in bestuursfuncties binnen de ONRI en NEDECO (DHV, Euroconsult, Haskoning). NEDECO is een koepel van consultancy-organisaties, vooral grote, een enkele kleinere, en is specifiek op het buitenland gericht. De organisatie treedt in tegenstelling tot de ONRI ook op als acquireur,¹¹ en fungeert thans als koepel van 17 commerciële bureaus. Het lidmaatschap is niet tot de louter privé-sector beperkt: ook NEI, RVB en het Waterloopkundig Laboratorium en Grondmechanica Delft zijn lid. In het bestuur treft men naast vertegenwoordigers van de aangesloten bureaus ook ambtenaren van EZ, V&W en L&V aan. Op de lijst van adviseurs van NEDECO komen ambtenaren voor van Rijkswaterstaat, de PTT, de RJP, L&V, EZ, de gemeente Rotterdam, TNO en individuele hoogleraren van de TUD, de LUW, de TUE en de VUA. Gegeven de publiek-private verstrengelingen van lidmaatschappen, bestuurs- en adviesposten is NEDECO tegelijk een acquisitie-instrument annex samenwerkingsverband van commercieel opererende leden als een uitvoeringskader van ontwikkelingsprojecten. NEDECO-groepsleden, individueel opererend of als combinatie tijdens een project samenwerkend,¹² kunnen zowel de eigen bedrijfsnaam gebruiken als die van NEDECO. Er zijn vestigingen in Indonesië, Iran, Iraq, Nigeria, Suriname, Thailand, Oman en de Verenigde Arabische Emiraten. Vaste formele relaties met instellingen buiten de NEDECO-groep

11. Daarnaast fungeert NEDECO in voorkomende gevallen als 'onafhankelijk projectmanager' van OS-projecten. In die functie is de organisatie bijvoorbeeld lead consultant van het omvangrijke Ganges-project in India. Ten behoeve van het India-bureau op het DGIS selecteert NEDECO consultancy-organisaties voor deelprojecten; men zou daarbij geen onderscheid maken tussen 'eigen' bedrijven (NEDECO-leden) en andere (behorend tot andere koepels of individueel opererend).

12. NEDECO-leden hebben zich verplicht, indien tot samenwerking wordt besloten, eerst in eigen kring te zoeken. Is bepaalde expertise niet voorhanden, dan zoekt men elders.

komen niet voor. Men werkt op projectbasis met anderen samen, soms met westerse, maar meestal met lokale consultants in ontwikkelingslanden. Binnen de NEDECO-groep vindt thans een verzelfstandigingsproces plaats van de 'grote' leden zoals DHV, Euroconsult, Haskoning en IWACO. Deze grote OS-consultants treden sinds enige jaren liever onder eigen naam op, verzorgen de eigen acquisitie en beschikken over eigen vestigingen en veldkantoren in ontwikkelingslanden.¹³ Een soortgelijk verschijnsel treft men aan in de BOOM-groep, een kleine koepelorganisatie ten behoeve van consultants in de management- en de infrastructurele sector. De grootste maatschappij binnen deze koepel, BMB, prefereert sinds enige jaren onder eigen naam te opereren en volgt eveneens de strategie van eigen lokale vestigingen.¹⁴ Men overweegt thans om de BOOM-groep als zodanig te ontbinden. De 'grote' leden van NEDECO en BOOM hebben hun eigen relaties met het internationale OS-circuit, die met het DGIS en die met lokale overheden in ontwikkelingslanden, inmiddels geconsolideerd.

Daarentegen is de behoefte aan samenwerking tussen een aantal middelgrote consultancy-organisaties – die meestal een sterk Nederlandse basis hebben en tot voor enkele jaren zich slechts partieel in het OS-circuit bewogen – de reden geweest voor oprichting van een nieuwe koepelorganisatie, Nethconsult. Reden van samengaan was daarnaast de hoge drempel die acquisitiekosten buiten Nederland gingen vormen, en het feit dat men bij de uitvoering van multidisciplinaire projecten over complementaire expertise zou kunnen beschikken. Enkele bedrijven met 'nieuwe' OS-expertise (doelgroepgericht opereren, ecologische problemen, vrouwen en ontwikkeling) maken deel uit van de koepel, waarvan thans (maart 1988) ongeveer 45 bureaus lid zijn. Nethconsult is onderverdeeld in secties als: maritiem, milieu, agro-industrie, energie, platteland, industrie, de Caraïbische regio; binnen elke sectie treedt een bepaald bureau als marktleider op. Nethconsult-leden hebben zich verplicht om bij recrutering van externe expertise eerst bij de aangesloten leden te rade te gaan. Indien ze individueel opereren staat het hen vrij om de eigen firmanaam of die van de koepelorganisatie te gebruiken. Nethconsult is een samenwerkingsverband van alleen commerciële organisaties; rijksdiensten, universiteiten noch IO-instituten zijn lid. Overlap van lidmaatschappen tussen NEDECO en Nethconsult komt tot op heden niet voor; tot voor kort waren de wederzijdse relaties eerder antagonistisch.

NEDECO vertegenwoordigt het segment grotere, oudere, OS-consultancy-organisaties. Traditiegewijs valt het accent op infrastructurele activiteiten in de 'droge' en 'natte' sector, zij het dat de laatste jaren een 'vergroening' optrad bij de NEDECO-leden en een verjonging in het ledenbestand door toetreding van enkele

13. Zo heeft DHV vestigingen in Jakarta, Lagos, Bangkok, Bagdad, Riyad, Tunis, Sao Paulo en Koeala Loempoer. Euroconsult heeft vestigingen in Suriname, Tanzania (2 x), Kenya en Brazilië en beschikt in Indonesië over een 'resident representatieve'. Haskoning is gevestigd in Iran, Nigeria, Kameroen, Suriname en Indonesië, en beschikt over tijdelijke (maart 1988) veldkantoren in Bangladesh, Botswana, Colombia en Kenia. IWACO heeft in Indonesië kantoren en heeft voorts vestigingen in Burkina Faso, Egypte en Soedan.

14. In Indonesië, de Filippijnen, Noord-Jemen, Nigeria, Soedan en Sri Lanka.

kleinere, veelal op management georiënteerde consultants. Nethconsult lijkt het jongere, meer dynamische deel van de OS-markt te vertegenwoordigen.

Niet georganiseerd is een derde segment, dat van de kleinere OS-consultants zoals CDP, NEDWORC, DP, Matrix en een aantal éénpersoonsbedrijven. Dit zijn organisaties, gewoonlijk opgericht door ex-DGIS-stafleden of uit het veld teruggekeerde deskundigen, die zich vooral specialiseren op het terrein van identificatie, monitoring en evaluatie ten behoeve van het DGIS en de MFO's. Dit derde segment van kleinere OS-consultants en éénpersoonsbedrijven is de laatste jaren sterk groeiende. Nieuwe organisaties ontstaan niet alleen op initiatief van terugkerende OS-deskundigen, maar ook van uittreedende stafleden van gevestigde OS-consultancy-bureaus, (para-)universitaire instituten of IO-instellingen die zich als zelfstandig consultant vestigen of maatschappen vormen met (oud-)collega's.

Een vierde segment, dat van de teruggekeerde ex-bilaterale deskundigen die voor heruitzending in aanmerking willen komen, is niet strak georganiseerd. De markt voor uitzending als bilateraal deskundige is, gegeven het huidige uitbestedingsbeleid, ongunstig. De meesten zoeken hun heil in een dienstverband met consultancy-bureaus of laten zich als zelfstandig consultant registreren; een enkeling komt voor sectordeskundige in aanmerking. De Bond voor Ontwikkelingswerkers (BOW) treedt op als contactorganisatie voor teruggekeerde experts. Men houdt een register van deskundigen bij (BONT geheten) waarbij Nederlandse organisaties voor ad hoc expertisc te rade kunnen gaan. Ook NEDWORC, dat ex-bilaterale deskundigen een dienstverband kan aanbieden dat vergelijkbaar is met APO-voorwaarden, en als organisatie in zekere zin op een gepriyatiseerde APO lijkt, is ontstaan uit een initiatief van landelijk georganiseerde DGIS-deskundigen.¹⁵ Andere groeperingen van teruggekeerde DGIS-deskundigen bewegen zich vooral in de niet-commerciële sfeer.¹⁶

5.2. *Expertise en kwaliteitsbewaking*

De interne structurering van expertisc en de kwaliteitsbewaking verschilt per type organisatie. Universiteiten en overheidsdiensten zijn georganiseerd ten behoeve van hun hoofdtaken: onderwijs en onderzoek of dienstverlening. De levering van OS-deskundigen is uiteindelijk een nevenactiviteit. Naarmate men meer OS-ervaring kreeg, en naarmate de expertise-inzet voor ontwikkelingssamenwerking langduriger en omvangrijker werd, kwamen ook organisatorische bijstellingen tot stand, die reeds eerder ter sprake kwamen.

Over het algemeen houden zij zich bezig met een combinatie van (toegepast) onderzoek en advisering/monitoring en evaluatie. Meestal is de vaste staf van

15. De KDK, Kontaktgroep Deskundigen Kenia.

16. Zoals de landengroep Zambia, een informeel samenwerkingsverband van teruggekeerde deskundigen rond het landembureau Zambia. Andere teruggekeerde deskundigen werden betrokken bij landen- en solidariteitscomités, twinningprojecten op gemeenteniveau, enz. (zie Kruijt & Vellinga 1983: 24-30).

de speciaal opgerichte bureaus voor OS-werk klein in omvang en belast met management-taken; de feitelijke expertisc wordt betrokken uit de omringende vakgroepen en faculteiten. Een soortgelijke ontwikkeling valt waar te nemen bij rijksdiensten zoals TNO: een bureau 'internationale projecten' treedt op als communicatiekanaal tussen de TNO-instituten en de ontwikkelingssamenwerking. De afzonderlijke TNO-instituten treden echter gewoonlijk op als contractpartij wanneer uitzending plaatsvindt of een onderzoeksopdracht wordt verworven. IO-instituten zijn over het algemeen in enkele secties (onderwijs, onderzoek op bepaalde terreinen) georganiseerd. Een deel van de formatieruimte van de vaste staf wordt ten behoeve van consultancy gereserveerd. Zo opereren bijvoorbeeld het IAC, de RVB en het ILRI; ook het IRC heeft een dergelijke structuur. De door het ISS gevormde organisatie voor consultancy (ISSAS) valt terug op de gehele ISS-staf voor expertise. Het KIT, dat groter is, heeft een staf van ongeveer 150 personen in twee afdelingen, elk weer in enkele secties onderverdeeld, gegroepeerd ten behoeve van consultancy. Dit segment van het KIT is qua omvang en organisatie met dat van een commercieel consultancy-bureau te vergelijken.

De meeste commerciële bureaus hebben de beschikking over een kern van stafleden in vaste dienst. Bij de meeste bureaus bestaat de wens tot langdurige binding van hun personeel, onder andere vanwege permanente inzetbaarheid en loyaliteit ten opzichte van de uitvoerende organisaties. De vaste staf beschikt over expertise op het gebied dat als de 'vlag' van de instelling wordt beschouwd en waarop men herkenbaar wenst te zijn: civiele werken, havenaanleg, wegenbouw, infrastructuur, plattelandontwikkeling, stadsontwikkeling, management etc. Alleen de grote OS-consultants beschikken over meerdere kerngebieden. Zo heeft DHV, dat een personele omvang heeft van 1000 stafleden, 200 personen permanent in het buitenland werken, en nog eens 150 personen in dienst op het hoofdbureau ten behoeve van activiteiten in de OS-sfeer. Er zijn drie 'buitenlandse divisies': plattelandontwikkeling, urbane ontwikkeling en haven- en waterbouw. Elke divisie heeft weer enkele hoofdgroepen en secties, en heeft een sectordirecteur als hoofd; onder hem werken regionale coördinatoren. Een 'projectdirecteur' treedt op als formeel verantwoordelijke van meerdere OS-projecten die in ontwikkelingslanden worden uitgevoerd door teams van deskundigen. De bedrijfsorganisatie van DHV is te vergelijken met die van Haskoning, van Euroconsult (dat vooral op plattelandontwikkeling is georiënteerd) en IWACO (dat vooral op drinkwater, grondwater en milieu is georiënteerd). Een bureau als BMB, dat zich op management-consultancy in brede zin heeft gespecialiseerd, is regionaal georganiseerd. Alle grote OS-consultants streven naar een harde kern van stafleden in vaste dienst, zij het dat het percentage stafleden op contractbasis langzaam aan groeiende is. Eventueel groepeerd men rondom de harde kern stafleden die complementaire disciplines vertegenwoordigen. De meeste consultants beschikken daarnaast over een breder netwerk van ad hoc te contracteren deskundigen. De grote OS-consultants houden wachtlijsten bij van recruiteerbare deskundigen in geval van uitbreiding van het opdrachtenbestand. Slechts enkele organisaties

(Femconsult, NEDWORC, BONT, IAC en Medivision) fungeren als een 'kaartenbak plus'-instelling, d.w.z. als instelling die over de loopbaangegevens van een (zeer groot) aantal deskundigen beschikt en bemiddelt bij de terbeschikkingstelling van deze expertise aan derden.

Opvallend is dat men bij de meeste adviserende of uitvoerende instellingen weinig specifieke instrumenten heeft ontwikkeld voor kwaliteitsbewaking. Kwaliteitsbewaking – zo definieert men in kringen van de ONRI – is in principe een zaak voor de aangesloten leden. NEDECO definieert het, evenals Nethconsult, als taak van de koepelorganisatie, maar legt de verantwoordelijkheid bij de uitvoerende organisaties. Via rapportage, veldbezoek en zijdelingse informatie 'vangt men signalen op' en stuurt men, in overleg met betrokken partijen, bij. De grote OS-consultants hebben geen specifieke procedures voor kwaliteitsbewaking; wel zijn de sectie-managers (of regio-managers, of projectdirecteuren) expliciet belast met het volgen van de projectvoortgang; die 'houden de algemene lijn in de gaten' en 'zijn alert op storingen'. Men heeft ons bij onze interviews te kennen gegeven strenge selectie-eisen te stellen bij het recruterende van teamleiders – deze ziet men als de vitale spil bij ontwikkelingsprojecten.

Bij instellingen waar advies of onderzoeksresultaten het geleverde produkt zijn, beoordelen senior-stafleden of sectie-coördinatoren de rapporten van de staf voordat deze aan de opdrachtgever worden aangeboden. Bijna al onze gesprekspartners benadrukten het feit dat uitvoerende instellingen, vanuit het hoofdkantoor of via een service-contract met gespecialiseerde instellingen, hun teams van vaktechnische backstopping voorzien. De meeste bezochte instellingen organiseren met een zekere regelmaat seminars of werkbijeenkomsten waaraan stafleden deelnemen; die seminars zijn bedoeld om ideeën uit te wisselen, kennis op peil te houden of te verfrissen en hebben daarnaast de functie van instrument voor kwaliteitsbewaking. Evaluatie en inspectie ziet men als een taak van de opdrachtgever. Bijna unaniem is men in het uitspreken van de wens dat de opdrachtgever gedegen kwaliteitseisen stelt en die schriftelijk vastlegt (in contracten, opdrachten of andere specifieke projectdocumenten); eenmaal gedefinieerd en vastgelegd, kan men zich aan die kwaliteitseisen conformeren.

5.3. Netwerken

Uitvoerders en adviseurs onderhouden een netwerk van contacten met zusterinstellingen, partnerorganisaties en andere OS-instellingen in binnen- en buitenland. Bij navraag bij de door ons geïnterviewde instellingen blijkt ook het relatie-net tussen de verschillende categorieën adviseurs en uitvoerders in Nederland omvangrijk. Uiteraard subcontracteren NEDECO- en Nethconsult-leden elkaar met een zekere regelmaat, maar ook expertise-leverantie vanuit de (semi-)overheid, de universiteiten en de IO-instituten onderling en aan de commerciële consultancy begint gaandeweg toe te nemen. Zo is een vertegenwoordiger van

Euroconsult op voordracht van de ONRI bestuurslid van het IAC. Op voordracht van NEDECO is een vertegenwoordiger van hetzelfde Euroconsult bestuurslid van het ILRI. Via een aparte stichting werkt DHV samen met de universiteiten van Eindhoven en Twente op het terrein van de windenergie; ditzelfde bedrijf heeft een exclusief samenwerkingsverband met de HBO-raad en alle aangesloten stichtingen. Staffleden van Haskoning, DHV en NEDECO zijn als buitengewoon hoogleraar aan universiteiten verbonden. Alle grote OS-consultants betrekken met een zekere regelmaat expertise uit universitaire instellingen. Het KIT fungeerde enkele malen, op voorstel van de grote OS-bureaus, als 'leading partner'. Het NEI fungeert met een zekere regelmaat als 'nominated subcontractor' van consultantsbureaus. Samenwerking tussen IO-instituten, universiteiten en commerciële consultancy, groot en klein, begint te groeien op projectbasis. Op dezelfde wijze vindt samenwerking plaats tussen overheidsdiensten als Rijkswaterstaat en TNO met de commerciële consultancy in de uitwerking van ontwikkelingsprojecten. Tussen de non-profit-sector (medefinanciering, SNV) en de commercieel opererende OS-organisaties bestaat slechts een marginaal contact.

Netwerkvorming met buitenlandse partnerorganisaties blijkt bij alle categorieën adviseurs en uitvoerders voor te komen. De MFO's onttrekken zelfs een deel van hun bestaansrecht aan de structurele band met NGO's overzee. De SNV werkt bijna uitsluitend samen met lokale NGO's en lokale overheden. Semi-overheid, IO-instituten en universiteiten verwortelen zich bijna steeds met lokale zusterinstituten, maar zijn geleidelijk aan op zoek gegaan naar vaste samenwerkingsrelaties met lokale instellingen van diverse aard en doelstelling (bedrijfsleven, lagere overheid, staatsbedrijven, researchinstituten, NGO's). Dit geldt ook voor de commerciële consultancy. In alle categorieën (groot, middelgroot en klein) hecht men zeer aan lokale netwerkvorming. De grote bureaus streven naar lokale samenwerking op verschillende wijze: lokale vestigingen, joint ventures, participatie in lokale/expatriate consortia, waarin zowel semi-overheid, particulier bedrijfsleven als (regionale) NGO's deel kunnen nemen.

Deelname aan lokale/expatriate consortia is een tendens die men ook bij leden van Nethconsult waarneemt. Zowel NEDECO- als Nethconsult-leden realiseren zich de internationale tendens tot opbouw van lokale consultancy. Men speelt daar ten dele op in, participeert bij wijlen als subcontractant van een lokale consultant in een uit te voeren project en fungeert in toenemende mate als leverancier van short-term expertise van een steeds hoogwaardiger gehalte, binnen een gevarieerd aantal lokale werkverbanden. Ook de kleinere OS-consultancy streeft de opbouw van (lokale) netwerken na via samenwerking met lokale universiteiten, lokale NGO's en lokale deskundigen.

5.4. *Opdrachtgevers*

In het algemeen streven alle categorieën uitvoerders en adviseurs naar spreiding van opdrachtgevers. Uiteraard is het DGIS een zeer belangrijke opdrachtgever.

Maar bijna alle instellingen proberen een 100% DGIS-afhankelijkheid te vermijden. Een aantal kleinere OS-consultants is wel praktisch uitsluitend aangewezen op Nederlandse opdrachtgevers, zoals het DGIS en de medefinancieringsorganisaties. Grote organisaties, met stafleden in dienst die offertes schrijven, onderhouden nauwe contacten met de buitenlandse donormarkt, zoals de Wereldbank, de Asian en de African Development Bank, de UN-organisaties en de EG. De meeste kleinere of middelgrote organisaties trachten EG- en UN-opdrachten te verwerven. Dat geldt voor zowel commerciële als niet-commerciële bureaus. Met het oog op de multi-inzetbaarheid bij verschillende potentiële opdrachtgevers streeft men ook naar regionale spreiding: verschillende landen in Azië, verschillende landen en landengroepen in Anglofoon en Francofoon Afrika. De aandacht voor Latijns Amerika is minder groot.

In onze gesprekken met de koepelorganisaties ONRI, NEDECO en Nethconsult hebben we onze gesprekspartners gevraagd naar een indicatie van de DGIS-afhankelijkheid van de aangesloten leden. Het algemene beeld is dat van een daling van afhankelijkheid, met uitzondering van Nethconsult-leden. De omzet van de bij ONRI aangesloten bedrijven bedroeg in 1986 ongeveer 200 miljoen gulden. Opdrachtgevers van dit gehele pakket waren (in volgorde van omzetaandeel) de Wereldbank, het DGIS, andere multilaterale organisaties zoals het EOF en de Asian Development Bank, olielanden, enkele NIC's en particulieren. Bij NEDECO schatte men de buitenlandse omzet van de groep in 1986 op 200 miljoen gulden. Het aandeel van het DGIS in het opdrachtenbestand zou 20 à 30% zijn; de andere opdrachtgevers zijn vooral de multilaterale banken: Wereldbank, Asian Development Bank, African Development Bank, Inter-American Development Bank en de Arabische ontwikkelingsbanken. Bij Nethconsult-leden daarentegen is het DGIS-aandeel op de totale omzet van de leden groeiende. Ondanks een strategie van diversificatie van opdrachtgevers is ongeveer 50% van de omzet in 1986 afkomstig uit DGIS-opdrachten; UN-instellingen (vooral UNIDO), de Asian Development Bank en de Wereldbank droegen te zamen 15% bij en de EG 10%. Nederlandse en buitenlandse overheden en particuliere opdrachtgevers leverden de resterende 25%.

6. Opinies en wensen ten aanzien van de relatie met het DGIS

In onze gesprekken met uitvoerders en adviseurs kwamen naast de bovenvermelde aangelegenheden andere onderwerpen ter sprake: de opvattingen van de geïnterviewde instellingen en organisaties over de criteria voor eigen beheer en voor uitbesteding; de feitelijke en gewenste betrokkenheid van deze organisaties – adviseurs en/of uitvoerders – bij de DGIS-projectcyclus en de begeleiding en kwaliteitsbewaking van de ontwikkelingsprojecten. De gesprekken zijn over het algemeen in grote openheid gevoerd. Met de geïnterviewde partijen is afgesproken dat de te berde gebrachte commentaren, opinies, opvattingen en wensen niet

in op naam of instelling herkenbare vorm zullen worden gerapporteerd. Bij gevolg treft men hier alleen een verslaggeving per categorie aan; we maken een uitzondering voor vertegenwoordigende organisaties met een duidelijke spreekbuisfunctie: ONRI en de BOW.

6.1. *Eigen beheer en uitbesteding*

In onze gesprekken hebben we onze gesprekspartner discussiegewijs uitgenodigd voor een aanscherping van de criteria voor uitbesteding en voor projectuitvoering in eigen beheer. In eerste instantie gaf men een antwoord dat ging in de richting van conformering aan criteria, door het DGIS op te stellen. Dat is niet bevreedend als men bedenkt dat het gaat om antwoorden afkomstig van dienstgerichte organisaties waarbij men anticipeert op niet-uitgesproken wensen van de cliënt aan wie men diensten levert. Bij nadere vraagstelling tenderde men naar criteria die in vrij sterke mate overeenkomen met de opvattingen die men bij de DGIS-landbureaus heeft, waarover we verslag uitbrachten in hoofdstuk II. Uitbesteding, zo concludeert men, ligt meer voor de hand naarmate de projecten meer gericht zijn op de opbouw van materiële infrastructuur, de gecombineerde levering van goederen en diensten bij projecten waarin logistieke voorzieningen en expertise van belang zijn, en in het algemeen bij projecten waarvan de TOR in eenduidige termen te omschrijven valt.

Restricties brengt men aan voor die gevallen waarin 'programmatische', rurale en/of regionale ontwikkelingsprojecten worden opgestart, voor projecten waarbij vertrouwelijke advisering aan overheidsinstanties een belangrijke rol speelt en voor die gevallen waarin geen gedetailleerde TOR te omschrijven valt. In eerste instantie is men dan geneigd aan een projectuitvoering in eigen beheer te denken. Maar bij nader doorvragen blijken die restricties niet zo zeer de eigen-beheerformule te betreffen, als wel een beperking in te houden naar categorie van uitvoerder. Over deze restricties bestaat in feite een verrassende unanimitéit. Alle gesprekspartners, in de commerciële en niet-commerciële sector, zelfs organisaties als de ONRI (waarin men vooral de stem hoort van de grote OS-consultants) en de BOW (waarin vooral (ex-)medewerkers uit eigen-beheerprojecten zijn gebundeld) convergeren naar een gemeenschappelijke opstelling.

Kort samengevat blijkt men de volgende restricties te willen aanbrengen aan een beleid dat in principe gestoeld is op uitbesteding:

- a. In de eerste fase van 'programmatische', 'open ended' rurale en/of regionale ontwikkelingsprojecten valt een sterk accent op het verkrijgen en accumuleren van lokale kennis, het peilen van lokale behoeften, het verrichten van onderzoek naar de meest adequate organisatie van de lokale bevolking en het formuleren van de follow-up-fase. Men zou hier de eigen-beheerformule moeten handhaven of moeten uitbesteden aan bepaalde categorieën instellingen. Er zou slechts kunnen worden uitbesteed aan die instellingen die geen belang

hebben bij uitvoeringscontracten voor de volgende fase òf aan uitvoerders die nooit ofte nimmer grote uitvoerende teams in het veld kunnen brengen, òf aan personeel van (para-)universitaire en IO-instituten. In dat laatste geval zou moeten worden bedongen dat deze instellingen zelf afzien van uitvoeringscontracten voor de volgende fase. In een aantal gevallen is het bij aanvang van een project erg moeilijk of onwenselijk een gedetailleerde TOR vooraf op te stellen. In dat geval zou een zelfde restrictiebeleid moeten plaatsvinden.

- b. In een aantal projecten is sprake van vertrouwelijke advisering aan overheden of institutionele versterking van gevoelige overheidsdiensten. Uitvoering door (semi-)overheidsdiensten, (para-)universitaire of IO-instituten zou dan in principe de voorkeur genieten. Men zou evenzeer kunnen denken aan project proposals waarin bepaalde personen of instellingen uit de overheids sfeer als 'nominated subcontractor' worden opgenomen, waarbij de normale tenderprocedure zou kunnen plaatsvinden.

6.2. Betrokkenheid bij de projectcyclus

De DGIS-projectcyclus kent de volgende vijf momenten: identificatie, formulering, beoordeling, uitvoering en evaluatie; na evaluatie kan een project worden voortgezet in een vervolgfase of kan het worden beëindigd.

Projecten kunnen worden uitgevoerd via de technische of via de financiële hulpprocedure. In het eerste geval is het DGIS contractpartij en verzorgt het departement de tendering waarbij (boven een bepaalde grens) het zogeheten 'panel' beslist; in het tweede geval is het hulpontvangende land de contractpartij en organiseert de lokale overheid de aanbesteding.

De verschillende instellingen en organisaties in de commerciële en in de niet-commerciële sector oriënteren zich in verschillende mate en op basis van andersoortige expertise op de deelname aan de projectcyclus. Wij geven hier puntsgewijs overeenkomsten en verschillen weer:

- a. Men is unaniem de opvatting toegedaan dat alleen het DGIS de beoordelingsprocedure dient te volgen. Dit was voorheen zo en dit moet worden gecontinueerd. Sterker, eveneens unaniem onderschrijft men de wens dat binnen of rondom het departement voldoende kennis wordt opgebouwd, bewaard en liefst uitgebreid, om tenminste zinvolle beoordelingen te kunnen geven, projecten te begeleiden en beleidsbeslissingen rationeel te onderbouwen. En dit met zo weinig mogelijk afhankelijkheid van extern advies, vooral waar het de projectbeoordeling betreft.
- b. Grote OS-consultants zijn, zoals al eerder opgemerkt, met name in uitvoering geïnteresseerd. De meeste IO-instellingen – het IAC zelfs exclusief – zijn vooral in advisering geïnteresseerd. Dat zelfde geldt voor de kleine OS-consultants die voorheen als departementambtenaar of bilateraal deskundige werkzaam waren; zij definiëren hun rol vooral als vertrouwensconsultant en projectmonitor en hun belangrijkste bijdrage aan de ontwikkelingssamenwerking is

thans de levering van expertise in korte missies. Over het algemeen prefereren IO-instituten en (para-)universitaire instellingen de rol van adviseur.¹⁷ Hun expertise is onderwijs en onderzoek en dat is in hun opvatting meer compatibel met advisering en monitoring dan met uitvoering van bilaterale OS-projecten. Sommige universitaire en IO-instellingen – het NEI en het KIT met name – bewegen zich op zowel de advies- als de uitvoeringsmarkt. Hun affiniteit ligt bij onderzoek en advies, maar projectuitvoering is ook financieel interessant. En nogal wat universitaire en IO-instituten zien zich door ‘hun’ ministeries (onderwijs, ontwikkelingssamenwerking, landbouw) genoopt ‘zich meer commercieel op te stellen’, dat wil zeggen: zich als uitvoerder te bewegen; dat geldt ook voor de (semi-)overheid. Aan de andere kant zijn ook grote en middelgrote OS-consultants, náást hun voorkeur voor uitvoering, geïnteresseerd in advisering en deelname aan korte missies. Dat maakt hun expertise all-round, dat geeft meer ingang op het departement en verschaft op den duur invloed op beleid.

- c. Men bepleit over het algemeen een cesuur tussen uitvoering en advisering in hetzelfde project. Anders valt het oordeel uit over de relatie tussen identificatie en projectuitvoering. Met name in de kring van grote OS-consultants bepleit men een premie voor de identificerende partij bij de aanbesteding van de uitvoering. Ook de ONRI bepleit dit. Bij een strikt onafhankelijke beoordeling ten departemente zou dit geen probleem moeten opleveren, zo redeneert men in deze kring.

Anderzijds bepleit men unaniem, de uitvoering en advisering/monitoring van de uitvoering van een project toe te wijzen aan twee verschillende categorieën instellingen op de ‘uitbestedingsmarkt’: grote consultant A moet niet grote consultant B monitoren, dat leidt op den duur tot oneigenlijke belangenverstrengelingen. Een kleine consultant zou een grote OS-consultant kunnen monitoren, een grote consultant een rijksdienst of universitaire instelling, enz. Wèl bepleit men – in kringen van zowel adviseurs als uitvoerders – een formalisering van de externe monitoring in de vorm van service-contracten, liefst vanaf de start van het project. In zo’n service-contract zouden verplichtingen en bevoegdheden van de (externe) monitor of vertrouwensconsultant, zowel ten opzichte van het DGIS als ten opzichte van de uitvoerende partij, tot uitdrukking moeten komen. Het uitvoeringscontract zou bepalingen omtrent de monitoring moeten bevatten.

- d. Over het algemeen ziet men een groeiende samenwerking met lokale organisaties. Weliswaar neemt men stilzwijgend aan dat bij uitbesteding van DGIS-projecten de Nederlandse instellingen de voorkeur verdienen, ondanks het feit dat technische hulp formeel ongebonden hulp is, maar men is realistisch genoeg om te erkennen dat ontwikkelingssamenwerking op den duur

17. Zij spelen uiteraard wèl een belangrijke rol als uitvoerder van onderwijs- en onderzoeksprojecten in het PUO- en IO-programma.

implicaties moet hebben voor lokale institutie-opbouw en vergroting van lokale uitvoeringsexpertise.

De uitvoerders van ontwikkelingsprojecten hebben daarnaast ook ervaring met andere donors zoals de Wereldbank, de EG en de Asian Development Bank. Al deze donors hanteren het equivalent van de financiële hulpprocedure: de ontwikkelingslanden besteden dan zelf aan. De vorming van combinaties, in de zin van partnerschappen tussen expatriate en lokale uitvoerders, is gebruikelijk aan het worden. Niet alleen commerciële bureaus gaan thans formele of informele werkverbanden aan met lokale instellingen. Ook overheidsinstanties, universiteiten, rijksdiensten en onderzoeks- en adviesinstituten beginnen zich in meerdere of mindere mate lokaal te verwortelen: via samenwerking met lokale bureaus op projectbasis, gewoonlijk met lokaal personeel; via joint ventures met lokale uitvoerders; via samenwerkingsverbanden met overheidsdiensten, instituten voor onderwijs en onderzoek; en via samenwerking met lokale NGO's. Opmerkelijk is daarbij dat de meeste categorieën adviseurs en uitvoerders melding maken van banden met lokale NGO's, terwijl de Nederlandse organisaties voor medefinanciering – het NGO-instrument bij uitstek – zich terughoudend opstellen.

- e. Over de aanbesteding via de financiële hulpprocedure zijn de meeste grote consultants zeer wel te spreken. Men zou op zich geen problemen hebben met een versterking van deze beleidslijn, mits dat zou gebeuren via procedures die vergelijkbaar zijn met die van de andere donors waarmee men ervaring heeft: de Wereldbank, de EG en de Asian Development Bank. Voor wat betreft de aanbesteding via de technische hulpprocedure betuigen de uitvoerders hun tevredenheid met 'Instructie 18' die deze procedure normeert, zij het dat men enige bezwaren formuleert die men omschrijft als 'onvolkomenheden' of 'kinderziekten':
- De identificerende partij zou een pré moeten hebben bij plaatsing op de short list.
 - De opstellingsprocedure van de short list is ondoorzichtig.
 - Men wijst in kringen van de commerciële uitvoerders op concurrentievervalsing; de niet-commerciële (gesubsidieerde) sector zou systematisch een lagere tariefstelling kunnen aanhouden dan de commerciële, juist vanwege de ontvangen subsidies.
 - Men pleit standaardisering van de 'waiver'-verlening: waarom zou – zo beluistert men in kringen van de commerciële uitvoerders – het SNV wèl via waivers bilaterale DGIS-projecten kunnen uitvoeren en wordt anderzijds bij projectverlengingen opnieuw aanbesteed? Zou bij verlenging – mits er van een positief evaluatieresultaat sprake is – geen waiver moeten worden verstrekt, zodat de uitvoerder van een vorige projectfase zijn werk kan voortzetten?
 - De kosten voor het schrijven van proposals worden steeds groter en kunnen slechts door de grote OS-consultants worden gedragen.

- f. In het algemeen bepleit men service-contracten in kringen van adviseurs en langdurige uitvoeringscontracten in kringen van uitvoerders. Bij drie- of vierjarige uitvoeringscontracten – zo betogen grote OS-consultants en de ONRI – zou over verlaging van de multiplier goed te spreken zijn. Advies- en onderzoeksinstellingen zouden zich zeer gebaat weten bij meerjarige service-contracten: terbeschikkingstelling van personeel aan korte missies verloopt dikwijls hortend vanwege het incidentele en ad hoc karakter. Bij langduriger service-contracten valt ook de gewenste expertise-opbouw (sector- en landen-kennis, taalvaardigheid, documentatie en beschikbaar houden van deskundigen voor missies, monitoring en advies) beter en goedkoper te programmeren.

6.3. *Begeleiding en kwaliteitsbewaking*

Het punt dat tijdens onze gesprekken tot de meeste discussie aanleiding gaf, is het onderwerp van projectbegeleiding en kwaliteitsbewaking. Men is vrij eensluidend in de diagnose dat het ministerie slechts partieel in staat is de uitgevoerde projecten adequaat te begeleiden, en dat het over een gebrekkig institutioneel geheugen beschikt. Men acht het noodzakelijk dat het departement voldoende gekwalificeerd is en blijft om überhaupt oordelen te kunnen vellen en beleidsbeslissingen te kunnen nemen. Men bepleit de perfectionering van een volgor- of monitoringsysteem bij de begeleiding van de projecten als minimale voorwaarde voor kwaliteitsbewaking. De meeste adviseurs en uitvoerders zijn trots op de expertise die ze in huis hebben. Ontwikkelingssamenwerking is in hun ogen een sector die extra kwaliteitsbewaking van de donorzijde vergt: vanwege veelsoortige interventies in andere landen, vanwege de veelheid van doeleinden en doelgroepen, enz.

In een aantal gevallen gaven onze gesprekspartners als hun mening te kennen dat de politieke geloofwaardigheid van de Nederlandse hulp wordt verminderd door knelpunten, gelegen in de structuur en het functioneren van het departement. De beperkte personeelsbezetting op het DGIS, de snelle roulatie van personeel en de verschillende interpretaties van de beleidsuitvoering op de landenbureaus wordt door velen als hinderlijk ervaren. Het DGIS – zo zegt men – is een instelling met vele loketten en bij elk loket wisselen de gezichten. Men beklaat zich over het feit dat men voortdurend moet 'investeren in de nieuwe man op het landenbureau'. Ook de aanwezigheid van een extreem kleine staf op afdelingen waar het departement over langdurige en veelzijdige expertise zou moeten beschikken, baart menigeen zorg. Men juicht de stationering van sectorspecialisten op de ambassades toe (al acht men hun aantal veel te gering), evenals het principe van delegatie van bevoegdheden naar die ambassades. Dat zal de kwaliteit van begeleiding en monitoring alleen maar ten goede komen. Maar men wijst er onmiddellijk daarna op dat uitbesteding óók een grotere professionalisering van het DGIS-apparaat vereist; langduriger benoeming op landenbureaus, uitbreiding van

de advies- en begeleidingscapaciteit op of rond het DGIS, en met name personele versterking van departementale secties op het DGIS en op de ambassades waar ervaringen met ontwikkelingssamenwerking zouden moeten worden opgeslagen en netwerken met externe expertise zouden moeten worden ontwikkeld (sectordeskundigen, regiodeskundigen, OS-generalisten). Men trekt een parallel met andere bilaterale donors en met multilaterale instellingen zoals de Wereldbank en FAO, waar een groot deel van de staf permanent met advies-, appraisal-, monitoring- en evaluatie-activiteiten bezig is, waar lessen worden getrokken en waar de resultaten naar landendbureaus en management worden teruggekoppeld.

6.4. *Adviesstructuren rond de landendbureaus*

Tijdens onze gesprekken hebben we adviseurs en uitvoerders naar hun ervaringen gevraagd met de verschillende adviesstructuren rond de landendbureaus, zoals we die in hoofdstuk II in kaart hebben gebracht, en inventariseerden wij hun suggesties. Opnieuw beklemtoont men dat het uitbestedingsbeleid een gedegen begeleiding, monitoring en evaluatie vereist. Men verklaart dat op of rond het DGIS een adviescapaciteit aanwezig moet zijn voor directe projectbegeleiding en voor het trekken van lessen en voor de terugkoppeling naar beleid. Over de thans bestaande advies- en monitoringstructuur is het oordeel gemêleerd:

- a. *TA en incidentele monitoringmissie.* Deze formule wordt met name in het geval van eigen-beheerprojecten gehanteerd en een aantal van onze gesprekspartners formuleert een oordeel onder voorbehoud. In het algemeen wijst men erop dat dit soort projectbegeleiding nogal onsystematisch is en misschien ook wat aan de magere kant. Men vraagt zich af of het wel specifiek de taak van TA moet zijn om zelf op projectniveau te monitoren. Zou TA – zo vraagt men zich voorzichtig af – niet juist de Nederlandse, eventueel ook buitenlandse, markt voor advies, begeleiding en monitoring moeten overzien en bijhouden om de mogelijkheid van inschakeling daarvan bij de zo noodzakelijke kwaliteitsbewaking namens het departement te garanderen?
- b. *Projectadviesgroepen.* Men is hierover niet volledig unaniem, maar de algemene teneur onder uitvoerders en adviseurs is dat het te veel gelegenheidsconstructies zijn om als model goed te fungeren: de rol van de adviseur(s) is onduidelijk; er bestaan soms wel, soms geen adviescontracten en de afbakening van verantwoordelijkheid tussen projectofficer, secretariaat van de adviesgroep, andere deelnemers aan de adviesgroep en TA-deskundigen die mee-adviseren, is zeer verschillend geregeld. De adviezen zijn vaak vrijblijvend en komen laat beschikbaar. De vermenging (bij projecten in eigen beheer) tussen monitoring en evaluatie (naar het DGIS toe) en backstopping (naar het team toe) ervaart men als onduidelijk en in principe conflictgenererend. Men wijt dit aan ingesleten gebruiken bij recrutering en begeleiding van eigen-beheerteams (informele relaties, minder zakelijke afspraken) en stelt voor, ook bij projecten in eigen beheer, monitoring en backstopping

formeel te scheiden, die taken toe te vertrouwen aan afzonderlijke instellingen of personen en die bovendien in service-contracten tot uitdrukking te doen komen.

- c. Het systeem van *vertrouwensconsultants*, dat wil zeggen: bureaus, instellingen en soms individuele personen die op contractbasis de monitoring van uitgevoerde projecten verzorgen. Positief reageert men op het feit dat het in alle gevallen service-contracten betreft, waarbij taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. In sommige gevallen kunnen speciale sectoraal georiënteerde instellingen (op medische, verkeerstechnische, civieltechnische terreinen of gespecialiseerd op managementproblemen) als monitor dienen. Over de rol van kleine OS-consultants is men niet eensluidend: aantrekkelijk is dat ze vanwege hun beperkte schaal niet binnen het uitvoeringscircuit opereren (advies en uitvoering blijven dus gescheiden), maar men zet soms vraagtekens bij de mate van specifieke professionaliteit, regiokennis, enz. Deze bureaus lijken dan ook alleen een continue kwaliteit te kunnen waarborgen door het onderhouden van samenwerkingsrelaties met een uitgebreid net van deskundigen, op wie voor missies, technisch advies enz. regelmatig een beroep kan worden gedaan. In het algemeen zouden IO-instituten en (para-)universitaire instellingen – eventueel via service-contracten – met deze kleinere OS-bureaus te zamen kunnen opereren.
- d. *Sectoradviesgroepen*. Sectoradviesgroepen impliceren pooling van projecten die worden begeleid door formele monitoring- en evaluatiegroepen waarin landen- en sectorkennis is gebundeld. Men is het meest te spreken over adviesgroepen rond het Noord-Jeminitische bureau; over soortgelijke adviesgroepen rond het Pakistaanse bureau lopen de meningen uiteen. Over de noodzaak van permanente bundeling van landen- en sectorkennis rond landenbureaus, of misschien wel continentale directies, bestaat globale overeenstemming. Over de gewenste mate van autonomie van deze groepen, hun exclusieve betrokkenheid bij diverse fasen van de projectcyclus, de relatie tot bureau of directie, de verantwoordelijkheid tegenover de projectuitvoerders, enz. lopen de meningen meer uiteen.

6.5. *Suggesties van uitvoerders en adviseurs*

Naar aanleiding van de organisatie van advies- en monitoringcapaciteit op of rond het DGIS inventariseerden we tijdens al onze gesprekken suggesties van uitvoerders en adviseurs. Suggesties die meer dan eens werden vermeld, geven wij hieronder weer ter afsluiting van dit deelrapport.

- a. *Suggesties over de lokatie van OS-expertise*. 'Het ergste dat het DGIS kan gebeuren, is de deskundigheid geheel buiten de deur organiseren.' 'Door volledig extern organiseren van de OS-kennis zal het DGIS een speelbal worden van het krachtenveld eromheen.' Dit zijn enkele van de uitspraken die men hoort in kringen van uitvoerders en adviseurs. Men bepleit een personele uitbreiding

van TA en een vergrote inschakeling van sectordeskundigen. TA zou niet meer sterk op projectniveau moeten worden ingeschakeld; het zou de liaison moeten zijn met adviesinstellingen, vertrouwensconsultants, universiteiten, researchcentra, in het algemeen met die instellingen die als 'denktank' voor ontwikkelingssamenwerking dienen, en zou vooral een kwaliteitsbewakende rol moeten spelen.

In het algemeen bepleit men een scheiding van twee soorten activiteiten: het direct en permanent volgen van de projectvoortgang, gericht op kwaliteitsbewaking, voortgangsevaluatie en bijsturing op projectniveau (te organiseren via monitoringcontracten), en het meer op afstand volgen van projecten, programma's en sectoren, het systematisch bijhouden van economische, sociale, politieke en culturele kennis over landen en het lering trekken ten dienste van management en beleid. Men bepleit daarnaast ook een aanzienlijk sterkere onderlinge afstemming van landen- en sectorprogramma's en het researchprogramma van DPO/OT om permanente onderzoeks- en adviesexpertise in stand te houden, waar het departement en de ontwikkelingsgemeenschap een systematische gesprekspartner kan vinden. Men bepleit daarnaast de opbouw van expertise over grotere regio- en landengroepen, bijvoorbeeld ten behoeve van de Sahel, de Andes-regio, Midden-Amerika, Indonesië en India. Ook ambassades zouden moeten kunnen beschikken over meer permanente expertise op sector-, regio- en landengebied, bijvoorbeeld via service-contracten met lokale NGO's en onderzoeksinstituten of Nederlandse instellingen met expertise op OS-gebied.

- b. *Suggesties over de organisatie c.q. afstoting van taken bij advies en uitvoering.* In het algemeen bepleit men een versterking van adviesexpertise zowel binnen het DGIS als op de ambassades: uitbreiding van het aantal sectorspecialisten; versterking van TA en verbreding van de relaties tussen TA en de advieswereld rond het DGIS; uitbreiding van het aantal 'groene stoclen' (dat wil zeggen: niet-overplaatsbare functies) ten departemente. In aansluiting daarop beklemtoont men de noodzaak van de vorming van een pool van OS-adviseurs, overigens niet zozeer op basis van instituten als wel op basis van personen. Men doet dit mede naar aanleiding van het indertijd uitgebrachte advies in het Eindrapport Adviescommissie inzake deskundigheid (1986), waaraan verschillende van onze gesprekspartners hebben meegewerkt. Dit rapport beval de vorming van een groep seniordeskundigen aan, aan wie men een carrièreperspectief zou moeten bieden via regelmatig wisselende stationering op het DGIS, op ambassades, op IO-instituten en onderzoeksinstellingen als adviseur, onderzoeker, sector- en regiodeskundige.¹⁸

18. Daarnaast hoort men in kringen van de grote OS-consultants en de ONRI een pleidooi voor een dienst waarin overheid en grote commerciële consultancy zouden samenwerken bij aanbesteding en tendering, de zogeheten Netherlands Development Agency of NEDA. Aan de andere kant formuleren de kleinere OS-consultants en de meeste instellingen uit de niet-commerciële sector de behoefte aan een aparte uitvoeringsdienst in de vorm van een rijksdienst.



- c. *Suggesties over adviesprocedures en -contracten.* Men bepleit in het algemeen een grotere systematiek bij de advisering en monitoring, ten aanzien van zowel procedures als contracten. Begeleidings- en service-contracten zouden vanaf de start van elk in uitvoering genomen project moeten worden opgesteld. Daarin zou eenduidig de verhouding tot het DGIS en tot de uitvoerende partij moeten worden vastgelegd. In het algemeen spreekt men de wens uit dat de adviesstructuur op het DGIS wat meer wordt geüniformeerd. Op deze wijze zal de noodzakelijke continuïteit ook op de landebureaus kunnen worden behouden, ook bij voortschrijdende integratie. Deze grotere uniformiteit zou onder meer tot uiting moeten komen in procedurele afspraken over: service-contracten, secretariaat van sector-, regio- of landeadvisiegroepen, deelname aan review- en evaluatiemissies, beoordeling van rapportage, inschakeling van TA, relatie tot ambassades en routing van adviezen en uitgebrachte rapporten. Enerzijds is men bij het uitspreken van de wens tot grotere uniformiteit van adviesstructuren op of rond het DGIS beducht voor mogelijke verstarring en monopolievorming; de situatie dat één of enkele externe advies-instituten als het ware de regels van het spel zouden bepalen dient te worden vermeden. Anderzijds is men eenstemmig in het oordeel dat het DGIS 'iets moet doen' aan de opbouw en instandhouding van haar institutioneel geheugen. Ten

behoefte daarvan hoort men – naast de al eerder geuite wens tot versterking van bepaalde afdelingen, uitbreiding van het aantal ‘groene stoelen’ en beschikbaar houden van een pool van adviseurs die tussen DGIS, ambassades, IO-instituten en universiteiten moeten rouleren – een aantal suggesties: men bepleit bijvoorbeeld training – via korte, eendaagse seminars – van project-officers: in adviesverwerking, receptiviteit voor technische oordelen, landen-kennis, nieuwe ideeën in het ontwikkelingsdenken, enz. Daarnaast bepleit men het – meer dan thans gebruikelijk – toegankelijk maken van onderzoeks-, evaluatie- en inspectieresultaten, hetzij direct, hetzij op de lange duur. In het algemeen dringt men aan op activiteiten die het ‘lessen trekken’ zullen bevorderen. Tevens onderschrijft men in kringen van uitvoerders en adviseurs de stelling dat uitbesteding en het betrekken van steeds meer uitvoerende partijen bij ontwikkelingsamenwerking, meer eisen stelt aan het ministerie inzake bewaking van de kwaliteit van de hulp.

IV. De lokale situatie in ontwikkelingslanden

Ontwikkelingsprojecten worden per definitie uitgevoerd in ontwikkelingslanden. De lokale 'verankering' van projecten vindt plaats in een institutionele context. Aangezien dit onderzoek over hulp van overheid tot overheid gaat, is ook de institutionele context er in eerste instantie een van overheden. In feite zijn uiteraard ook allerlei particuliere groeperingen, zoals bijvoorbeeld boerencoöperaties, bij de hulp betrokken. Bij de levering van expertise gaat het niet louter om buitenlanders. Lokaal aanwezige expertise speelt een steeds grotere rol. In dit hoofdstuk belichten we de rol van en de opvattingen binnen de lokale overheidsorganisaties en hun opvattingen over de organisatie van technische hulp. Vervolgens komt de liaisonfunctie van de ambassades aan de orde. Tenslotte worden opvattingen van organisaties van lokale expertise besproken.

1. Nationale counterparts en nationale prioriteiten

1.1. *Organisatie*

Ondanks de variëteit in wijzen van organisatie van het overheidsapparaat is in de meeste ontwikkelingslanden een vast referentiepunt aanwezig, gewoonlijk op het Ministerie van Financiën of op het Nationale Planbureau,¹ waar binnenkomende

1. In *Indonesië* is de centrale counterpart het nationale planbureau Bappenas; er is een coördinerend minister voor planning die een aantal ministeries superviseert. In *India* is de centrale counterpart het Ministerie van Financiën, verantwoordelijk voor de nationale planning en financiële coördinatie; de premier neemt naast zijn functie als minister-president ook het ministerschap voor defensie en planning waar. In *Pakistan* fungeert de Economic National Council (ECNAC) als centrale counterpart. In *Noord-Jemen* is de Central Planning Organization de centrale counterpart; deze instelling beweegt zich als koepel boven de afzonderlijke vakministeries, die elk om de zoveel jaar sectorale ontwikkelingsplannen opstellen. Resources Division op het Ministerie van Financiën in *Bangladesh* fungeert als centrale counterpart; een afzonderlijke planbureau is belast met het opstellen van één- en vijfjaarplannen. *Sri Lanka* kent geen zelfstandig planbureau; centrale counterpart is het Department of External Resources van het Ministerie van Financiën.

In *Egypte* is de centrale counterpart thans het Ministry of Planning and International Coöperation; tot voor kort waren dat drie afzonderlijke ministeries, dat van Economic Trade, dat van International Cooperation en dat van Planning. De *Soedanese* overheid coördineert op nationaal niveau via het Ministry of Finance and Economic Planning; daarbinnen fungeert een Project Preparation Unit (PPU) als centraal instrument ten opzichte van de donors. In *Kenya* is Treasury belast met de bewerking en allocatie van het nationale budget en met de donorcoördinatie. Treasury is een 'zwaar' ministerie, in gewicht alleen overtroffen door het Office of the President; de minister die dit office beheert, is belast met de nationale veiligheid, en is tevens hoofd van het nationale

hulpstromen worden gecoördineerd. In het spraakgebruik binnen de ontwikkelingssamenwerking heten dit soort instituties de 'centrale counterpart'. Nationale planning, nationale financiële coördinatie en coördinatie van hulpstromen en hulpactiviteiten heeft in de meeste ontwikkelingslanden een hoge prioriteit. In veel landen kent men de figuur van een coördinerend minister van planning en financiën; een minister van groot gewicht. In sommige gevallen is het bureau van de president rechtstreeks met deze taken belast. Bijna zonder uitzondering is planning/financiën verantwoordelijk voor de allocatie van nationale financiële middelen en van externe hulp gelden van donorwege. Deze taakstelling brengt met zich mee dat de centrale counterpart tevens belast is – formeel of de facto – met het opstellen en ijken van nationale ontwikkelingsplannen en prioriteiten en het inpassen van diverse donors. Per land kan het institutioneel gewicht van de counterpart ten opzichte van donors aanzienlijk verschillen. In de vijf programmalanden die wij bezochten voor deze studie, spraken wij met elk van deze instituties om ons een oordeel te vormen over wensen en opvattingen ten aanzien van de vormgeving van hulpprojecten, de inzet van expertise en de voor- en nadelen van uitbesteding en eigen beheer. De verschillen in stijl en effectiviteit van donorcoördinatie door de centrale counterpart zijn aanzienlijk. Formeel bestaan in alle vijf de programmalanden nationale prioriteiten, waarnaar donors geacht worden zich te voegen. Dit gebeurt ook effectief in India, waar sinds de onafhankelijkheid 'self-reliance' en afscherming ten opzichte van buitenlandse beïnvloeding een politieke doctrine is. Dit heeft zich onder meer vertaald in een restrictieve politiek ten opzichte van buitenlands (vooral multinationalaal) kapitaal en een grote gevoeligheid ten opzichte van multilaterale en met name bilaterale donors. In alle gevallen toetst de Indiasc overheid hulpinitiatieven aan nationale prioriteiten. Ook in het geval van Indonesië en van Kenya vindt effectieve donorcoördinatie en afwegen tegen nationale prioriteiten plaats. In Kenya is sinds 1986 een Budget Rationalization Act van kracht die Treasury

ambtelijke apparaat en secretaris van het kabinet. Een apart Ministerie van Planning verzorgt de technische studies ten behoeve van Treasury en het Office of the President. In *Tanzania* is het Ministry of Finance and Planning de centrale counterpart. Van de landen in Zuidelijk Afrika ontvangt *Zambia* de meeste technische hulp vanuit Nederland. Voorheen fungeerde het National Committee for Development Planning als centrale counterpart; thans is dit organisme geïntegreerd in het Ministerie van Financiën. *Burkina Faso* is in westelijk Afrika het land dat vanuit Nederland de meeste technische assistentie ontvangt. Sinds begin 1988 is er een nieuw ministerie gecreëerd, Planification et Coordination, dat op centraal niveau de donorcoördinatie en de nationale planning zal gaan verzorgen. Het nieuwe ministerie werd versterkt met verschillende afdelingen, afkomstig uit Financiën, Buitenlandse Zaken en het volledige staatssecretariaat van Budget & Financiën).

In geheel *Latijns Amerika* bestaan centrale planbureaus sinds de dagen van de Alliance for Progress; in de meeste gevallen hebben deze een superviserende bevoegdheid over vakministeries. In de *Centraalamerikaanse regio* is de omvang van de planbureaus klein maar is hun invloed groot, omdat ze rechtstreeks onder de president opereren. De planning in de Andes-landen wordt door afzonderlijke instituten verzorgd, waarvan het hoofd ministeriële status heeft. In *Peru* is dat het Instituto Nacional de Planificación, direct onder de president ressorterend. In *Colombia* is het Departamento Nacional geplaatst onder supervisie van de minister van Economische Zaken. Ook in *Suriname* is het planbureau de nationale counterpart.

grote bevoegdheden geeft op het terrein van donorcoördinatie, inpassing van hulpstromen in het nationaal budget, vaststellen van nationale prioriteiten en afwegen van donorinitiatieven tegen die prioriteiten. De Soedanese overheid stelt zich in de praktijk flexibel op ten aanzien van procedures en verlangens van donoren. Nationale prioriteitsstelling vindt vooral plaats op basis van mondelinge afspraken en na een informeel onderhandelingsproces tussen planning en de verschillende vakministeries. In Burkina Faso daarentegen hebben de vakministeries de tendens om zelfstandig sectorale prioriteiten vast te stellen en de sectorale planning betrekkelijk autonoom uit te voeren. Prioriteitsstelling is er zeker niet eenduidig: op bijna alle ministeries ontbreekt een technisch kader en bij gebrek aan geschreven beleidsvoornemens vindt overleg tussen donor en counterpart bijna noodzakelijk plaats op hoog niveau. De Burkinabé autoriteiten stellen zich donor-receptief op.² De donorcoördinatie van Burkinabé-zijde is nog niet sterk ontwikkeld en de relatie tussen planning en de vakministeries is nog niet strikt gedefinieerd. De uitvoeringsformule van hulpprojecten laat men vaak aan de donor over.

In de vijf bezochte landen bestaat in meerdere of mindere mate een spanningsrelatie tussen de centraal vastgestelde prioriteiten en die welke de verschillende vakdepartementen zich stellen. De overheidsorganisatie wijzigt zich nogal eens. Ministeries worden samengevoegd of weer opgesplitst, terwijl ook het bestuursapparaat op provinciaal of districtsniveau aan verandering onderhevig is, vooral vanwege een beleid van decentralisatie dat de meeste ontwikkelingslanden trachten vorm te geven. In Burkina Faso vindt bijvoorbeeld een periodiek terugkerende reorganisatie van het overheidsapparaat plaats. Overlap tussen bevoegdheden tussen de thans (januari 1988) bestaande drie ministeries die met plattelandsontwikkeling te doen hebben (dat van boereangelegenheden, dat van veeteelt en dat van wateraangelegenheden) is daarbij onvermijdelijk. Maar ook in een subcontinent als India kunnen bevoegdheden op deelstaatniveau anders worden uitgeoefend dan op centraal niveau. Deelstaatregeringen kunnen een andere politieke kleur hebben dan de centrale regering, de indeling in departementen en ministeries is er variabel, de financiële armslag van deelstaatregeringen (die over een eigen belastingsysteem beschikken) kan variëren, enz. Indonesië, Kenya en Soedan voeren een beleid dat moet leiden tot meer decentralisatie van bestuur.

Ontwikkelingsprojecten worden gewoonlijk uitgevoerd door vakministeries of door lokale of regionale overheden. Zij zijn de feitelijke counterparts. Vaak bestaan er coördinatieproblemen vanwege de hierboven beschreven spanningsrelatie tussen nationale en regionale overheid en de weinig specifieke afspraken over taken en bevoegdheden van de centrale counterpart, het vakministerie en regionale uitvoerders (planbureau, regionale afdeling van vakministerie, of lokale ontwikkelingsorganisatie). Dit plaatst de ontwikkelingsprojecten in een diffuse

2. Het interview vond plaats op 29 januari 1988.

institutionele omgeving. Bij niet duidelijk vastliggende bevoegdheden van de verschillende overheidsorganisaties wordt impliciet verondersteld (vaak wordt zo iets niet expliciet in de projectdocumenten opgenomen) dat uitvoerders van OS-projecten te zamen met de feitelijke counterparts voor een adequate institutionele oplossing zullen zorgdragen.

1.2. Voorkeur voor eigen beheer of uitbesteding

We legden onze gesprekpartners op de centrale counterpart-instituten tijdens onze interviews de vraag voor naar eigen voorkeuren voor eigen beheer of uitbesteding.³ De meesten van hen neigen naar gedifferentieerde beantwoording, maar maken wel de kanttekening dat het antwoord alleen de expatriate zijde van de projectuitvoering betreft. De beantwoording van deze vraag wordt door de centrale counterparts gerelateerd aan het nut van bepaalde uitvoeringsformules voor het hulpontvangende land; men weegt dit nut dan vooral af aan de institutionele opbouw en versterking van *nationale expertise*, in wat voor vorm dan ook.

In de Aziatische context legt men sterk de nadruk op expertise- en technologie-overdracht via institutionele samenwerking en daarnaast op de professionele capaciteiten van de uitvoerende individuen, ongeacht of die eigen-beheerdeskundigen zijn, deskundigen met een ambtelijke status in eigen land, of staffeden van commerciële bureaus. In het geval van India, met een zware nadruk op uitvoering via de overheid, is het over het algemeen de overheidsdienst die zelf met eigen personeel de projecten uitvoert, waarbij bepaalde buitenlandse onderdelen lokaal kunnen worden uitbesteed. De Indiase overheid probeert de aanwezigheid van buitenlandse deskundigen tot een minimum te beperken. Wel accepteert men als volstrekt legitiem de periodieke aanwezigheid van monitors of evaluatoren die – ingevolge de democratische spelregels – over de resultaten terugrapporteren. De Indiase overheid heeft een uitgesproken voorkeur voor de financiële hulpprocedure, waarbij de centrale, deelstaat- of lokale overheid contractpartij is ten opzichte van de feitelijke uitvoerder. Die wens wordt ook naar voren gebracht door de Indonesische autoriteiten, maar in de praktijk is het planbureau inschikkelijk op dit punt. Bij projecten volgens de technische hulpprocedure benadrukt men de wenselijkheid van een gezamenlijk opgestelde TOR, het sluiten van een administratief accoord (waarin de reikwijdte van het project, financiële aangelegenheden, samenwerkingsrelatie met de uitvoerende instantie en de TOR zijn opgenomen) en het zoveel mogelijk samenwerken van buitenlandse en lokale deskundigen en/of consultants. Men spreekt de wens uit, een Indonesische functionaris aanwezig te doen zijn bij de evaluatie van de offertes in donorlanden

3. Tijdens onze gespreksrondes met de twaalf andere donoren in de vijf door ons bezochte landen (zie hiervoor het volgende hoofdstuk) hebben we eveneens van gedachten gewisseld over de wensen en voorkeuren van de centrale counterparts, voor zover die worden ervaren door staffeden op veldkantoren of diplomatieke vertegenwoordigingen van de andere donoren.

in geval de technische hulpprocedure wordt gevolgd. Men heeft een voorkeur voor (a) een consortium met een Indonesische 'lead consultant'; (b) een 'joint action'; of (c) aanbesteding aan een expatriate consultant met subcontractering van een Indonesische partner – in deze prioriteitsorde. Individueel inhuren door expatriate consultants van lokale expertise ziet men ongaarne. Het komt er bij samenwerking op aan, technologie-overdracht te bevorderen naar Indonesische zijde en dat kan alleen institutioneel verlopen: via Indonesische consultants. Wel benadrukt men sterk dat de uitvoerende partij zich moet voegen naar de nationale prioriteiten en dat de feitelijke counterpart zeggenschap zou moeten hebben over de taakuitvoering van deze uitvoerder.

In Kenya refereert men aansluiting bij deskundigen met een ambtelijke achtergrond.⁴ In diverse Afrikaanse landen (Zambia, Burkina Faso) werken expatriate deskundigen regelmatig in ambtelijke lijnfuncties. Eigen-beheerdeskundigen of andere experts met een ambtelijke achtergrond genieten een impliciete voorkeur. In Kenya geldt dat de overheid alles wat te maken heeft met vorming, training en verandering van attitudes zelf in handen wil houden, en hier bij voorkeur geen (commerciële) consultants bij betreft; die worden ingeschakeld bij de uitvoering van technische werken. In dezelfde zin brengen de vakministeries naar voren dat men expatriate advisering aan regeringsinstanties liever in handen gelegd ziet van buitenlandse 'government agents'. Maar in principe heeft men op het niveau van de centrale counterpart geen sterke opinies vóór of tegen uitbesteden van het Nederlandse deel van de technische assistentie. Wel wil men de beslissende stem in de goedkeuring van kandidaten; men zou het liefst willen kiezen uit enkele CV's. In Kenya bezocht de veldmissie, belast met onderzoek naar de in hoofdstuk VI te bespreken ontwikkelingsprojecten, een groot aantal lokale vertegenwoordigers van de feitelijke counterpart. Vertegenwoordigers van de Kenyaanse overheid bleken tijdens gesprekken met deze onderzoekers in de meeste gevallen een voorkeur te hebben voor uitvoering van projecten in eigen beheer. Men heeft het gevoel dat men via de ambassade op deze wijze meer invloed op die projecten kan uitoefenen. Projecten die in eigen beheer worden uitgevoerd zijn bovendien goedkoper, omdat eigen-beheerdeskundigen het ontwikkelingsland minder kosten. Sommige gesprekpartners vinden dat Nederlandse eigen-beheerdeskundigen vergelijkbaar zijn met Kenyaanse overheids-ambtenaren (civil servants) en dientengevolge zitting kunnen nemen in overheidscommissies zoals de district development committees of stuurgroepen voor projecten. Particuliere consultants zouden hiertoe geen recht hebben. Ook de invloed van de Kenyaanse autoriteiten op projecten die door consultants worden

4. Ook tijdens onze gesprekken met andere donors werd herhaaldelijk gewezen op de verschillen tussen de Aziatische en de Afrikaanse context. In Afrika zou het accent veel meer vallen op een bestuurlijke opbouw en institutionele consolidering van het ambtelijke apparaat. De meeste donors zetten meer eigen-beheerdeskundigen in wanneer het Afrikaanse landen betreft dan in Aziatische landen.

uitgevoerd zou geringer zijn. Bovendien zouden zakelijke belangen van consultantfirma's een vaak storende rol spelen en hebben de consultants teveel de neiging het werk zelf te doen. Als voordelen van consultantbureaus worden door vertegenwoordigers van de feitelijke counterpart de grote mate van vakkennis en flexibiliteit in personeelsvoorziening genoemd. In Burkina Faso vindt men dat eigen beheer of uitbesteding een aangelegenheid is die men over wil laten aan de donor. De Soedanese overheid neemt een tussenpositie in. Men beklemtoont de voordelen van technologie- en expertise-overdracht via institutionele samenwerking (overheid en commerciële consultancy), maar men is realistisch genoeg om tegelijkertijd te berde te brengen dat de opbouw en consolidering van nationale expertise een proces is van lange adem. Het liefst zou men overigens de financiële hulpprocedure hanteren en men waardeert het dat de multilaterale banken (Wereldbank en African Development Bank) en de EG de financiële hulpprocedures toepassen, maar men begrijpt dat de bilaterale donors een zekere voorkeur houden voor de technische hulpprocedure: het gaat om 'tax payers' money'. Om een minimale procedure-overeenstemming tussen donor en counterpart te bewerkstelligen, is de vorming van 'steering committees' per project een voorwaarde. Hier vindt Soedanese participatie plaats bij het opstellen van de TOR, worden de verantwoordelijkheden vastgelegd en worden procedures voor monitoring, supervisie en evaluatie vastgelegd.

1.3. *Eigen expertise*

In alle gevallen spreken de centrale counterparts een voorkeur uit voor een geleidelijke 'nationalisering' van de projectuitvoering en opbouw en versterking van de nationale expertise (in de vorm van overheidsinstellingen en/of nationale commerciële consultancy). Tijdens onze gesprekken formuleerde men een aantal suggesties die de opbouw van deze expertise en een grotere nationale betrokkenheid bij de uitvoering zouden kunnen vergemakkelijken:

- a. Het zoveel mogelijk toepassen van de financiële hulpprocedure; dit zou automatisch lokale prioriteitsstelling bevorderen. Zou de donor een sterke voorkeur voor de technische hulpprocedure blijven houden, dan zou aanwezigheid van een waarnemer (namens de centrale counterpart) bij de evaluatie van de offertes door de donor sterk gewenst zijn.
- b. Het zoveel mogelijk verplicht stellen van vormen van samenwerking voor buitenlandse en lokale uitvoerders, in het midden latend of het om commerciële dan wel niet-commerciële uitbesteding gaat. Bij de evaluatie van de offertes zou de mate van 'nationalisering van de uitvoering' positief moeten worden gehonoreerd.
- c. Het verplicht opnemen in de projectdocumenten van criteria zoals 'x procent professionele mensmaanden' via lokale expertise (in landen als Egypte en Nigeria zou – zo deelde men ons mede – in sommige gevallen worden voorgeschreven dat het teamleiderschap nationaal moeten zijn).

- d. Het invoeren van een nationaal systeem van 'register-consultancy' (zie voor meer hierover de laatste paragraaf van dit hoofdstuk).

2. De rol van de Nederlandse ambassades⁵

Toen wij in hoofdstuk II een schets gaven van het DGIS-apparaat, hebben wij kort verwezen naar de ambassades. In deze paragraaf komt hun rol meer uitgebreid ter sprake.

Formeel bestaat de volgende taakstelling tussen het DGIS (meer specifiek: het landen- of regiobureau) en de ambassade (meer specifiek: de OS-afdeling van de ambassade): het DGIS is belast met de vertaling en uitwerking van het algemene ontwikkelingsbeleid (zoals vervat in globale en sectorale nota's en memories van toelichting) in specifiek landenbeleid (zoals neergelegd in landen- en regiobeleidsdocumenten). Dit specifieke beleid wordt vorm gegeven in een reeks activiteiten: programma's en projecten. De Nederlandse ambassade in het hulpontvangende land speelt in de eerste plaats een adviserende rol bij de formulering van het landenbeleidsplan en in de tweede plaats is aan de ambassade bij de uitvoering van het landenprogramma een deel van de taken gedelegeerd. In het bijzonder is de ambassade belast met de identificatie van nieuw te ontamen projecten en met de begeleiding en supervisie van in uitvoering genomen projecten ter plaatse.

Sinds het begin van de jaren tachtig zijn deze taken formeel aan de ambassades gedelegeerd. De concrete invulling hiervan is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de wisselende personele bezetting van landenbureaus en ambassades, en de mate van gecompliceerdheid van het landenprogramma. In de praktijk is de werkverdeling tussen de meeste landenbureaus op het DGIS en de OS-afdelingen op ambassades nog groeiende. De personeelssterkte van de ambassades in de verschillende programmalanden varieert aanzienlijk. De ambassade in Indonesië is verreweg de grootste. Er zijn thans (wij bezochten de ambassade in november 1987) 24 diplomaten werkzaam. De afdeling ontwikkelingssamenwerking wordt geleid door een ambassaderaad en kan beschikken over tien personen, waaronder drie sectorspecialisten. De ambassade te Burkina Faso is de kleinste van de vijf

5. Bij het redigeren van deze paragraaf maakten we gebruik van interviews met alle aanwezige OS-functionarissen op de ambassades te Jakarta, Delhi, Khartoum, Ouagadougou en Nairobi die wij tijdens onze missies tussen november 1987 en maart 1988 bezochten. In de tweede helft van 1987 verzochten we twaalf ambassades om schriftelijke informatie aan de hand van een vragenlijst. Bij deze enquête werden betrokken de ambassade te Bogotá, Dar es Salaam, Delhi, Dhaka, Islamabad, Jakarta, Khartoum, Lima, Nairobi, Ouagadougou, Sana'a en San José. In april 1988 vond te Den Haag een conferentie plaats van de sectorspecialisten; 15 van de 17 op dat moment aangestelde functionarissen waren daarbij aanwezig en met de meesten van hen voerden wij kortere of langere gesprekken. Ter gelegenheid van deze conferentie werd een rapport (Lingen & Meiners 1988) opgesteld; wij konden gebruik maken van de daarin gepubliceerde gegevens. Drie recent uitgebrachte rapporten van de Algemene Rekenkamer (Nota Sri Lanka, 1985; Nota Noord-Jemen, 1985; Nota Tanzania, 1986) werden eveneens geconsulteerd.

bezochte ambassades. Deze ambassade heeft een formatie van vijf diplomaten: een ambassadeur, twee tweede secretarissen en één derde secretaris naast een landbou wattaché die niet bij OS-zaken betrokken is. Naast het ontwikkelingsprogramma in Burkina Faso houdt deze ambassade zich tevens bezig met onderdelen van het Sahelprogramma (Club du Sahel).⁶ Over het algemeen is de situatie op de ambassades in de vijf bezochte landen zodanig dat praktisch de gehele ambasadestaf (de ambassade te Jakarta vormt met haar omvangrijke takenpakket en formatieruimte hierop een uitzondering) in meerdere of mindere mate bij de ontwikkelingssamenwerking betrokken is. Uit de schriftelijke enquête en uit de gedetailleerde vraaggesprekken op de door ons bezochte ambassades komt het beeld naar voren van diplomatieke vestigingen in het buitenland waar de taakstelling, van ambassadeur tot derde secretaris, in de eerste plaats en in ruime mate de ontwikkelingssamenwerking betreft. De taken worden uitgevoerd door diplomaten die een generalistische carrière nastreven en ontwikkelingssamenwerking als een onderdeel hiervan beschouwen. Zij worden geadviseerd door een beperkt aantal meer vakgerichte sectorspecialisten (ten tijde van de interviews waren dit er voor de vijf bezochte landen in totaal zes). De plaatsingsduur bedroeg – ook voor sectorspecialisten – gemiddeld drie jaar. Zonder op details in te gaan, signaleren wij – op basis van de schriftelijke enquête en op basis van onze interviews met stafleden op de landenbureaus en met de volledige OS-staf op de door ons bezochte ambassades – dat de werkverdeling tussen het DGIS en de ambassades nog niet volledig vlot verloopt. Zoals in alle organisaties die een structuur van hoofd- en veldkantoren hebben, zijn er verschillen van inzicht tussen het veld (ambassades) en het centrale apparaat (DGIS). In ons geval wordt dit verschijnsel versterkt door het (ook al in hoofdstuk II besproken) gelijktijdige optreden van twee processen: centralisatie en delegatie. Enerzijds vindt centralisatie van initiatief en beslissing in de richting van het DGIS plaats, als gevolg van meer uitbesteding van projecten en formalisering van externe advisering waarvoor contracten in Den Haag worden gesloten en waarvoor de contractanten 'Den Haag' als eerste aanspreekpunt beschouwen. Anderzijds is er een delegatie van bevoegdheden in de richting van de ambassades (identificatie en projectbegeleiding) waarbij de eigenaardige situatie zich voordoet dat de meeste begeleidingsinstrumenten voor monitoring en advisering, zoals korte missies, niet op initiatief van de ambassade, maar op initiatief van het landenbureau worden ingezet.

Tot het reguliere instrumentarium van de ambassades bij identificatie en projectbegeleiding behoren:

- a. Een systeem van *periodiek overleg* met de centrale counterpart en verschillende feitelijke counterparts, gewoonlijk nationale vakministeries. Daarbij

6. Deze ambassade zal per augustus 1988 versterkt worden met een sectordeskundige; recent werd een klein kantoor voor OS-activiteiten te Mali geopend ressorterend onder de ambassade te Ouagadougou.

worden wederzijdse prioriteiten vast- c.q. bijgesteld en worden concrete afspraken gemaakt over nieuwe en vervolgactiviteiten. Er zijn (van Nederlandse zijde) twee geïnstitutionaliseerde overleggrondes: jaarlijks vindt een zogeheten beleidsoverleg plaats tussen een delegatie uit het ontwikkelingsland en een Nederlandse delegatie. De delegatie uit het ontwikkelingsland wordt gewoonlijk voorgezeten door een directielid van de centrale counterpart en is verder samengesteld uit hoge ambtenaren die de belangrijkste bij de samenwerking betrokken ministeries en overheidsinstellingen, zoals plannings- en financieringsorganisaties, vertegenwoordigen. De Nederlandse delegatie is gewoonlijk samengesteld uit medewerkers van het DGIS en de ambassade; de delegatieleiding berust gewoonlijk bij de chef van de DGIS-directie (DAF, DAL of DLA) waaronder het betreffende landen- of regiobureau ressorteert.⁷ Naast het beleidsoverleg vindt, meestal één maal per jaar, een zogeheten 'midterm review' plaats. De agenda betreft vooral uitvoeringsaangelegenheden en de Nederlandse delegatie wordt geleid vanuit de ambassade. Naast de midterm review vindt regelmatig op meer informele wijze periodiek voortgangsoverleg plaats met instituties binnen of rond de centrale counterpart: het Planbureau, het Ministerie van Financiën, van Economische Zaken en de nationale ontwikkelingsbank. De meeste antwoorden op de enquête gaan in de richting van een één- of tweemaandelijks formeel overleg tussen vertegenwoordigers van deze instituties en de Nederlandse ambassades.

- b. Een systeem van *monitoring-overleg en incidenteel veldbezoek*. Binnen de ambassades hebben de stafleden die bij OS-activiteiten betrokken zijn elk een portefeuille met projecten. Men is verantwoordelijk voor de monitoring van projecten binnen de eigen portefeuille en wordt tevens geacht alert te zijn op identificatie binnen de betreffende sectoren. De monitoring wordt gewoonlijk verricht via het lezen en becommentariëren van rapporten, het verrichten van veldonderzoek en het onderhouden van formele en informele contacten met counterpart en deskundigenteams. We hebben bij de enquête en tijdens de interviews onze gesprekspartners verzocht om tot een zekere kwantificering te komen, om de intensiteit van de begeleiding enigermate te kunnen aangeven. Over het algemeen wordt weinig naar de projecten gereisd, te weinig, is de algemene mening; het ambassadewerk schijnt een dermate zware administratieve druk op de staf uit te oefenen dat afwezigheid vanwege veldbezoek (variërend van enkele uren tot enkele dagen) uiterst moeilijk is.⁸ Het merendeel van de projecten kan slechts 1 à 2 maal per jaar 'in het veld' bezocht worden. Het meeste overleg over de projecten vindt plaats in de hoofdstad: met de centrale counterpart, met nationale vakministeries en op de ambassade. De ambassade te Jakarta wist ons te berekenen dat

7. De instructie voor het jaarlijkse beleidsoverleg wordt namens de minister voor ontwikkelings-samenwerking door Plv. DGIS-BS vastgesteld.

8. De rapporten van de Algemene Rekenkamer maken eveneens melding van een lage veldbezoek-frequentie.

elke OS-secretaris gemiddeld 2 tot 4 maal per dag met het 'eigen' ministerie telefonisch of mondeling overleg voert. Men legt binnen de OS-afdeling 6 tot 8 bezoeken per dag af aan instellingen van de nationale counterpart. Per dag zijn er 15 à 20 binnenkomende telefoongesprekken. Ook de meeste andere ambassades berichtten ons over de intensieve contacten met de nationale overheden, meer nog dan met de feitelijke projectuitvoerders zelf. Daarnaast moeten we bij het inschatten van de begeleidingswerkzaamheden van de OS-staf rekening houden met de ontvangst van missies, deskundigen, consultants, enz. De meeste ambassades maakten melding van een forse component tijd die voor rekening van de activiteit 'begeleiding van missies' komt.⁹ Er zijn, voor zover ons bekend, geen nadere instructies of informele procedures die de mate, intensiteit en professionaliteit van de begeleiding van OS-projecten door de ambassade normeren. Veel hangt af van een nadere invulling ter plekke of wordt geregeld via missies en monitoring-constructies vanuit het landenbureau te Den Haag.

- c. Een systeem van permanente adviseurschappen (*sectorspecialisten*). Sector-specialisten worden (op basis van een driejarig en tijdelijk contract) aan de ambassadestaf toegevoegd als adviseur. Men wordt aangesteld als deskundige op een van de hoofdsectoren of thema's in de ontwikkelingssamenwerking: platteland, industrie, vrouwen en ontwikkeling. Meer specialistische taakomschrijvingen komen ook voor, zoals drinkwatervoorziening. Sectorspecialisten treden op bij identificatie van nieuwe projecten en bij projectbegeleiding. Zij worden als adviseur aan de OS-afdelingen op ambassades toegevoegd. In de praktijk worden vooral personen aangesteld met jarenlange veldervaring als teamleider en is de specialisering niet zozeer binnen bepaalde sectoren (irrigatie, drinkwater, gezondheid), als wel binnen bepaalde landengroepen en op basis van langdurige betrokkenheid bij een veelvoud van ontwikkelingsactiviteiten. De thans in het programma werkzame personen zijn òf 'uit het veld' afkomstig (ex-teamleiders) òf op basis van de 'buitengewoon verlof'-regeling gerecruteerd uit universitaire instellingen of TA. Ze spreken meestal de relevante voertaal van de bevolking, hebben 'fingerspitzengefühl' voor de desbetreffende regio of het desbetreffende land. Na enige jaren functioneren van het programma, lijken de meeste ambassades ingenomen met hun sectorspecialisten. In tegenstelling tot de formele bedoeling van het programma (adviesverlening aan de ambassades) wordt de concrete taakstelling afhankelijk van de lokale behoeften ingevuld. De taakstelling varieert van werkzaamheden binnen de strikte grenzen van het taakgebied (de specialist 'drinkwater' in India, een ingenieur die overigens voor alle min of meer technische vraagstukken optreedt als adviseur van de ambassade) tot OS-generalist (de specialist 'plattelandsontwikkeling' in Kenya die een jarenlange

9. Bij de enquête onder sectorspecialisten bleek dat ook zij een relatief zware tijdsinvestering maken bij de begeleiding van missies.

ervaring heeft in de lokale bureaucratie en die zijn collega's naar behoefte over donor-counterpartbetrokkingen adviseert, als liaison optreedt met de centrale counterpartstaf en daarnaast een 'eigen' pakket OS-projecten monitort). De meeste sectorspecialisten zijn 'een collega extra' op de OS-afdeling, behoren als monitor een 'eigen' pakket OS-projecten en treden in de praktijk op als OS-generalist/adviseur. Zelf definiëren zij hun taak daarnaast (in alle gevallen waar wij hen interviewden) expliciet als liaison met de nationale ambtelijke structuur. De meesten geven aan, in meerdere of mindere mate tijd te besteden aan voorlichting en begeleiding van de nationale bureaucratie inzake wensen, opvattingen en procedures bij de donor die zij (mede) vertegenwoordigen. Desgevraagd deelden alle sectorspecialisten ons mee, over een netwerk van lokale expertise te beschikken ten behoeve van identificatie- en monitoringtaken.¹⁰ De strikte beperking tot advisering aan de diplomatieke medewerkers van de ambassades bij de projectbehandeling blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. Ook sectorspecialisten verrichten 'uitvoerend' werk.

- d. Een systeem van *externe advisering*, Nederlands of lokaal. Bij de begeleidings- en identificatietaak kan de ambasadestaf zich laten bijstaan door externe expertise, afkomstig uit Nederland of lokaal aangetrokken. In de praktijk gebruikt men deze externe expertise slechts voor een deel van de projectenportefeuille: daar waar men via het lezen van de projectrapportage en een incidenteel projectenbezoek de idee heeft het project adequaat te kunnen volgen, volstaat men met de op de ambassade aanwezige expertise. Waar kennis van technische zaken (onder andere prestatieverklaringen) vereist is, vertrouwt men liever op externe expertise: vertrouwensconsultants, leden van (sector-) adviesgroepen, korte missies. De meeste externe expertise is van Nederlandse origine en wordt, zoals eerder opgemerkt, gewoonlijk op initiatief van het landenbureau in Den Haag gemobiliseerd. Over het verschijnsel 'korte missie' klaagt men met een zodanige frequentie (niet op tijd of op een ongelegen ogenblik aankomend, niet adequaat, veel te snel een bindend oordeel klaar) dat men moet concluderen dat de ambasadestaf zich in de meeste gevallen 'overvallen' voelt. Aanwending van lokale expertise komt voor, maar met een klaarblijkelijke terughoudendheid. In het algemeen preferereert men *personen*, uitgezonden deskundigen die een grote landenervaring hebben, of lokale deskundigen met wie men een vertrouwensrelatie onderhoudt, die de projecten met een zekere regelmaat bezoeken, die goed ingevoerd zijn in de lokale omstandigheden en op wier beleidsmatig en professioneel oordeel men zonder gevoelens van twijfel kan afgaan. Als nadeel van de persoonlijke advisering ervaart men het niet steeds op afroep beschikbaar zijn. Als men een instituut in plaats van een persoon opdrachten geeft, vindt men dat de

10. Op de conferentie van sectorspecialisten (Den Haag, april 1988) hebben de aanwezige sectorspecialisten een korte inventarisatie gegeven van de categorieën lokale expertise. In het algemeen betreft dat: wetenschappelijke universitaire of onderzoeksinstituten, NGO's en individuele consultants.

kwaliteit niet altijd gegarandeerd is en ondervindt men dat institutionele belangen een rol gaan spelen bij de advisering. Men zou in principe voor lokale expertise geporteerd zijn, doch heeft soms twijfels over de kwaliteit en onafhankelijkheid.

Zonder af te doen aan de grote mate van variëteit die men noodzakelijkerwijs aantreft onder ambassades in programmalanden en -regio's, vallen ook enkele algemene trekken te onderscheiden. Opvallend is de grote inzet en betrokkenheid ten opzichte van het ontwikkelingswerk. Men ervaart de combinatie van 'diplomatie en ontwikkeling' als coherent: ingrijpen in de interne ontwikkelingsprocessen heeft noodzakelijkerwijs een politieke component en de binding van BZ-componenten en OS-componenten binnen de ambassadewerkzaamheden acht men niet alleen noodzakelijk maar ook gelukkig. De ondersteuning via sector-specialisten, die OS-professionaliteit leveren op meer permanente basis, acht men noodzakelijk. Men betreurt alleen het tijdelijk karakter van de aanstellingen en acht een verblijfsduur van drie jaar zoals die thans geldt te kort: liaison met lokale instituties en binding met lokale expertise vergt een diepte-investering, zo meent men. Opvallend is de mate van loyaliteit die men ten toon spreidt ten opzichte van de 'eigen' projectuitvoerders en ten opzichte van het ontwikkelingsland waar men gestationeerd is. De meeste ambassades zien eigen-beheerdeskundigen als 'vertrouwer'. Team en teamleiders zijn meer op de ambassade betrokken (ten slotte is het DGIS hun werkgever, zo meent men) dan personeel van consultancy-organisaties, en worden ook eerder door de ambassade om advies gevraagd. Meer dan één ambassadeur beklemtoont de 'ingebouwde tragiek' van het DGIS-deskundigencontract: men wordt aangeworven om een grote mate van loyaliteit te vertegenwoordigen en te geven aan het ontwikkelingsland, maar het DGIS biedt de eigen deskundigen geen carrière-perspectief. Als men een cesuur zou moeten aanbrengen, zou men die leggen bij eigen beheer plus niet-commerciële consultancy aan de ene kant en de grote commerciële ingenieursbureaus aan de andere kant. Zelfs bij een stringent uitbestedingsbeleid zou men op ambassades willen beschikken over de diensten van enkele langdurig gestationeerde eigen-beheer- of eigen-beheerachtige deskundigen (via een APO-contract gerecruteerd of werkzaam bij een stichting in de DGIS-sfeer) aan wie men vertrouwelijk advies kan vragen, of die namens de ambassade kunnen worden betrokken bij identificatie, de nadere vormgeving van projecten, het volgen en monitoren van projectclusters of -programma's en als liaison met lokale expertise kunnen optreden. Ook de stem van het ontwikkelingsland valt via de ambassade te beluisteren. Zonder uitzondering beklemtoont men dat ontwikkelingssamenwerking niet alleen van donorzijde kan worden ondernomen; ook de wensen en verlangens van de hulpontvangende partij moeten worden gehonoreerd. Men bepleit de institutionele inschakeling van de lokale autoriteiten bij contractsluiting (via de financiële hulpprocedure of tenminste via aanwezigheid van representanten in Den Haag bij contractsluiting via de technische hulpprocedures). Men benadrukt

ook herhaaldelijk de noodzaak van inschakeling van lokale expertise, de vorming van lokale stuurgroepen, de mogelijkheden van langduriger lokale monitoring-contracten en, in het algemeen, een grotere mate van interdonorcontact ten behoeve van een adequatere lokale uitvoering. Wel wordt uitdrukkelijk gesteld dat de feitelijke realisering hiervan sterk afhankelijk is van de beschikbaarheid van lokale kennis en ervaring en de capaciteit van de lokale instituties. Dit verschilt sterk in de bezochte landen.

3. Aanwezigheid en mogelijkheden van lokale expertise¹¹

Lokale expertise is overal aanwezig maar de mogelijkheden en wenselijkheden van inschakeling bij identificatie, uitvoering, monitoring en evaluatie van OS-activiteiten verschillen per land. De lokale expertise is te rubriceren in drie categorieën: binnen (grote en kleine) commerciële consultancy-organisaties, binnen universitaire en research-instituten en binnen NGO's. Daarnaast participeert in elk OS-project uiteraard 'reguliere' expertise, namelijk die welke door de uitvoerende of feitelijke counterpart als personele project-input ter beschikking wordt gesteld; deze laatste categorie valt buiten het kader van de hier gepresenteerde analyse.

In de meeste landen streeft men op centraal niveau naar registratie van beschikbare expertise. De Indonesische overheid heeft bijvoorbeeld onlangs het initiatief genomen tot invoering van een systeem van registerconsultants. Initiatiefnemers waren het centrale planbureau, het Ministerie van Publieke Werken en UNDP; de Wereldbank verleende actieve steun. Het consultancy-register wordt beheerd door INKINDO, de nationale associatie van Indonesische raadgevende ingenieurs, indertijd opgericht met financiële steun van het centrale planbureau. INKINDO heeft 1600 aanmeldingen voor institutionele leden, verspreid over het gehele land, ontvangen. Overigens zijn de meeste leden te Java en met name in Jakarta gevestigd. Een commissie, samengesteld uit vertegenwoordigers uit het planbureau, Publieke Werken, Industrie en het Presidentiële Secretariaat, voert de feitelijke registratie uit. November 1987 waren 800 bureaus geregistreerd en geklassificeerd naar ervaring en expertise. Canada en Engeland verschaffen technische ondersteuning en trainingsfaciliteiten aan INKINDO en haar leden. De overheid, die voor aanbesteding van overheidsprojecten erkenning als registerconsultant vereist, laat alleen bedrijven met 100% nationale eigendom als lid toe. De erkenning als consultant houdt tevens in geval van overheidscontracten een tariefvoorschrift in; contracten in de privésector zijn vrij. Er bestaat geen formeel verschil in behandeling tussen privé- en overheidsconsultants. Tot de

11. We maakten bij het schrijven van deze paragraaf ook gebruik van een intern DGIS-verslag (1987) over lokale expertise in Kenya en Tanzania.

eerste veertig grote consultants (de grootste heeft 150 stafleden in dienst en is een staatsbedrijf) behoren tien overheidsbureaus, bijna alle nauw verbonden met het Ministerie van Publieke Werken. De meeste Indonesische consultants zijn werkzaam op het terrein van de civiele techniek en de bouw.

Zowel het planbureau als Publieke Werken registreert – behalve Indonesische consultancy (de lijst en de kwalificatie zijn vrij toegankelijk) – de buitenlandse consultants die voor uitvoering van projecten in aanmerking kunnen komen.

In India is de aanwezigheid van de overheid op allerlei terreinen groot. Hoewel naast de omvangrijke publieke sector ook omvangrijke industriële consortia in private eigendom voorkomen, is de aanwezigheid van commerciële consultancy niet geprononceerd: er bestaat een associatie van consultants op nationaal niveau, maar de grenzen tussen onafhankelijke consultancy en bedrijfsleven zijn niet altijd even scherp, en ook de kwaliteit is niet altijd even duidelijk. Een aantal van de consultancy-bureaus behoort weer tot de (semi-)overheid. Er zijn kantoren van buitenlandse consultants in Delhi gevestigd (waaronder een bureau van NEDECO met een 'residential representative'). Op nationaal niveau opereren ook enkele marktonderzoeksbureaus (gewoonlijk met buitenlandse instellingen gelieerd). Soms worden die ingeschakeld bij evaluaties van OS-programma's op het platteland,¹² door donoringstellingen of door regeringsbureaus.

In Soedan wordt ernaar gestreefd tot registratie van de lokale consultancy te komen. De belangrijkste ministeries beschikken over eigen lijsten. De PPU (de Project Preparation Unit of Finance and Planning, in 1979 mede op initiatief van de Wereldbank opgericht) nam daarbij het voortouw. De PPU is een formele voorbereidings- en goedkeuringscommissie, samengesteld uit functionarissen van Finance and Planning (permanent) en uit deskundigen afkomstig van vakministeries, universiteiten en in sommige gevallen ook Soedanese consultants (op projectbasis). De PPU houdt een register bij van buitenlandse en Soedanese consultants. Men heeft er thans meer dan 500 geregistreerd, waarvan 25 lokale consultants. Men prefereert een geleidelijke Soedanisering van de consultancy: buitenlandse bureaus met een Soedanese partner (permanente joint venture, vaste samenwerking voor enkele jaren, samenwerking op projectbasis) genieten de voorkeur.¹³ Lange-termijndoel is een nationale autonomie op consultancygebied, tenminste op het terrein van voorbereidende en feasibility-studies; men denkt aan een zeer geleidelijk proces van Soedanisering. Tot op heden is slechts

12. Wij interviewden het bureau MODE, een nationale organisatie met plusminus 50 professionele stafleden in vaste dienst en een zeer groot aantal enquêteurs op contractbasis, dat met een zekere regelmaat door de centrale of deelstaat-overheid en door ontwikkelingsdonors gecontracteerd wordt voor evaluatie-werkzaamheden.
13. Bij tendering wordt aan de vraag of expatriate consultants een lokale partner hebben een gewicht van 5% toegekend. Voor kwaliteit van het team reserveert men 50%, waarvan 20% voor de teamleider en 30% voor de andere leden. Indien lokale professionals worden opgevoerd, is de PPU geneigd dit een zwaarder gewicht te geven.

in een enkel geval een studie aan een Soedanese consultancy-bureau gegund. Sinds 1983 is er een wet van kracht die de organisatie in 'consultancy houses' voorschrijft van ingenieurs, agronomen, economen en management-adviseurs die professionele consultancy aanbieden. Leden of geassocieerde leden kunnen zijn Soedanese firma's, joint ventures en buitenlandse bureaus die in Soedan geregistreerd zijn. Overheidsconsultants kunnen lid worden. Evenals in Indonesië spraken we ook in Soedan met een nationale consultancy-koepel, de Sudanese Association of Consultancy Engineers and Architects. Deze organisatie werd in 1987 opgericht door enkele Soedanese bureaus, met steun van de African Association of Consulting Engineers, de Arab Union of Engineers en de FIDIC. De organisatie, waarvan thans 25 bureaus lid zijn, stuurt aan op een nationaal registratiesysteem van consultants (met waarderingsprocedures voor kwaliteit en ervaring). Men streeft een geleidelijke Soedanisering van de consultancy na op lange termijn.

Ook in Kenya spraken we met vertegenwoordigers van de consultancy. Volgens verschillende zcgslieden is de lokaal gevestigde buitenlandse en lokale consultancy in Kenya te zamen een van de meest ontwikkelde, misschien op die van Egypte en Nigeria na de meest ontwikkelde in Afrika. Anders dan in die en andere Afrikaanse landen biedt de Kenyaanse overheid geen formele instrumenten om lokale consultancy bij overheidsopdrachten in te schakelen. Van overheidswege hanteert men niet een systeem van registerconsultancy. De meeste vakministeries hebben lijsten met consultants voor eigen gebruik. Ook de meeste donors houden een lijst van lokale consultants bij voor eigen gebruik. Twee jaar geleden ondernam UNDP een poging, de lokaal aanwezige consultancy te registeren en te catalogiseren ten behoeve van overheid en donors. Tot op heden werd deze poging niet met succes bekroond. Er bestaat een Association of Consulting Engineers of Kenya (ACEK), formeel gesticht in 1986, maar in feite een voortzetting van een in 1944 door toedoen van het toenmalige Britse bestuur opgerichte vereniging. Voorheen waren vooral ondernemingen in Brits eigendom institutioneel lid, thans zijn 'lokale' leden in de meerderheid.¹⁴ De expatriate en ex-koloniale samenstelling van de leden (ongeveer 35) kan de wat lauwe opstelling van de Kenyaanse overheid verklaren. Enkele grote expatriate bedrijven en daarnaast verschillende middelgrote en expatriate bureaus zijn niet in ACEK georganiseerd. De overheid schijnt ACEK eerder als een vakverbond dan als een orde van ingenieursbureaus te beschouwen. Volgens onze zcgsman participeren tien ACEK-leden en drie niet-ACEK-leden met grote regelmaat in tenders voor donor-gefinancierde projecten.

Lokale consultancy is in Burkina Faso schaars. Over het algemeen gaat het om filialen van buitenlandse consultants. In een enkel geval ziet men Burkinabé

14. We telden een aantal Kenyaanse vestigingen van Britse en Scandinavische consultants; ook het door Euroconsult indertijd overgenomen Bish is lid, evenals Kenyaans-Indische bedrijven.

consultancy ontstaan, niet zelden uit de rijen van hoge ambtenaren, die na een bepaald aantal dienstjaren verlof krijgen zich als privé-consultant te vestigen. We spraken met twee lokale bureaus, Sahelconsult en BERA (Bureau d'Etudes et de Recherche Appliqué). Het eerste is met Euroconsult, het tweede met IWACO geassocieerd. Sahelconsult is recent opgericht door een ex-ambtenaar van het Ministerie voor Ontwikkeling. Deze persoon is full-time directeur en beschikt over 12 part-time medewerkers (allen thans bij de lokale overheid werkzaam of als medewerker aan de Universiteit van Ouagadougou verbonden, maar bereid de sprong naar de particuliere consultancy te maken). Sahelconsult koos voor samenwerking met Euroconsult (als subcontractor of als joint-partner) met het oog op technologie-transfer. Een soortgelijk argument speelde bij de oprichting van BERA, waarin IWACO (dat zelf over een grote lokale vestiging met uitgezonden en Burkinabé stafleden beschikt) een minderheidsaandeel van 40% heeft (de overige 60% zijn in handen van de directeur-stichter, ex-ambtenaar op het Ministerie van Wateraangelegenheden en twee andere Burkinabé). Mede om technologie-transfer op andere terreinen te vergemakkelijken, werkt BERA samen met een Frans bureau dat ervaring heeft in dam-constructies. In Burkina Faso bestaat (nog) geen systeem van register-consultancy. Wel weegt men¹⁵ de participatie van Burkinabé expertise in een proposal in voorkomende gevallen met 10% extra, maar deze bevoordelingsclausule wordt met souplesse toegepast.

De grenzen tussen universitaire consultancy, expertise binnen NGO's en kleine commerciële consultancy zijn vaag. Men is uit dezelfde recruiteringsfeer afkomstig: universitaire onderzoekers, ex-overheidsfunctionarissen die zich part-time of geleidelijk aan volledig zijn gaan bezighouden met advisering van hulpprogramma's (studies, evaluaties, projectmonitoring voor NGO's enz.). Sommige NGO's opereren alsof het geprivatiseerde overheidsdiensten zijn. Universitaire instituten verrichten onderzoek ten behoeve van overheid of buitenlandse, publieke of private donors. Soms treden universitaire onderzoekers of ambtenaren op part-time basis of voor enkele maanden achtereenvolgend als consultant op.

In Kenya, waar een uitgebreide bilaterale en NGO-donorsector aanwezig is, opereren ongeveer tien lokale kleine commerciële OS-consultants die te vergelijken zijn met Nederlandse instellingen zoals Matrix, CDP, Development Perspectives, enz. Deze 'donor dependent development consultancy' is niet georganiseerd en is meestal opgezet rond één of twee firmanten. Men richt zich op bilaterale donors en op NGO's. We spraken met een lokaal bureau met een opdrachtenbestand van studies, monitoring- en evaluatie-opdrachten voor de Kenyaanse overheid,

15. Tot op heden is het in Burkina Faso gebruikelijk dat er drie tender-commissies opereren: één voor constructiewerkzaamheden, één voor waterwerkzaamheden en één voor goederenleverantie. Vaste partners bij de tendering zijn het secretariaat van de CDR en DINAME (Direction National de Marché de l'Etat, ressorterend onder het Staatssecretariaat voor Begrotingszaken, dat weer onder Financiën valt). Afhankelijk van de soort tendering zenden ook andere vakministeries hun vertegenwoordiging. Afhankelijk van de begroting wordt het leverantie- of uitvoeringscontract getekend door de tendercommissie, één of meer ministers of de ministerraad.

internationale en lokale NGO's en bilaterale (vooral Scandinavische) donors. Onze zcgsman is thans doende een associatie op te richten van verschillende kleinere Afrikaanse OS-consultants; uit deze internationale samenwerking zou men buitenlandse ervaring kunnen opdoen. Via het verkrijgen van opdrachten in Afrikaanse buurlanden zou men het verschijnsel van 'politieke consultancy' in eigen land kunnen neutraliseren.

Ten aanzien van de inschakeling van lokale expertise in Nederlandse bilaterale OS-projecten is slechts zeer weinig cijfermatige informatie beschikbaar. Slechts in Kenya was de ambassade in staat een gedetailleerde berekening van het aandeel van de lokale expertise per uitvoeringscategorie te maken. De resultaten staan in tabel 5 weergegeven.

Tabel 5

*Aandeel lokale expertise op totaal projecthulp Kenya (categorie Ila)
naar uitvoeringscategorie (percentages)*

	Technische hulpprocedure eigen beheer	uitbesteed	Financiële hulpprocedure	Totaal
Lokaal uitbesteed	19	27	45	28
Expatriate expertise	81	73	55	72
Totaal %	100	100	100	100
Totaal in miljoenen gulden	20.6	8.9	11.7	41.2

Bron: Opgave Nederlandse ambassade te Nairobi.

Afgaande op de resultaten van één geval zou men uit tabel 5 moeten concluderen dat de financiële hulpprocedure beduidend gunstiger uitvalt voor het aantrekken van lokale expertise; indien men de technische hulpprocedure toepast, trekken uitbestede projecten meer lokale expertise aan dan projecten die in eigen beheer worden uitgevoerd. Uiteraard moet men hier voorzichtig zijn met het formuleren van algemene conclusies. Overigens staat in de meeste landenbeleidsdocumenten tegenwoordig expliciet de wens vermeld, in grotere mate dan thans het geval is lokale deskundigheid in te schakelen.

4. Niet-gouvernementele organisaties

De sterke opkomst van NGO's in ontwikkelingslanden is een verschijnsel van relatief jonge datum. Uiteraard kenden missie en zending een lange traditie van bemoeienis met particulier onderwijs en particuliere gezondheidszorg. Met de opkomst van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking werden de particuliere donororganisaties meer direct bij de ontwikkelingshulp betrokken: via subsidies

van bilaterale overheidsdonors of via uitvoering van projecten in ontwikkelingslanden, naast of in het verlengde van de lokale overheid.¹⁶ Onder de benaming NGO is een gevarieerde verzameling instellingen bekend geworden: organisaties voor hulpverlening, vrijwilligersorganisaties, associaties van leden, enz., die gemeen hebben dat ze niet (direct) overheidsgebonden zijn. Nederlandse donorfinanciers zoals CEBEMO, ICCO, NOVIB en HIVOS beklemtonen het eigene van lokale NGO's die zij financieren; de lokale overheid zou vooral verdrukkend optreden. In de praktijk verschilt dit van land tot land. In landen als Kenya en Burkina Faso lijken NGO's taken in het verlengde van de lokale overheid te vervullen. In Soedan zijn 60 tot 80 verschillende particuliere instellingen bij de vluchtelingenproblematiek betrokken. In de financieringsketen van de oorspronkelijke subsidiant tot uitvoerend niveau heeft zich allengs een structuur van bemiddelingsorganisaties ontwikkeld die omvangrijk is. Westerse NGO-donors richtten in sommige gevallen dochters op die op hun beurt weer of andere NGO's financieren of in verschillende ontwikkelingslanden tot zelfstandige projectuitvoering kwamen. Een voorbeeld daarvan is Euroaction Accord. Euroaction Accord is een particuliere hulporganisatie, gefinancierd door zeventien 'member-agencies' (waaronder de NOVIB, die 16% van het totale jaarbudget financiert en daarmee de belangrijkste contribuant is), door twaalf 'non-member agencies' en door zes bilaterale en multilaterale donors.¹⁷ De organisatie voert projecten uit in vijftien Afrikaanse landen; Soedan ontvangt 25% van het totale budget. Euroaction Accord heeft in dat land een veldkantoor in Khartoum, met vijftien dependances in andere steden, en beschikt in Soedan over een uitvoerende staf van drie buitenlandse en ongeveer vijftien Soedanese functionarissen.

De overheid in de bezochte ontwikkelingslanden streeft over het algemeen wel naar registratie van in hun land opererende NGO's, in het kader van afweging van nationale prioriteiten en controle over externe interventies. Gewoonlijk is men betrokken bij de vorming van koepelorganisaties die beide doeleinden tegelijk dienen. Zo heeft de Indiase overheid het Ministerie van Landbouw betrokken bij de registratie van de particuliere buitenlandse hulp. Onder de vleugels van dit ministerie opereert een koepelorganisatie, CAPART (Council for Advancement of People's Action and Rural Technology), een fusie tussen een koepel van NGO's op het gebied van plattelandsontwikkeling en een koepel van technische instituten en universiteiten. CAPART zetelt te Delhi (heeft één regionaal kantoor in Bihar) en telt 110 stafleden. Het fungeert naar de overheid toe als een registratie van NGO's in brede zin (waaronder researchinstituten en studiecentra, al dan niet aan universiteiten gebonden, vrijwilligersorganisaties, enz.) en naar buitenlandse donors als intermediair en makelaar. CAPART beoordeelt projectvoorstellen van lokale NGO's, dient ze bij donororganisaties in en kanaliseert

16. Fowles (1988) en Padrón (1988) geven een overzicht van de relaties tussen NGO-donors en NGO-uitvoerders in Afrika, respectievelijk Latijns Amerika.

17. Zie Accord (1987).

fondsen naar lokale of regionale organisaties ten behoeve van projecten op gebieden als agro-industrie, rurale gezondheid, visserij, bosbouw enz. De jaaromzet in 1986 bedroeg 30 miljoen; ongeveer 200 Indiase NGO's ontvingen aldus buitenlandse hulp, afkomstig van donors als de Nederlandse medefinanciering, DANIDA, CIDA, SIDA, de FAO en Duitse, Britse, Japanse en Zwitserse fondsen. De relatie tussen overheid en (lokale) NGO's is (volgens onze zegslieden op CAPART) weinig conflictueus en betreft meestal complementaire activiteiten. Ten opzichte van de buitenlandse NGO's is de Soedanese overheid kritischer. Men waardeert hun medewerking bij de noodhulp (hongersnood, vluchtelingenopvang), maar de NGO's neigen ernaar zich op meer permanente basis met structurele hulp te gaan bezighouden zonder informatie te geven aan de centrale overheid. Op nationaal niveau (Planning, PPU) prefereert men dat NGO's weinig bemoeienis hebben met reguliere ontwikkelingsprojecten. Van de zijde van de verschillende buitenlandse NGO's en hun koepelorganisaties blijkt een vrij nauwe samenwerking met Soedanese regeringsinstanties, zij het op lokaal of regionaal niveau. Zo zijn er plannen om 'Artsen zonder Grenzen' betrokken te doen worden bij een (Nederlands) bilateraal gefinancierd project, waarbij een regionale gezondheidsorganisatie als counterpart optreedt. Ook de koepelorganisatie Euroaction Accord voert in verschillende Soedanese regio's te zamen met regionale of lokale overheidsorganisaties projecten; deze koepelorganisatie is, evenals de andere buitenlandse NGO's, bij het Ministry of Welfare geregistreerd. Ook in Burkina Faso worden NGO's door de overheid geregistreerd. Een apart regeringsorgaan, BUSONG, coördineerde tot voor kort de hulpinspanning van de NGO's. Naar verwacht zal het nieuwe Ministerie van Planning zich binnenkort van die taak kwijten. NGO's treden als aparte eenheden op of opereren via consortia. Bij een koepelorganisatie, SPONG geheten (Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales)¹⁸ zijn 57 instellingen aangesloten. In Burkina Faso opereren talloze particuliere organisaties, variërend van religieus-activistische instellingen tot organisaties als Oxfam. NOVIB, CEBEMO en ICCO zijn daarin niet rechtstreeks vertegenwoordigd, maar enkele van hun dochters zijn wel als lid ingeschreven. Ook de NGO-koepel Euroaction Accord is lid van SPONG. In de praktijk werkt SPONG nauw samen met lokale overheden.¹⁹ Kenya is een land met een uitgebreide NGO-sector. Naar schatting bestaan er 600 al dan niet geregistreerde NGO's²⁰ die ten behoeve van doelgroeporganisaties werken en 30.000 doelgroeporganisaties (self help, vrouwengroepen, enz.). Donors als de Wereldbank, multilaterale, bilaterale en semi-overheidsfinanciers financieren in Kenya regelmatig particuliere instellingen. Een aantal internationale of grotere lokale NGO's treedt op als financier van private ontwikkelingsactiviteiten en vervult

18. Zie SPONG (1987).

19. Dat is de reden waarom instellingen als NOVIB (uiteindelijk financieringsorganen van *particuliere* instellingen of koepels) liever niet direct participeren. NOVIB heeft voor haar werkzaamheden in de Sahel een klein veldkantoor geopend te Ouagadougou.

20. De Ford Foundation schatte het aantal geregistreerde NGO's in 1987 op 140.

hiermee een functie die vergelijkbaar is met die van bilaterale donors. Nogal wat NGO's, waaronder kerkgebonden organisaties, voeren taken uit in het verlengde van de overheid. Zo heeft de Christian Health Association of Kenya (gesteund door het ICCO) zich belast met de rehabilitatie van 30-40% van de infrastructuur ten behoeve van de nationale gezondheidszorg; de overheid stelt artsen en verplegend personeel ter beschikking. Het programma wordt eveneens financieel gesteund via de Wereldbank.

In het algemeen is de verhouding tussen overheid en particulier ontwikkelingswerk goed. De overheid heeft een gecompliceerd systeem van registratie via verschillende wetgevingen op vestiging, werkvergunning, financieel beheer, charity enz. De meeste grote NGO's sluiten een bilateraal accoord met Treasury. De ambivalente houding van de overheid in dezen leidt volgens onze zegslieden tot een 'wazige situatie' waarin de grens tussen NGO en Treasury soms onduidelijk is en waarbij sommige NGO's als makelaar optreden. NGO's vormen een complexe categorie van kerkelijk gebonden instellingen, koepelorganisaties, sectoraal opererende groeperingen.²¹ Hun veldactiviteiten spelen zich in veel gevallen af op hetzelfde terrein waar de overheid programma's uitvoert (gezondheidszorg, onderwijs, drinkwatervoorziening, landbouwontwikkeling enz.). Hoewel er in de praktijk over het algemeen weinig sprake is van antagonisme, is er anderzijds ook weinig geformaliseerde samenwerking tussen NGO's en bilaterale donors bij de uitvoering van doelgroepgerichte projecten.

21. Men wijst op het gevaar van 'overkill' door te ruimhartige subsidiëring. Zo'n geval troffen we in Kenya aan bij VADA (Voluntary Agencies Development Assistance), oorspronkelijk opgericht ten behoeve van training en service-verlening aan NGO's op het terrein van gezindheid, kleine ondernemingen, landbouw en vocational training. VADA ontving in 1984 een startsubsidie van de Ford Foundation en kreeg in 1987 van USAID een subsidie van 12 miljoen dollar voor de eerstvolgende zeven jaar (een USAID-medewerkster werd vice-voorzitter). Van service-instituut werd VADA een NGO-donor. Moeizame procedures van de zijde van USAID, dat geen lokale ervaring met NGO-subsidies had, en interne capaciteitsproblemen bij VADA leidden ertoe dat USAID/VADA na een jaar slechts drie projecten voor uitvoering hadden kunnen goedkeuren. Begin 1988 beëindigden USAID en VADA de samenwerkingsovereenkomst; thans richt de laatstgenoemde organisatie zich weer op service- en trainingsactiviteiten.



V. Het DGIS vergeleken met andere donors

In de loop van het veldonderzoek bezochten we in Indonesië, India, Soedan, Burkina Faso en Kenya de veldkantoren en/of lokale vestigingen van de volgende tien bilaterale en twee multilaterale donors:¹ Canada (CIDA), Denemarken (DANIDA), de EG, West-Duitsland (BZ, GTZ), Frankrijk (FAC, Caisse), Japan (BZ, JICA), Noorwegen (NORAD), UNDP, de Verenigde Staten (USAID), Engeland (BZ, ODA, British Council), Zweden (SIDA) en Zwitserland (BZ). Doel was, gegevens te verzamelen over concreet gevoerd beleid inzake eigen beheer c.q. uitbesteding, voorkeuren voor categorieën uitvoerders (waaronder inschakeling van lokale expertise), monitoring en begeleiding van OS-projecten, de professionaliteit binnenshuis en van de donor ten behoeve van bovenstaande activiteiten. Van de meeste donors verkregen we ook schriftelijke informatie over deze onderwerpen vanuit de hoofdkantoren. In het onderhavige hoofdstuk hebben we deze gegevens (gebaseerd op beleidsdocumenten en interviews ter plekke) geanalyseerd op de bovenvermelde vraagpunten.

1. Eigen beheer en uitbesteding

Bij rubricering van voorkeur voor eigen beheer of voor uitbesteding van de technische hulp valt een ruwe driedeling te maken. Er zijn donors die een uitgesproken voorkeur hebben voor eigen beheer. Er zijn ook donors die bij voorkeur uitbesteden. Een derde groep donors hanteert een bepaalde mengformule. In

1. We interviewden de veldvertegenwoordiging van de volgende donors in de volgende landen op de volgende data:

Canada (CIDA): Indonesië (17 november 1987), India (26 november 1987), Burkina Faso (26 januari 1988)

EG: Soedan (13 januari 1988), Burkina Faso (26 januari 1988)

Denemarken (DANIDA): India (26 november 1987), Kenya (9 maart 1988)

Duitse Bondsrepubliek (BZ, GTZ): Soedan (12 en 14 januari 1988), Burkina Faso (22 januari 1988)

Frankrijk (FAC, Caisse): Burkina Faso (25 januari 1988)

Japan (BZ, JICA): Indonesië (17 november 1987)

Noorwegen (NORAD): India (25 november 1987), Kenya (9 maart 1988)

UNDP: Indonesië (18 november 1988), Burkina Faso (25 januari 1988)

Verenigde Staten (USAID): India (25 november 1987), Burkina Faso (22 januari 1988)

Verenigd Koninkrijk (BZ, ODA, British Council): Indonesië (18 november 1987), India (24 en 27 november 1987), Soedan (12 januari 1988), Kenya (8 maart 1988)

Zweden (SIDA): India (24 november 1987), Kenya (4 maart 1988)

Zwitserland (BZ): Burkina Faso (22 januari 1988).

geen van de gevallen die we onderzochten, is het uitvoeringsbeleid zo stringent dat er voor een '100%-formule' wordt gekozen: geen enkele donor besteedt rücksichtlos uit. Ook binnen de uitvoeringsformule is men gewoonlijk flexibel in de keuze van uitvoerders. Wie of welke instelling bij de uitvoering wordt betrokken, wordt in sterke mate bepaald door het soort project, het betreffende ontwikkelingsland en andere omstandigheden; een voorgeschreven preferentie voor de commerciële sector (zoals het geval is bij de Nederlandse hulp sinds het van kracht worden van Instructie 18, 'Verwerving van goederen en diensten') werd verder alleen bij USAID waargenomen. Wij zullen de waargenomen voorkeuren per groep donors weergeven.

1.1. *Donors met een uitgesproken voorkeur voor uitbesteding*

Er zijn vier donors (één multilaterale, drie bilaterale) die in principe uitbesteden. Bij de EG wordt zoveel mogelijk uitbesteed; inzet van eigen-beheerdeskundigen is een uitzondering. Toch heeft men bij bepaalde projecten een voorkeur voor eigen-beheerdeskundigen, namelijk die projecten waarbij een zekere vertrouwelijkheid gewenst is (beleidsadviesing van counterparts, hetzij overheden, hetzij bepaalde bevolkingsgroepen). Via de European Cooperation Agency zijn een kleine honderd deskundigen met een contract op individuele basis uitgezonden. Zij fungeren in feite als eigen-beheerdeskundigen. Uitbesteding geniet de voorkeur in die gevallen waarin een compleet team in het veld gebracht moet worden. Een team samenstellen uit individueel gecontracteerde deskundigen ervaart men als problematisch, vanwege het moeizame recruterende van de benodigde expertise en vanwege het bijeen brengen van persoonlijkheden die elkaar moeten liggen. Consultancy-bureaus brengen dit soort teams gemakkelijker in het veld. Een bijkomend voordeel van uitbesteding aan organisaties is dat deze aanspreekbaar zijn voor het hele team, waardoor monitoring ook een stuk gemakkelijker wordt. Bij uitbesteding door de EG worden de contracten door de lokale overheden gesloten. Gebruikelijk is wel dat de centrale counterpart en de EG-delegatieleider contra-signeren. De contractpartij was vroeger meestal een buitenlands bureau of een combinatie van buitenlandse bureaus. Sinds men in ontwikkelingslanden echter steeds meer gaat aandringen op lokale deelname bij de uitvoering van projecten, is het gewoonte geworden dat expatriate consultants met lokale collega's samenwerken. Het samenwerkingsverband dat zij aangaan kan gelden voor de duur van het project of kan een langdurige relatie in de vorm van een joint venture omvatten.

USAID geeft prioriteit aan uitbesteding van projectontwerp en projectuitvoering. Bij voorkeur worden consultants of universiteiten hiervoor gecontracteerd. Indien expertise daar niet aanwezig is, wordt gebruik gemaakt van andere overheidsinstellingen. Individuele deskundigen worden soms uitgezonden met een 'personal service contract'. Het eigen USAID-personeel is belast met beheer en supervisie.

Bij de uitvoering van landbouwprojecten met een onderzoeks- en voorlichtingscomponent genieten Amerikaanse landbouwuniversiteiten, die een lange traditie hebben van dienstverlening aan de Amerikaanse landbouwsector, de voorkeur. USAID heeft de ervaring dat er enig verschil is in optreden van universiteiten en consultantsbureaus. Beide categorieën zijn zakelijk ingesteld, maar universiteiten leggen meer accent op een op samenwerking gerichte relatie met USAID dan de consultantsbureaus.

Openbare aanbesteding van uitvoering is regel. Contracten worden door het veldkantoor of door het hoofdkantoor getekend, afhankelijk van de projectlokatie en de uitvoeringscapaciteit van het veldkantoor.

In het geval van *Canada* richt het streven van CIDA zich zoveel mogelijk op uitbesteding van alle projectfasen. De redenen die hiervoor worden genoemd zijn: recruitering van eigen-beheerdeskundigen verloopt problematisch; vastleggen van verplichtingen in een contract met een uitvoerende organisatie schept meer duidelijkheid dan het geval is bij contractering van personen; de uitvoerende organisatie draagt zelf zorg voor logistieke en administratieve besommeringen; het project is bij uitbesteding gemakkelijker volgbaar; de looptijd ervan is beter te programmeren. Men streeft naar uitbesteding aan 'Canadian Executive Agencies' (CEA): consultants, universiteiten, NGO's, gemeentelijke diensten, gouvernementele diensten, beroepsorganisaties, enz. De meeste projecten worden aanbesteed via 'short listing'. Met een zekere regelmaat wordt ondershands gegund. In toenemende mate ziet men de vorming van ad hoc consortia tussen consultants, NGO's en universiteiten (of de vorming van para-universitaire instituten) waarbij consultants het projectmanagement verzorgen. Canada volgt bij voorkeur de technische hulpprocedure.

Ondanks het zware accent op 'uitbesteding' is eigen beheer als uitvoeringsformule niet geheel verdwenen. In beperkte mate maakt CIDA nog gebruik van individueel gecontracteerde deskundigen. Het gaat hierbij met name om kortetermijncontracten ten behoeve van identificatie en appraisals. Deze projectfasen moeten namelijk op basis van wettelijke voorschriften institutioneel gescheiden zijn van de eigenlijke uitvoering van het project.

Zwitserland besteedt veel uit aan zowel NGO's als commerciële bureaus. Daarnaast zendt men, ondanks de voorkeur voor uitbesteding, in enkele gevallen ook individuele eigen-beheerdeskundigen uit.

1.2. Donors met een uitgesproken voorkeur voor eigen beheer

Twee Scandinavische donors prefereren de eigen-beheerformule: Denemarken en Noorwegen. *Denemarken* werkt in de regel met eigen-beheerdeskundigen waar dat mogelijk is. Men contracteert deze deskundigen op individuele basis. In een enkel Aziatisch land heeft men uitbesteed aan consultants of universiteiten, maar men prefereert 'eigen' deskundigen wanneer 'software' (participatie van doelgroepen, training, institutionele opbouw) deel uitmaakt van de projecten.

Ervaringen met commerciële bureaus waren niet positief: 'ze denken anders dan wij.' Uiteraard besteedt men wel puur technische en infrastructurele werken uit aan een ingenieursbureau. DANIDA heeft, volgens de informanten, betrekkelijk weinig ervaring met commerciële consultancy. Men is de mening toegedaan dat consultants goed zijn in 'hardware'-projecten (infrastructurele werken) en matig in 'software'-projecten.

Noorwegen heeft een voorkeur voor plaatsing van eigen-beheerdeskundigen op lokale ministeries, meestal in advies- maar soms ook in lijnfuncties. Slechts indien men de noodzaak onderkent om een vooraf reeds gevormd team uit te zenden, doet men een beroep op een consultant (bijvoorbeeld NORCONSULT) die haar personeel aan een ministerie in het betreffende OS-land ter beschikking stelt. Bij de Noorse hulp bestaat geen tendens tot vergroting van uitbesteding. Integendeel, men prefereert eigen beheer. De privé-sector noch de universitaire en publieke sector oefent sterke pressie uit om meer contracten in de ontwikkelingssamenwerking te verkrijgen. De keuze tussen eigen beheer en uitbesteding laat men ook weleens afhangen van de voorkeur van het hulpontvangende land.

In Azië komt uitbesteding regelmatig voor, terwijl NORAD in Afrika, waar een minder sterke counterpart-structuur aanwezig is, vooral de eigen-beheerformule hanteert. Indien tot uitbesteding wordt besloten, prefereert men een consortium van commerciële en niet-commerciële organisaties. Men is de mening toegedaan dat Noorse commerciële consultantsbureaus wel uitstekend allerlei technische werken aan kunnen, maar dat het werken in sterk doelgroep-gerichte projecten niet met een commerciële optiek van de uitvoerder samengaat. Over het algemeen ervaart men het als riskant om de projectverantwoordelijkheid volledig uit te besteden. Ook bij institutionele samenwerking, zelfs bij research- en universitaire samenwerking houdt NORAD de projectverantwoordelijkheid.

1.3. *Donors met een duale uitvoeringsvoorkeur*

De UN-familie en de Britse, Franse en Zweedse hulporganisaties hanteren in de praktijk een uitvoeringsbeleid waarin ruimte is voor een eigen beheer, naast uitbesteding. Tot deze groep behoren ook West-Duitsland en Japan, die elk over een aparte uitvoeringsdienst voor de technische en voor de financiële hulp beschikken. De inschakeling van autonoom opererende, formeel onafhankelijke uitvoeringsdiensten verschaft de Duitse en Japanse technische en financiële hulp überhaupt al een 'uitbesteed' karakter. GTZ en JICA, de Duitse respectievelijk de Japanse dienst voor de technische assistentie, zijn in principe ingericht voor uitvoering in eigen beheer, maar hanteren daarnaast met een zekere frequentie ook de uitbestedingsformule.

UNDP is de primus inter pares van de UN-familie en besteedt, als 'funding agency', aan de andere UN-organisaties uit. Deze gebruiken op hun beurt de beide uitvoeringsformules: eigen beheer en uitbesteding. In UN-kringen leeft een traditie van

recrutering van individuele deskundigen. Met name de FAO, maar ook de meeste andere organisaties hebben een 'built-in loyalty towards their experts'. Als voordelen worden genoemd een directere communicatie, een persoonlijker relatie met het bureau. Ook het bestaande quota-systeem van maximum en minimum aantal experts uit donor- en ontwikkelingslanden draagt bij tot het individueel recruterende van multilaterale deskundigen. Men heeft het idee dat deze deskundigen het beste opereren als (vertrouwens-)adviseurs naar de overheid toe en in situaties waar een belangrijk accent valt op trainingen. De TOR is dan meestal in algemene termen gesteld, maar de deskundigen hebben de neiging de TOR te interpreteren conform hun eigen achtergrond en belangstelling. Als nadeel bemerkt men dat de teamvorming met verschillende experts lastig is, veel tijd kost en discontinu is. Bovendien hebben multilaterale deskundigen de neiging hun verblijf te doen verlengen via door henzelf gegenereerde overheidsverzoeken om projectverlenging. Uitbesteding aan consultants heeft het voordeel dat de TOR noodzakelijkerwijs gedetailleerd moet worden omschreven, dat de tijdschema's strakker zijn, de doelstelling specifiek en de teams homogener opereren: men kent elkaar en is bij dezelfde firma werkzaam. Het eindproduct (rapporten, feasibility studies) voldoet dan meestal aan de kwaliteitsnormen; men neigt er in UN-kringen gaandeweg toe voorstudies en technische ondersteunende studies uit te besteden aan consultants of hen te subcontracteren. Consultants hebben echter een 'built-in desire for complete control' en neigen ernaar de situatie te domineren. Training van lokale staf heeft voor hen minder prioriteit. Daarnaast zijn hun diensten duurder dan die van multilaterale deskundigen: gewoonlijk 40 à 50%. Die meerkosten worden naar vermoed gecompenseerd door het feit dat men gehouden is aan een tijdschema: individuele deskundigen hebben de neiging hun verblijf te rekken. Men heeft ervaren dat consultants vooral aan het begin en aan het eind van een project (TOR, tendering, evaluatie van de projectresultaten) veel werk vanuit de contracterende instantie vereisen, terwijl begeleiding van multilaterale deskundigen een meer permanente – zij het in werklast variabele – inzet vereist. Over het algemeen blijft men voor een project met een 'complicated mix of inputs' de inzet van multilaterale deskundigen prefereren. In het algemeen moedigt men bij uitbesteding of subcontracting de vorming van consortia, bestaande uit expatriate en lokale consultancy, aan. In een aantal gevallen preferereert men inschakeling van individuele lokale expertise, ingehuurd vanuit universiteiten of afkomstig uit consultantsbureaus maar à titre personnel.

Het Zweedse SIDA laat de keuze van de uitvoeringsformule en de 'inkleding' ervan in de regel afhangen van een aantal criteria. De voorkur van het hulpontvangende land weegt mee. Uitbesteding aan Zweedse consultantsbureaus vindt plaats inzake gebonden hulp. Bij ongebonden hulp wordt aanbesteed door overheidsorganisaties van het hulpontvangende land. Projecten in de energie-sector worden uitbesteed aan het Zweedse particuliere bedrijfsleven (materiaal-leverenties en consultancy). Drinkwater en gezondheidsprojecten worden vaak

multi-bi uitbesteed aan UN-organisaties (FAO, WHO). Bosbouwprojecten worden dikwijls uitbesteed aan Zweedse consultants, zoals bijvoorbeeld Swedforest, waarin de Zweedse staat een minderheidsaandeel heeft. Ondanks het feit dat Zweden op ruime schaal gebruik maakt van uitbesteding, heeft het geen formele beleidslijn ten opzichte van eigen beheer of uitbesteding als uitvoeringsformule. Uitbesteding als uitvoeringsformule neemt over de jaren toe, maar hangt sterk af van de betrokken sectorale divisie in Stockholm: de infrastructuur-divisie besteedt vrij veel uit aan Zweedse of internationale ingenieursbureaus, vanwege de gespecialiseerde expertise die daar voorhanden is. De andere divisies (landbouw, onderwijs en gezondheid) zijn meer voor uitvoering in eigen beheer geporteerd. Tot op heden heeft men geen moeite met het vinden van geschikte deskundigen; nogal wat experts zijn van Zweedse ministeries afkomstig. Wel is de recruiterings-procedure vaak zeer tijdrovend. In voorkomende gevallen betreft men tijdelijk expertise van commerciële consultants, maar het gaat dan om noodmaatregelen; men probeert in principe het gebruik van 'gap fillers' te vermijden. In Zweden is intussen een 'SIDA-dependent consultancy' aan het ontstaan: veel één-persoonsbureaus tot grotere met een omvang van 25 personen. Die worden vooral betrokken bij de formuleringsfase: bij technische, sociologische, economische studies of bij evaluaties. SIDA heeft voorts 'institutional corporation contracts' gesloten met Zweedse instellingen.

Frankrijk maakt onderscheid tussen 'samenwerkingsgebieden' (speciaal Afrika ten zuiden van de Sahara en ex-koloniën) en overige landen. In de 'samenwerkingsgebieden' is het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking belast met technische hulp, studies en sociale projecten, en de Caisse Centrale de Coopération Economique met infrastructurele of inkomensgenererende projecten, sectorleningen en structurele aanpassingsleningen. In de overige landen is het Ministerie voor Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor technische hulp. Het volgende overzicht heeft vooral betrekking op de 'samenwerkingsgebieden', waar technische hulp een grote rol speelt.

Frankrijk maakt bij uitvoering van projecten uit de technische hulpcategorie zowel gebruik van eigen beheer als van uitbesteding aan 'executing agents'. Dit kunnen zijn: consultantsbureaus die met name worden ingezet voor studies, universitaire onderzoeksinstituten waaraan meestal het onderzoek wordt uitbesteed, in samenwerking met het Ministerie voor Wetenschappelijk Onderzoek, gespecialiseerde para-statale instituten voor aanleg van spoorwegen, infrastructuur, vliegveiligheid en dergelijke. Eigen-beheerdeskundigen worden aangesteld als adviseur bij overheidsinstanties in ontwikkelingslanden of worden ingezet op 'éénpersoonsprojecten'. Recruitering van eigen-beheerdeskundigen en aanstelling op 1-, 2- of 3-jarig contract block in het verleden zonder problemen te verlopen. Sinds het aantreden van president Mitterand wordt ernaar gestreefd een carrière-perspectief te bieden aan terugkerende deskundigen. Men garandeert hen in ieder geval bij de wet een vaste plaats in het Franse overheidsapparaat.

Deze garantie leidde er echter toe dat nieuwe deskundigen nog bijna uitsluitend worden gerecruteerd onder ambtenaren die reeds een vaste aanstelling bij de overheid hebben. Het budget voor technische assistentie neemt af. Technische assistentie in financiële hulpprojecten wordt dan ook over het algemeen door de 'Caisse Central' gefinancierd. Deze besteedt soms omvangrijke haalbaarheids- of sectorstudies uit, maar wordt geconfronteerd met moeilijkheden bij het recruter van individuele expertise. Bijna alle ingenieurs- of consultancy-bureaus die bij ontwikkelingssamenwerking worden ingeschakeld zijn para-gouvernementele instituten of privé-organisaties waarin de overheid een meerderheidsbelang heeft.

De *Britse* hulp hanteert zowel uitbesteding als eigen beheer bij de uitvoering van haar projecten. Aan uitbesteding wordt in beginsel de voorkeur gegeven. De regionale eenheden zijn op dit terrein beslissingsbevoegd. Projectbeoordeling en -supervisie geschiedt doorgaans door eigen personeel van ODA. Veel aandacht wordt besteed aan management in het veld, gericht op de formulering van korte-termijn uitvoeringsdoelstellingen, voortgangsrapportage en de oplossing van problemen tijdens de projectuitvoering. Er is geen formele carrièrestructuur voor ontwikkelingsdeskundigen; de meesten worden op basis van contracten te werk gesteld. In een beperkt aantal gevallen gaat het om contracten tot tien jaar. Aandacht wordt besteed aan in-service training. Eigen-beheerdeskundigen zijn aanmerkelijk goedkoper voor ODA dan consultants, en worden soms beschouwd als loyaler aan ODA. Consultants daarentegen brengen naar voren dat zij een onafhankelijker standpunt kunnen innemen, vooral bij mogelijke meningsverschillen met ODA. Lokale expertise wordt in beperkte mate ingeschakeld.

De *Duitse Bondsrepubliek* heeft de projectuitvoering uitbesteed aan de hoofdkantoren van twee uitvoeringsdiensten, één voor de technische en één voor de financiële hulp. Expertise-inzet als onderdeel van de financiële hulp wordt door KfW (de uitvoeringsdienst financiële hulp)² behandeld, die daarvoor over het algemeen van consultantsbureaus gebruik maakt. Meestal gaat het hier om grote infrastructurele werken. Bij de uitvoering van de technische hulp valt het accent op eigen beheer. GTZ (de uitvoeringsdienst technische hulp)³ had in 1985 1600 eigen-beheerdeskundigen in dienst, tegenover 760 deskundigen die via uitbesteding van projecten aan consultantsbureaus werden ingebracht. Eigen-beheerdeskundigen worden op projectbasis gecontracteerd, maar de inzet van vaste GTZ-teamleden (tijdelijk uitgezonden GTZ-stafleden) komt ook voor. Er bestaat formeel geen mogelijkheid voor een deskundigen-carrière, maar in de praktijk komen 'informele carrières' (via hercontractering, soms tot een totaal van 10 of 15 jaar, een enkele keer tot een totaal van 25 jaar) voor. Projecten van GTZ zijn meestal gericht op training van en advisering aan overheidsinstanties in het

2. Kreditanstalt für Wiederaufbau (omzet 2,5 miljard DMark in 1985)

3. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (omzet 325 miljoen DMark in 1985)

ontwikkelingsland. GTZ is een non-profitbedrijf, waarvan de aandelen in handen zijn van het Ministerie van Economische Samenwerking (BMZ) en het Ministerie van Financiën (BMT).

De GmbH-status wordt veroorzaakt door het streven van de Duitse overheid, haar uitvoeringsdienst ook commercieel te laten opereren. Er bestaan commerciële samenwerkingscontracten met Saudi Arabië en met Trinidad & Tobago; GTZ opereert in die gevallen als overheidsconsultant en tracht dan zelf opdrachten te verwerven.

De *Japanse* technische hulp kent een aparte uitvoeringsdienst, JICA (Japan International Cooperation Agency), opgericht in 1974, belast met de uitvoering en begeleiding van de technische hulpprojecten. JICA is een semi-overheidsorgaan ('agency'). Het verschaft projecthulp via de technische hulpprocedure. Beide uitvoeringsformules worden hierbij naast elkaar toegepast. Uitbesteding geschiedt op projectbasis en wordt veelal toegepast bij studies, bij het opstellen van masterplannen, appraisals, surveys, enz. In dat geval contracteert men gewoonlijk commerciële consultantsbureaus. Eigen-beheerdeskundigen worden veelal individueel gecontracteerd voor een periode van 2 tot 3 jaar. Het merendeel werkt ook individueel en niet in teamverband in de projecten. Men ondervindt geen problemen bij de recrutering van eigen-beheerdeskundigen. Ongeveer 70% van deze deskundigen is afkomstig uit de overheidssector; de rest wordt, tegen vergoeding van het salaris door JICA, uit de particuliere sector gerecruteerd. Werken in het buitenland, in dienst van of ten behoeve van de Japanse overheid, wordt als een eer beschouwd. Het Japanse 'life-long career system' bij één en dezelfde werkgever maakt het voor JICA relatief makkelijk een beroep te doen op andere ministeries en op de particuliere sector: de individuele loopbaan blijft gegarandeerd en stationering als OS-deskundige in het buitenland maakt daar deel van uit.

Ondanks de verschillende voorkeuren, procedures en werkstijlen bij projectuitvoering die er bij de hier besproken donors bestaan, vallen er enkele constanten op:

- a. Geen enkele donor kiest voor een '100%-formule' van of volledig eigen beheer of volledige uitbesteding. Er zijn donors die een uitgesproken voorkeur hebben voor eigen beheer, anderen prefereren uitbesteding en een derde groep donors gebruikt beide uitvoeringsformules.
- b. De meeste donors schakelen regelmatig commerciële consultants in bij de uitvoering. Weinig donororganisaties hebben de voorkeur voor projectuitvoering door de privé-sector expliciet in een instructie vastgelegd, zoals bij Nederland het geval is.
- c. Grote infrastructuurle en technische werken worden bijna altijd uitbesteed aan gespecialiseerde commerciële bureaus, zelfs al heeft een donor een uitgesproken voorkeur voor de eigen-beheerformule.

- d. Recruitering van eigen-beheerdeskundigen verloopt alleen soepel in het geval van Japan en Zweden. De meeste andere donors ondervinden hierbij problemen van verschillende aard.
- e. 'Software projecten' (waarbij doelgroep participatie, training en in het algemeen lokale betrokkenheid essentiële elementen zijn) worden vaak liever niet aan commerciële consultants uitbesteed.
- f. Bij uitbesteding wordt bijna altijd getenderd, soms lokaal, maar meestal op het hoofdkantoor van de donor, met gebruikmaking van de technische hulp-procedure.

2. Projectbegeleiding

De hier besproken donors zijn doorgaans beter dan Nederland in staat de projecten te begeleiden met binnen de organisatie aanwezige expertise. Alle donors zijn zodanig georganiseerd dat bij projectvoorbereiding, beoordeling, monitoring en ten dele bij de evaluatie de eigen staf wordt ingeschakeld. Waar nodig doet deze een beroep op externe expertise, meestal waar het gaat om zeer gespecialiseerde vakkundigheid. Economische en technische haalbaarheidsstudies worden als regel uitbesteed aan consultants. Maar de monitoring wordt dus grotendeels met eigen personeel gedaan. Voor evaluaties daarentegen trekken de meeste donors onafhankelijke deskundigen aan. Alle donors maken onderscheid tussen 'monitoring' en 'evaluatie'. Monitoring geschiedt op meer reguliere basis dan evaluatie en is meer gericht op de operationele vooruitgang van de projecten. Bij evaluatie komen de meer fundamentele vragen aan de orde.

NORAD, SIDA, DANIDA en de Zwitserse hulp monitoren in een flexibele werkverdeling tussen hoofd- en veldkantoor. Bij DANIDA regelt men de monitoring per project; lokale DANIDA-staf of sectorspecialisten van het hoofdkantoor volgen de rapportage en gaan op veldbezoek. Naar behoefte doet men een beroep op externe expertise, lokale of expatriate. Is die in het laatste geval niet in eigen land voorhanden, dan gaat men bij Noorse en Zweedse collega's te rade (al dan niet formeel via NORAD of SIDA). De Zwitserse hulporganisatie huurt naar behoefte lokaal of in Zwitserland externe expertise in; per geval neemt het hoofd- of veldkantoor het initiatief. Ook bij NORAD is er geen vast monitoring-voorschrift. Per geval en naar behoefte beslist men of het hoofd- of het veldkantoor de monitoring organiseert; in de praktijk neemt de lokale NORAD-staf het voortouw. De enige uitzondering betreft die gevallen waarin tendering te Oslo plaatsvindt; dan valt de monitoring van het project onder verantwoordelijkheid van het hoofdbureau, dat naar behoefte weer externe expertise inhuurt; lokale of Noorse. De Zweedse hulp heeft veel van de monitoring naar de veldkantoren gedelegeerd. De dagelijkse projectbegeleiding, de contacten met de counterpart, de monitoring van de projectvoortgang is een zaak van de lokale SIDA-vestiging.

Ook de EG heeft het zwaartepunt van de projectbegeleiding lokaal georganiseerd. De lokale delegaties zijn belast met de monitoring. Bij het volgen van projecten ter plekke schakelt men soms lokale expertise in, maar de expatriate deskundigen op de veldkantoren verrichten de meeste begeleiding. De begeleidingsstructuur bij JICA is hiermee vergelijkbaar. De belangrijkste taak van de lokale JICA-kantoren is de projectbegeleiding; veldbezoek, assistentie en begeleiding van deskundigen. Bij GTZ daarentegen wordt de monitoring formeel vanuit het hoofdkantoor verzorgd. Voor elk project dat in uitvoering wordt genomen, heeft de GTZ-staf een vaste begeleider. Deze begeleider treedt op als 'backstopper' en 'monitor' en bezoekt het uitvoerende team met een zekere regelmaat. Omdat bij het Duitse hulpsysteem (twee ministeries en twee uitvoeringsdiensten) veel dubbelures voorkomen en activiteiten nogal traag verlopen, is GTZ in de belangrijkste ontwikkelingslanden logistieke steunpunten gaan vestigen. Thans zijn er in 26 landen dergelijke veldkantoren gevestigd en wordt een deel van de monitoring lokaal verzorgd.⁴ De Franse technische hulp organiseert haar monitoring lokaal, maar laat daarnaast veel missies vanuit het hoofdkwartier invliegen. Elke drie maanden stuurt men vanuit de ambassade een interimrapportage naar Parijs gebaseerd op de voortgangsverslaggeving, men gaat regelmatig op veldbezoek en vanuit de projectteams rapporteert men eens per jaar intensief. Een bijzondere bijzonderheid is dat de financiële autonomie van uitvoerende teamleiders nihil is. Ambassade-personeel moet voor *alle* financiële handelingen van teamleiders goedkeuring verlenen; alleen ambassade-personeel heeft tekenbevoegdheid. Behalve de monitoring vanuit de ambassade zendt het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking op ruime schaal 'missions d'appui'. Zo kwamen vorig jaar circa 600 Franse deskundigen naar Burkina Faso op korte missie.

Er zijn drie manieren waarop donors hun monitoring (eveneens goddeels gebaseerd op interne expertise) hebben georganiseerd. USAID heeft het zwaartepunt van de monitoring lokaal verankerd: de veldkantoren zijn in principe met de monitoring belast en men beschikt over omvangrijke veldstaven, samengesteld uit generalisten en sectorspecialisten. Er bestaat een relatief grote autonomie ten opzichte van het hoofdkantoor: het hoofd van een groter veldkantoor heeft de bevoegdheid projecten en vaak ook contracten tot 20 miljoen dollar goed te keuren. Ook de tendering wordt lokaal georganiseerd. In principe verricht men alle projectfasen, van identificatie tot en met evaluatie, lokaal. Bij het entameren van grote nieuwe projecten vliegt een missie uit Washington in om het ontwerp mede te bepalen. De lokale vestiging kan naar behoefte USA- of lokale expertise inhuren. Men beschikt ter plekke over een aantal 'vaste' externe deskundigen, met name landenspecialisten, via een uitwisselingsprogramma tussen USAID en

4. UNDP heeft slechts een formeel volg- en monitoringsysteem. De monitoring van consultancy geschiedt via de per contract geregelde voortgangs-, financiële en eindrapportage. Multilaterale deskundigen rapporteren elk half jaar (binnenkort om het jaar). UNDP heeft op deze wijze een halfjaarlijks/jaarlijks monitoringsysteem. Andere UN-agencies volgen eigen procedures.

enkele Amerikaanse universiteiten. Voor recrutering van short-term expatriate expertise kan men een beroep doen op het register te Washington, waar men beschikt over een uitgebreid data-systeem van deskundigheid en tarifiering; in voorkomende gevallen is de extern gecontracteerde deskundige in 48 uur ter plekke. Gewoonlijk contracteert een lokale vestiging en daarmee is de OS-staf op VS-ambassades altijd omvangrijk ten opzichte van andere donors. Zelfs in Burkina Faso, een land waar lokale expertise schaars is, beschikt USAID over Burkinabé officers (waaronder agronomen, landbouweconomen, bosbouwers, gezondheidsdeskundigen). Er is USAID veel aan gelegen, lokale expertise op de veldkantoren te integreren en in vaste dienst te houden. Succesvolle officers krijgen een vervolgopleiding (MA of PhD) aan Amerikaanse universiteiten. USAID heeft ook steunpunten gevestigd in een aantal ontwikkelingslanden om de lokale veldstaf technisch bij te staan. Het Regional Economic Support Office van de regio West-Afrika bijvoorbeeld is in Abidjan gevestigd, dat van de regio Oost-Afrika in Nairobi. Op deze bureaus zijn technische specialisten, projectontwerpers, juristen en specialisten voor goederenaankoop gestationeerd. Daarnaast zijn er ook regionale kantoren voor accountantscontrole gevestigd (regio West-Afrika: Dakar; regio Oost-Afrika).

Het Canadese CIDA heeft een geheel andere monitoringstructuur ontworpen. Vanaf de start van een project wordt een begeleidend 'projectteam' gevormd, bestaande uit de behandelend project officer op het hoofdkantoor van CIDA (de teamleider, die ook het budget bewaakt en wordt betrokken bij onderhandelingen en bij de redactie van de projectdocumenten), een OS-functionaris op de ambassade of het veldkantoor en, afhankelijk van de sectorale inputs, één of meer sectordeskundigen op CIDA als 'resource persons'. Elk project heeft daarnaast een extern gecontracteerde monitor, aangesteld op basis van persoonlijke expertise en onafhankelijkheid, gewoonlijk een universitair medewerker of een zelfstandig opererende consultant. Waar mogelijk formeert men in het ontvangende land een stuurgroep, bestaande uit hoge ambtenaren uit het ministerie dat de feitelijke counterpart is, de (lokale) projectdirecteur, de (expatriate) teamleider of adviseur en een vertegenwoordiger uit de OS-afdeling. De OS-afdeling ter plekke is verantwoordelijk voor het van-dag-tot-dag volgen, de administratieve afhandeling en het periodieke veldbezoek.

De Britse ODA heeft haar monitoringsysteem regionaal verankerd. Men werkt op basis van een 'driehoeksverhouding': hoofdkantoor – regionale steunpunten – lichte veldkantoren ter ambassade. Het hoofdkantoor is belast met algemeen beleid, keurt projecten goed en verstrekt technische ondersteuning op terreinen zoals gezinsplanning, onderwijs, administratie, milieu en sociologie. De regionale ODA-kantoren zijn vooral belast met de technische begeleiding en monitoring op nogal monosectorale terreinen als landbouw, techniek, natuurlijke hulpbronnen en economie. Veel van het Britse hulppakket bestaat uit activiteiten op het gebied van spoorwegen, mijnbouw en krachtcentrales. De OS-afdelingen opereren

vooral ten behoeve van logistiek-administratieve ondersteuning aan projecten en deskundigen. De werkverdeling acht men optimaal: de technische ondersteuning vanuit de regionale ODA-vestigingen is meer continu, meer persoonsgebonden en minder kostbaar dan het werken met korte missies vanuit Londen. Er zijn vijf regionale steunpunten, gevestigd in Barbados, Malawi, de Fiji-eilanden, Thailand en Kenya.⁵ De regionale ODA-kantoren beschikken over fondsen om externe expertise in te huren. De staf reist veel: ongeveer de helft van het aantal werkdagen per jaar brengt men door op korte missie buiten het land van de standplaats. Het 'driehoekscontact' brengt wel met zich mee dat van alle verzonden correspondentie een kopie naar de derde partij wordt gezonden.

Voor de reguliere projectmonitoring zetten de meeste donors dus eigen personeel in. Evaluaties daarentegen worden over het algemeen door extern aangetrokken deskundigen verricht. Vaak bestaat een evaluatieteam mede uit deskundigen uit het ontwikkelingsland en een vertegenwoordiger van de donororganisatie. Evaluaties hebben vaak een ex post karakter. De praktijk van onderstaande donors is exemplarisch voor de andere: CIDA evalueert via externe deskundigen en eigen stafleden. In elke evaluatie participeert in ieder geval een externe deskundige, vanwege de objectiviteit. Bij DANIDA is de evaluatie een betrekkelijk zware exercitie die gericht is op impact en realisering van doelstellingen van het project. Bij de evaluatie is tenminste één DANIDA-staflid betrokken, maar altijd in samenwerking met een externe deskundige. Ook bij NORAD wordt de evaluatie als een zware exercitie beschouwd. Evaluaties worden gewoonlijk één keer per jaar en altijd 'joint' uitgevoerd door externe, onafhankelijke deskundigen. De duur van de evaluatie kan 3 tot 6 maanden bedragen. SIDA evalueert elk project van een zekere omvang elke 2 tot 3 jaar en altijd 'joint', waarbij SIDA-Zweden de expatriate deskundigen recruteert en SIDA-veldkantoor de lokale deskundigen. De evaluaties worden altijd uitgevoerd door onafhankelijke externe deskundigen, zonder deelname van SIDA-staf.

3. Organisatie en professionaliteit

We bezien in deze laatste paragraaf de organisatie van de tien hier besproken bilaterale donors ten opzichte van de projectuitwerking en de opbouw en instandhouding van professionele expertise binnen de donororganisatie.

In de eerste plaats valt op dat bij alle bilaterale donors Ontwikkelingssamenwerking nauw samenwerkt met Buitenlandse Zaken. De formele politieke verantwoordelijkheid is gevarieerd geregeld. De multilaterale hulp ressorteert in

5. Vanwege de grote afstand tot het hoofdkantoor te Londen voeren de ODA-regional offices op de Fiji-eilanden en op de Caraïben ook zaken uit die normaal aan ODA-eenheden op ambassades of high commissions zijn toevertrouwd: de dagelijkse projectadministratie en begeleiding van individuele deskundigen (TCO's).

veel gevallen rechtstreeks onder Buitenlandse Zaken. Variëteit treedt vooral op bij de bilaterale hulp, in de zin van de organisatie van zowel het OS-beleid als de OS-uitvoering in ministerie, departementen, agencies, diensten, enz. In sommige gevallen zijn er aparte ministeries die verantwoordelijk zijn voor OS-departementen of OS-diensten binnen het BZ-circuit. In andere gevallen is er sprake van één BZ-minister die verschillende, meer of minder autonome diensten (waaronder ontwikkelingssamenwerking) coördineert. In bijna alle gevallen wordt het bilaterale hulpbeleid en de bilaterale hulpuitwerking binnen dezelfde organisatie gerealiseerd; uitzonderingen vormen de beide donors met formele uitvoeringsdiensten, West-Duitsland en Japan.

In de meeste gevallen wordt technische en financiële hulp via dezelfde bilaterale donororganisatie gecoördineerd; uitzonderingen vormen de al genoemde Japanse en Westduitse hulp (die een aparte uitvoeringsdienst voor de technische en de financiële hulp kennen) en Frankrijk waar niet alleen het uitvoeringsniveau van de technische en financiële hulp separaat is georganiseerd, maar ook twee verschillende ministeries met de politieke verantwoordelijkheid zijn belast.⁶ Een typologie van voorkomende organisatievormen is:

a. Een *uitvoeringsdienst* naast het politiek verantwoordelijke ministerie. Wij spraken met JICA (Japan) en GTZ (Bondsrepubliek). JICA is een technische uitvoeringsdienst, opgericht in 1974, als orgaan voor uitvoering en begeleiding van technische hulpprojecten; het hoofdkantoor te Tokyo telt plusminus 1000 stafleden. Buitenlandse Zaken is politiek verantwoordelijk voor het OS-beleid, in overleg met het Ministerie van Handel, dat van Financiën en het MITI, dat onder andere industriële aangelegenheden coördineert. In de belangrijkste hulpontvangende landen is een JICA-kantoor gevestigd, maar de Japanse ambassade blijft de politieke en algemene hulpcoördinatie verzorgen. JICA maakt een technocratische, logistiek-ondersteunende indruk; hulpuitvoering en hulpbeleid is een zaak van twee organisaties waarbij JICA hiërarchie ondergeschikt is aan Buitenlandse Zaken. Hetzelfde beeld treft men aan bij de Duitse hulp. Een apart OS-ministerie is belast met het hulpbeleid en coördineert dit met Buitenlandse Zaken. Twee aparte uitvoeringsdiensten, GTZ en KTW, voeren de technische respectievelijk financiële hulp uit. De staf op ambassades is afkomstig van Buitenlandse Zaken.⁷ Op het bestedingsoverleg vormen representanten van Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Zaken, GTZ en KTW de missies van Duitse zijde. Veel 'red-tape'

6. De Franse technische assistentie valt onder het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking (FAC) dat ten aanzien van uitvoering en begeleiding op ambassades met Buitenlandse Zaken coördineert. De 'Caisse Central' (onder De Gaulle gecreëerd en geleid door enige van diens voormalige naaste medewerkers) is het uitvoeringsinstrument voor financiële hulp. De Caisse beschikt dus niet alleen over eigen veldkantoren; sterker, het fungeert als betaalmeester en financieel auditeur van alle Franse hulpactiviteiten, dus ook die welke in het kader van de technische hulp worden gebruikt.

7. In totaal zijn niet meer dan 15 personen, afkomstig uit Ontwikkelingssamenwerking, als tijdelijk OS-diplomaat op ambassades gestationeerd.

en competentieconflicten zijn het gevolg. Om dit soort moeilijkheden te beperken heeft GTZ in inmiddels 26 landen eigen logistieke kantoren geopend, onder supervisie van GTZ en Buitenlandse Zaken.

- b. Een *autonome rijksdienst*, onder politieke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking of soms Buitenlandse Zaken. Voorbeelden zijn NORAD (Noorwegen) en SIDA (Zweden). In het geval van NORAD betreft het een recente reorganisatie.⁸ NORAD vormde van 1984–1987 met een deel van het voormalige Buitenlandse Zaken een Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking. De algemene verwachting is dat het Noorse BZ/OS-circuit in 1989 opnieuw zal worden gereorganiseerd tot één ministerie met drie secties (Buitenlandse Zaken, Handel, Ontwikkelingssamenwerking), elk met een eigen verantwoordelijk minister onder senioriteit van die van Buitenlandse Zaken. Een soortgelijke situatie doet zich thans in Canada voor. NORAD is thans een 'extern directoraat' van het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Tot dit jaar werd NORAD (zoals ook SIDA) bestuurd door een afzonderlijke 'board', samengesteld uit geledingen van de Noorse maatschappij; in de politieke en sociale praktijk bleek dit bestuur niet opgewassen tegen de technische expertise van de NORAD-staf. In de nieuwe situatie legt de (ambtelijke) top van NORAD via het OS-ministerie verantwoording af aan de gekozen volksvertegenwoordiging. SIDA is een rijksdienst voor ontwikkelingssamenwerking, onder politieke verantwoordelijkheid van het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking. Deze beschikt over een kleine groep BZ-personeel voor de formulering van het algemene OS-beleid. SIDA heeft een eigen DG die aan een politiek en sociaal breed samengestelde board rapporteert. De BZ-SIDA constructie is overigens een typisch voorbeeld van het Zweedse staatsbestel, naast gespecialiseerde diensten die door breed samengestelde boards worden bestuurd. Personeel van NORAD en SIDA wordt met een zekere regelmaat als tijdelijk diplomaat op de OS-secties op of bij Noorse c.q. Zweedse ambassades geplaatst.

Een variant is het geval van de Engelse en de Amerikaanse hulp. ODA en USAID zijn eveneens rijksdiensten, maar de band is lossier. Men zou kunnen zeggen dat beide 'agencies' opereren in een BZ-circuit waarbinnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken fungeert als *primus inter pares*. ODA⁹ is een zelfstandige agency sinds 1974. Het heeft een professionele staf in vaste dienst, ingeschaald en gesalarieerd als 'home civil service', in tegenstelling tot de diplomatieke dienst van Buitenlandse Zaken. ODA valt onder eerste verantwoordelijkheid van een staatssecretaris (junior minister), onder de minister van Buitenlandse Zaken. USAID heeft een relatief onafhankelijke status

8. Reorganisatie schijnt een frequente activiteit binnen OS-organisaties. Tijdens onze inventarisatie bleken NORAD, SIDA, DANIDA, ODA, GTZ en de Zwitserse hulp of zojuist te zijn georganiseerd of bezig te zijn met een reorganisatie.
9. ODA (Overseas Development Administration) is een agency onder een conservatieve regering; onder Labour krijgt het de status van een ministerie (ODM, Overseas Development Ministry).

binnen de Amerikaanse BZ-gemeenschap. Formeel is USAID een autonome dienst met een personeelsbestand dat bestaat uit diplomaten en ambtenaren. De 'Administrator' krijgt beleidsaanwijzingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat regelmatig geconsulteerd wordt over aspecten van buitenlands beleid. In het buitenland is de Amerikaanse ambassadeur sinds de regering-Kennedy formeel belast met toezicht op alle andere Amerikaanse diensten met buitenlandse vertegenwoordiging: landbouw, defensie, ontwikkelingshulp, culturele samenwerking, handel enz. In de praktijk verloopt de rapportage rechtstreeks naar de Aid-Administrator in Washington.

- c. *Autonome departementen* binnen het BZ- of OS-ministerie. Voorbeelden zijn DANIDA (Denemarken), CIDA (Canada), de FAC (Frankrijk) en Zwitserland. DANIDA is na de reorganisatie in 1987¹⁰ één van de drie afzonderlijke Deense BZ-departementen. Buitenlandse Zaken heeft één verantwoordelijk minister en is opgedeeld in een politiek, een economisch/commercieel en een hulpdepartement (DANIDA) met afzonderlijke ministeries. De DG van DANIDA is te vergelijken met een Britse 'permanent undersecretary'. Het departement is relatief zelfstandig. Tot aan het niveau van schaal 14 (in Nederlandse termen) is het Deense OS-personeel qua status (civiele dienst versus diplomatieke corps) en carrière-mogelijkheden gescheiden van dat van Buitenlandse Zaken. Vanaf het niveau van raad en ambassadeur is de Deense BZ/OS-dienst partieel geïntegreerd: DANIDA-stafleden kunnen in OS-landen in die rangen diplomaat worden en omgekeerd kunnen 'gewone' diplomaten op DANIDA-afdelingen (in Copenhagen) of op OS-afdelingen (in programmalanden) geplaatst worden mits zij zich voor een termijn van zes jaar voor Ontwikkelingssamenwerking beschikbaar stellen. Het Canadese CIDA is eveneens één van drie departementen op Buitenlandse Zaken, naast 'politiek' en handel. Anders dan Denemarken heeft Canada een senior minister van Buitenlandse Zaken en twee junior ministers, respectievelijk voor Handel en voor Ontwikkelingssamenwerking. De meerderheid van de staf op CIDA heeft een 'civil servant'-status, een minderheid is diplomaat. De Canadese dienst is relatief geïntegreerd, maar kent aparte 'career streams', waarbinnen die voor 'development' er een is: via ambassades in programmalanden en plaatsing op het hoofdkantoor is een carrière mogelijk van beginnend OS-beleidsmedewerker tot OS-ambassadeur. Het Franse Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking is een zelfstandig ministerie. De Franse financiële hulp valt hier overigens volledig buiten. Deze wordt behandeld door de Caisse Centrale. OS-functionarissen vormen op ambassades de ontwikkelingsafdeling (aangeduid als FAC¹¹), die zich ter plaatse bezighoudt met identificatie, formulering en dagelijkse monitoring, in samenwerking met het veldkantoor van de Caisse Centrale. Projectvoorstellen worden naar Parijs doorgezonden, waar

10. Waarbij, evenals bij NORAD en om dezelfde reden, de aparte besturende board werd afgeschaft.

11. Formeel een aanduiding voor de Franse begrotingscategorie VI voor meerjarige hulpprogramma's.

het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking of het hoofdbureau van de Caisse Centrale via een van de sectorbureaus het voorstel technisch beziet, en eventueel haalbaarheidsstudies laat verrichten. De Zwitserse hulporganisatie is formeel een departement binnen het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het kent een eigen OS-carrièreperspectief naast dat voor diplomaten en voor consulaire medewerkers.

Bij de interne organisatie van de bilaterale donors wordt meestal zowel een regionale als een sectorale indeling aangehouden. Bij de regionale afdelingen heeft globale landen-/regio-kennis het primaat en worden de stafleden op den duur OS-generalist, ongeacht hun vooropleiding en specifieke ervaring. Bij de sectorale afdelingen overweegt de technische kennis. De meeste donors hebben equivalenten van TA waarbij tientallen (variërend van plusminus 30 tot plusminus 200 of meer) stafleden werken: ingenieur, arts, econoom, agronoom zijn de meest voorkomende beroepen.

In sommige gevallen gaat de specialisering zover dat visserijdeskundigen en mijnbouwdeskundigen in vaste dienst zijn aangenomen. De meeste van onze zeggelieden spraken met een zekere beduchtheid over een te grote mate van specialisering van de staf: dat zou een te monosectoraal stempel op de projecten drukken. Niemand twijfelt aan de noodzaak van zowel regionale als sectorale afdelingen, maar men zegt dat een goed evenwicht tussen technische expertise en meer algemene OS-expertise verkregen moet worden. OS-generalisten en sectordeskundigen circuleren overigens met een zekere regelmaat tussen hoofd- en veldkantoren. De uitzendingsduur is meestal 2 à 3 jaar voor OS-generalisten en 4 à 6 jaar voor sectorspecialisten. Over het algemeen hecht men veel waarde aan circulering tussen hoofd- en veldkantoren. Bij voorkomende reorganisaties gedurende de laatste jaren ziet men (zoals ook het geval is met de Nederlandse donor) een verschuiving optreden in de richting van versterking van de rol van de regionale eenheden bij de beleidsuitvoering en van delegatie naar de veldkantoren c.q. ambassades. Regionale supervisie van projecten waarborgt – zo hoort men als argumentatie – de meer multisectoraal gerichte, op ontwikkelingsprioriteiten en concordantie met nationale behoeften gerichte uitvoering. De recente reorganisatie op DANIDA, NORAD en CIDA gaven alle een verschuiving van sectorale naar regionale oriëntering te zien; ook bij de beginnende reorganisatie van GTZ (waar het zwaartepunt traditiegewijs sectoraal was) valt een sterker accent op regionale expertise te bespeuren.

De donors dragen als regel zorg voor handhaving van de verworven expertise van de staf. Er is nauwelijks een senior-stafflid zonder uitgebreide veldervaring. Veldervaring wordt regelmatig op peil gehouden; bijvoorbeeld via uitzending naar veldkantoren, of via tijdelijke uitzending als deskundige of teamleider. Als er een generalisten-carrière wordt nagestreefd op het hoofdbureau, dan gaat het om OS-generalisten: ontwikkelingsamenwerking wordt beschouwd als een

vak waarbij veldervaring essentieel is en voortdurend moet worden bijgehouden. Training, opleiding en veldervaring zijn daarbij sleutelwoorden. USAID is er veel aan gelegen, zelf lokale medewerkers additionele training op MA- of PhD-niveau te geven. NORAD en DANIDA recrutereren hun medewerkers uit kringen van OS-deskundigen, nadat die een zekere veldervaring hebben opgedaan. Regelmatige terugplaatsingen in het veld houden deze ervaring op peil. Deskundigheid in OS-aangelegenheden, zo valt samen te vatten, wordt met grote zorg binnenshuis opgebouwd en geconsolideerd.



VI. De kwaliteit van de projectuitvoering

1. Selectie van de projecten en werkwijze tijdens het onderzoek

In dit hoofdstuk berichten we over de resultaten van het empirisch veldonderzoek. Wij onderzochten achttien projecten in vijf landen. Daarnaast verrichtten we een uitgebreid dossier-onderzoek naar zes andere projecten. De projecten bevinden zich alle in één categorie: rurale en regionale ontwikkeling in de brede zin van het woord. Van de 341 bilaterale projecten met een technische hulpinzet van meer dan zes mensmaanden in 1986 hebben er 208 betrekking op rurale/regionale ontwikkeling, d.w.z. 61%. Hierin werd 67% van het totaal aan mensmaanden ingezet. De jaaromzet in deze categorie projecten – f 156,9 miljoen – vormde 62% van de totale jaaromzet in technische hulpprojecten (zie bijlage 2, tabel 5). Het is juist deze categorie waarover (zie hoofdstuk II en III) op het DGIS en in kringen van adviseurs en uitvoerders discussie wordt gevoerd met betrekking tot de keuze tussen uitvoering in eigen beheer of uitbesteding, en in het laatste geval aan welke categorie uitvoerder.

Er bestaat daarentegen onder DGIS-medewerkers en adviseurs een brede overeenstemming over het feit dat voor bepaalde categorieën technische hulpprojecten *uitbesteding* een *aantrekkelijke beheersvorm* is. Deze categorieën betreffen:

- a. voorbereidende studies (feasibility studies, kosten-batenanalyses, enz.), waarbij de financier van de latere uitvoering als eis stelt dat de studie verricht wordt door een als goed bekendstaand adviesbureau of instituut dat later eventueel op de kwaliteit kan worden aangesproken;
 - b. projecten waarbij de gevraagde deskundigheid specialistisch van aard is en bij uitstek bij een bepaalde organisatie aanwezig is (PTT, NS, Waterloopkundig Laboratorium, universitaire instellingen, rijksdiensten, etc.);
 - c. ontwerp, begeleiding en supervisie van de bouw van infrastructurele werken.
- Deze categorieën werden ook in het verleden als regel uitbesteed. Er is geen reden hiervoor uitvoering in eigen beheer te overwegen. Categorieën a. en c. worden meestal aan commerciële bureaus uitbesteed.

In hoofdstuk II ontwikkelden wij een typologie van uitvoerders en een typologie van adviseurs. Er is naar gestreefd alle categorieën uitvoerders en adviseurs aan bod te doen komen in het veldonderzoek. In de onderstaande tekst beargumenteren wij de keuze van de projecten en van de landen. Daarna bespreken wij de concepten, de methodologie en de procedures voor het veldonderzoek.

De projecten werden geselecteerd in vijf programmalanden: twee Aziatische en drie Afrikaanse. De keuze van India lag voor de hand: daar wordt een groot deel van de hulp lokaal (door overheidsdiensten) uitgevoerd. Indonesië werd geselecteerd vanwege het feit dat daar betrekkelijk veel technische hulpprojecten worden uitgevoerd en wel volledig via uitbesteding. Bij de keuze van de drie Afrikaanse landen lieten we ons leiden door het feit dat de Nederlandse hulp aan Soedan volledig is uitbesteed en dat Kenya en Burkina Faso twee landen zijn waar veel Nederlandse hulpprojecten gaande zijn, waar de uitvoeringsformule overwegend die van eigen beheer is en waar het niveau van economische en institutionele ontwikkeling sterk verschillend is.

De organisatie van veldstudies in meer dan vijf programmalanden was om operationele redenen ondoenlijk. Omwille van een betere vergelijkbaarheid werd namelijk besloten, verschillende leden van de veldteams aan meer dan één veldmissie te doen deelnemen,¹ terwijl het centrale onderzoeksteam de onderzoekers in alle vijf de programmalanden verzamelde. Vanwege het feit dat de 'eigen beheer'-modaliteit in de projectuitvoering slechts in twee van de vijf programmalanden – namelijk Burkina Faso en Kenya – voorkomt, zijn in deze landen meer projecten geselecteerd dan in de drie andere, waar we alleen de uitbestedingsmodaliteiten konden bestuderen.

Daartegenover staat dat de twee projecten in India in feite enorme programma's zijn die een grote hoeveelheid kleinere projecten omvatten. Ook de streekontwikkelingsprojecten in Indonesië en Soedan omvatten verschillende projecten in engere zin.

Wij kozen de projecten via een berekenende steekproef, na uitvoerig consult met de landenafdelingen op het DGIS. Bij de keuze van de projecten trachtten we voor elke uitvoeringsmodaliteit twee gevallen te verkrijgen. Zoals men kan zien in tabel 6 bleek dit inderdaad mogelijk, behalve voor de categorie 'uitbesteed aan een kleinere OS-consultant'.² Ook de verschillende adviesconstructies zijn in de steekproef vertegenwoordigd.

Om deze veldbevindingen te ondersteunen en om daarnaast een betere geografische spreiding van de onderzochte projecten te bereiken, verrichtten wij behalve achttien veldstudies ook nog zes dossierstudies. Het betreft hier zes 'programmatische' streekontwikkelingsprojecten: twee in Afrika, twee in Azië en twee in Latijns Amerika, waarvan uitvoerige documentatie op het DGIS voorhanden is. Uiteraard verschaft een dossieronderzoek minder informatie, maar met een enigszins aangepaste vraagstelling hebben we zoveel mogelijk vergelijkbare rapporten gemaakt. Op deze wijze werd informatie verkregen over projecten in

1. Eén onderzoeker nam deel aan de missies naar Indonesië en Soedan en twee van de missieleden in Burkina Faso verrichtten tevens onderzoek in Kenya.

2. In deze categorie komt in het gehele DGIS-bestand slechts enkele malen een project voor; niet geheel verwonderlijk wanneer men bedenkt dat kleinere OS-consultants meestal niet over een omvangrijke stafformatie beschikken die uitzending van een team mogelijk maakt. Kleine OS-consultants zijn eerder bij advies-, monitoring- en evaluatie-activiteiten betrokken dan bij projectuitvoering.

Tabel 6
Categorien uitvoerders bij de veldstudies en bij de dossierstudie

I	II	III	IV	V	VI	VII
eigen beheer met interne backstopping	eigen beheer met externe backstopping	uitbesteed aan particuliere organisatie	uitbesteed aan niet-commerciële organis.	uitbesteed aan kleinere OS-consultant	uitbesteed aan grote OS-consultant	uitbesteed aan lokale instelling
1. geïrrigeerde rijstbouw Vallee du Kou (Burkina Faso)	4. melkvee-project (Kenya)	7. dorpsbossen-project (Burkina Faso)	10. boomzaden-project (Burkina Faso)	12. streekontwikkelingsproject Aceh (Indonesië)	13. landbouw-/bosbouw-project Kall Konto (Indonesië)	17. drinkwater-programma (India)
2. vormingsproject voor boeren (Burkina Faso)	5. kleinschalig irrigatieproject (Kenya)	8. rurale drinkwatervoorziening (Kenya)	11. district-planning Kakamega (Kenya)		14. aarden dammenproject (Burkina Faso)	18. irrigatie-programma (India)
3. stroekontwikkelingsproject West Pokot (Kenya)	6. pootaard-appelenproject (Kenya)	9. TBC-project nomaden (Kenya)			15. Kassala/KADA (Soedan)	
19. geïrrigeerde rijstbouw Office du Niger/ARPON (Mali)	20. streekontwikkelingsproject Nuwara Eliya (Sri Lanka)		22. streekontwikkelingsproject Cuzco Proderm (Peru)		16. Central Medical Stores (Soedan)	
	21. streekontwikkelingsprogramma Western Province* (Zambia)				23. kleinschalig irrigatieproject Plan Sierra (Dominicaanse Republiek)	
					24. streekontwikkelingsproject RADA (Noord-Jemen)	

* Sommige onderdelen uitbesteed; andere delen via suppletie-deskundigen en SNV'ers.

zes additionele ontwikkelingslanden: Mali, Zambia, Sri Lanka, Noord-Jemen, Peru en de Dominicaanse Republiek.

De achttien projecten uit de veldstudie representeren 15% van het totaal aantal expatriate DGIS-mensmaanden; de zes projecten die via dossierstudies werden bestudeerd voegen daar nog eens plusminus 10% aan toe. De 24 in dit hoofdstuk besproken projecten staan dus voor ongeveer een kwart van het totaal aan expatriate mensmaanden (peildatum 1987).

2. Kwalificaties van teamleiders en deskundigen

Een belangrijke factor is de kwaliteit van het team en de teamleiders. Om vooraf te kunnen bepalen of eventueel optredende verschillen toe te schrijven zijn aan verschillen in *individuele* kwalificaties tussen de deskundigen en teamleiders in uitbestede of eigen-beheerprojecten die in het veldonderzoek waren opgenomen, verrichtten wij een analyse van hun curricula vitae (CV's). In deze analyse betrokken wij tevens de CV's van SNV-ers in die projecten welke aan deze stichting werden uitbesteed en in ons veldonderzoek zijn opgenomen. Wij verzamelden hiertoe de taakomschrijvingen en de CV's van alle teamleiders c.q. deskundigen c.q. ontwikkelingswerkers per 31 december 1987 uit de projectdossiers van de projecten 1 tot en met 18 (zie tabel 6). Wij verkregen op die wijze complete reeksen gegevens over 24 DGIS-deskundigen, 23 externe deskundigen (deskundigen werkzaam binnen uitbestede projecten) en 16 SNV-ers; deze gegevens betrokken wij in de analyse. Projectleiders classificeerden wij apart.

DGIS-deskundigen in de door ons onderzochte projecten bevinden zich in de leeftijdsgroep van 30 tot 59 jaar en met name in het cohort 30 tot 39 waar ongeveer driekwart van hen wordt aangetroffen. Hun gemiddelde leeftijd is 38 jaar. Die van de DGIS-teamleiders is 41,5 jaar. In onze groep projecten komen geen vrouwelijke DGIS-deskundigen voor.³ Het opleidingsniveau van de eigen-beheerdeskundigen is in 90% van de gevallen minstens HBO; meer dan 60% heeft een voltooide universitaire opleiding. Meer dan vier-vijfde van de deskundigen heeft een exacte opleiding. De DGIS-teamleiders zijn qua opleiding meer maatschappelijk georiënteerd: de helft heeft een exacte, de andere helft een sociaal-wetenschappelijke opleiding. In meer dan de helft van de gevallen hebben de DGIS-deskundigen een landbouwkundige opleiding. De helft van de DGIS-deskundigen heeft ook werkervaring in de landbouw. Hun werkervaring deden ze vooral op in ontwikkelingslanden: gemiddeld 6,8 jaar tegen 2,8 jaar in Nederland of westerse landen. Teamleiders hebben een nog langduriger werkervaring, overigens op een

3. Hoewel men indertijd (Eindrapport inzake deskundigenbeleid, 1986; annex 10, bijlage 1) berekende dat 8% van het totale bilaterale DGIS-deskundigenbestand vrouw was.

breder terrein dan uitsluitend landbouw. De job-stabiliteit van DGIS-deskundigen is gering: gemiddeld hebben ze vier werkgevers gehad voor wie ze vijf functies hebben verricht; ze wisselden dus bijna iedere functie van werkgever! De onderzochte DGIS-deskundigen bezitten over het algemeen een brede taalvaardigheid in ontwikkelingsrelevante talen: naast Engels en Frans bezitten ze op z'n minst enige kennis van een of meer andere talen, zoals Spaans, Swahili, Indonesisch, Arabisch, Papiamentu of Filippino. Zij volgden in alle gevallen een op de ontwikkelingssamenwerking afgestemde voorbereidende cursus.

Externe deskundigen zijn vrij regelmatig verdeeld over de verschillende cohorten in de leeftijdsgroep 25 tot 60 jaar. Hun gemiddelde leeftijd is, evenals die van externe teamleiders, 42,5 jaar. In onze groep externe deskundigen troffen wij één vrouw aan. Het opleidingsniveau van bijna 90% van deze deskundigen is HBO of hoger; 65% is universitair geschoold. Alle externe teamleiders hebben een universitaire opleiding. Twee derde van de externe deskundigen heeft een exacte opleiding. Zoals ook in het geval van de DGIS-teamleiders hebben de externe teamleiders een meer maatschappelijk georiënteerde opleiding; driekwart van hen doorliep een alfa/gamma-opleiding. Eén derde van de externe deskundigen volgde een opleiding op het gebied van de landbouw. Bij de teamleiders is het aandeel van de sociale wetenschappen het hoogst: één derde. Ongeveer 40% van de werkervaring van de externe deskundigen is in de landbouw opgedaan. Gemiddeld werkten zij 8 jaar in westerse en 7,8 jaar in ontwikkelingslanden. Gemiddeld hebben zij vier werkgevers gehad, maar in vergelijking met DGIS-deskundigen is hun job-stabiliteit hoger: bij elke werkgever verrichtten ze gemiddeld twee functies. De talenkennis betreft vooral westerse talen: naast Engels vooral Duits. Behalve incidentele kennis van Bahasa Indonesia is hun taalvaardigheid in ontwikkelingsrelevante talen geringer dan het geval is voor DGIS-deskundigen. De externe deskundigen volgden niet, zoals de DGIS-deskundigen, systematisch op de ontwikkelingssamenwerking afgestemde voorbereidende cursussen.

Bij de SNV-ers in onze analyse is ongeveer 40% vrouw. De helft van de ontwikkelingswerkers in ons onderzoek is jonger dan 30 jaar. De helft van de SNV-ers heeft een universitaire opleiding; nog eens 45% een opleiding op HBO-niveau. Ongeveer 70% heeft een exacte opleiding en ongeveer 60% heeft landbouw in het studiepakket opgenomen. De gemiddelde werkervaring in ontwikkelingslanden is 1,9 jaar, in Nederland 2,6 jaar. De job-stabiliteit is vergelijkbaar met die van DGIS-deskundigen: gemiddeld hebben zij drie werkgevers gehad en voor elke werkgever verrichtten zij één functie. Op de CV's staan de taalvaardigheden niet vermeld, maar bekend is dat het SNV haar ontwikkelingswerkers voorafgaand aan de uitzending zelf test en schoolt in de voor het dagelijks werk vereiste talen.

Als conclusie kunnen wij formuleren dat de individuele kwalificaties van DGIS-deskundigen, behalve op het punt van ontwikkelingsrelevante taalvaardigheid en

voorbereidende cursussen, sterk lijken op die van externe deskundigen. Tussen externe en DGIS-deskundigen (externe of eigen-behoerdeskundigen) enerzijds en SNV-ers anderzijds, zijn de verschillen groter.

3. Vraagstelling en organisatie van het veldonderzoek

Bij het onderzoek naar de projecten maakten we van een aantal procedures gebruik om een zo uniform mogelijke wijze van dataverzamelen en analyse te garanderen. Uitgaande van een centrale vraagstelling ontwikkelden we een lijst van vraag- en aandachtspunten die voor elk project zouden moeten worden gezien (zie bijlage 3). Deze punten, in totaal ruim veertig en gegroepeerd onder de noemers 'lokale condities en beleid', 'kwaliteit van de projectvoorbereiding', 'teamleiders en teamleden en hun beschikbaarheid', 'projectmanagement', 'projectbegeleiding' en 'ontwikkelingsoriëntatie', werden in deelvragen opgesplitst en op schrift gesteld. Op deze wijze verzamelden we voor elk door ons onderzocht project zoveel mogelijk vergelijkbare informatie.

Bij de keuze van de indicatoren werden wij geïnspireerd door onderzoek naar slagen en falen van rurale ontwikkelingsprojecten, dat recentelijk door de Wereldbank werd verricht (World Bank Experience, 1987:86). Daarnaast stelden we een aantal hypothesen, verwachtingen en (voor-)oordelen op schrift die wij tijdens onze interviews op het DGIS en met de instellingen voor uitvoering en advies (zie hoofdstuk II en III) en tijdens de discussiebijeenkomsten van de referentiegroep hadden verzameld.

Tegelijkertijd lieten wij op basis van alle beschikbare schriftelijke informatie op het DGIS⁴ per project voordossiers samenstellen. Deze dossiers bevatten de relevante informatie uit de projectdossiers en werden samengesteld om als 'analytisch halfproduct' te dienen ten behoeve van de onderzoekers in de veldstudies. Voor de veldmissies werden in totaal tien deskundigen aangetrokken uit de kring van universitaire of para-universitaire medewerkers, stafleden van IO-instituten en medewerkers van de kleine OS-consultancy. Zij werden gerecruteerd op grond van hun kennis en ervaring als evaluator c.q. onderzoeker van rurale ontwikkelingsprojecten, regiokennis (minstens één missielid sprak de lokale voertaal), kennis van het Nederlands beleid en vertrouwdheid met DGIS- c.q. ambassadeprocedures, en niet in de laatste plaats op grond van hun onafhankelijkheid. Zij zijn en blijven onafhankelijk aangezien aangenomen mag worden dat zij, ongeacht de uitkomst van het onderhavige onderzoek, advies-opdrachten zullen blijven krijgen en daarom geen belang hebben bij de richting van de conclusies. De missies naar Indonesië, India en Soedan bestonden uit twee personen en de missies naar Burkina Faso en Kenia uit respectievelijk drie en vier personen.

4. De projectarchieven zijn zeer uitgebreid en bevatten correspondentie, beoordelingsmemo's, voortgangsrapportage, contracten, evaluatie- en inspectierapporten, studies die vanwege het project werden ondernomen en de voordossiers bij voorgenomen evaluaties.

Een aantal deskundigen nam dus aan meer dan één missie deel om een zo vergelijkbaar mogelijke informatieverzameling te bereiken. De missies vielen steeds gedeeltelijk samen met het verblijf ter plekke van het centrale onderzoeksteam, dat zich vooral richtte op gesprekken met counterparts, ambassades en andere donors (hoofdstuk IV en V), maar daarnaast ook overleg voerde met de veldmissies. Uitgebreide voor- en nabesprekingen werden met de missies gehouden, nog tijdens hun verblijf in het ontwikkelingsland.

4. Analyse van de resultaten

Met alle missies bespraken wij een uniform rapportage-systeem, waarbij wij nauwkeurig de operationalisering van de 'vraag- en aandachtspunten' volgden.⁵ Met elke missie bespraken wij daarna de door hen opgestelde rapporten. Deze rapporten kwamen steeds als 'collectief produkt' tot stand, als resultaat van een meerpersoons missie, zij het dat de eerste versie meestal door één of twee teamleden gezamenlijk werd geschreven op basis van een tevoren onderling overeengekomen feitelijke beoordeling. Alle veldprojecten werden – om een convergerend oordeel mogelijk te maken – door minstens twee missieleden bezocht. De conceptrapportage werd door de missieleden met de meest betrokken projectuitvoerders besproken. Na de afronding van de rapportage bespraken wij in een laatste seminardag de rapporten op consistentie met de vijf missieleiders. Met het oog op de analyse van de resultaten werden de rapporten van de veldmissies (met een gemiddelde omvang van 25 pagina's) bekort tot een omvang van vijf pagina's en wel met een tweeledig doel: betere onderlinge vergelijkbaarheid van de verkregen informatie, en de mogelijkheid van publikatie in bredere kring. Met het oog daarop treft men in de samengevatte rapportage (bijlage 4) alleen categorieën en niet meer op naam herkenbare instellingen en personen aan. De aldus verkregen versie van de rapportage werd door ons en onder onze verantwoordelijkheid herschreven, maar werd in alle gevallen door de veldteams gefiatteerd op correcte weergave van de essentiële elementen.

Op basis van de samenvattingen maakten wij een matrix van 'aandachtspunten' versus 'veldprojecten', waarbij wij als de celinhoud summierende beoordelingen gaven in enkele trefwoorden. Deze waardering verliep in twee fasen. In de eerste ronde schreven we in telegramstijl de volledige argumentatie uit. In een tweede, kleinere tabel verkortten wij deze argumentatie tot trefwoorden. Men ziet dus dat wij het oorspronkelijke 'indikkings'-proces langzaam aan, onder gecontroleerde omstandigheden en op voor elk project vergelijkbare wijze, voortzetten. Tenslotte gaven wij voor elk project een algemene waardering in vier categorieën en bij

5. De missie naar India vormde in zekere zin een uitzondering. Vanwege de lokale uitbesteding formuleerden wij, in overleg met de veldmissies, onze 40 aandachtspunten enigszins anders. Naar aanleiding hiervan wijzigden wij ook het rapportage-systeem enigszins.

wijze van balans een opsomming van sterke en van zwakke punten. Bij de indeling in categorieën gebruikten we een deel van de aldus bewerkte informatie, namelijk die, welke rechtstreeks betrekking heeft op conceptie, uitvoering, resultaten en beklijvingskans. De punten vermeld onder de noemers 'lokale condities en beleid' en 'kwaliteit van projectvoorbereiding' speelden bij de indeling in de vier categorieën geen rol. De categorieën waarin we de projecten rangschikten zijn de volgende:

- I. Conceptueel en qua ontwerp adequaat, weinig uitvoeringsproblemen, resultaten positief en kans op beklijving hoog.
- II. Conceptueel adequaat, enige minpunten bij ontwerp en/of enige problemen bij uitvoering en/of beklijvingskans vooralsnog twijfelachtig.
- III. Conceptueel en qua ontwerp acceptabel, maar fundamentele problemen bij uitvoering met nadelige invloed op resultaten en beklijvingskans.
- IV. Inconsistenties bij projectopzet en -vormgeving waardoor resultaten en beklijvingskans duidelijk negatief worden beïnvloed.

5. Uitvoeringsformule en projectkwaliteit

Over de beoordeling van de projectkwaliteit moeten drie opmerkingen worden gemaakt.

- a. De beoordeling is gedaan vanuit de centrale onderzoeksvraag naar de voor- en nadelen van de gekozen uitvoeringsformule. De vraag- en aandachtspunten zijn met het oog hierop opgesteld. De verdeling van de onderzochte projecten over de vier categorieën heeft vooral de bedoeling een vergelijking tussen de uitvoeringsformules mogelijk te maken.
- b. De missies die het veldonderzoek hebben uitgevoerd hebben zich weliswaar gebaseerd op informatie vanaf de aanvang van de projecten, maar een zekere nadruk op de situatie ten tijde van het onderzoek is onvermijdelijk.
- c. Bij de bepaling van de relatie tussen uitvoeringsformule en projectkwaliteit is het moeilijk de uitvoeringsformule te isoleren van andere kwaliteitsbepalende factoren. Het gaat hier om een complex van factoren die onderling verweven zijn, en elkaar in wisselende mate beïnvloeden.

6. Operationalisering van de aandachtspunten

Onder 'lokale condities en beleid' groepeerden we vragen als: Ondersteunt het ontwikkelingsland het project in haar beleid? Zijn de bevoegdheden afgebakend? Is de institutionele situatie stabiel? Zijn er goede counterparts beschikbaar? Hoe staat het hulpontvangende land tegenover de buitenlandse hulp? Receptief of kritisch? Drukt het er een nationaal stempel op of wacht het op initiatief van donorzijde? En tenslotte: hoe zijn de leefomstandigheden ter plekke?

De eerlijkheid gebiedt te vermelden dat deze in feite endogene component factoren die we hier onder 'lokale condities en beleid' groepeerden, weer kan interacteren met de uitvoeringsformule. Zo is Kenya in het algemeen een 'prettig' land met een stabiele politieke en ambtelijke structuur en een aangenaam klimaat. Eigen-beheerteams hebben weinig recruiteringsproblemen en de continuïteit in de stafbezetting is hoog in projecten als het melkveeproject (project 4) en het kleinschalige irrigatieproject (project 5). In landen als Soedan en Noord-Jemen is de service- en de infrastructuur veel beperkter. Politieke instabiliteit en een soms nog aarzelend vorm krijsende lokale bureaucratie maken het verblijf voor teamleden en hun gezinnen zwaarder en een ontwikkelingsproject zal met grotere counterpart-problemen worden geconfronteerd. Het KADA-project bijvoorbeeld (project 15) heeft vanaf het begin te kampen gehad met het feit dat de counterpart slechts in een deel van de projectregio jurisdictie had en heeft. Recruiteringsproblemen met eigen-beheerdeskundigen en onbekendheid met de lokale situatie leidden ertoe dat men het project al in de identificatie- en formuleringsfase uitbesteedde aan een groot ingenieursbureau. Ook de counterpartsituatie in het Kali Konto-project (project 13) was lange tijd onduidelijk: het nationale staatsbosbedrijf, dat bevoegdheid noch belangstelling had voor agroforestry (de projectkern), was de eerste counterpart. Later werd dat het Ministerie van Bosbouw, maar nog altijd zijn de bevoegdheden van dit ministerie en het provinciaal planbureau niet eenduidig vastgelegd.

Onder 'kwaliteit van de projectvoorbereiding' rubriceerden wij vragen als: Is er sprake van belangenverstrengeling tussen partijen bij de identificatie, formulering en uitvoering? Is de inhoud van het formuleringsdocument duidelijk of bestaan er interpretatieverschillen? Heeft er een onafhankelijke beoordeling plaatsgevonden? Was de voorbereiding een multi- of een monodisciplinaire aangelegenheid? Sluit de inhoud van het projectdocument aan bij lokale behoeften? Is de inhoud afgestemd op de institutionele mogelijkheden? Is de uitvoeringsformule weloverwogen gekozen? Hoe verhoudt de vervolg-identificatiefase en de formulering van nieuwe projecten zich tot de algemene programmatische conceptie?

Onder het punt 'teamleiders en teamleden en hun beschikbaarheid' kwamen vragen aan de orde als het opleidingsniveau en de ervaringen van de deskundigen, hun functioneren in het veld en de samenwerking met de counterpart. Ook de continuïteit in de stafbezetting en de verblijfsduur van individuele deskundigen was een punt van aandacht. De coherentie van het team, de onderlinge afstemming van taken en de inschakeling van lokale expertise waren eveneens vraagpunten. Recruitering, continuïteit en homogeniteit van teams en teamleiders heeft een bepaalde relatie met de uitvoeringsformule. Uitbesteding lijkt hier voordelen te hebben boven eigen beheer. In het eerste geval gaat het om teams gevormd door uitvoerende organisaties uit hun eigen personeel (in vaste en in tijdelijke dienst). In het tweede geval worden individuele deskundigen door

ΔPO gerecruteerd (altijd in tijdelijke dienst). Men ziet overigens dat ook de eigen-beheerformule homogene teams met grote continuïteit kan opleveren. Een voorbeeld is het melkveeproject in Kenya (project 4). In dit geval werd degene die het project identificeerde als eerste teamleider benoemd. Deze kreeg grote autonomie (hem werd in feite de vrije hand gelaten) bij het aantrekken van de overige leden van het team, een situatie die tot op heden voortduurt. De nationale autoriteiten worden betrokken bij de wervingprocedures, nemen de uiteindelijke beslissing over de voorgestelde kandidaat en DGIS/ΔPO fiatteert de beslissingen.

Een soortgelijke procedure ontwikkelde zich ook in uitbestedingssituaties. Het streekontwikkelingsproject Aceh in Indonesië (project 12) is daar een voorbeeld van. Een ander voorbeeld is het Kassala-project in Soedan (project 15), waarbij de uitvoerder twee jaar geleden het veldteam qua achtergrond en omvang aanzienlijk wijzigde. De eerste teamleiders van het project waren vaktechnisch geïnteresseerde civiel ingenieurs, de huidige teamleider is een meer generalistisch georiënteerde socioloog. In het nieuw gevormde team, met als expliciete taakstelling de formulering van een visie op de brede problematiek van de project-regio, hebben drie van de vijf huidige teamleden een lange ervaring als eigen-beheerdeskundige bij het DGIS.

Onder 'projectmanagement' rubriceerden wij de volgende vragen: zijn het project en het team geïntegreerd in de lokale counterpartstructuur? In hoeverre speelt het hoofdbureau van de (eventuele) uitvoerder een overheersende rol? In hoeverre wordt het team autonomie gelaten waar dat nodig is? In hoeverre vindt er regelmatig en op adequate wijze rapportage plaats? Hoe verloopt het financieel beheer en wat is daarin de rol van de counterpart? Is het projectmanagement gericht op uiteindelijke overdracht?

Onder de rubriek 'projectbegeleiding' groepeerden wij vragen als de volgende: Is er backstopping in de projectformule ingebouwd en zo ja, wat is daarvan de kwaliteit? Wat is de kwaliteit van de logistieke ondersteuning? Hoe is de monitoring georganiseerd en hoe functioneert dit? Hoe vindt de evaluatie plaats, wat is de frequentie en wat is de kwaliteit ervan? Wat is de rol van het landembureau? En wat is de rol van de ambassade? Opvallend is dat, hoewel de projectbegeleiding uiteraard gerelateerd is aan de kwaliteit van de uitvoering, de intensiteit van de begeleiding niet noodzakelijkerwijs een lineair verband heeft met de waar te nemen kwaliteit.

Onder de rubriek 'ontwikkelingsoriëntatie' groepeerden wij de volgende vragen en aandachtspunten: Waar ligt het accent? Op een technische of een breed gedefinieerde projectopzet? Op een blauwdruk- of op een programmatisch ontwerp? Op 'top-down' of op 'bottom-up' planning? Op grootschaligheid of op kleinschaligheid? Op een kapitaal-intensieve of op een arbeidsintensieve aanpak? Op een projecttype waarbij het team vooral een uitvoerende of vooral

een adviserende taak heeft? Op direct meetbare fysieke resultaten of op een langzamer, op continuïteit gerichte institutionele opbouw? Op oplossingen met een sterk lokale context of op een sterk exogene technologische component? Wij formuleerden hier ook aandachtspunten zoals: betrokkenheid en participatie van doelgroepen, aandacht voor de positie van de vrouw, aandacht voor milieuvraagstukken, aandacht voor kennisoverdracht en opbouw van lokale instituties. Meetpunten waren voorts de aandacht en inspanningen die men zich getroostte voor overdraagbaarheid, repliceerbaarheid en beklijving.

7. Beoordeling van de onderzochte veldprojecten

Ons oordeel over de projectkwaliteit baseren wij op twee overwegingen: ten eerste in de zin van algehele conceptie en projectarchitectuur, en ten tweede in de zin van optredende problemen tijdens de uitvoering, naast de behaalde resultaten en de beklifbaarheid daarvan.

In de categorie I ('conceptueel en qua ontwerp adequaat, weinig uitvoeringsproblemen, resultaten positief en kans op beklifving hoog') plaatsten wij drie projecten: het streekontwikkelingsproject West Pokot Kenya (project 3), het project voor rurale drinkwatervoorziening in Kenya (project 8) en het boomzadenproject in Burkina Faso (project 10).

Naast onderlinge verschillen hebben deze drie projecten ook enkele overeenkomsten. Twee van de drie zijn betrekkelijk kleine, qua team en management relatief eenvoudige projecten. Het derde project (drinkwater Kenya) is een programma van kleinschalige projecten. In alle gevallen hebben samenwerking met counterpart en doelgroep en inpassing in lokale omstandigheden een hoge prioriteit. Aan de definitieve projectarchitectuur ging een zorgvuldige voorbereiding vooraf. De doeleinden (vervulling van lokale behoeften in het geval van twee projecten, kennisoverdracht en vergroting van het lokale kennis/onderzoekspotentieel ten gunste van lokale behoeften in het geval van het derde project) werden niet overspannen geformuleerd en werden vanaf het begin door een hoge mate van 'haalbaarheid' gekenmerkt. Alle drie de projecten trachten de inzet van lokale expertise en het gebruik van lokaal adequate technologie te maximaliseren. De uitvoeringsformules zijn: eigen beheer, respectievelijk uitvoering door een NGO, respectievelijk uitvoering door een (para-)universitair instituut. De missierapporten vermelden in de drie gevallen dat de uitvoeringsformule zeer adequaat lijkt. In het geval van het eerste project, in eigen beheer uitgevoerd, wijst de missie op het feit dat een zusterproject op (naar het schijnt) vergelijkbare wijze wordt uitgevoerd door de Nederlandse organisatie SNV.

De projecten die in categorie II werden geplaatst zijn de volgende: het geïrrigeerde rijstbouwproject Valiéé du Kou in Burkina Faso (project 1), het vormingsproject voor boeren in Burkina Faso (project 2), het melkveeproject in Kenya

(project 4), het kleinschalige irrigatieproject in Kenya (project 5), het TBC-project voor nomaden in Kenya (project 9), het project voor districtsplanning Kakamega in Kenya (project 11), het streekontwikkelingsproject Aceh in Indonesië (project 12) en de beide programma's in India (voor drinkwater, project 17, en voor irrigatie, project 18).

Projecten en programma's hebben de volgende trekken gemeenschappelijk. Ze kennen geen zware geconcentreerde inbreng van buitenlands personeel en materieel. Daar waar grotere projectteams aanwezig zijn wordt tamelijk gedecentraliseerd gewerkt. De teamleiders genieten het vertrouwen van donor en counterpart en opereren in relatieve autonomie. Aan de projectarchitectuur is zorg besteed. De lokale institutionele verankering is goed geregeld; als er moeilijkheden optraden konden deze worden gecorrigeerd. De lokale gerichtheid is onmiskenbaar: er valt een sterk accent op samenwerking met lokale instanties, participatie van de doelgroep, inschakeling van lokale expertise, zorg voor lokale prioriteiten en inpassing in nationale prioriteitsstellingen. Bij de uitvoering komen problemen voor, maar deze zijn niet onoplosbaar. Bij de beklivingskans kan in een aantal gevallen – nader aangeduid in bijlage 4 – vooralsnog een vraagteken worden gezet.

Wat bij de hier gegroepde negen projecten opvalt is dat hier vier eigen-beheerprojecten onder vallen en er twee gevallen van lokale uitbesteding (in feite in eigen beheer door de desbetreffende overheidsdienst voor drinkwater c.q. irrigatie) voorkomen. De drie resterende gevallen betreffen uitbesteding aan particuliere organisaties, aan een universitaire instelling en aan een kleine OS-consultant, waarvan directeur en personeel zeggen zich in feite DGIS-deskundige te voelen.

In categorie III groepeerden wij de volgende vier projecten: het dorpsbossenproject in Burkina Faso (project 7), het landbouw-/bosbouwproject Kali Konto in Indonesië (project 13), het aardendammenproject in Burkina Faso (project 14) en het streekontwikkelingsproject Kassala/KADA in Soedan (project 15). Het eerstgenoemde project (project 7) is uitbesteed aan het SNV, de drie andere aan grote OS-consultants.

In deze projecten is betrekkelijk veel personeel en/of materiaal ingezet. Het dorpsbossenproject paste niet goed binnen de management- en recruiteringscapaciteiten van het SNV. Deze organisatie is van oudsher gericht op het plaatsen van ontwikkelingswerkers in lokaal opererende organisaties. De grote ingenieursbureaus, betrokken bij de projecten 14 en 15, werkten aanvankelijk vanuit de traditie van een vooral infrastructurele benadering. De distortie die hiervan uitging op de projectarchitectuur heeft de projecten jarenlang gehinderd. Aspecten als doelgroep participatie en -organisatie, institutionele opbouw van het uitvoerende overheidsapparaat of het medeformuleren van een ontwikkelingsstrategie voor de betrokken gebieden kregen minder systematisch aandacht. Wel kan worden geconstateerd dat de bureaus in de betrokken projecten geleidelijk aan teams

hebben geplaatst die meer affiniteit met integrale rurale ontwikkeling, streekontwikkeling en 'programmatische' projecten hebben. Een andere gemeenschappelijke karakteristiek van de hier besproken projecten is de moeizame institutionele verankering. In het Kali Konto project is er het probleem van de nog niet duidelijke afbakening van bevoegdheden van de counterpartorganisaties, hetgeen een grote mate van flexibiliteit en 'creatief meedenken' van de kant van de Nederlandse deskundigen vergt. In Kassala heeft men in de beginfase gemeend een 'eigen' projectbureau te moeten opzetten, waardoor men zich buiten de reguliere overheidsstructuren plaatste. Het vermogen om in moeilijke, aan institutionele verandering onderhevige situaties flexibel te opereren en om de institutionele opbouw ook achteraf te ondersteunen bleek in deze projecten niet de sterkste zijde van de uitvoering.

Twee projecten rubriceerden wij in categorie IV. Het gaat om het pootaardappelenproject in Kenya (project 6) en het project central medical stores in Soedan (project 16).

Beide projecten, het ene in eigen beheer en het andere via uitbesteding aan consultants in consortium-verband, hebben te lijden van conceptie- en ontwerpfouten die het resultaat negatief beïnvloeden. Elementaire onderdelen als doelgroep participatie, behoeftepeilingen, peiling van lokale mogelijkheden kregen niet genoeg aandacht.

Wanneer we de uitvoeringsvorm aan de uitvoeringskwaliteit relateren, blijkt het volgende beeld (zie tabel 7):

Tabel 7

*Relatie uitvoeringsvorm en uitvoeringskwaliteit
(op basis van 18 projecten uit het veldonderzoek)*

Categorie:	I	II	III	IV	Totaal
Uitbesteed aan grote OS-consultants	–	–	3	1	4
Andere vormen van uitbesteding	2	5	1	–	8
Uitvoering in eigen beheer	1	4	–	1	6
Totaal	3	9	4	2	18

Van de 18 projecten scoorden er dus 12 in de 'hogere' categorieën. Van deze 12 projecten zijn er 7 uitbesteed en 5 in eigen beheer. Van de 6 projecten die in de twee 'lagere' categorieën vielen, zijn er 5 uitbesteed en wordt 1 project in eigen beheer uitgevoerd. Bij uitsplitsing van uitbesteede projecten in 'uitbesteed aan grote commerciële bureaus' en 'andere vormen van uitbesteding' blijkt dat de laatste groep nagenoeg gelijk scoort met 'eigen beheer' en de eerste groep overwegend in de 'lagere' categorie scoort.

8. Aanvullende dossierstudies

Zoals wij in de inleiding op dit hoofdstuk vermeldden, gaven wij een groep onderzoekers van het ISS opdracht om zes dossierstudies te verrichten.⁶ Zij konden alleen op basis van schriftelijke stukken en interviews met in Nederland bereikbare betrokkenen werken, maar wij droegen er zorg voor dat de onderzoeksprocedures zoveel mogelijk parallel met die van de veldmissies verliepen. De dossier-onderzoekers beschikten over dezelfde schriftelijk instructies als de veldonderzoekers hadden gebruikt. In verschillende sessies bespraken wij het analyse- en rapportage-stramien met coördinator en onderzoekers, eveneens in verschillende sessies namen wij de concept-rapporten door.

Wij gebruikten de zes rapporten met een tweeledig doel: ten eerste omwille van een uitbreiding van het aantal gevallen en landen, en ten tweede als consistentiecheck op onze eigen werkwijze en conclusies. We vroegen de onderzoekers, in afwijking van de werkwijze bij de veldstudies, in onderling overleg zelf de projecten te beoordelen volgens dezelfde criteria. Wij volgden de beoordelingsprocedure uiteraard wel. Anticiperend op de uitkomsten zoals vermeld in tabel 8, trekken we de conclusie dat de resultaten van het veldonderzoek in overeenstemming zijn met die van het dossier-onderzoek.

Uit het dossier-onderzoek volgen twee classificaties in categorie I: het geïrrigeerde landbouwproject ARPON/Office du Niger in Mali (project 19) en het kleinschalig irrigatieproject Plan Sierra in de Dominicaanse Republiek (project 23).

De beide projecten hebben gemeen de voorzichtige en kleinschalige start, het geduldig vormgeven aan de projectformule en de aanzienlijke autonomie van het uitvoerende team en vooral de teamleider. Deze autonomie werd verkregen op basis van de vertrouwensrelatie met lokale autoriteiten en doelgroep en met het DGIS. De langzame uitgroei en consolidering en de lokale institutionele inkadering voorkwamen dat het project een Fremdkörper werd. Buitenlandse technologie en de externe expertise-component spelen een ondergeschikte rol. De uitvoeringsformule is in het ene geval eigen beheer en in het andere geval uithesteding aan een grote OS-consultant. Deze consultant gaf team en project echter alle ruimte.

De ISS-onderzoekers plaatsten twee projecten in categorie II: het streekontwikkelingsproject Nuwara Eliya in Sri Lanka (project 20) en het streekontwikkelingsproject Cuzco/PRODERM in Peru (project 22).

Deze twee projecten hebben gemeenschappelijk hun kleinschalige start en hun aandacht voor de lokale component (expertise, materialen, technologie en participatie). Men heeft ernaar gestreefd, zoveel mogelijk binnen of in samenwerking

6. Senior-evaluatoren van deze instelling bestudeerden vijf gevallen, voor de analyse van het zesde geval trok men een externe deskundige aan. Enkele junior-onderzoekers assisteerden bij de dossier-analyse.

met het lokale overheidsapparaat te opereren. De projectopbouw werd niet gehinderd door bestedingsdruk van de zijde van de donor of de uitvoerder. Voor de definitieve vormgeving kon veel tijd gereserveerd worden. De kansen op beklijving zijn nog onduidelijk.

Het streekontwikkelingsproject Western Province in Zambia (project 21) en het streekontwikkelingsproject RADA in Noord-Jemen (project 24) werden in categorie III geplaatst. Het Zambia-project, dat weliswaar een aantal positieve resultaten bereikte, vertoont knelpunten op het terrein van inschakeling van lokale expertise, versterking van de Zambiaanse plannings- en sturingscapaciteit, training en de betrokkenheid van doelgroepen. RADA lijkt in zekere zin op het KADA-project in Soedan (project 15) en de dossier-onderzoekers die het RADA-project bezagen, maken op een aantal punten over conceptie, architectuur, team en resultaten soortgelijke commentaren als de veldonderzoekers die het KADA-project bezochten. De kwalificatie is voor beide projecten dezelfde.

Tabel 8

Relatie uitvoeringsvorm en uitvoeringskwaliteit (op basis van de 18 projecten uit het veld- en de 6 projecten uit het dossieronderzoek)

Categorie:	I	II	III	IV	Totaal
Uitbesteed aan grote OS-consultants	1	–	4	1	4
Andere vormen van uitbesteding	2	6	1	–	9
Uitvoering in eigen beheer	2	5	1	1	9
Totaal	5	11	6	2	24

De resultaten van de veld- en de dossierstudie, een analyse over een totaal van 24 projecten in de brede categorie rurale en streekontwikkelingsprojecten en ongeveer een kwart van de door het DGIS ingeschakelde bilaterale deskundigen omvattend, staan vermeld in tabel 8. Het beeld dat deze tabel oplevert, wijzigd de interpretatie van tabel 7 niet. Onze conclusies, oorspronkelijk op basis van 18 veldstudies, blijven gehandhaafd.

VII. Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk presenteren we eerst een algemene, integrale beschouwing over de resultaten die wij in de voorafgaande capita aan de orde stelden en vervolgens een reeks meer operationele commentaren, overigens eveneens naar aanleiding van het empirisch onderzoek in deze studie. Wij sluiten dit hoofdstuk af met een aantal onderwerpen, gerelateerd aan de problematiek van deze studie, die nadere uitwerking behoeven.

1. Algemeen

We formuleren onze bevindingen binnen het kader van het huidige uitvoeringsbeleid, neergelegd in de Nota Herijking (1984) en verder uitgewerkt in Instructie 18 inzake de verwerving van goederen en diensten (eerste versie: 1985, tweede versie: 1988). Bij het formuleren van het thans geldende uitvoeringsbeleid verwachtte men drie positieve resultaten van de uitbesteding: kwaliteitsverbetering van de ontwikkelingsprojecten in het veld, vermaatschappelijking van de hulp via het inschakelen van maatschappelijke groeperingen en categorieën in ontwikkelingslanden en in Nederland, en verlichting van de werkbelasting op het departement en op de ambassades. In de hoofdstukken II tot en met VI brachten we materiaal bijeen dat ons thans in staat stelt uitspraken te onderhouden over deze drie onderdelen.

1.1. *De kwaliteit*

Wanneer wij de kwaliteit van de projectuitvoering bezien, is in de eerste plaats aan te tonen dat optredende verschillen in de relatie tussen uitvoeringsmodaliteit en projectkwaliteit nauwelijks te verklaren zijn uit verschillen tussen individuele teams en teamleiders die men bij projecten in eigen beheer of uitbestede projecten aantreft. Een door ons uitgevoerde analyse van CV's van teamleiders en deskundigen, werkzaam bij de hier besproken projecten, laat zien dat er tussen de individuele kwalificaties van deskundigen en teamleiders weinig verschil bestaat. Na indeling van 24 projecten op basis van de in hoofdstuk VI beschreven categorieën is onze conclusie tweevoudig. In de eerste plaats dat slechts een fractie van de onderzochte projecten (2 van de 24) uitgesproken laag scoort;

de meerderheid scoort in de twee hogere categorieën. Onze tweede conclusie is dat in de onderzochte projecten 'uitbesteding aan grote commerciële bureaus' lager scoort dan 'eigen beheer' en 'andere vormen van uitbesteding' en dat de twee laatstgenoemde uitvoeringsvormen nagenoeg gelijk scoren. Hierbij moet overigens bedacht worden dat de uitvoeringsformule slechts één van de kwaliteitsbepalende factoren vormt.

In de projecten die hoger scoren wordt meer aandacht geschonken aan institutionele verankering, lokale verworteling, deelname door de doelgroep en afstemming op lokale behoeften en technologie. Wij zijn geneigd te onderschrijven dat het team en met name de teamleider in eigen-beheersituaties of bij niet-commerciële uitbesteding meer 'belangeloos' kunnen opereren dan bij de grote consultancybureaus het geval is. Daar kan bij de uitgezonden teams vermenging van loyaliteiten optreden: naar 'het ontwikkelingsland' en het DGIS aan de ene kant, en naar de werkgever aan de andere kant. Voor eigen-beheerdeskundigen is de afwezigheid van dit loyaliteitsconflict te begrijpen uit het feit dat het DGIS werkgever is, en dat het dienstverband juist wordt aangegaan omwille van de samenwerking met de lokale counterpart. Dit geldt ook voor stafleden die in dienst zijn van de – overigens zeer heterogene – categorie niet-commerciële uitvoerders (multinationale NGO's, lokale NGO's, particuliere organisaties, overheid, universiteiten, onderzoeksinstituten), aangezien hun werkgever veelal minder afhankelijk is van de omzet in ontwikkelingsprojecten. Hoe minder de uitvoerende organisatie voor haar voortbestaan afhankelijk is van een bepaald project, des te makkelijker is het voor het team en de teamleider om de fundamentele aangelegenheden van conceptie en architectuur van het project ter hand te nemen of ter discussie te stellen, te zoeken naar de meest adequate vormgeving en institutionele ophanging en in het algemeen de TOR van het project naar de geest (voldoen aan lokale behoeften, opkomen voor lokale belangen) in plaats van naar de letter te interpreteren. Grote OS-consultants, gebaat bij de continuïteit van het bedrijf, de omzet van mensmaanden en de leverantie van expertise welke het bedrijf zelf in huis heeft, neigen in de onderzochte projecten eerder naar een minutieus uitvoeren van de opdracht naar de letter en zijn minder geneigd te experimenteren. Ook de eigen bedrijfscultuur en de harde kern aanwezige expertise binnen het personeelsbestand is hierbij van betekenis. Hier speelt overigens ook de inhoud van de opdracht een grote rol. Indien gewenst wordt dat de consultant aandacht geeft aan onderwerpen als doelgroep participatie, kennisoverdracht etc., dan dient dit in de opdracht te worden vastgelegd, hetgeen in de onderzochte projecten maar gedeeltelijk het geval was.

1.1.1. *Voordelen van uitbesteding*

Uitbesteding kan voordelen hebben. Wij noemen er drie.

- a. *Samenwerkingsvormen.* Een eerste voordeel is dat uitbesteding vormen van samenwerking kan bevorderen tussen Nederlandse en lokale bureaus en organisaties met vergelijkbare doelstellingen (consultantsbureaus, universiteiten,

overheidsdiensten, NGO's, enz.). Op deze wijze kunnen gemengde teams worden ingezet voor projectuitvoering. Uitbesteding is dan een instrument om geleidelijk aan meer lokale deskundigheid te vormen en in te schakelen. Het voordeel komt slechts goed tot zijn recht indien het DGIS het beleid van ontwikkelingslanden om meer lokale expertise in te schakelen actief ondersteunt.

- b. *Verantwoordelijkheid*. Een tweede voordeel van uitbesteding is dat de verantwoordelijkheden duidelijker liggen dan bij eigen beheer. Er is gedurende de gehele looptijd van het project één partij aanspreekbaar voor de gehele door Nederland gefinancierde inbreng. Dit betekent wel dat de projectbegeleiding vanuit de ambassades en het DGIS een meer continu en professioneel karakter moet krijgen.
- c. *Personeelsvoorziening*. Een derde voordeel van uitbesteding is dat bureaus en organisaties waaraan wordt uitbesteed in bepaalde situaties beter in staat zijn personeel te recruter en tijdig in het veld te brengen en doorgaans meer carrièreperspectief kunnen bieden dan het DGIS. Dit voordeel speelt vooral een rol bij personeelsvoorziening van projecten in gebieden met moeilijke leef- en werkomstandigheden.

1.1.2. Nadelen van uitbesteding

Uitbesteding kan ook nadelen hebben.

- a. *Rurale ontwikkelingsprojecten met een programmatische multidisciplinaire benadering* stellen bijzondere eisen aan de formulerings- en de vormgevingsfase. Dergelijke projecten bestaan in feite uit een programma van met elkaar samenhangende activiteiten die in de loop van de tijd worden geïdentificeerd en voorbereid. Naar aanleiding van ons onderzoek zijn wij geneigd de fase van identificatie, formulering en vormgeving op tenminste twee jaar te stellen. Inventariserende studies moeten worden verricht, lokale behoeften moeten worden gepeild, de lokale cultuur en sociale context moet in beeld worden gebracht, men moet experimenteren met de beste lokale counterpartstructuur, men moet geleidelijk aan de juiste lokale expertise kunnen recruter en, enz.

Identificatie, voorbereiding en uitvoering lopen daarbij door elkaar en komen in dezelfde handen. Onder de eigen-beheerformule levert dit geen onoverkomelijke problemen op: de voorbereider/vormgever/uitvoerder heeft geen institutioneel belang bij de richting die het project opgaat naarmate identificatie en formulering vorderen. Er is geen institutioneel belang bij de keuze van de terreinen waarop het project zich gaat richten, de discipline van de deskundigen die men gaat recruter en, de technologie en de materiaalleveranties die nodig zijn, of de expertise die men lokaal of via expatriates kan betrekken. Bij uitbesteding van dit soort projecten begint het probleem van institutionele belangen aan gewicht te winnen. Hoe afhankelijker het uitvoerend team is van haar achterban, de organisatie waarbij men in dienst is, des te groter is het risico dat het belang van deze achterban meespeelt in

de identificatie en formulering van nieuwe activiteiten en vervolgfasen van het project. Zo kan een project dat uitgevoerd wordt door een bureau dat zich traditioneel op infrastructurele werken richt haast ongemerkt een sterk infrastructureel accent krijgen.

Bij uitbesteding moet men dus garanties inbouwen die potentiële belangenvermenging tegengaan. Wij komen uit op drie opties die wij hier kort weer geven: ten eerste uitbesteding aan organisaties die dusdanig onafhankelijk zijn van het resultaat van identificatie dat het gevaar van formulering in de richting van uitvoering door dezelfde partij wordt uitgesloten; ten tweede toekenning van de eerste fase aan een partij die zichzelf van uitvoering van de volgende fase(n) uitsluit; ten derde identificatie en formulering door senior eigen-beheerdeskundigen die vervolgens een taak van begeleiding en monitoring van de uitvoerende partij krijgen. De eerste optie gaat in de richting van betrekkelijk individueel opererende vertrouwensconsultants, die voor uitvoering op ad hoc basis teams vormen, de tweede optie heeft als bezwaar een ingebouwd gebrek aan continuïteit en de derde optie impliceert de permanente beschikking over een kleinere groep senior-deskundigen.

- b. Een ander nadeel heeft betrekking op de *kosten*. Het maandtarief van een externe deskundige werkzaam bij een commercieel bureau is bij een zelfde maandsalaris gemiddeld 33% hoger dan dat van een DGIS-deskundige. Op het totaal aan uitgaven voor deskundigen maakt dit verschil echter betrekkelijk weinig uit, aangezien ook in het verleden reeds veel werd uitbesteed en de verschuivingen beperkt van omvang zijn (45% van de mensmaanden waren in 1979 uitbesteed tegen 60% in 1986). Indien meer lokaal personeel zou worden ingeschakeld, betekent uitbesteding echter een aanzienlijke kostenbesparing. Meer inzicht in dit onderwerp zou nadere studie vergen.

1.1.3. *Voortzetting uitbestedingsbeleid*

De resultaten van het onderzoek geven aanleiding tot een zekere bijstelling van het huidige uitbestedingsbeleid. Inzet van DGIS-deskundigen kan aantrekkelijk zijn in die situaties waarin de genoemde mogelijke voordelen zich niet voordoen of de genoemde nadelen geen doorslaggevende rol spelen. Uitbesteding van lopende eigen-beheerprojecten valt alleen te overwegen indien dit duidelijke voordelen biedt, op het gebied van personeelsvoorziening, verantwoordelijkheidsafbakening of samenwerking met lokale organisaties. Wel is geconcludeerd dat ten behoeve van identificatie, formulering, beoordeling, supervisie en coördinatie eigen-beheerdeskundigen beschikbaar moeten blijven, die als verlengstuk van het DGIS en vooral van de ambassades kunnen functioneren.

Thans is ongeveer 60% van de professionele mensmaanden in de projectuitvoering uitbesteed. In principe zou, indien men het accent zou verleggen naar lokale projectuitvoering, de grens kunnen worden verlegd naar een hoger percentage. Voor eigen beheer zal echter altijd een plaats blijven ingeruimd. Hoe groot het percentage idealiter zou moeten zijn, valt op technische gronden

niet makkelijk uit te maken. Dit hangt onder andere af van het aantal projecten waarin zich de eerder genoemde voordelen van uitbesteding niet voordoen. Een absolute ondergrens betreft uiteraard weer die gevallen waarin de ingezette expertise òf binnen het DGIS òf in nauwe relatie tot het DGIS permanent beschikbaar moet zijn. De ondergrens van het eigen beheer wordt mede bepaald door de voor het functioneren van een professionele OS-organisatie minimaal noodzakelijke hoeveelheid kennis en ervaring. Indertijd stelde de Adviescommissie inzake Deskundigenbeleid in haar eindrapport (1986) voor, ook bij een onverkort uitbestedingsbeleid tenminste 50 senior-deskundigen permanent beschikbaar te houden. Dit advies sloot aan bij het toen juist ingestelde programma voor sectorspecialisten. Het advies was echter ruimer: de commissie pleitte voor een pool van ervaren en multi-inzetbare senior-deskundigen met ruime veldervaring, regiokennis, brede sectorkennis, ervaring in de omgang met lokale instituties en kennis van resultaten van verschillende projectbenaderingen. Dit komt neer op het beschikbaar houden van sector-, regio- en programma-coördinatoren op of rond de ambassades. Tijdens ons onderzoek hebben wij bij alle bezochte ambassades de wens bespeurd, over de kennis en de diensten van enkele vertrouwde eigen-beheerdeskundigen te kunnen beschikken: voor een vertrouwelijk advies, voor het voorzichtig polsen van de counterpart, voor het verkennen van de haalbaarheid van voorstellen, voor de monitoring van moeilijke projecten, het volgen van programma's vanuit een beleidsoptiek, het beoordelen van lokale expertise, enz. De beschikbaarheid van dit soort deskundigheid zou het fenomeen van korte missies, waardoor de ambassadestaf zich nu soms overvallen voelt, aanzienlijk kunnen reduceren. Gegeven de capaciteitsproblemen is te overwegen, deze senior-deskundigen (sectordeskundigen, regiodeskundigen, programmacoördinatoren) deels buiten, maar wel onder gezag van de ambassade te plaatsen. Bij complexe projecten kunnen zij als liaison met de ambassade fungeren voor onderwerpen met betrekking tot de ontwikkelingsoriëntatie van het project, terugkoppeling van de projectresultaten naar het beleid en de bewaking van het budget en van het uitvoeringsplan. Hierbij kan gedacht worden aan de figuur van de 'Resident Engineer' die door de FAO wordt ingezet bij de begeleiding van omvangrijke projecten. Het ligt voor de hand, deze senior-deskundigen een carrièreperspectief aan te bieden: continuïteit en behoud van ervaring heeft een zeer hoge prioriteit.

1.2. De vermaatschappelijking

Het punt van de vermaatschappelijking geeft eveneens aanleiding tot een genuanceerde beantwoording. In de argumentatie die men aantreft in nota's en memories van toelichting schijnt men geneigd de Nederlandse publiekssteun (passieve betrokkenheid) te relateren aan het betrekken van een verscheidenheid aan personen en instellingen (actieve betrokkenheid) bij de ontwikkelingshulp. Bij 'vermaatschappelijking' denkt men zowel aan betrokkenheid in Nederland

als aan de bevolking van de ontwikkelingslanden. We bespreken eerst de inzet van Nederlandse deskundigheid in het kader van de vermaatschappelijking en vervolgens de lokale betrokkenheid in de beperkte zin van het gebruik maken van lokaal personeel voor projectuitvoering.

1.2.1. *Nederlandse betrokkenheid*

Voor wat betreft vermaatschappelijking in de zin van actieve betrokkenheid van Nederlandse personen en instellingen moet men in het oog houden dat de totale hoeveelheid mensmaanden Nederlandse expertise-inzet in de loop van de jaren is afgenomen, ondanks het langzaam maar gestaag doorzetten van de uitbesteding aan derden. Het toenemende aandeel van programmahulp en betalingsbalanshulp en het toenemend gebruik van lokale expertise zijn daar waarschijnlijk de verklaring van. Het beeld dat de tabellen in hoofdstuk III oproepen geeft aanleiding tot meerdere conclusies. Het totaal aantal ingezette Nederlandse deskundigen neemt langzaam aan af. Het percentage eigen-beheermensmaanden op het jaarlijkse totaal is duidelijk dalende. Het aantal instellingen en organisaties dat op contractbasis mensmaanden levert, is echter in acht jaar gestegen van 35 tot 142. Is dat nu een aanwijzing voor vermaatschappelijking, en zo ja, is dat op het conto van het uitbestedingsbeleid te schrijven?

Men dient te bedenken dat de recrutering van individuele deskundigen in principe in een breed kader plaats vindt: individuen die door APO voor een bepaalde periode worden gecontracteerd en die geen andere werkgever hebben, maar ook personen die afkomstig zijn uit het bedrijfsleven, universiteiten, ministeries of organisaties van de rijks- of lagere overheid. Men mag verwachten dat hun ervaringen bij terugkeer doorsijpelen naar hun institutionele omgeving. Het uitbestedingsbeleid deed het aandeel van de eigen-beheerinzet afnemen. Daartegenover staat dat steeds meer organisaties thans mensmaanden leveren. Ten dele is dat echter een overhevelingsoperatie: terugkerende ex-DGIS-deskundigen hebben zich soms als consultant gevestigd en opereren thans op de uitbestedingsmarkt.

Daarnaast zijn de uitzendingen door kleine en middelgrote bureaus, vaak georganiseerd in de Nethconsultgroep, toegenomen. Het gaat hier overigens om een beperkt aantal (ongeveer 45) bureaus. Een derde groep leveranciers van mensmaanden is de categorie 'niet-commerciële organisaties': overheids- en (para-) universitaire instellingen en IO-instituten. De eerste twee soorten instellingen fungeerden traditiegevijs als recruitersreservoir voor 'eigen beheer'-expertise. De IO-instituten, in eerste instantie gesubsidieerd uit DGIS-fondsen, opereren thans ten tweede male binnen het OS-financieringscircuit door zich ook als leverancier van expertise (voor advies en/of uitvoering) op te stellen, daartoe overigens door het subsidiërende DGIS aangezet. Het vierde, laatste en grootste segment dat mensmaanden levert, bestaat uit 'oude getrouwen': de grotere, reeds lange tijd internationaal opererende ingenieurbureaus en daarnaast enkele bedrijven die sedert het begin van de ontwikkelingshulp met vaste regelmaat leveranciers waren van goederen met vaktechnische begeleiding. Is dit nu

vermaatschappelijking? Neen, het gaat hier om een beperkt aantal instellingen die een uitgesproken belang hebben bij opdrachten, maar die slechts een klein deel vormen van het Nederlandse maatschappelijke draagvlak. Deze bedrijven en instellingen, met de ONRI, NEDECO en Nethconsult als woordvoerders, fungeren te zamen met enkele belanghebbende instellingen van de semi-overheid en het internationaal onderwijs als een krachtige lobby op de OS-markt. Eerder dan te streven naar een uitbreiding van het aanbodsegment op die markt (een vergrote vermaatschappelijking dus), trachten zij zich te beschermen tegen de 'oneerlijke concurrentie' van de zijde van het SNV, de lagere overheid, de universiteiten en de rijksdiensten.

Ontwikkelingshulp wordt geassocieerd met de verpleegster die een leproze verzorgt, de veldwerker die een schooltje bouwt, de SNV-er die een cursus opzet, de deskundige die als adviseur bij een lokaal ministerie werkt. In deze zin is de verzakelijking van de hulp die het effect is van het uitbestedingsbeleid, een vertroebeling van het beeld dat het Nederlandse publiek heeft van de hulp. Fowles (1988) spreekt in dit verband over het verschil tussen 'hot money' en 'cold money'. 'Hot money' is publieksgeld, met dubbeltjes en kwartjes bijeengebracht 'om arme mensen te helpen'. Het wordt gegeven om emotionele redenen van een gemengd karakter: verontwaardiging, solidariteit, schuldgevoel. Maar de affectieve en morele dimensie is daarbij onontkenbaar en hierin is de publiekssteun voor ontwikkelingshulp vooral gelegen. 'Cold money' is het grote geld, hard nodig bij de bestrijding van structurele armoede: enerzijds via betalingsbalanssteun, programmahulp, zachte leningen, financiering van multilaterale instellingen en anderzijds via omvangrijke bilaterale projecten, waarbij grote infrastructurele werken tot stand komen, waarbij de opbouw van overheidsapparaten wordt bevorderd en waarbij in ieder geval grote sommen geld omgaan. Het is de anonieme financieringsstroom die tegelijkertijd de kilheid heeft van belastinggeld, waarin het publiek zich niet herkent. De paradox van hulp gelden – zo stelt Fowler – is dat donors van 'cold money' weer 'hot money' proberen te maken: dat mobiliseert publiekssteun en versterkt het maatschappelijk draagvlak. In deze zin is uitbesteding, en dan met name uitbesteding aan commerciële organisaties hier te lande, niet automatisch een bijdrage aan de vermaatschappelijking van de hulp.

1.2.2. *Betrokkenheid in ontwikkelingslanden*

Betrokkenheid in ontwikkelingslanden zelf via inschakeling van lokale expertise is de tweede component van de argumentatie. Het uiteindelijke doel van de hulp is zichzelf overbodig te maken, en het betrekken van lokale expertise bij advies over en uitvoering van hulpprojecten is in principe steeds een te prefereren alternatief boven het betrekken van eigen deskundigheid. In de argumentatie ten gunste van uitbesteding is de mobilisering van het lokale maatschappelijk draagvlak genoemd. Bij nader inzien is er echter veel meer voor te zeggen, dezelfde argumenten in de zin van mogelijke kwaliteitsvergroting aan te voeren. Als men de

these onderschrijft dat 'nationalisering' van de hulp (in de zin van vergroting van het lokale aandeel in de leverantie van goederen en diensten in hulpprojecten) op de lange duur bevorderlijk is voor lokale autonomie en zelfstandigheid, dan valt er veel te zeggen voor een actief streven naar kennisoverdracht en het uitwisselen van ervaringen via het aangaan van langdurige samenwerkingsverbanden tussen organisaties met overeenstemmende doelstellingen. Men kan hier denken aan 'twinning', bijvoorbeeld van gemeenten, overheidsdiensten, universiteiten en dergelijke, of aan vormen van bedrijfsmatige samenwerking van bijvoorbeeld consultantsbureaus. Lokale expertise is de afgelopen 10 à 20 jaar sterk in kwaliteit verbeterd en in ruimere mate beschikbaar gekomen. Het is in het algemeen veel goedkoper dan buitenlandse expertise, ongcacht de uitvoeringsformule (eigen beheer of uitbesteding). Samenwerking tussen buitenlandse en lokale commerciële consultants en tussen researchdiensten hebben een hoge prioriteit bij de verschillende centrale counterparts. Continuïteit van de samenwerking, overdracht van kennis en technologie en versterking van lokale instituties lijken aldus adequaat te worden ondersteund. Wij noemden dit punt hierboven als één van de voordelen van uitbesteding boven eigen beheer. Dit voordeel zou aan gewicht winnen, indien binnen het beleidspakket van het DGIS instrumenten zouden worden ontwikkeld die vergroting van het aandeel van de lokale expertise dwingend maken. Voor de hand liggende maatregelen zijn dan: omschrijving van het percentage lokale mensmaanden en omschrijving van de concrete verhouding tussen expatriate en lokale mensmaanden in de projectdocumenten, het hanteren van de financiële hulpprocedures, waarbij aanbesteding in het ontwikkelingsland plaatsvindt, het aanwezig doen zijn van vertegenwoordigers van het ontwikkelingsland in geval aanbesteding van omvangrijke projecten in Nederland plaatsvindt, het vormen van lokale stuurgroepen, enz.

Als men ontwikkelingshulp in de eerste plaats geeft omwille van structurele armoedebestrijding en vergroting van de nationale zelfstandigheid, zou geleidelijk aan reduceren van het aandeel van de expatriate expertise tot het absolute minimum een zware prioriteit moeten hebben. De bevindingen van ons onderzoek komen overeen met de conclusies van een recente studie die de Noordse donors NORAD, SIDA, FINNIDA en DANIDA gezamenlijk lieten verrichten in drie Afrikaanse landen. De opstellers van het rapport (*The Effectiveness of Technical Assistance Personnel*, 1988: 156 e.v.) concluderen dat veel buitenlandse deskundigen taken verrichten die zo langzamerhand door lokaal personeel kunnen worden overgenomen. Zij bevelen aan, eerst 'manpower'-analyses uit te voeren om de beschikbaarheid van lokaal deskundig personeel in kaart te brengen, alvorens de omvang van de buitenlandse expertise-inbreng in projectdocumenten vast te leggen. Het is hier dat het delegatiebeleid naar de Nederlandse ambassades vruchten zou kunnen afwerpen: men kent de situatie ter plekke, en men kan een oordeel vellen over aanwezigheid en kwaliteit van lokale kennis en professionaliteit en de organisatiewijze daarvan bij kleine en grote consultants, NGO's, onderzoeksinstellingen, universiteiten en instellingen van de (lagere) overheid.

Versterking van de rol van ambassades en uitbreiding van hun interne adviescapaciteiten ligt in het verlengde van een beleid dat vergroting van lokale expertise structureel bevordert.

1.3. *De werklastverlichting*

Tijdens onze reeks interviews op de landen- en regiobureaus op het DGIS en op de vijf door ons bezochte ambassades en via de schriftelijke enquête aan ambassades hebben we gepoogd de werkbelasting bij eigen beheer en bij uitbesteding in kaart te brengen. Onze gegevens op ambassadeniveau zijn vrij gedetailleerd: wij verzochten alle geïnterviewden een beredeneerde schatting te maken. De data voor de landenbureaus zijn iets globaler. Wij vroegen naar een algemene schatting op basis van de periode 1985–1987, de tijd tussen het in werking treden van Instructie 18 en de datum waarop wij de interviews afnamen.

1.3.1. *Ambassades*

De gehanteerde uitvoeringsformule (eigen beheer of uitbesteding) heeft naar de mening van de meeste ambassademedewerkers in het algemeen nauwelijks of geen effect op de werklast van de beleidsmedewerkers binnen de ambassades. De tijd die men aan projecten besteedt heeft niet zozeer te maken met de uitvoeringsformule, als wel met de mate waarin het project 'problemen oplevert' en met de fase waarin het project zich bevindt. De ambassade besteedt meer tijd aan 'problematische' en minder tijd aan 'gemakkelijke' projecten, en de 'moeilijkheidsgraad' staat in principe los van de uitvoeringsformule. Veel tijd en aandacht is nodig in de begin- en in de eindfase van projecten, ongeacht de uitvoeringsformule. Consultants – zo is de ervaring – achten zich meer aan de letter van de uitvoeringsopdracht gebonden dan eigen-beheerdeskundigen; bij lichte wijzigingen of bij interpretatieverschil over details komt de teamleider van een uitbesteed project er soms sneller toe, de ambassade te raadplegen over de te nemen beslissing. Wel betekent de eigen-beheerformule dat deskundigen meer een beroep doen op ambassadetijd voor logistieke en financiële diensten (paspoorten, visa, agréments, inkeringen, betaling van reisdeclaraties en huishuren en het verwerken van projectuitgaven). Personeel van uitbestede projecten zorgt weliswaar zelf voor de financiële zaken, maar blijft wel een beroep doen op de ambassade voor dienstverlening op logistiek terrein.

1.3.2. *Landen- en regiobureaus*

Op de landen- en regiobureaus van het DGIS is het moeilijk, de eventuele werkbesparing ten gevolge van verandering in uitvoeringsformule te schatten. De bureaus zijn structureel onderbezet. Dit betekent dat, als bepaalde onderdelen van het lopende programma anders worden georganiseerd en eventueel een werkbesparing opleveren, deze werkbesparing ogenblikkelijk wordt opgevuld door andere delen uit het takenpakket. De meeste beleidsmedewerkers op de landen- en

regiobureaus hebben tot op heden geen werkvermindering ten gevolge van ver-grote uitbesteding geconstateerd. Wel meent men dat er tussen eigen beheer en uitbesteding een bepaald verschil in taakinvulling optreedt, samenhangend met een verschuiving in de begeleidingstaak: van logistieke ondersteuning en recruitering van eigen-beheerdeskundigen te zamen met APO, naar onderhandelingen met directies van uitvoerende ingenieursbureaus en andere instellingen in geval van uitbesteding. Het waarnemen van eventuele werklastverlichting op de bureaus wordt daarnaast bemoeilijkt door het feit dat enerzijds de introductie van de aanbestedingsprocedures voor technische hulp en van andere instructies, en anderzijds de veranderingen die samenhangen met de opzet en uitvoering van de bilaterale ontwikkelingsprogramma's, veel extra werk en aandacht vragen. Landen- en regiobeleidspunnen bijvoorbeeld worden om de paar jaar opnieuw opgesteld en uitgaven moeten bij het huidige begrotingssysteem zeer zorgvuldig gestuurd worden. Tenslotte vraagt de op gang komende integratie met als gevolg daarvan de snellere rotatie van personeel meer tijd en aandacht voor inwerken en overdracht van werkzaamheden. Het is niet te zeggen of in deze situatie ver-grote uitbesteding tot meer of minder werk leidt.

1.3.3. *Interne expertise*

De kwaliteit van de bilaterale projecten is gerelateerd aan de begeleidingscapaciteit en de expertise op het departement en op de ambassades. Het personeelsbestand van het DGIS is zeer krap. Daarnaast constateerden we in de loop van ons onderzoek een tendens tot vermindering van interne expertise op OS-gebied.

Ontwikkelingssamenwerking is een professionele bezigheid. Het vraagt om een bijzondere combinatie van loyaliteit ten opzichte van ontwikkelingslanden, ervaring in het omgaan met Derde-Wereldbureaucratieën en daarnaast vakkennis op één of verschillende hoofdsectoren van samenwerking, kennis van factoren van succes en mislukking bij diverse soorten projecten, en het vermogen de bredere beleidskanten van het projectenwerk te onderkennen. Aan dit soort vereisten kan alleen worden voldaan indien bij de selectie en de loopbaanontwikkeling van OS-personeel hiermee rekening wordt gehouden. Geen enkele door ons onderzochte donor hanteert een volledig integratiemodel. Alle door ons onderzochte donors integreren veldervaring in projecten met bureau-ervaring en proberen de opgebouwde expertise te continueren via het recruterende van de bureaustaf uit de ervaren projectmedewerkers en het heruitzenden van het beleidskader naar het veld.

Deze carrièregang, die noodzakelijk lijkt voor een goede terugkoppeling van ervaringen, is in de Nederlandse situatie geen regel meer. Veel beleidsambtenaren op het DGIS beschikken thans nog over veldervaring. Het nu al voelbare gebrek aan interne advies-, beoordelings- en supervisie-capaciteit op het DGIS kan niet door het nog verder mobiliseren van externe expertise worden goedge maakt.

Externe organisaties rondom het DGIS – zowel adviesinstanties als uitvoerders – zijn unaniem in hun oordeel dat het DGIS slechts partieel in staat is

projecten adequaat te begeleiden, en men onderstreept het feit dat het 'collectief gehugen' van het ministerie zwakker wordt. Uitvoerders en adviseurs hebben grote behoefte aan DGIS- en ambassade-medewerkers die zelf ook een oordeel kunnen vormen over de vele informatie in de zin van projectvoorstellen, voortgangsrapporten, evaluatierapporten, enz. De vaktechnische afdeling op het DGIS (DST/TA) is veel te gering in omvang om deze functie te vervullen. Bovendien worden de dagelijkse beslissingen genomen op de landen- en sectorbureaus. Ook daar is specifieke kennis en ervaring op het terrein van ontwikkelingssamenwerking nodig. Het uitbestedingsbeleid is slechts ten dele in staat het tekort aan expertise voor projectvoorbereiding en -begeleiding op het DGIS te ondervangen, aangezien het DGIS hierdoor in de situatie terecht komt dat niet slechts de projectuitvoering wordt uitbesteed, maar ook de voorbereiding, supervisie en evaluatie, terwijl tevens de meeste organisaties rondom het DGIS op deze verschillende terreinen tegelijkertijd opereren. Er is een grens aan de uitbesteding van begeleidingscapaciteit. Nu al valt waar te nemen dat intensief op externe consultants (vertrouwenspersonen, sectoradviesgroepen) een beroep wordt gedaan, bij identificatie, formulering, beoordeling, selectie van uitvoerders, voortgangscntrole en evaluatie.

Het steeds verder uitbesteden impliceert een steeds grotere afhankelijkheid van de buitenwacht. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de besteding van de fondsen en de besluitvorming daaromtrent zal echter steeds bij het DGIS c.q. de ambassades zelf blijven liggen.

2. Specifieke commentaren

In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk stellen wij onderwerpen aan de orde die operationele consequenties hebben. De aandachtspunten die wij hieronder weergeven, berusten niet alleen op de resultaten van dit hoofdstuk, maar ook op de hoofdstukken waarin wij de organisatiestructuur van het DGIS, de feitelijke beleidsuitvoering op het departement, de aanbodstructuur van uitvoering en advisering en de vergelijking van het DGIS met andere donoren ter sprake brachten. Er is in dit onderzoek niet gestreefd naar uitwerking in specifieke richtlijnen op basis van deze commentaren en observaties. Een dergelijke uitwerking zal vooral moeten gebeuren door de meest betrokken bureaus bij het DGIS.

2.1. *Uitvoering van projecten door wie*

In hoofdstuk VI hebben wij een vergelijking gemaakt tussen drie uitvoeringsformules: uitbesteding aan grote consultants, andere vormen van uitbesteding en eigen beheer.

De grote consultancy vormt een relatief homogene categorie (met zes projecten), evenals de eigen-beheergroep (met negen projecten in tabel 8). In de

vooraangaande paragraaf vergeleken we de drie uitvoeringsmodaliteiten in globale termen. Voor- en nadelen van eigen beheer versus uitbesteding aan grote commerciële consultants en andere vormen van uitbesteding kwamen daarbij aan de orde. Hieronder geven we commentaren over de verschillende categorieën uitvoerders. Wij doen dat met de nodige reserve, wetend dat alleen de categorie 'grote consultancy' relatief homogeen is en met zes projecten vertegenwoordigd is, terwijl we uitspraken doen over één of twee gevallen die we per categorie 'overige uitvoerders' hebben gezien. De commentaren hebben een tentatief karakter en hebben niet de pretentie generaliserende uitspraken te zijn.

- a. *Grote commerciële consultants* hebben als evidente voordelen het potentieel aan expertise binnenshuis, de snelheid waarmee men teams kan recruterend, het carrièreperspectief dat men de staf kan bieden en de logistieke ondersteuning van de teams in het veld door het hoofdbureau. Wij formuleren een reserve vanwege de vergrote kans op vermenging van institutionele belangen van het hoofdkantoor (langdurige inzet van bepaalde in de staf aanwezige expertise) met de projectbelangen. Indien men de grote commerciële consultants met de uitvoering van de in dit onderzoek besproken categorie projecten belast, dient men alert te zijn op het feit dat onafhankelijke vaststelling van de benodigde expertise voor het project dient te geschieden.
- b. *Middelgrote/kleinere consultants*. Wij geven hier commentaren naar aanleiding van slechts één project (streekontwikkeling Centraal en Noord-Aceh, Indonesië). Grote voordelen hier zijn gelegen in het feit dat specifieke expertise kan worden gemobiliseerd, dat de autonomie in het veld groot is (de directeur treedt op als teamleider, en de vitale beslissingen worden ter plekke genomen), dat flexibel kan worden gereageerd door team en teamleider. Nadeel is dat veel van de uitvoeringskwaliteit staat of valt met de aanwezigheid van deze directeur-teamleider. Additioneel nadeel zou kunnen zijn dat teamleden in het geval van conflictueuze situaties niet zouden kunnen terugvallen op de buffer die het hoofdbureau in geval van een grote consultant vormt.
- c. *Consortia van verschillende consultants*. Wij geven hier commentaren naar aanleiding van één geval – Central Medical Stores, Soedan – waarin een consortium werd gevormd tussen organisaties die niet via koepelorganisaties met mede-leden samenwerken. Voordeel is het samenbrengen van specifieke expertise binnen dezelfde projectformule. Men loopt echter het risico dat de verantwoordelijkheden van de deelnemende partners niet eenduidig worden vastgelegd en door de verschillende partijen geaccepteerd. Tenzij vooraf bindende formele afspraken over aanspreekbaarheid, verantwoordelijkheid en eventueel sancties zijn gemaakt (als een der voordelen van uitbesteding noemden we juist de grotere duidelijkheid over verantwoordelijkheden) houdt de vorming van ad hoc consortia nadelen in.
- d. *Overheidsinstellingen of gedecentraliseerde instituten*. Het gaat hier om een relatief heterogene groep instellingen en we doen uitspraken naar aanleiding van slechts twee gevallen. Evident voordeel is de optimale mogelijkheid voor

twinning tussen gelijkgestemde partnerorganisaties (overheidsinstellingen, researchinstellingen, gemeente-instellingen etc.) met een zelfde bedrijfscultuur. De samenwerking is in principe langdurig en expertise-overdracht vormt een belangrijk onderdeel. De samenwerking (via studieverblijf, in-service training, stages, conferenties e.d.) is in principe langer dan de looptijd van een project en wordt georganiseerd tussen een expatriate instelling en de uitvoerende counterpart. Een mogelijk nadeel van deze vorm van uitvoering is dat de Nederlandse instelling wel hoogwaardige expertise 'in huis' heeft maar in een aantal gevallen OS-ervaring mist en tijdens het project moet opdoen. Bij de commerciële consultants is buitenland- en OS-ervaring meestal wel aanwezig.

- c. *Particuliere hulporganisaties.* Particuliere organisaties, multinationalaal of lokaal, verrichten in toenemende mate taken in het verlengde van de overheid. Hun sterke zijde is de relatieve onafhankelijkheid en flexibiliteit ten opzichte van de overheid naast hun lokale verworteling en/of samenwerking met lokale organisaties. Tijdens ons veldonderzoek stuitten wij op drie gevallen die geheel verschillend werden gewaardeerd. In het eerste geval financierde het DGIS een gedeelte van het programma voor drinkwatervoorziening van de particuliere organisatie CARE in Kenya, gericht op uitvoering van kleinschalige doelgroep-gerichte projecten. Deze programma-achtige ondersteuning leidt tot dusver nauwelijks problemen op. Het programma loopt al, en werd al deels door andere donors gefinancierd. De Nederlandse bijdrage stelt CARE in staat het programma regionaal uit te breiden. In het tweede geval werd een Nederlandse ontwikkelingsorganisatie voor vrijwilligers belast met de uitvoering van een omvangrijk bilateraal project op het gebied van herbebossing in Burkina Faso, hetgeen voordelen opleverde op het gebied van de voorziening van veldpersoneel maar ook complicaties gaf op het gebied van beleids- en institutionele ondersteuning van de betrokken overheidsinstanties, vaktechnische ondersteuning van het veldteam en afbakening van verantwoordelijkheden tussen deze organisatie en haar veldvertegenwoordiging enerzijds en het DGIS en de ambassade anderzijds. Uitbesteding van de bouwcomponent van een project voor gezondheidszorg in Kenya aan diezelfde organisatie, die in de regio over grote ervaring in dergelijke activiteiten beschikt, bracht geen complicaties met zich mee. Wij formuleren voorzichtig de suggestie dat uitbesteding aan particuliere organisaties met name effectief is op die gebieden waarop deze organisaties traditioneel 'sterk' zijn, en waar de Nederlandse inbreng het karakter heeft van financiering van een reeds lopend programma. Uitbesteding aan NGO's van grote gecompliceerde bilaterale projecten met aspecten van beleidsadvies aan overheden, en met de noodzaak van zware vaktechnische expertise-inzet, kan problemen veroorzaken naast het meer algemene probleem van mogelijke overfinanciering en onnodige schaalvergroting.
- f. *Volledig lokale uitvoering.* We geven commentaren naar aanleiding van twee Indiase programma's voor drinkwatervoorziening en irrigatie. In feite gaat

het om een situatie waarin de Nederlandse overheid een regulier overheidsprogramma in een ontwikkelingsland meefinanciert. De financiële bijdrage van Nederland wordt aangevuld met vaktechnische en beleidsmatige ondersteuning via monitoring, korte missies, bezoek van adviseurs en evaluaties. Adequate institutionele verankering en de kans op beklijving behoren tot de evidente voordelen van deze variant. Een beperking is dat de bijdrage in principe niet tijdgebonden is (een project heeft altijd een einddatum) en dat het bij omvangrijke en langdurige financiering een ontwikkelingsland op den duur permanent van buitenlandse hulp afhankelijk zou kunnen maken. Een tweede beperking is dat dit hulpinstrument een zeer globaal effect heeft en alleen kan worden gehanteerd indien men voldoende vertrouwen heeft in het ontwikkelingsbeleid van de overheid in het hulpontvangende land.

2.2. Advisering aan het DGIS en de ambassades door wie

In het algemeen is de grote rol die externe adviseurs en adviesinstanties bij de begeleiding van de ontwikkelingssamenwerking krijgen toebedeeld een direct gevolg van het gebrek aan eigen deskundigheid binnen het DGIS en op de ambassades. In het algemeen zou men een zeker evenwicht moeten veronderstellen tussen interne en externe adviescapaciteit; wij hebben echter eerder geconcludeerd dat het DGIS, ook in vergelijking met andere donors, zeer sterk leunt op externe adviseurs. De vergrote uitbesteding heeft daarnaast tot gevolg gehad dat de advisering in toenemende mate contractueel wordt vastgelegd omdat de behoefte wordt gevoeld de nakoming van de contractverplichtingen van de projectuitvoerders goed te volgen. Het departement in Den Haag treedt daarbij meestal op als contractpartij, feit dat de centraliseringstendens in de richting van 'Den Haag' heeft versterkt. De ambassades, waaraan de identificatie en de begeleiding van projecten formeel is gedelegeerd, spelen paradoxaal genoeg geen rol van betekenis in het aantrekken van (Nederlandse) expertise voor advieswerkzaamheden.

Er is ons geen geval bekend waarin adviesconstructies in Nederland zich, naast hun taak van donor-advisering, richten op de opbouw of de consolidering van volgsystemen c.q. monitoringconstructies van de centrale counterpart of van nationale vakministeries. Adviesconstructies op of rond het DGIS betrekken zelden lokale adviseurs in de activiteiten; in wezen is de advisering rond het DGIS donorcentristisch. Het zou de moeite waard zijn, bij de adviesconstructies een expliciete rol voor lokale advisering in te bouwen. Lokale expertise is uitermate zinvol in doelgroepgerichte, programmatische projecten maar is in principe nuttig bij elk ontwikkelingsproject van enige omvang. Daar komt bij dat ontwikkelingslanden zelf ook werken aan een verbetering van projectsupervisie, voortgangscntrole en evaluatie. In een aantal landen, Kenya bijvoorbeeld, wordt met lokaal opgezette projectadviesgroepen reeds ervaring opgedaan. Het sturen op grote afstand zal dan kunnen afnemen. Dit betekent wel dat de ambassades ook in

staat moeten zijn dergelijke lokale structuren op te zetten. Dit zou ook de rol van de counterpartorganisaties kunnen versterken, aangezien zij hun eigen projectbegeleiding kunnen combineren met, of afstemmen op die van de donor. De rol die allerlei advies- en monitoringconstructies (thans rond landendebureaus spelen, de veelvuldige korte missies waardoor de projectteams en de ambassade-staf zich soms overvallen voelen en in het algemeen de diffuse aanwezigheid van externe adviseurs (meestal in dubbelfuncties: soms elders uitvoerder, soms elders backstopper, soms elders monitor) zou kunnen worden gereduceerd ten gunste van een verlegging van het zwaartepunt van de begeleiding naar de ambassades: de vooruitgeschoven post van het ministerie waar het contact met het veld het grootst is.

Uit tabel 9 in bijlage 2 blijkt overigens dat 64% van de projecten een begeleidingsstructuur van interne monitoring en ad hoc missies kent. Gegeven het probleem van het gebrek aan interne expertise betekent dit in de praktijk dat bij deze projecten geen systematische informatie wordt opgeslagen, waardoor het leren trekken wordt bemoeilijkt. Min of meer permanente adviesconstructies worden verzorgd door projectadviesgroepen (11%), vertrouwensconsultants (12%) en sectoradviesgroepen (12%). Van deze bieden de sectoradviesgroepen, indien zij breed samengesteld zijn, nog de meeste kans op een vorm van advisering die ook in het beleid van zowel het ontwikkelingsland als Nederland kan doorwerken. Wel kan dan de situatie ontstaan dat de relevante project- of sector-kennis in feite bij de adviesgroep komt te liggen, in plaats van bij het DGIS en de ambassade. Sectoradviesgroepen en vertrouwensconsultants hebben beide het voordeel van langdurige of tenminste meerjarige kennisaccumulatie en aanspreekbaarheid op langere termijn. Projectadviesgroepen hebben in de onderzochte projecten vooral de functie van vaktechnisch adviseur naar eigen-beheerteams in het veld toe, doch het vertrouwen van de veldteams in de effectiviteit van dergelijke groepen was in een aantal van de onderzochte projecten niet groot.

Er is behoefte aan verduidelijking van spelregels en verantwoordelijkheden op dit gebied. Op welke wijze de externe advisering het beste kan worden opgezet hangt af van vele factoren, zoals:

- de ontwikkeling van de professionaliteit van het eigen apparaat, het DGIS en de ambassades, aangezien de vraag naar externe advisering in sterke mate wordt bepaald door de omvang en kwaliteit van de eigen, intern aanwezige deskundigheid;
- de moeilijkheidsgraad van de projecten en de kwaliteit van de veldteams;
- de mate waarin de delegatie van de bevoegdheden naar de ambassades zich doorzet – indien de ambassades meer taken gaan overnemen zal het accent van de externe advisering ook meer lokaal komen te liggen;
- de mogelijkheden om lokale deskundigheid in te schakelen bij externe advisering, dit verschilt van land tot land;

- de vraag of externe advisering beter tot zijn recht komt via persoonsgebonden constructies, of via contracten met instituties. Het onderhavige onderzoek levert op dit punt geen conclusie op.

2.3. De institutionele omgeving in ontwikkelingslanden

In ontwikkelingslanden is de institutionele omgeving, veel meer dan in donorlanden, in beweging. Landen die hun politieke zelfstandigheid vrij recent verwierven zijn volop bezig met de opbouw van het staatsapparaat. Nieuwe ministeries worden geschapen, ghegroepeerd of weer opgeheven. Hier is sprake van een tendens tot centralisering en concentratie van macht op nationaal niveau, waarbij ministeries van financiën en nationale planbureaus in de meeste gevallen een sturende en superviserende taak krijgen over andere ministeries. De buitenlandse hulpstromen worden hier gecoördineerd. Regelmatige herschikking van ministeries en departementen, en de institutionele veranderingen dientengevolge, maken het verwerven van inzicht in de precieze afbakening van bevoegdheden tussen ministeries er niet eenvoudiger op. Voorbeelden zijn: de rol van ministeries van Landbouw en Publieke Werken bij irrigatieprojecten, Landbouw en Bosbouw bij 'agroforestry', Publieke Werken en Gezondheidszorg bij drinkwater en sanitatie, Landbouw en Onderwijs bij landbouwvoorlichting, enz. De neiging tot centralisme en opbouw van een sterke staat op nationaal niveau wordt daarnaast doorkruist door de tendens tot decentralisering: het vestigen van plannings- en bestuurscapaciteit op en het delegeren van beleidsverantwoordelijkheid aan lagere niveaus, zoals provincies, districten, enz. Dit heeft opnieuw consequenties voor bestuurlijke structuren: vakministeries uit de hoofdstad ontwikkelen hun lokale diensten terwijl op regio- of provincie- en soms lokaal niveau min of meer autonome 'authorities' worden geschapen met eigen bevoegdheden en financiën. Hoe dan ook impliceert dit een spanningsveld tussen bestuurlijke niveaus, niet zelden gecompliceerd door competentie-geschillen tussen vakministeries en andere overheidsinstellingen. Dit heeft consequenties voor de institutionele op-hanging van regionaal gesitueerde projecten. Is een regionaal planbureau als counterpart te verkiezen of moet men zich richten op de lokale vertakking van een nationaal vakministerie? Wij geven hier twee commentaren.

In de eerste plaats gaat het hier om de keuze tussen lokaal bestuur of (een gedelegeerde tak van de) centrale overheid. In onze veldstudie hebben wij gezien dat sommige projecten vanwege een ongelukkige keuze van de counterpart niet optimaal functioneren. Soms was het nodig hier tussentijds iets aan te veranderen. Andere projecten hebben meer dan één counterpart tegelijkertijd. Soms blijkt pas na enige jaren wat de meest adequate counterpart is. Het komt ook voor dat de counterpart binnen de nationale overheid tijdens de duur van het project een andere taak, functie, gewicht of politieke betekenis krijgt. In feite gaat de Nederlandse donor van de impliciete veronderstelling uit dat de uitgezonden deskundige zal meewerken aan het zoeken naar de meest bevredigende

bestuurlijke vormgeving. Dit vereist inzicht in en ervaring met lokaal bestuur, een vereiste dat overigens zelden tot uitdrukking komt in de taakomschrijving van de deskundigen.

Ons tweede commentaar betreft de vorming van aparte projectkantoren. Deze kantoren worden soms gecreëerd om de projectstaf zoveel mogelijk autonoom te laten opereren met logistische ondersteuning vanuit het hoofdkwartier van de uitvoerder en zonder inmenging van nationale instituties, wier eigen werkwijze en onderlinge competentie-kwesties als hinderlijk worden ervaren. Hoezeer dit soort autonome projectbureaus ook kan bijdragen aan efficiëntievergroting op korte termijn (snelheid van opereren, vermijden van ingewikkelde procedures, adequate logistieke steun en dergelijke), op de lange termijn gezien komen ze de projectkwaliteit niet ten goede: de beklijving van het project wordt belemmerd en de integratie binnen de nationale bureaucratische en institutionele omgeving wordt geblokkeerd. De bevinding die wij hier op basis van ons eigen empirische materiaal formuleren, wordt ondersteund door de eindconclusies van een seminar, in februari 1988 door de Wereldbank en de OESO georganiseerd. Het einddocument (*Rural Development: Lessons from Experience*, 1988:2) beveelt aan projecten in deze sfeer zoveel mogelijk binnen de nationale planningstructuur en binnen het nationale overheidsapparaat te integreren en de deskundigen niet op een afzonderlijk projectbureau te plaatsen, maar binnen de organisatiestructuur van de verschillende uitvoerende overheidsorganen.¹

2.4. De samenwerking met de counterpart

De samenwerking met stafleden van de counterpartorganisatie levert met een zekere regelmaat problemen op. Deze stafleden beschouwen de activiteit dikwijls als een zijlijn in hun carrière. Het project is vaak een tijdelijke aangelegenheid; de projectlocatie is meestal ver van het centrale bestuursapparaat verwijderd. Hun overplaatsing vanuit de hoofdstad naar het projectgebied wordt soms als verplichting gezien. De lage salariëring en het gebrek aan werkervaring dragen bij aan verschijnselen die een optimale inzet van de lokale counterpartstaf niet ten goede komen: desinteresse, formele aanwezigheid zonder inzet, bijbanen die het lage salaris aanvullen, enz. Donors hanteren daarbij twee ad hoc oplossingen; beide kwamen wij in onze veldfase tegen: ten eerste laat men buitenlandse deskundigen in feite het uitvoerende werk doen alsof zij een lijnfunctie hebben, ten tweede suppleert men de lokale counterpartstaf tijdelijk via extra salaris, premies, reizen en studiebeurzen. De inzet van buitenlanders in lijnfuncties is een korte-termijnoplossing voor het project, maar draagt op den duur weinig bij aan de overdraagbaarheid. Het suppleren van counterpartfunctionarissen kan bij onvoorzichtige toepassing dezelfde effecten hebben. Op dit punt waar we in de

1. 'Donors should avoid creating autonomized agencies to implement their projects since experience indicates they are not sustainable (...) integrated implementation of multiple, complex activities within a single project should be avoided.' (*Rural Development*, 1988:2).

loop van ons onderzoek op stuiten, maar waaraan wij helaas weinig aandacht konden schenken, is nader en meer specifiek onderzoek gewenst, bij voorkeur samen met andere donors en de betrokken overheden.

Het probleem hangt samen met de vraag of bilaterale projecten in de meest gebruikelijke opzet in bepaalde landen geen overmatig beslag leggen op de schaarse aanwezige middelen. Sommige ontwikkelingslanden zijn waarschijnlijk meer gebaat bij vormen van subsidiëring of medefinanciering van reguliere ontwikkelings-taken dan bij het opstarten en uitvoeren van nieuwe projecten. Voorbeelden in het verrichte veldonderzoek van vormen van additionele financiering van reeds bestaande ontwikkelingsprogramma's betroffen de drinkwater- en irrigatieprogramma's in India en het ASAL-project in Kenya. Deze vormen van bilaterale samenwerking zijn in hoge mate ingepast in de lokale mogelijkheden en prioriteiten en vormen weinig of geen extra belasting voor lokale overheden. Via een langdurige betrokkenheid en een vaktechnische begeleiding bleek het mogelijk de kwaliteit van dit soort activiteiten in gunstige zin te beïnvloeden.

2.5. De inzet van lokale deskundigheid

De lokale expertise in de meeste ontwikkelingslanden breidt zich uit en wordt beter. Adequate lokale expertise van een hoog professioneel niveau komt al langere tijd in Latijns Amerika voor. Wij hebben een zelfde tendens kunnen vaststellen in Aziatische landen zoals Indonesië en India. Maar ook in Afrika blijkt de lokale expertise in opmars: werkzaam binnen NGO's, op universiteiten of als zelfstandig consultant. Onze bevindingen worden gesteund door het al eerder vermelde Noordse (DANIDA, FINNIDA, NORAD, SIDA) rapport over technische assistentie in drie Afrikaanse landen (Kenya, Tanzania en Zambia).² Ook hier kwam men tot de conclusie dat adequate lokale expertise steeds meer beschikbaar komt. Men formuleerde als belangrijke conclusie dat de meeste Noordse deskundigen in ontwikkelingsprojecten werkzaamheden verrichten die of sterk uitvoerend, of controlerend zijn. De rapporteurs zien ruime mogelijkheden voor een veel grotere inschakeling van lokale deskundigen. Zij bevelen het systematisch identificeren van lokale expertise op basis van een 'manpower planning' tijdens de formuleringsfase aan. Inzet van lokale expertise van donorzijde is, indien gecombineerd met buitenlandse deskundigheid, ook vanwege kennis- en

2. The Effectiveness of Technical Assistance Personnel Financed by the Nordic Countries (1988). Het onderzoek werd verricht in Kenya, Tanzania en Zambia. Wij citeren hier uit de summary (p. 3):
'Development assistance should take into account the availability of local manpower. The aid agencies should make sure that every attempt to employ local personnel has been exhausted before they resort to technical assistance personnel. It is necessary to develop real knowledge of local manpower constraints and to identify ways of employing qualified local personnel on development projects.'
'The agencies tend to place technical assistance personnel (TAP) in all key positions for the sake of project implementation or to secure donor control. The result is oversized TAP-components and lack of integration.'

technologie-overdracht aantrekkelijk. De meeste nationale overheden stimuleren dit beleid; tijdens ons onderzoek zijn wij herhaaldelijk situaties tegengekomen waarin men suggesties formuleerde zoals: omschrijving van het percentage professionele mensmaanden voor lokale expertise in combinatie met buitenlandse expertise in de projectdocumenten ten einde samenwerkingsvormen een reële inhoud te geven, het bij voorkeur aanwijzen van lokale teamleiders of adjunct-teamleiders, het bevorderen van joint ventures, twinning, trainings- en stage-programma's voor lokale consultants, enz. Daarmee wordt uitbesteding aan een Nederlandse organisatie die zelf haar eigen lokale partner moet identificeren en gezamenlijk de offerte moet indienen, operationeel aantrekkelijk. Het legt de last van zoeken en identificeren van lokale expertise voor de uitvoering niet bij de ambassade, maar bij de (buitenlandse) potentiële uitvoerder. Bovenstaande commentaren laten onverlet het al eerder als wenselijk omschreven beleid om de begeleiding van de uitgevoerde projecten eveneens zoveel mogelijk lokaal te regelen. Hier is uiteraard de ambassade (waarschijnlijk het meest adequaat via de sectorspecialisten) de eerst aangewezen identificator van expertise.

Vergrote inschakeling van lokale expertise zal ook de kosten van uitbesteding doen dalen. Er werd reeds in hoofdstuk III geconstateerd dat de kosten welke rechtstreeks op de projectbegroting drukken bij commerciële uitbesteding en gebruik van Nederlandse expertise ruwweg één derde hoger zijn dan bij eigen beheer. Het betrof hier de kosten per mensmaand. Voortgaande uitbesteding betekent slechts een zeer beperkte stijging in de totale kosten, omdat het totaal aan ingezette Nederlandse expertise (eigen beheer en uitbesteding samen) de neiging heeft om af te nemen en uitbesteding voor een deel in de niet-commerciële sector tegen lagere tarieven plaatsvindt. Bovendien gaat het om betrekkelijk marginale verschuivingen in de verhouding tussen eigen beheer en uitbesteding. Bij vergrote inschakeling van lokale expertise zullen de personeelskosten echter aanmerkelijk dalen. Het Noordse evaluatierapport stelt dat de gemiddelde kosten van een lokale deskundige in de drie eerder genoemde Afrikaanse landen, afhankelijk van opleiding, ervaring en werkkring, tussen 4% en 25% van de gemiddelde kosten van een buitenlandse deskundige liggen.

2.6. De kwaliteit van de projectvoorbereiding

Vóór 1980 kende men bij de Nederlandse hulp geen vaste procedures of voorschriften over de projectvoorbereiding. Men mag van de introductie van deze procedures op den duur een kwaliteitsverbetering van de voorbereiding verwachten. Materiële aspecten, zoals een behoeftepeiling en een behoefte-analyse van doelgroepen op lokaal c.q. regionaal c.q. nationaal niveau, een sectoranalyse, een base-line survey, de gewenste nadruk op bepaalde aspecten als doelgroepparticipatie, institutionele opbouw, kennisoverdracht, economische haalbaarheid, latere financiering van operationele kosten, beheer en onderhoud enz., krijgen niet steeds systematische aandacht in de projectdocumenten. In onze veldstudies zijn

wij situaties tegengekomen waar voorbereidende studies niet of nauwelijks, of partieel en eenzijdig zijn uitgevoerd. In die gevallen werd al na een vrij rudimentaire behoefte-analyse tot de start van het project overgegaan. In principe zou voor elk project een omschrijving kunnen worden gemaakt van de benodigde analyses en behoeftestudies en de benodigde sociaal-economische en technische gegevens bij de formuleringsfase. In ieder geval lijkt het essentieel dat de volgende drie aspecten worden gezien tijdens de projectvoorbereiding: de plaatsing van het project binnen een adequate institutionele structuur, de gewenste ontwikkelingsbenadering en de relatie tussen team en counterpart inzake medezeggenschap over de besluitvorming en over het beheer van projectfondsen.

Met de gewenste ontwikkelingsbenadering bedoelen wij het volgende: er zijn tenminste drie componenten in een project te onderscheiden: fysieke uitvoering (infrastructurele werken, wegeaanleg, bouw, aanleg van scholen, ziekenhuizen, gebouwen, drinkwatervoorziening, enz.), institutionele opbouw, en participatie van doelgroepen. De vereiste expertise voor de drie hier genoemde componenten is moeilijk in dezelfde persoon of instelling te verenigen. Fysiek-technische expertise is een andere dan bestuurskundige en die verschilt weer van ervaring en kennis die nodig is voor doelgroepparticipatie. Dit zou weer pleiten voor de vorming van combinaties van uitvoerende partijen (bijvoorbeeld een Nederlands consultantsbureau met lokale universiteiten of NGO's). Gezien het belang van afwegen welk relatief gewicht de drie componenten moeten hebben en gezien het verschil in expertise dat elk der componenten vereist, zou elk projectdocument minstens een uitspraak moeten bevatten over de onderlinge verhouding tussen de drie componenten in het projectontwerp en over de soort expertise die daarvoor benodigd is.

De bevoegdheden en taken van het uitvoerend team versus die van de counterpart dienen evenzeer te worden vastgelegd in het projectdocument. Een ontwikkelingsproject is een interventie waarbij ondersteuning van lokale belangen en bekliving essentiële doeleinden vormen. De autonomie van het buitenlandse team, de operationele bevoegdheden van de teamleider, het beheer en de zeggenschap over de fondsen zijn onderwerpen waarbij een spanningsverhouding tussen snelheid en efficiëntie versus bekliving tenminste latent aanwezig is. In het algemeen zou (in ieder geval pro forma) de incorporatie van de buitenlandse projectfondsen in het nationale budget, het vervullen van adviserende in plaats van uitvoerende taken door het team, gemeenschappelijk beheer van projectfondsen en dergelijke de 'nationalisering' van het project en daarmee de bekliving ten goede komen.

2.7. De kwaliteit van het team en de teamleider

2.7.1. Kwalificaties

Op het gevaar af een cliché in te voeren benadrukken wij dat het vormen van een adequaat team zoets is als het zoeken naar een schaap met vijf poten.

Het team heeft een veelvoud van taken, moet opereren in een relatief vreemde sociale, culturele en politieke omgeving en komt bijna per implicatie voor ongewone en onverwachte situaties te staan. Aan de teamleden worden hoge eisen gesteld. Wij zagen al dat ontwikkelingsprojecten een mengvorm van technische, bestuurlijke en participatie-bevorderende activiteiten zijn; de teamleden dienen in meerdere of mindere mate op deze drie terreinen te kunnen werken. Teamleiders moeten een grote vaardigheid hebben (technisch, cultureel, bestuurlijk, participatie-bevorderend) en in feite multi-inzetbaar zijn. In de door ons onderzochte projecten treedt een verschuiving op: geleidelijk aan worden de teamleiders, vroeger vooral gerecruteerd uit landbouw- of civieltechnische beroepsachtergrond, meer gekozen uit personen met een sociaal-wetenschappelijke of economische opleiding. Dit geldt zowel voor de projecten die in eigen beheer worden uitgevoerd als voor die welke zijn uitbesteed.

Het voortdurend op peil houden van de individuele expertise is van groot belang. We zagen overigens dat individuele kwaliteitsverschillen tussen eigen-beheerdeskundigen en teamleiders enerzijds en deskundigen en teamleiders in uitbestede projecten anderzijds in de onderzochte projecten slechts marginaal zijn. Wel bleek de voorbereiding op een project bij eigen-beheerdeskundigen en teamleiders beter: die volgen één of meer voorbereidings- en acculturatiecursussen, doorlopen talencursussen die doelgroeprelevant zijn (Spaans, Indonesisch, Swahili bijvoorbeeld) en nemen als normaal onderdeel van hun opleiding verscheidene malen deel aan introductiecursussen en seminars over ontwikkelingsproblematiek, ontwikkelingsbeleid en kennis van de DGIS-organisatie. Het zou goed zijn deze voorbereidings-, acculturatie- en talencursussen en dezelfde seminars over ontwikkelingsproblematiek en DGIS-organisatie ook voor te schrijven voor deskundigen die in een uitbesteed project gaan functioneren. Het zou voor de hand liggen APO een rol te doen spelen bij de beoordeling van teamleiders en deskundigen in uitbestede projecten, bij de bepaling van de voor hen noodzakelijke voorbereiding, en bij het opslaan van informatie over hun functioneren.

2.7.2. *Vertrouwensrelatie*

Eén van de factoren die van groot belang is tijdens de projectuitvoering is de vertrouwensband die wordt opgebouwd tussen teamleider en ambassade c.q. landenbureau. DGIS-deskundigen en niet-commerciële consultants hebben daarbij een gunstiger perspectief voor het opbouwen van zo'n vertrouwensband dan commerciële consultants. In ons veldonderzoek, tijdens de gespreksrondes op ambassades en ook tijdens teamleidersvergaderingen in Burkina Faso en Kenya (waar eigen beheer, niet-commerciële en commerciële uitbesteding naast elkaar voorkomen) is ons opgevallen dat tussen ambassade en teamleiders van projecten in eigen beheer makkelijker informele werkrelaties ontstaan dan tussen ambassade en teamleiders uit commerciële projecten. De zakelijke belangen van de commerciële consultantsbureaus acht men latent aanwezig.

2.7.3. *Recrutering en continuïteit*

In de onderzochte projecten in de vijf landen kwam naar voren dat recruiterings- en continuïteitsproblemen zich relatief het meeste voordoen in een land als Burkina Faso, waar veel projecten in eigen beheer worden uitgevoerd en waar de leefomstandigheden niet gemakkelijk zijn. Dergelijke problemen doen zich minder voor in landen met gunstiger leefomstandigheden zoals Kenya of in uitbestede projecten. Daar waar de leef- en werkomstandigheden voor uitgezonden deskundigen moeilijk zijn (in Soedan bijvoorbeeld), wordt de uitbestedingsformule soms gehanteerd om de problemen van personeelsvoorziening bij de uitvoerende partij te leggen. De continuïteit in de zin van de aanwezigheid van expatriates is dan gewaarborgd, de kwaliteit en homogeniteit van het team daarentegen niet noodzakelijkerwijs. Individuele teamleiders en teamleden worden in dergelijke omstandigheden soms snel overgeplaatst en een groot aantal ondersteunende missies blijkt de projectformule binnen te sluipen.

In een aantal eigen-beheerprojecten is de teamleider een grote ruimte gegund bij de recrutering en samenstelling van het team, hetgeen de kwaliteit van de onderzochte projecten ten goede is gekomen.

2.7.4. *Korps van deskundigen*

Indertijd heeft men in de discussie over de oprichting van een Korps van Deskundigen twijfels geuit over de zinvolheid van een groep met technisch deskundigen in vast dienstverband. De redenen die aan die twijfels ten grondslag lagen, zijn ook thans aanwezig. Deze zijn van tweevoudige aard: technisch deskundigen werken bijna noodzakelijkerwijs langere tijd onder moeilijke omstandigheden. Na een aantal jaren in de 'bush' wil men ook een tijd terug naar Nederland. Zeer weinigen zijn bereid na een verblijf in Nederland wederom in een afgelegen regio in een project te gaan werken. Zo slijt een korps permanent uitzendbare en overplaatsbare deskundigen dicht. Een tweede groep redenen heeft te maken met de technische vooropleiding. Deskundigen die op grond van hun technische expertise in vaste dienst overgaan, drukken hun stempel op de richting van de projecten. Een soortgelijk commentaar vernamen wij ook in kringen van donors die over uitgebreide interne technische staven (met drinkwaterdeskundigen, mijningenieurs, spoorwagspecialisten, visserijdeskundigen, enz.) beschikken. De vraag naar expertise is de afgelopen twintig jaar aan veranderingen onderhevig geweest: van monodisciplinair/technisch naar multidisciplinair en complex, van uitvoerend naar begeleidend, van accent op nicuwe infrastructuur naar meer nadruk op onderhoud en management, van buitenlandse expertise naar lokale expertise, enz. De rol van buitenlandse deskundigheid staat onder druk; het aantal uitgezonden deskundigen wordt kleiner, en de opkomst van lokale expertise is duidelijk waarneembaar. Er is in de ontwikkelingshulp een voor de uitvoerders treurige lange-termijnopdracht aanwezig: zichzelf overbodig maken.

De overwegingen die twijfel oproepen over de zinvolheid van een Korps van Deskundigen, gelden echter in veel mindere mate voor de vorming van een in

omvang beperkte pool van senior-deskundigen, multi-inzetbaar en met ervaring op een breed terrein, aangezien zij min of meer permanente taken kunnen verrichten, zullen rouleren tussen ambassades onderling en Nederland (op het DGIS, op research- of IO-instituten), en in feite als 'ontwikkelingsgeneralist' in plaats van als 'technisch specialist' optreden.

2.8. *Projectdocumenten*

Bij de 24 door ons onderzochte projecten is het ons opgevallen dat het systematisch toetsen van de projectvoortgang aan projectdocumenten en uitvoeringscontracten niet eenvoudig is. In de eerste plaats is niet zeker op basis van welk document het uitvoerend team te werk moet gaan: het projectdocument, dat meestal door het ontwikkelingsland en de donor gezamenlijk wordt geformuleerd, de 'terms of reference', die door het DGIS worden geformuleerd op basis van het projectdocument en die als leidraad fungeren voor de aanbesteding van de uitvoering, de offerte van het winnende bureau of instituut of het meer uitgewerkte uitvoeringsdocument. Tussen deze documenten kunnen verschillen bestaan qua inhoud en detaillering. In de tweede plaats is meestal alleen het projectdocument door het ontwikkelingsland uitdrukkelijk gefatteerd. In goedkeuring door het ontwikkelingsland van de TOR is niet voorzien. Het DGIS selecteert zelf de uitvoerende partij en sluit een Nederlandstalig contract met één van de drie hier genoemde documenten als bijlage, waarnaar het contract verwijst voor de feitelijk te verrichten werkzaamheden. Het contract bevat een ontbindende clause in geval het ontwikkelingsland niet accoord mocht gaan met de selectie van de uitvoerende partij. Meestal wordt het ontwikkelingsland in een zeer laat stadium hierover geconsulteerd. Drie van de vijf door ons bezochte centrale counterparts (in Indonesië, Soedan en Kenya) uitten zich hierover tegenover ons in kritische zin. Verbetering is mogelijk door de TOR gelijktijdig met het projectdocument te formuleren en door beide partijen te laten fatteren, door de counterpart meer inspraak te geven bij de aanbesteding, door de contracten in het Engels of de gangbare officiële taal te vertalen en concept-contract plus bijlagen eerst te laten goedkeuren door het ontwikkelingsland, alvorens tot ondertekening over te gaan.

2.9. *Rapportage*

De periodieke en verplichte rapportage is niet uniform en bovendien moeilijk toegankelijk. Het DGIS kent weliswaar een instructie over projectrapportage, maar deze wordt in de door ons onderzochte projecten zeer wisselend toegepast. Er is geen eenduidige praktijk aan wie men rapporteert en wie actie neemt: rapporteren de teamleden aan de teamleider en die aan de ambassade en al dan niet gelijktijdig aan de counterpart? Rapporteert men eerst in conceptvorm aan het hoofdbureau van de uitvoerder die dan nog wijzigingen kan aanbrengen of

rechtstreeks aan het landbureau op het DGIS? Rapporteert de ambassade aan de counterpart of vice versa? Wie neemt actie: de ambassade, het landbureau of, indien aanwezig, externe adviseurs? Regelmatig stuiten wij tijdens het onderzoek op het feit dat status en routing van de rapportage onduidelijk is. De omvang, indeling, leesbaarheid en frequentie van rapportage is wisselvallig. Nodig is in ieder geval een grotere uniformering, van zowel de inhoud van de rapportage, de frequentie als de routing. Nagegaan zou kunnen worden of andere donors een betere praktijk hebben op dit gebied. Zo heeft de EG onlangs een vast rapportagestamien verplicht gesteld voor haar projectuitvoerders³ waarin (via een codesysteem naast verbale informatie) op basis van een vaste serie hoofdpunten en specifieke indicatoren regelmatig kort moet worden gerapporteerd. Dit geschiedt voor de gehele projectcyclus. Aspecten als bijvoorbeeld 'kennisoverdracht', 'beklijvingskans' etc. krijgen op deze wijze aandacht vanaf de identificatie tot en met de ex post evaluatie.

2.10. *Evaluatie*

Op het DGIS worden evaluatiemissies regelmatig gebruikt als instrument voor monitoring. Korte missies – meestal gevormd door ad hoc gerecruteerde externe deskundigen – identificeren, formuleren, superviseren, evalueren en geven vaktechnisch advies aan de veldteams in wisselende mate. Daarmee komt men er in feite niet toe de evaluatie-exercities te gebruiken zoals ze bedoeld zijn; ex post facto georganiseerd onderzoek om lessen te trekken. De meeste andere donors die wij in ons onderzoek betrokken, hebben eigen interne expertise die de reguliere formulering en monitoring verzorgt. Zij trekken externe expertise vooral aan voor relatief zware evaluatie-exercities met een ex post karakter. Zonder adequate oplossing van het monitoringprobleem op het DGIS zal men het gebrek aan ex post evaluaties en terugkoppeling van getrokken lessen naar beleid evenmin goed kunnen ondervangen.

2.11. *De financiële hulpprocedure*

De rol van het ontwikkelingsland kan, naast andere in dit hoofdstuk genoemde wijzen, ook versterkt worden door een ruimere toepassing van de financiële hulpprocedure bij de verwerving van expertise. Men voert hiertegen van donorzijde soms twee soorten bezwaren aan. Ten eerste zou het de kans op corruptie vergroten. Daartegenover staat dat multilaterale donors en banken (UNDP, EG, Wereldbank, Asian, African en Inter-American Development Bank) in aanzienlijke mate van het instrument van de financiële hulpprocedure voor de verwerving van diensten gebruik maken, zij het met een gereede mate van toezicht en strikte begeleiding bij de evaluatie van de aanbesteding. Het tweede bezwaar dat

3. Instructions for Semi-Annual Reports 1988:3 e.v.

ingebracht wordt is, dat de financiële hulpprocedure de controle over en sturing van de uitgaven belemmert. Dit, overigens sterk donor-centristische, bezwaar zou minstens ten dele kunnen worden ondervangen via vergroting van de voorraad projecten of versoepeling van de noodzaak fondsen in een bepaald begrotingsjaar uit te geven. Trouwens, het uitgaven-ritme per project hangt niet alleen af van de Nederlandse bijdragen, maar ook van het lokale budget. Als dat niet in orde is, ondervindt het project daar evenzeer moeilijkheden mee.

3. Aandachtspunten voor nadere verdieping

In de loop van het onderzoek stuitte we op een aantal thema's die we slechts ten dele nader aan de orde stelden. We geven in overweging de onderstaande, met de hier besproken onderzoeksproblematiek verwante, aandachtspunten nader uit te diepen.

a. *Financiering van counterparts en van operationele kosten*

In een aantal van de door ons bestudeerde projecten worden in meerdere of mindere mate lokale counterparts en operationele kosten gefinancierd. Hiervoor zijn geen duidelijke criteria aanwezig. Wat de gevolgen zijn voor de beklijving op de lange duur van deze vormen van financiering zou nader onderzocht kunnen worden.

b. *Beschikbaarheid van lokale expertise*

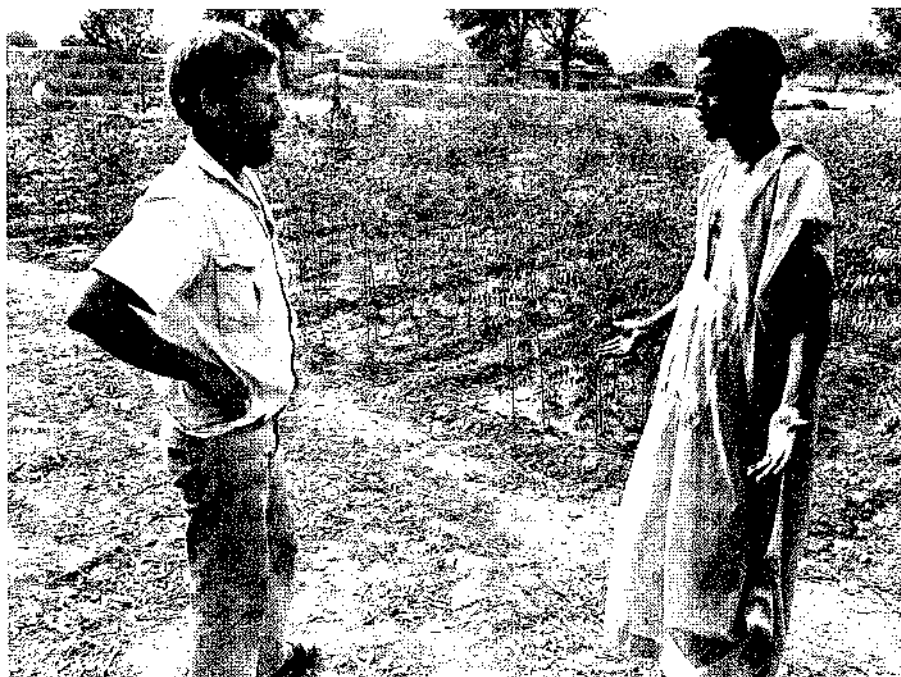
In principe zou een ruimer gebruik kunnen worden gemaakt van lokale (in het land aanwezige) of regionale (in de omliggende landen aanwezige) deskundigheid. Om een dergelijk beleid te concretiseren is meer informatie nodig over beschikbaarheid en kwaliteit van de lokale deskundigheid. Analyses van het aanbod van lokale deskundigen en richtlijnen voor de beloning zijn in elk geval nodig. Dit is bij uitstek een terrein voor de overheden van de ontwikkelingslanden zelf, eventueel gesteund door donors. Het is ook een terrein waar donoroverleg belangrijk is.

c. *De rol van uitgezonden deskundigen*

De rol van lokale expertise wordt mede bepaald door de rol welke verwacht wordt van uitgezonden deskundigen. Als geleidelijk aan meer lokale deskundigen worden ingeschakeld is een nadere bezinning op de rol en functies van de uitgezonden (veelal Nederlandse) deskundigen nodig. Naast vaktechnische inbreng zijn hier andere factoren in het spel, welke meestal niet in de taakomschrijvingen staan vermeld, zoals: controle, de mogelijkheid lokale overheden te coördineren, bufferfunctie tussen doelgroepen en overheden, of tussen lokale en centrale overheden.

d. *De rol van projecthulp versus budgetsteun met een programmakarakter*

Het gaat hier om twee hulpinstrumenten met elk voor- en nadelen. Projecthulp kan onder bepaalde omstandigheden een onevenredig beslag leggen op het vaak zwakke overheidsapparaat in ontwikkelingslanden, waardoor distortie in de planning en allocatie van overheidsmiddelen kan ontstaan. In een aantal landen wordt een deel van de hulp gebruikt voor een meer directe budgetondersteuning van overheidsprogramma's. Voor- en nadelen van deze hulpvormen, criteria en ervaringen, ook van andere donors, zouden nader kunnen worden onderzocht.



Bijlage I: Lijst van afkortingen

ACEK	- Association of Consulting Engineers of Kenya
ADC	- Applied Dredging Consultancy
AFO	- Hoofdafdeling Financiële Zaken en Materiaalvoorziening Ontwikkelingssamenwerking
ANCB	- Associatie van Nederlandse Consultant Bureaus
APO	- Hoofdafdeling Personele Zaken Ontwikkelingssamenwerking
BAD	- Bilateraal Assistent-Deskundige
BAPPENAS	- Nationaal Planbureau van Indonesië
BERA	- Bureau d'Etudes et de Recherche Appliqués
BMB	- Berenschot-Moret-Bosboom Management Consulting for Development
BOW	- Bond van Ontwikkelingswerkers
BZ	- Buitenlandse Zaken (prefix)
BZ	- Ministerie van Buitenlandse Zaken
CANARD	- Central And North Acch Rural Development (project)
CAPART	- Council for Advancement of People's Action and Rural Technology
CARE	- Cooperative for American Remittances for Everywhere
CBI	- Centrum ter Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden
CDP	- Consultants for Management of Development Programmes
CEA	- Canadian Executive Agencies
CEBEMO	- Centrale voor Bemiddeling bij Medefinanciering van Ontwikkelingsprogramma's
CIDA	- Canadian International Development Agency
CILLS	- Comité Permanent Inter-Etats de la Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CONS	- Commissie Ontwikkelingssamenwerking Suriname
DAC	- Development Assistance Committee
DAF	- Directie Ontwikkelingssamenwerking Afrika
DAL	- Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië
DANIDA	- Danish International Development Agency
DEMAS	- Stichting Dredging Engineering and Management Studies
DFO	- Directie Financiële Ontwikkelingszaken
DG	- Directeur Generaal
DGIS	- Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DHV	- Dwars, Heederik en Verheij Raadgevend Ingenieurs Bureau B.V.

DINAME	- Direction National de Marche de l'Etat
DIO	- Directie Internationale Organisaties
DITH	- Directoraat Internationale Technische Hulp
DLA	- Directie Ontwikkelingssamenwerking Latijns Amerika
DMP	- Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Speciale Programma's
DOS	- (Centrum) Dienstverlening Ontwikkelingssamenwerking
DP	- Development Perspectives (Consultant Bureau)
DPO	- Directie Particuliere Activiteiten, Onderwijs- en Onderzoeksprogramma's
DST	- Directie Coördinatie Sectorprogramma's en Technische Adviesring
EA	- Euroaction Accord
ECNAC	- Economic National Council (Pakistan)
EG	- Europese Gemeenschap
EOF	- Europees Ontwikkelingsfonds
ETC	- Consultants for Development Programmes Foundation
EUR	- Erasmus Universiteit Rotterdam
EZ	- Ministerie van Economische Zaken
FAO	- Food and Agricultural Organisation
FION	- Federatie van Internationaal Onderwijs Instellingen in Nederland
FMO	- Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
GOM	- Gemeenschappelijk Overleg Medefinancieringsorganisaties
GTZ	- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIVOS	- Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
HVA	- Handelsvereniging Amsterdam
IAC	- Internationaal Agrarisch Centrum
ICCO	- Interkerkelijke Coördinatie Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking
IHE	- International Institute for Hydraulic Engineering
ILACO	- International Land Development Consultant Ltd.
ILO	- International Labour Organisation (Geneve)
ILRI	- International Institute for Land Reclamation and Improvement
IO	- Internationaal Onderwijs (instelling)
IOV	- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
IRC	- International Reference Centre for Community Watersupply and Sanitation
ISMOG	- Instituut voor Sociaal-Economische Studie van Minder Ontwikkelde Gebieden
ISS	- Institute of Social Studies

ISSAS	- Institute of Social Studies Advisory Service
ITC	- International Training Centre for Aerial Survey and Earth Sciences
IULA	- International Union of Local Authorities
IWACO	- International Consultants for Watersupply
JICA	- Japan International Cooperation Agency
JR	- Bureau Juridische Zaken (DGIS)
KABNA	- Kabinet voor de Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken
KFW	- Kreditanstalt für Wiederaufbau
KIT	- Koninklijk Instituut voor de Tropen
KUB	- Katholieke Universiteit Brabant
L&V	- Ministerie van Landbouw en Visserij
LIDESCO	- Leiden Institute of Development Studies and Consultancy Services
L UW	- Landbouw Universiteit Wageningen
MAD	- Multilateraal Assistent Deskundige
MFO	- Medefinancieringsorganisatie
NAR	- Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking
NCO	- Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking
NEDECO	- Netherlands Engineering Consultants Group
NEDWORC	- Netherlands Experts for Development Work and Consultancy
NEI	- Nederlands Economisch Instituut
NGO	- Non-Gouvernementele Ontwikkelingsorganisatie
NHP	- Nederlandse Technische Hulpprogramma
NIC	- Newly Industrialized Country
NIDI	- Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut
NNI	- Netto Nationaal Inkomen
NORAD	- Norwegian Agency for Development Cooperation
NOVIB	- Nederlandse Organisatie voor Internationale Betrekkingen
NUFFIC	- Netherlands Universities Foundation for International Cooperation
ODA	- Overseas Development Administration
ODM	- Overseas Development Ministry
ONRI	- Orde van Nederlandse Raadgevende Ingenieurs
OS	- Ontwikkelingssamenwerking (prefix)
OSL	- Directie Ontwikkelingssamenwerking Landbouw (Ministerie van Landbouw)
PAC	- Project Advies Commissie
PARDEC	- Partners in Agricultural and Rural Development Economics

RAO	- Raad van Organisatie-Adviesbureaus
RIJP	- Rijksdienst voor de IJsselmeer Polders
RIVM	- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiene
ROS	- Raad voor Ontwikkelingssamenwerking
RUL	- Rijksuniversiteit Leiden
RUU	- Rijksuniversiteit Utrecht
RVB	- Research Instituut voor Bedrijfswetenschappen
SA	- Bureau Beleidsvoorbereiding tevens Secretariaat Adviesraad
SB	- Stafbureau
SG	- Secretaris Generaal
SIDA	- Swedish International Development Agency
SMA	- Sector Management Afdeling (DGIS)
SNV	- Stichting Nederlandse Vrijwilligers
SPONG	- Secretariat Permanent des Organisations Non-Gouvernementales
TA	- Technische Advisering (afdeling van DST/DGIS)
TLO	- Technical Liaison Officer
TNO	- Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TOR	- Terms of Reference
TUD	- Technische Universiteit Delft
TUE	- Technische Universiteit Enschede
UN	- United Nations
UNDP	- United Nations Development Programme
USAID	- United States Agency for International Development
UVA	- Universiteit van Amsterdam
V&W	- Ministerie voor Verkeer en Waterstaat
VADA	- Voluntary Agencies Development Assistance
VENA	- Vrouwen en Autonomie
VN	- Verenigde Naties
VUA	- Vrije Universiteit Amsterdam
WVC	- Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Bijlage II: Tabellen met betrekking tot bilaterale projecten met deskundigen-inzet van meer dan zes maanden

Toelichting op de cijfers

1. Definities

Als project werd voor dit onderzoek beschouwd: elke activiteit geregistreerd in de FOS-tabellen per medio 1986, welke voldeed aan de volgende eisen:

- bilateraal project van overheid tot overheid (categoric I, voorzover van toepassing, en categorie II);
- geraamde uitgaven voor 1986 van minimaal f 250.000,-;
- vallend onder de technische hulprocedures.

Voor elk aldus gedefinieerd project werd met behulp van projectmedewerkers van de landenbureaus, APO en AFO een vragenlijst ingevuld, met vragen over:

- de jaaromzet in 1986;
- het aantal uitgezonden deskundigen met een contract langer dan 6 maanden per medio 1986, uitbesteed of in eigen beheer, gemeten in mensmaanden;
- naam van de uitvoerende instantie;
- soort project en DAC-code;
- backstopping en monitoring.

De gegevens zijn verwerkt op het computercentrum van de Universiteit van Utrecht.

2. Opmerkingen over de gehanteerde begrippen

Mensmaanden: Om tot een benadering van de aantallen uitgezonden deskundigen te komen dient het aantal mensmaanden te worden gedeeld door 10,6.

Jaaromzet: Betreft de totale Nederlandse bijdrage op jaarbasis. Geschat wordt dat de feitelijke personeelskosten in 1986 ongeveer f 93 miljoen bedroegen. De rest (ongeveer f 158 miljoen) is bestemd voor materialen, lokale projectuitvoering, korte missies, fellowships, etc.

Lokale uitvoering: Het gaat hier om contacten met lokale uitvoerende partijen (consultants, universiteiten, NGO's etc.). De uitgezonden deskundigen die voor een lokale uitvoerder werken zijn in de tabellen opgenomen. Over aantallen lokale deskundigen was niet voldoende informatie beschikbaar.

Soort project: Tabel 4 is gebaseerd op de inschatting van betrokken projectmedewerkers. Hen is gevraagd aan te geven op welke van de vier genoemde aspecten het accent ligt.

Tabel 1

Projecten, mensmaanden van niet-lokale deskundigen en jaaromzet ($\times f 1000$) naar categorieën van uitvoerders, 1986 (in absolute aantallen en percentages)

	Projecten		Mensmaanden		Jaaromzet	
	abs.	%	abs.	%	abs. ($\times 1000$)	%
Eigen beheer	122	36	2352	43	74 400	30
Particuliere OS-instellingen	8	2	46	< 1	8 200	3
(Para-)universitaire instellingen	18	5	216	4	13 200	5
IO-instellingen	26	8	306	6	13 100	5
(Semi-)overheidsinstellingen	15	4	331	6	20 400	8
Grotere OS-consultants	79	25	1305	24	69 800	28
Middelgrote/kleinere OS-consult.	50	13	865	16	37 900	15
Lokale uitvoerder	23	7	24	< 1	14 500	6
Totaal	341	100	5445	100	251 500	100

Tabel 2

*Projecten, mensmaanden van niet-lokale deskundigen en jaaromzet ($\times f 1000$)
naar programmalanden en enkele geselecteerde regio's, 1986
(in absolute aantallen en percentages)*

	Projecten		Mensmaanden		Jaaromzet	
	abs.	%	abs.	%	abs. ($\times 1000$)	%
Egypte	12	3	153	3	5 400	2
Kenia	33	10	641	12	28 000	11
Soedan	29	9	494	9	17 000	7
Tanzania	26	8	398	7	12 000	5
Bangladesh	11	3	137	2	7 100	3
India	26	8	70	1	8 100	3
Indonesië	47	14	764	14	44 800	18
Noord-Jemen	22	6	717	13	26 700	11
Pakistan	12	3	134	2	6 000	2
Sri Lanka	15	4	167	3	7 000	2
Zambia	18	5	218	4	7 000	2
Burkina Faso	17	5	377	7	17 500	7
Mali	9	3	246	5	10 600	4
Zuidelijk Afrika (excl. Zambia)	13	4	299	6	9 800	4
West-Afrika (excl. Mali & Burkina Faso)	17	5	281	6	18 900	8
Latijns Amerika	22	6	316	6	16 800	7
Overige landen	12	4	33	1	8 800	4
Totaal	341	100	5445	100	251 500	100

Tabel 3

*Projecten, mensmaanden van niet-lokale deskundigen en jaaromzet ($\times f 1000$)
naar DAC-categorie, 1986 (in absolute aantallen en percentages)*

	Projecten		Mensmaanden		Jaaromzet	
	abs.	%	abs.	%	abs. ($\times 1000$)	%
A1. Planning & Public Finance	17	5	217	4	12 500	5
A2. Development of Public Utilities	72	21	1252	23	71 000	28
A3. Agricult., Fishing & Forestry	157	46	2770	51	108 100	43
A4. Industry, Mining & Construction	17	5	163	3	10 800	4
A5. Trade, Banking & Tourism	3	1	12	< 1	500	< 1
A6. Education	27	8	270	5	13 700	5
A7. Health	24	7	435	8	13 100	5
A8. Social Infrastructure & Welfare	17	5	218	4	16 300	7
A9. Multisector	7	2	108	2	5 500	3
Totaal	341	100	5445	100	251 500	100

Tabel 4

*Projecten, mensmaanden van niet-lokale deskundigen en jaaromzet ($\times f 1000$)
naar projectcategorie, 1986 (in absolute aantallen en percentages)*

	Projecten		Mensmaanden		Jaaromzet	
	abs.	%	abs.	%	abs. ($\times 1000$)	%
Feasibility study/vooronderzoek	26	8	277	5	19 200	8
Beleidsadvisering aan lokale overheid	57	17	807	15	29 300	12
Begeleiding uitvoering lokale werken	170	50	2709	50	140 400	56
Kennisoverdracht	88	25	1652	30	62 600	24
Totaal	341	100	5445	100	251 500	100

Tabel 5

*Verhouding tussen platteland- of streekontwikkelingsprojecten en andere naar aantal projecten, mensmaanden van niet-lokale deskundigen en jaaromzet ($\times f 1000$), 1986
(in absolute aantallen en percentages)*

	Projecten		Mensmaanden		Jaaromzet	
	abs.	%	abs.	%	abs. ($\times 1000$)	%
Platteland/streekontwikkeling	208	61	3620	67	156 900	62
Overige	133	39	1825	33	94 600	38
Totaal	341	100	5445	100	251 500	100

Tabel 6

Procentuele verdeling van projecten naar omvang (in mensmaanden van niet-lokale deskundigen) en categorie van uitvoerder, 1986

	1-12	13-24	25-36	37-48	49-60	> 61	Totaal
Eigen beheer	65	14	13	3	2	3	100
Particuliere OS-instellingen	60	-	20	-	20	-	100
(Para-)universitaire instellingen	79	7	7	7	-	-	100
IO-instellingen	68	12	8	8	4	-	100
(Semi-)overheidsinstellingen	50	20	-	-	20	-	100
Grotere OS-consultants	50	22	6	9	9	9	100
Middelgrote/kleinere OS-consult.	67	9	4	4	9	7	100
Gemiddeld aantal projecten	63	14	9	5	6	3	100

Tabel 7

*Jaaromzet per project en per mensmaand van niet-lokale deskundigen
naar categorie van uitvoerder, 1986 ($\times f$ 1000)*

	Omzet/project ($\times 1000$)	Omzet/mensmaand ($\times 1000$)
Eigen beheer	610	32
Particuliere OS-instellingen	1025	178
(Para-)universitaire instellingen	733	61
IO-instellingen	504	43
(Semi-)overheidsinstellingen	1360	61
Grotere OS-consultants	884	54
Middelgrote/kleinere OS-consultants	758	44
Lokale uitvoerder	630	604
Gemiddelde omzet per project	739	–
Gemiddelde omzet per mensmaand	–	46

Tabel 8

*Aantal projecten naar categorie van uitvoerder en organisatietype van backstopping, 1986
(in absolute aantallen)*

	in project- structuur opgenomen	interne back- stopping + ad hoc missies	project- advies- groep	vertrouwens- consultant	sector- advies- groep
Eigen beheer	41	40	7	28	6
Particuliere OS-instellingen	5	2	–	–	1
(Para-)univers. instellingen	12	3	2	1	–
IO-instellingen	22	3	1	–	–
(Semi-)overheidsinstellingen	10	2	2	2	–
Grotere OS-consultants	51	20	4	4	–
Middelgr./kleinere OS-consult.	28	9	5	8	–
Lokale uitvoerder	13	3	–	7	–
Totaal	182	82	21	49	7

Tabel 9

*Aantal projecten naar categorie van uitvoerder en organisatietype van monitoring, 1986
(in absolute aantallen)*

	interne moni- toring + ad hoc missies	project- advies- groep	vertrouwens- consultants	sector- advies- groep	overige typen
Eigen beheer	78	12	13	16	3
Particuliere OS-instellingen	6	1	–	–	1
(Para-)univers. instellingen	13	2	2	1	–
IO-instellingen	17	2	5	2	–
(Semi-)overheidsinstellingen	11	3	–	1	–
Grotere OS-consultants	43	15	4	15	2
Middelgr./kleinere OS-consult.	34	–	11	5	–
Lokale uitvoerder	15	1	5	–	2
Totaal	217	36	40	40	8

Tabel 10

*Niet-lokale deskundigen naar land en categorie van uitvoerder, 1986
(in percentages van mensmaanden)*

	Eigen beheer	Particu- liere OS- instelling	(Para-) univers. instelling	IO- instelling	(Semi- overheids- instelling	Grote OS- consultant	Middelgr./ kleine OS- consultant	Lokale uitvoerder	Totaal
Egypte	47	-	<1	24	5	20	4	-	100
Kenia	75	-	4	4	8	4	3	2	100
Soedan	-	-	-	-	25	60	15	-	100
Tanzania	76	-	7	<1	3	11	3	-	100
Bangladesh	18	-	20	-	-	50	12	-	100
India	34	-	13	-	4	37	12	-	100
Indonesië	-	3	9	21	5	45	17	-	100
Noord-Jemen	23	-	1	1	5	37	33	-	100
Pakistan	18	-	<1	9	22	13	38	-	100
Sri Lanka	65	-	-	-	-	-	35	-	100
Zambia	82	-	-	6	-	-	12	-	100
Burkina Faso	74	6	3	-	-	17	-	-	100
Mali	83	-	-	17	-	-	-	-	100
Zuidelijk Afrika (excl. Zambia)	48	-	-	-	-	-	52	-	100
West-Afrika (excl. Mali & Burkina Faso)	48	-	14	4	-	24	10	-	100
Latijns Amerika	65	-	-	-	12	8	11	4	100
Overige landen	36	-	-	-	-	64	-	-	100

Tabel 12

Inzet van niet-lokale deskundigen naar categorie van uitvoerder en projectcategorie, 1986 (in percentages van mensmaanden)

	Eigen beheer	Particu- liere OS- instelling	(Para-) univers. instelling	IO- instelling	(Semi- overheids- instelling	Grote OS- consultant	Middelgr./ kleine OS- consultant	Lokale uitvoerder
Feasibility study/vooronderzoek	1	-	22	-	22	9	2	-
Beleidsadvisering lokale overheid	18	-	27	30	24	9	5	-
Begeleiding lokale uitvoering	44	100	32	14	20	60	75	83
Kennisoverdracht	37	-	19	56	34	22	18	17
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabel 13

Inzet van niet-lokale deskundigen naar categorie van uitvoerder en oriëntatie op plattelandsontwikkeling, 1986
(in percentages van mensmaanden)

	Eigen beheer	Particu- liere OS- instelling	(Para-) univers. instelling	IO- instelling	(Semi- overheids- instelling	Grote OS- consultant	Middelgr./ kleine OS- consultant	Lokale uitvoerder
Plattelandsontwikkeling	72	100	89	50	66	64	54	100
Overige	27	-	11	50	34	33	46	-
Combinatie*	1	-	-	-	-	3	-	-
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

* Projecten die zowel betrekking hebben op plattelandsontwikkeling als op andere sectoren.

Bijlage III: Vraag- en aandachtspunten projectonderzoek

I. Lokale condities en beleid

1. Mate van beleidssteun van het ontwikkelingsland aan het project
2. Duidelijkheid van institutionele structuur en bevoegdheden
3. Stabiliteit van de institutionele situatie
4. Beschikbaarheid van counterparts
5. Receptiviteit van het land voor buitenlandse projectfinanciering
6. Leefomstandigheden in het projectgebied

II. Kwaliteit van de projectvoorbereiding

7. Onafhankelijkheid van de projectformulering ten opzichte van de uitvoerder
8. Duidelijkheid van inhoud van het projectdocument
9. Brede (multidisciplinaire) probleemanalyse
10. Aansluiting bij lokaal gevoelde behoeften
11. Aansluiting bij institutionele mogelijkheden
12. Identificatie als onderdeel van programmatische benadering
13. Onafhankelijkheid en deskundigheid van de projectbeoordeling

III. Het deskundigenteam

14. Teamleider: – niveau opleiding en ervaring
15. – samenwerking met counterpart
16. – leidinggeven aan teams
17. – continuïteit
18. Team: – niveau van opleiding en ervaring
19. – functioneren
20. – continuïteit
21. – teamcoherentie
22. Inschakeling en functioneren van lokale expertise

IV. Projectmanagement

23. Integratie in counterpartstructuur
24. Beïnvloeding door hoofdbureau
25. Aanpassing aan lokale omstandigheden
26. Kwaliteit van werkplanning
27. Rapportage

28. Afstemming van financieel beheer op counterpartsituatie
29. Management gericht op overdracht

V. Begeleiding en advisering

30. Kwaliteit van backstopping
31. Kwaliteit van monitoring
32. Effect van evaluaties
33. Mate van logistieke ondersteuning
34. Rol van landenbureau
35. Rol van ambassade

VI. Ontwikkelingsoriëntatie

36. Accent bij aanpak op:
 - technisch/sociaal
 - blauwdruk/programmatisch
 - 'top down'/'bottom up'
 - grootschalig/kleinschalig
 - kapitaalintensief/arbeidsintensief
 - zelf uitvoerend/adviserend
 - direct resultaat/institutionele opbouw
 - oplossingen van buitenaf/lokale oplossingen
37. Aandacht voor:
 - bevolkingsparticipatie
38.
 - positie van de vrouw
39.
 - milieu
40.
 - kennisoverdracht
41.
 - opbouw van lokale instituties
42.
 - inpassing bij lokale culturen
43.
 - analyse armoedesituatie
44.
 - overdraagbaarheid/beklijving
45.
 - repliceerbaarheid
46. Beoordeling projectresultaat op basis van evaluatiemateriaal
47. Sterke en zwakke punten

Bijlage IV: Samenvatting veldmissies



1. Burkina Faso: Project geïrrigeerde rijstbouw, Vallée du Kou

1.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Het irrigatiesysteem in de Vallée du Kou is in 1967–1970 aangelegd met Chinese hulp (Taiwan). De boeren zijn grotendeels migranten van het Mossiplateau. Van 1974 tot 1975 werd het project gesteund door de Volksrepubliek China. Van 1975 tot 1979 kreeg het project geen buitenlandse steun, het werd begeleid door een regionale ontwikkelingsorganisatie (ORD) van de Voltaanse (Burkinabé) overheid. Er ontstonden sterke sociale en politieke geschillen tussen de bevolkingsgroepen binnen het project en de opbrengsten liepen sterk terug door landbouwtechnische en organisatorische problemen.

Nederland werd in 1980 bij het project betrokken. De bedoeling is te komen tot technische en organisatorische rehabilitatie van het irrigatiesysteem voor ongeveer 1000 boerenbedrijven van plusminus 1 hectare voor rijst- en groenteverbouw en versterking van de boerencoöperatie. Het project is vanaf het begin in eigen beheer door het DGIS uitgevoerd.

Nederland begon het project in gezamenlijke financiering met de Westafrikaanse ontwikkelingsbank (BOAD) en de Burkinabé overheid, maar in 1984 werd Nederland enige financier. De totale projectkosten tot op heden bedragen ongeveer 20 miljoen gulden.

In de eerste fase (1980–1984) werd het project bemand door drie Nederlandse landbouw- en coöperatie-deskundigen en twee bilaterale assistent-deskundigen (BAD's). In de tweede, huidige fase zijn er drie deskundigen en één BAD. Er waren veel studenten en backstoppers op korte-missiebasis.

Het project is, na een zeer moeizame eerste fase, in de periode 1986–1988 tot technisch goede resultaten gekomen. Het irrigatiesysteem fungeert nu goed, de opbrengsten van rijst zijn tweemaal 5000 kg per hectare (een verdubbeling ten opzichte van 1980) en het inkomen van de boeren in het project is daardoor zeer hoog voor Burkinabé begrippen. Men is er echter nog niet in geslaagd de hoofddoelstelling, een zelfstandige boerencoöperatie, te realiseren. Het project heeft nog een sterk Nederlands stempel. Een nieuw probleem voor het project is de toenemende waterschaarste door concurrentie van 'informele' wateraftappers en drinkwatervoorziening voor Bobo Dioulasso.

1.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

De Vallée du Kou ligt op ongeveer dertig kilometer van de tweede stad van Burkina Faso: Bobo Dioulasso. Het geïrrigeerde land werd oorspronkelijk op extensieve wijze door de lokale stammen bewerkt. Nu wordt het land zeer intensief bewerkt door de immigranten, die zich tot goede irrigatieboeren hebben ontwikkeld. Het Burkinabé Ministerie van Landbouw en Veeteelt hecht grote waarde aan het project, omdat het in een derde van de nationale behoefte aan rijst kan voorzien.

In de eerste fase stond het project formeel onder leiding van een Burkinabé directeur, die ook de leiding van de boerencoöperatie controleerde. Binnen de coöperatie prevaleerden persoonlijke belangen boven die van het merendeel van de boeren. In de tweede fase heeft het project bij het aantreden van een nieuwe regering ook een nieuwe leiding gekregen, die meer doelgroepvriendelijk was. De kwaliteit en de motivatie van het counterpart-personeel is thans redelijk goed.

Het project heeft er sinds 1984 naar gestreefd om projectfinanciën en projectmanagement duidelijk te scheiden van financiën en management van de coöperatie en van de rijstpelmolen. Deze scheiding is echter nog niet geheel voltrokken. De projectbemoediging bij beleid en beheer van de coöperatie is nog groot.

1.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

De identificatie en formulering van het project voltrokken zich in een betrekkelijk snel tempo. Een plan van de Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) lag al klaar.

Er ontstonden misverstanden over de rol van Nederland en BOAD door coördinatieproblemen met BOAD. Er vond geen specifieke externe beoordeling van het projectvoorstel plaats. Het eerste projectteam werd gerecruteerd door het polsen van bij het landbureau en de sectoreenheid van DGIS bekende personen.

1.4. *Het deskundigenteam*

De eerste twee teamleiders waren landbouwkundigen. Ze hadden weinig ervaring in management. De eerste teamleider had zowel de identificatiemissie als de formuleringmissie uitgevoerd.

Na anderhalf jaar verliet de eerste teamleider het project. De nieuwe teamleider arriveerde tien maanden na het vertrek van de eerste, maar ook hij vertrok na een jaar. Opnieuw ging een jaar voorbij voordat een nieuwe teamleider permanent ter plaatse was.

Hoewel een moeilijke werksituatie zeker de hoofdreden voor het vertrek van de eerste twee teamleiders is geweest, blijkt dat ook de moeilijke leefomstandigheden in Burkina Faso bij de beslissing tot vertrek een rol hebben gespeeld.

Omdat er in het begin geen (DGIS-)irrigatiedeskundige beschikbaar was, werd een deskundige van een Nederlands adviesbureau voor zes maanden gecontracteerd. Dit was echter iemand zonder Sahel-ervaring. De andere teamleden van de eerste fase hadden wel ruime Afrika-ervaring, als internationaal deskundige of als SNV-er.

De teambezetting in de tweede fase (1984–1988) is stabiel en coherenter. Het team bestaat uit een teamleider, weliswaar zonder voorafgaande ervaring in die functie, een zeer ervaren landbouwkundige en twee BAD's. Mede door veelvuldig gebruik van backstopping-missies wist dit team tot bovengenoemde projectresultaten te komen.

1.5. *Projectmanagement*

In de eerste fase was het projectmanagement niet optimaal. De Nederlanders werkten aan de technische rehabilitatie van het project en de Burkinabé projectdirecteur bestuurdde de boerencoöperatie. Onrust, gebrekkige communicatie met de projectdirecteur, maar ook met de autoriteiten in Ouagadougou, leidden ertoe dat de projectresultaten voornamelijk lagen op het gebied van de irrigatie en de landbouwtechniek. Verzelfstandiging van de coöperatie werd niet gerealiseerd, er was geen verbetering in de irrigatiediscipline onder de boeren en een verandering in bijvoorbeeld de rijstprijspolitiek werd niet gerealiseerd. Er vond weinig inhoudelijke backstopping plaats. Naar aanleiding van een evaluatiemissie werd in een door de Burkinabé autoriteiten opgesteld rapport over de organisatie van het project geconcludeerd dat hervorming van de coöperatie, hoewel nodig, moest worden uitgesteld.

Door de grotere steun van de nieuwe Burkinabé regering, het vertrek van de projectdirecteur en een sterkere teamgeest zijn de resultaten in de tweede periode van het project aanzienlijk gunstiger. Toch kan er gesproken worden van een tweehoofdige leiding, waarbij de Burkinabé projectdirecteur zeer voorzichtig manoeuvreert en de Nederlanders proberen meer verantwoordelijkheid bij de coöperatie te leggen. Het werk verloopt meer volgens plan: de rehabilitatie van het irrigatiesysteem wordt voltooid, de irrigatiediscipline wordt aanzienlijk beter en de opbrengsten stijgen. Er is in deze periode veel inhoudelijke backstopping, vier tot vijf missies per jaar voor irrigatie, mechanisatie en administratie.

De rapportage geschiedt naar behoren, maar levert weinig reactie op. Een geïnstitutionaliseerde backstopping-structuur in Nederland of in Burkina Faso ontbreekt. Het projectteam verzette zich tegen meer gestructureerde afspraken voor externe advisering.

Het projectbeheer heeft noch in de eerste noch in de tweede fase veel aandacht besteed aan een kostenbewuste analyse van de projectactiviteiten. Wel werden accountantscontroles gedaan door lokale bureaus.

Pas in de laatste twee jaren is aandacht besteed aan het streven naar financiële autonomie van de coöperatie (door het invoeren van waterrechten en scheiding van coöperatie en project). Ook de vorming van het kader van de coöperatie is pas kort geleden begonnen.

1.6. *Begeleiding en advisering*

Het landbureau en ook de sectoreenheid van het DGIS zijn steeds intensief bij dit project betrokken geweest.

Een vaktechnische begeleidingsgroep werd niet gevormd. De Nederlandse ambassade stelde in november 1984 voor om, gezien de gecompliceerde personeelsproblemen in de eerste fase, het project in de tweede fase uit te voeren op basis van uitbesteding, maar dit voorstel werd niet overgenomen. Door het DGIS werden regelmatig evaluatie- en reviewmissies uitgestuurd.

In de tweede fase ontstond onenigheid tussen de teamleider en het landens-bureau, mede veroorzaakt door vertragingen bij het opstellen van het project-document (dat twee en een half jaar na het ingaan van de tweede fase nog niet gereed was). Een voorstel in 1986 om het gehele team te vervangen door een nieuw aan te trekken voorlichtingsdeskundige werd op advies van de ambassade niet uitgevoerd.

Personeelwisselingen, soms gebrek aan veldervaring en onvoldoende mogelijkheden om regelmatig veldbezoeken af te leggen, hebben een nadelige invloed gehad op de kwaliteit van de projectbegeleiding.

1.7. Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel

Een geïntegreerde benadering van het project is vanaf het begin door het veldteam nagestreefd. Een zeer groot aantal activiteiten werd in de documenten genoemd en zo nu en dan werden zelfs niet-geplande activiteiten als waterputtenbouw of acties tegen ondervoeding van jonge kinderen ondernomen. Maar de hoofdactiviteiten bleven irrigatie en landbouw. Er werden voor irrigatie concrete vierjarenplannen gemaakt.

Het landbouwonderzoek en de voorlichting gebeuren voor, maar niet met de boeren. Het Nederlandse team heeft tot op heden meer een uitvoerende dan een adviserende functie. De training van de bestuursleden van de coöperatie is pas in het laatste jaar op gang gekomen. De positie van de vrouw en de milieuaspecten krijgen betrekkelijk weinig aandacht. Van lokale technische expertise wordt beperkt gebruik gemaakt. Men prefereert Nederlandse adviseurs.

De integratie van het project in de Burkinabé structuren is nog onvoldoende. En de beklivingskans is nog klein, gezien de grote Nederlandse inbreng op het gebied van financiën, personeelssalarissen (ook van de Burkinabé), materialen en kennis.

1.8. Sterke en zwakke punten

Sterke punten:

- De goede technische resultaten: een slecht beheerd, vervallen irrigatiesysteem is, voornamelijk in de tweede fase van het project, vervangen door een gerehabiliteerd kanalsysteem, geconstrueerd met medewerking van de projectboeren. Een betere waterverdelingsmethode, ook gebaseerd op boerenparticipatie, is geïntroduceerd.
- Hierdoor, en ook door introductie van betere grondbewerking, onkruidbestrijding, bemesting en ziektebestrijding zijn de opbrengsten gestegen van 3000 kg/ha/oogst in 1980 tot 5400 kg/ha/oogst in 1987. Als gevolg hiervan is het inkomen van de boeren meer dan verdubbeld.
- In 1986 heeft een sanering onder projectboeren plaatsgevonden, waardoor een meer democratische structuur tot stand kwam en waardoor betere voorwaarden voor de oprichting van een zelfstandig opererende coöperatie werden gecreëerd.

Zwakke punten:

- De hoofddoelstelling van het project: het herstructureren van de coöperatie, zodat de boeren die zelf kunnen beheren, is nog maar ten dele bereikt. De boerencoöperatie is nog lang niet zelfstandig.
- Met de training van coöperatie-leiders en leden van de verschillende sub-comités is pas kort geleden een begin gemaakt.
- Het project draagt na acht jaar nog een sterk Nederlands stempel. De Nederlandse inbreng op het gebied van materialen-inkoop, maar ook op het gebied van betaling van Burkinabé personeel neemt maar langzaam af.
- Het project komt nu ook nog in moeilijkheden, omdat door gebrek aan drinkwater in Bobo Dioulasso en door 'illegale wateraftapping' van niet-project-boeren de beschikbaarheid van irrigatiewater in het droge seizoen jaarlijks drastisch vermindert.

2. Burkina Faso: Vormingsproject voor boeren in de gebieden rond dammen

2.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Dit project beoogt een aanvulling te geven op het '40 kleine aarden dammen'-project, dat aan een consultantsbureau uitbesteed was en dat naar de mening van het DGIS te weinig aandacht kon geven aan participatie van de doelgroepen. Het project wil de bevolking in bedoelde gebieden in staat stellen zelf het beheer te voeren over de produktiemiddelen, met het oog op duurzame landbouwproductie ten eigen bate. Het project heeft tot nu toe een sterk experimenteel karakter.

Het is een vormingsproject, dat doelgroepgericht is en zeer gewaardeerd wordt door de Burkinabé autoriteiten en door het DGIS. Het project wordt in eigen beheer uitgevoerd.

Tot op heden is 4 miljoen gulden uitgegeven; kosten van Nederlands en Burkinabé personeel maken 36% van dat bedrag uit. De begroting 1988-1991 bedraagt 8,7 miljoen gulden.

Het project heeft een aantal studies verricht en uitgebreid voorlichtingsmateriaal ontwikkeld. Het project heeft ook boeren gesteund in het onderhouden van veertig geïrrigeerde arealen en dertien plaatselijke projectcentra opgericht.

2.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

In Burkina Faso bestaat grote behoefte aan de ontwikkeling van geïrrigeerde landbouw. Het bouwen van dammen en het inrichten van geïrrigeerde arealen wordt door een semi-overheidsorganisatie (ONBAH) verricht. Het door Nederland gefinancierde project '40 aarden dammen' maakt deel uit van de ONBAH-activiteiten. De doelgroepen worden daarbij niet actief betrokken. Het 'vormingsproject' viel aanvankelijk onder hetzelfde ministerie (Rurale Ontwikkeling) als ONBAH, maar verhuisde later onder een nieuwe regering naar het Ministerie van 'Questions Paysannes' dat zich op het versterken van zelf-beheer door de plattelandsbevolking richt. Het project vervult voor dit nieuwe ministerie een voortrekkersrol.

De doelstellingen van het project pasten binnen het beleid voor plattelandsontwikkeling, dat zelfbeheer van de produktiemiddelen door de boeren stimuleerde. Het beleid van de huidige regering, die in oktober 1987 aantrad, was in de tijd dat het onderzoek verricht werd nog niet bekend.

2.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

Het idee voor het project groeide uit evaluaties van het technisch gerichte '40 kleine aarden dammen'-project en werd gelanceerd tijdens het bestedingsoverleg in 1980. In 1981 werd een projectdocument geformuleerd en zonder formele beoordeling goedgekeurd. De DGIS-instructie voor projectbeoordeling werd pas in 1982 ingevoerd. Het project startte voordat er formele afspraken waren gemaakt.

2.4. *Het deskundigenteam*

Het Nederlandse team startte met twee deskundigen (een agronoom als teamleider en een socioloog); een cultuurtechnicus bleek pas in 1982 beschikbaar. Sinds 1986 worden ontwikkelingswerkers (vrijwilligers) ingezet. De huidige (en tweede) teamleider is een sociaal geograaf. Thans bestaat het team uit twee DGIS-deskundigen en vier ontwikkelingswerkers. Nog eens twee deskundigen en een ontwikkelingswerker worden dit jaar verwacht. De continuïteit van het Burkinabé en Nederlandse personeel is redelijk, op de post voor een lokale socioloog na. De Burkinabé agronoom en de projectdirecteur werken beiden sinds 1981 in het project.

De DGIS-teamleden hebben ruime veldervaring. De ervaring van de ontwikkelingswerkers is beperkter; gemiddeld zijn zij ook jonger.

2.5. *Projectmanagement*

De huidige teamleider beschouwt zich als het projecthoofd en geeft veel aandacht aan algemeen management. De binnenkort verwachte Nederlandse socio-econoom zal de andere aspecten van zijn vroegere activiteiten overnemen. De gang van zaken heeft de instemming van de Burkinabé projectdirecteur die onlangs hoofd is geworden van een pas opgerichte dienstafdeling binnen het Ministerie voor Ontwikkeling van de Boeren. Benadering en activiteiten van deze nieuwe ministeriële afdeling lopen parallel met die van het project.

Betalingen worden op aanvraag door de Nederlandse ambassade verricht en declaraties van de uitgaven worden om de twee weken naar deze ambassade toegestuurd. De financiële administratie wordt door een lokale boekhouder uitgevoerd, onder toezicht van de teamleider. Tot dusverre is geen externe audit verricht. Ook wordt de effectiviteit van de bestede gelden niet gecontroleerd door technieken van management accounting. Zulke studies worden door de teamleider en zijn counterpart als niet noodzakelijk beschouwd, evenals kostenbatenanalyses van irrigatie-activiteiten.

De drie ontwikkelingswerkers, die ieder in een provincie werken, functioneren als de begeleiders van de rurale agenten en als 'brug' tussen het veld- en het projectkantoor. De projectdocumenten zijn weinig specifiek wat betreft planning van concrete projectactiviteiten en criteria voor de meting van projectresultaten.

In de loop van het project zijn zeer goede technische en beleidspapers verschenen. Voortgangsrapportage is summier. Beoordeling van de DGIS-teamleden wordt, in overleg met de betrokkenen, door de teamleider verricht. De ontwikkelingswerkers hebben hun eigen rapportagesysteem.

Overleg binnen het project-team, waarin alle leden tot het niveau van rurale agenten participeren, vindt regelmatig plaats. Geregeld worden werkbesprekingen en seminars gehouden voor uitwisseling van informatie.

2.6. Begeleiding en advisering

Het project wordt zowel door het DGIS als door de ambassade beschouwd als een goed en probleemloos project. De controle is minimaal. Het project krijgt de ruimte en middelen om zich volgens eigen inzicht te ontwikkelen. Het DGIS is goed op de hoogte van het project en ziet geen aanleiding om op rapportage te reageren. Van materiaalvoorziening via het DGIS wordt geen gebruik gemaakt, omdat dit veel tijd zou nemen.

Het project is twee keer geëvalueerd. De beoordeling van beide missies was positief. De laatste missie, waarvan een deelnemer ook een hoofdrol bij de opzet van het project gespeeld had, adviseerde uitbreiding van het team en een bredere projectinterventie. Er is geen andere vorm van externe monitoring aan het project gegeven. Externe backstopping is, volgens de teamleider, niet aanwezig en niet nodig.

2.7. Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel

Een eerste stap naar institutionalisering van de projectactiviteiten is gezet, nu het ministerie een dienstafdeling voor institutionele versterking van geïrrigeerde arealen heeft opgericht. De projectdirecteur is hoofd van deze afdeling, die dezelfde doeleinden heeft als het project. Het project heeft een breed informeel netwerk ontwikkeld en schakelt regelmatig lokale organisaties en instituten in.

Het project heeft geen moeilijkheden gehad met de aanstelling van hogere Burkinabé kaders. De relatie met counterparts op nationaal niveau is uitstekend. De samenwerking tussen de ontwikkelingswerkers die in de provincies werken en hun counterparts blijkt minder horizontaal te zijn.

Tot aan de huidige fase is het project gericht geweest op het versterken van bewustwording en organisatiecapaciteit van de lokale ontwikkelingsagenten en boerengroepen. Naast oriënterende studie is aandacht besteed aan voorlichting en materiaal daarvoor. Het is de bedoeling in de komende fase meer aandacht te besteden aan technische aspecten, commercialisatie van landbouwproducten en institutionele ontwikkeling. De oriëntatie is duidelijk doelgroepgericht en participatief. De voortgang van het project wordt bepaald door de lokale behoeften en door de reactie van de doelgroep op projectinterventies. In de huidige fase wordt aandacht aan de behoeften en problemen van vrouwen besteed. De projectbenadering is procesmatig en gericht op dialoog.

De beklivingskansen van het project zijn momenteel niet groot. Enerzijds wordt door middel van participatieve methoden gepoogd zelfbeheer te versterken, waarbij voorlichtingsmateriaal is ontwikkeld dat door lokale instanties en organisaties wordt gebruikt. Anderzijds is er een reëel risico dat bekliving van de projectinspanningen belemmerd zal worden door de sterke groei van het Nederlandse team, door de nadruk van de Nederlandse assistentie op sociaal-gerichte componenten, door de overheersende financiële bijdrage van Nederlandse zijde, en door het gebrek aan een formeel institutioneel raamwerk van het project zelf.

2.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten:

- Goede werksfeer tussen het Nederlandse team en de Burkinabé stafleden.
- Goede relaties tussen het Nederlandse team en de autoriteiten.
- Behoeften van de doelgroep en bestaande lokale omstandigheden zijn de uitgangspunten van projectactiviteiten.
- Intensief contact tussen veldstaf en de doelgroep.
- Inschakeling van lokale organisatie en instanties in projectactiviteiten.
- Hoge mate van intern overleg tussen alle stafleden.
- Decentralisatie van uitvoeringsactiviteiten naar de provincies toe.

Zwakke punten:

- Gebrek aan institutioneel raamwerk van het project binnen ministeriële structuren op nationaal niveau.
- Nadruk op sociale componenten en experimentele voorlichtingsprogramma's, ten koste van productiegerichte activiteiten.
- Weinig aandacht voor financiële effectiviteit.
- Weinig aandacht voor kosten en baten van projectactiviteiten.
- Ontbreken van externe monitoring- en backstopping-structuren.
- De groei van het Nederlandse team, de overheersende financiële bijdrage van Nederland en de veranderende institutionele omgeving zijn belemmerende factoren voor de beklijvingskansen van het project.
- De continuïteit van het projectteam is niet altijd gegarandeerd.

3. Kenya: Streekontwikkelingsproject ASAL in West-Pokot

3.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaten*

Het gaat om een in 1982 gestart project op het gebied van rurale ontwikkeling en planning in het district West-Pokot. De nadruk valt op de marginale gebieden in het district. Vanaf het begin is het uitgevoerd in eigen beheer met één programma-adviseur en sinds 1984 met backstopping van een Nederlandse universiteit. Dit heeft geleid tot het opzetten van een documentatie- en informatiecentrum in Kapenguria. Uitgebreid onderzoek is gedaan naar basisbehoeften, basisgegevens en ontwikkelingspotentieel. De door het project verwezenlijkte district-atlas wordt op alle niveaus gebruikt.

Naast de ontwikkeling van planningsprocedures is een groot uitvoeringsprogramma op gang gekomen, gekenmerkt door het gebruik van niet-geavanceerde, lokaal aangepaste technologie. Uitvoering geschiedt door vakministeries. In totaal is door het DGIS tot nu toe 2 miljoen gulden gefinancierd, exclusief Nederlands personeel. De financiering richt zich voor 40% op planning en voor 60% op specifieke uitvoeringsactiviteiten (scholen, drinkwater, irrigatie, voedselproductie, herbebossing, enz.). De algemene indruk van het project is positief. Activiteiten richten zich op marginale gebieden en groepen.

3.2. *Lokale condities en beleid*

Dit project kan worden beschouwd als een voorloper van een aantal latere ASAL-programma's in de marginale gebieden van Kenya. Het volgt de in 1984 door de overheid geïnitieerde 'district focus' strategie. De ASAL-programma's ressorteren onder het Ministerie van Planning en Nationale Ontwikkeling. De oorspronkelijke ASAL-programma's voor marginale gebieden worden nu ook opgezet in andere gebieden. In het district West-Pokot is nu zowel een goed bestand van planningsgegevens als van planningsprocedures aanwezig. De lokale situatie is zodanig, dat de vakministeries op districtsniveau voldoende deskundigheid bezitten, maar dat voor uitvoering de middelen ontbreken. Daarin wordt voorzien door de Nederlandse financiering. Vanuit het Kenyaanse overheidsbudget worden bescheiden middelen toegewezen aan het 'District Ontwikkelingscomité', maar financiering gebeurt voornamelijk met Nederlandse fondsen. Het project is doelgroepgericht en hecht een groot belang aan identificatie, 'planning van onder af' en lokale participatie. De marginale en sterk op landbouw en zelfvoorziening gerichte situatie in het district heeft (nog) niet geleid tot sterke pressiegroepen.

3.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

In 1978 werd tijdens het bestedingsoverleg 2 miljoen gulden gereserveerd voor ASAL-activiteiten. In eerste instantie werd uitgegaan van twee districten: West-Pokot en Elgeyo Marakwet. Later, na begin van uitvoering, werden deze twee gescheiden in twee afzonderlijke projecten. Een eerste voorstel werd in 1979

gedaan door een Nederlandse dienst voor grondwaterverkenningen, die eenzijdig nadruk legde op grondwater-ontwikkeling voor irrigatie en drinkwater. In 1980 werd er een gemengd Nederlands/Kenyaanse identificatie uitgevoerd, die een aantal begin (starter-)activiteiten formuleerde en verder nadruk legde op een benadering gericht op bodemkunde en landevaluatie. De Kenyaanse overheid wees naar aanleiding van deze voorstellen op het gebrek aan een geïntegreerde planningsbenadering. Bij de start van het programma in 1982 bleek het voor de aangestelde Nederlandse programma-adviseur echter mogelijk op basis van het identificatierapport tot een brede en gecoördineerde aanpak te komen. Het identificatierapport deed dienst als projectdocument. Vertraging in de start van het programma werd veroorzaakt door discussies met Kenya over financiële procedures en door de aanvullende opleiding die de geselecteerde programma-adviseur vóór uitzending kreeg. Er is geen formele projectovereenkomst (administratief accoord) met Kenya gesloten.

3.4. *Het deskundigenteam*

In het programma werkt slechts één Nederlandse adviseur op langere-termijnbasis. De eerste Nederlandse adviseur had ruime ervaring met plattelandsonwikkeling in Kenya en kreeg vóór uitzending één jaar additionele training in Engeland in programmatische ontwikkelingsbenaderingen. De betrokkenheid van de Nederlandse universiteit heeft geleid tot belangrijke bijdragen in verzameling van basisgegevens (mede met inschakeling van studenten), in het opzetten van de district-atlas en van plannings- en monitoring-procedures.

De tweede adviseur (vanaf 1986) is een antropoloog met goede technische kennis en jarenlange voorafgaande plattelandservaring in Kenya. Het werk van beide adviseurs is geïntegreerd binnen het overheidsapparaat van het district.

3.5. *Projectmanagement*

Het programma wordt sinds 1985 geleid door een Kenyaanse coördinator, bijgestaan door de Nederlandse adviseur. Er is nauwe samenwerking met de District Development Officer (DDO), die de algehele coördinatie van overheidsactiviteiten in het district verzorgt.

Tot 1985 fungeerde de Nederlandse adviseur als DDO, bij gebrek aan Kenyaans kader. De programma-coördinatie legt grote nadruk op inschakeling van vakministeries op districtsniveau bij planning en uitvoering. Er is een collegiale vorm van organisatie en samenwerking.

Kwartaalrapporten van het programma worden verzonden aan het District Ontwikkelingscomité, de Provinciale Planning Officer, het Ministerie van Planning en Nationale Ontwikkeling en via de ambassade aan backstoppers en het DGIS.

De Nederlandse projectfondsen worden door de Kenyaanse programmacoördinator en de Nederlandse adviseur gezamenlijk beheerd. Geplande bestedingen worden pro forma in het nationale budget per vakministerie opgevoerd, maar

in de praktijk vinden bestedingen plaats via 'direct payment'. Daarbij wordt wel sterk rekening gehouden met Kenyaans overheidsprocedures, onder andere bij aanbestedingen.

3.6. *Begeleiding en advisering*

De sectordeskundige op de ambassade, die tot 1986 adviseur van dit programma was, geeft veel ondersteuning aan het project. Vanaf 1985 is er contact tussen het DGIS en een Nederlandse universiteit voor backstopping (begeleiding en advisering). Er zijn in het verleden problemen geweest door vermenging van de rollen van advisering en evaluatie. De functies zijn in een nieuw contract goed gescheiden. De functies zijn in 1986 geëvalueerd, met deelname van de betrokken universiteit. De backstopping is nu teruggebracht tot het op verzoek geven van specialistisch advies en assistentie bij veldwerk via uitzending van studenten.

3.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

Het project kan beschouwd worden als een programma van kleine, zo nodig op elkaar afgestemde sub-projecten. Het richt zich in West-Pokot op de marginale gebieden in het district. De nadruk ligt op identificatie en prioriteitsformulering door de bewoners zelf, geïnstitutionaliseerd via het District Ontwikkelingscomité en ontwikkelingscomités op lager administratief niveau. Het relatief homogene karakter van het gebied, de afwezigheid van scherpe (klasse-)tegenstellingen en het sterk op zelfvoorziening gerichte overlevingssysteem dragen ertoe bij dat dit programma het karakter heeft van 'basisbehoefte-programma': drinkwater, scholen, landbouw en veeteelt voor zelfvoorziening, gezondheid, wegen. De nadruk ligt meer op technische assistentie ter verbetering van de voorziening van basisbehoeften dan op stimuleren van lokale initiatieven om via organisatie tot 'self-help' te komen.

Technische is het programma georiënteerd op lokale, aangepaste technologie bij irrigatie, drinkwater, scholen, herbebossing enz. Daarmee ligt de nadruk ook op inschakeling van de lokale expertise van vakministeries. Juist op dit potentieel wordt nauw aangesloten, zowel via Nederlandse fondsen voor uitvoering als door inschakeling van deze lokale expertise bij planning en uitvoering.

3.8. *Sterke en zwakke punten*

Het programma wordt, van Nederlandse zijde, uitgevoerd door één eigen-beheerdeskundige, ondersteund door backstopping van een Nederlandse universiteit.

Sterke punten zijn:

- Het beperkte aantal Nederlandse deskundigen brengt Kenyanen in een centrale rol bij planning en ontwikkeling.
- Sterke integratie van Nederlandse adviseurs in het Kenyanse bestel waardoor onder meer een soepele overgang mogelijk werd van een 'lijn-functie' naar adviseurschap.

- Het aangepaste technologie-karakter van uitvoeringsactiviteiten bevordert de inschakeling van lokaal beschikbare deskundigheid.
- De wetenschappelijke en methodologische inbreng van de universiteit is waardevol gebleken, vooral in de jaren na de opstart en bij het verzamelen en analyseren van basisgegevens.

Zwakke punten zijn:

- De backstopping-constructie heeft problemen veroorzaakt door vermenging van advisering en evaluatie.
- Hoewel planning en uitvoering geïntegreerd zijn op districtsniveau in de bestaande overheidsstructuur, blijft de uitvoering sterk afhankelijk van Nederlandse financiering.
- Er is weinig Kenyaanse monitoring-controle van buiten het district op de kwaliteit van werk van de vakministeries.
- Er is tot dusver weinig gedaan aan onderzoek naar de effecten (technisch en sociaal) van de uitgevoerde interventies.

4. Kenya: Dairy Development Project

4.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Het Dairy Development Project is in 1980 begonnen en wordt uitgevoerd in eigen beheer. Het project richt zich op de introductie van het 'zero grazing' systeem (voer, onder andere olifantsgras, wordt naar het vee in stallen gebracht) en heeft de verbetering en verhoging van melkproductie van kleine zelfstandige boeren tot doel. Het project bestreek tot 1987 zes van de 41 districten van Kenya (exclusief Nairobi). Voor de huidige fase zijn acht nieuwe districten geselecteerd.

De hoofdcomponent van het project is voorlichting aan de boeren en training van het Kenyaanse personeel op districtsniveau. De counterpartorganisatie is het Ministerie van Veeteelt. Momenteel participeren 4500 boeren in het project.

Het is een evenwichtig en goed beheerd voorlichtingsproject dat zich richt op de versterking van kennis op het gebied van veeteelt bij de lokale overheid en de betrokken boeren. Het geïntroduceerde systeem vereist een hoge investering van de boeren zelf. Informatie over de graad van acceptatie en over de kosten en baten van het project ontbreekt nog. In vergelijking met de geschatte jaarlijkse melkproductie onder kleine boeren in Kenya zijn de resultaten van het project gunstig.

De totale Nederlandse bijdrage voor de periode 1980-1990 is f21.085.000,-. Voor de huidige (vierde) fase bedraagt de begroting f9.085.000,-. De helft van dit bedrag is bestemd voor personeelskosten. De andere posten zijn transport (11%), fellowships en cursussen (12,8%), materiële uitrusting (9%), kredietfondsen (5%), en diensten van consultants (4%). Onder de uitgaven voor projectmateriaal vormen de vervoersmiddelen de grootste post.

4.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Melkproductie is één van de prioriteiten in het Kenyaanse voedselvoorzieningsbeleid. Het project past ook binnen de 'District Focus Strategy', zoals gevolgd door de Kenyaanse regering. Het initiatief voor het project kwam van Kenyaanse zijde. Het Ministerie van Landbouw en Veeteelt (thans: Ministerie van Veeteelt) gaf prioriteit aan praktische en op boeren gerichte activiteiten. Ook het feit dat Kenya alle personeelskosten van de Kenyaanse staf draagt, is een indicatie van het belang dat de regering aan het project hecht.

De economische haalbaarheid van de activiteiten, zoals door het project geïntroduceerd, hangt vooral af van het beleid op terreinen als: de ontwikkeling van marketingkanalen, de versterking van coöperaties, het belang dat aan melkproductie wordt gehecht, enz.

4.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

Begin 1970 krijgt een Nederlandse veeteeltdeskundige opdracht om de haalbaarheid van het Kenyaanse voorstel nader te bestuderen. Een projectvoorstel dat na identificatie door deze deskundige wordt geformuleerd, wordt door Nederlandse

en Kenyaanse autoriteiten geaccepteerd. Het projectdocument volgt in juli 1970. Er is geen formele projectbeoordeling geweest door externe adviseurs.

Na een voorlopig accoord van Kenyaanse zijde voor de uitvoering van het project gaat het project in eigen beheer van start. Voorzover de onderzoekers bekend, werden geen alternatieve uitvoeringsformules overwogen. Er is geen administratief accoord gesloten en voor de eerste drie fasen werd geen projectdocument getekend. Dit gebeurde pas voor de vierde fase van het project.

4.4. *Het deskundigenteam*

Dezelfde veeteeltdeskundige die het project identificeerde, werd benoemd tot teamleider. In 1979 werden de eerste zeven projectmedewerkers door de teamleider geselecteerd, waarna formele recrutering door APO volgde. Recrutering van teamleden vindt nog steeds op deze wijze plaats. De Kenyaanse autoriteiten zijn betrokken bij de wervingsprocedures, en nemen de uiteindelijke beslissing over aanstelling.

Het huidige Nederlandse team bestaat uit twee veeteeltdeskundigen, een econoom, en zes agronomen. Hoewel het een voorlichtingsproject betreft, heeft geen van de Nederlandse deskundigen een voorlichtingsachtergrond. Dit wordt door het team niet als een handicap ervaren. Nederlandse studenten worden bij het project betrokken. Het aantal Nederlandse deskundigen is vrijwel constant gebleven. De teamleider en drie van de andere teamleden zijn van het 'eerste uur'. Hoewel het team groot is, lijkt er geen sprake van overbezetting omdat het gebied dat het project bestrijkt aanzienlijk is uitgebreid. De grote continuïteit van het projectteam heeft een gunstige invloed op de ontwikkeling van het project.

4.5. *Projectmanagement*

De communicatiestructuren en de rapportagekanalen zijn duidelijk en het projectmanagement is sterk. De teamleider is goed geïnformeerd over de activiteiten in de verschillende districten, die op autonome wijze en onder begeleiding van zes DGIS-deskundigen uitgevoerd worden. Overleg met alle stafleden vindt regelmatig plaats middels cursussen en seminars in de districten.

Vanuit het project wordt driemaandelijks gerapporteerd aan het DGIS met kopie aan het Ministerie van Veeteelt, de districtsautoriteiten, de ambassade, en de technische backstopper. Deze rapportage geeft geen aanleiding tot reacties van Nederlandse zijde.

De teamleider heeft grote vrijheid van handelen. De Nederlandse ambassade beheert de fondsen en verricht de administratie.

De participatie van Kenyanen in het beheer van de fondsen is gering. Op nationaal niveau is de teamleider verantwoordelijk voor de supervisie en coördinatie van alle projectactiviteiten. Hij werkt in nauwe samenwerking met het hoofd van 'Zuivel en Vlees', waaronder het project valt. Aangezien hij sinds vier jaar zonder formele counterpart werkt, is er geen sprake van delegatie of verdeling van taken.

In de loop van de jaren heeft het project een netwerk ontwikkeld met lokale particuliere organisaties en verschillende Nederlandse en Kenyaanse consultantsbureaus.

4.6. *Begeleiding en advisering*

Data over de bedrijfseconomische rentabiliteit worden op basis van jaarlijkse studies verzameld in een aantal geselecteerde boerenbedrijven en met de staf en de boeren besproken. Informatie over kosteneffectiviteit van het project als geheel ontbreekt nog. Op verzoek van het DGIS, en volgens aanbeveling van de laatste evaluatie, zijn doeleinden in het projectdocument van de huidige fase gekwantificeerd. Interne backstopping vindt plaats door middel van regelmatig overleg en seminars.

Een instituut voor ontwikkelingssamenwerking van het Nederlandse Ministerie van Landbouw was oorspronkelijk de technische adviseur van het project. Deze rol werd later overgenomen door een Nederlands veeteeltonderzoeksinstituut dat op aanvraag van de teamleider adviezen verstrekte.

Het project is driemaal geëvalueerd. De teamleider was betrokken bij het formuleren van de opdracht van de evaluatiemissies en de recrutering van de evaluatoren. Voor de komst van de twee laatste evaluatiemissies werd ook door de projectstaf een document geschreven op basis van intensief overleg met alle stafleden. In deze 'interne evaluatie' gaven stafleden hun visies op de stand van zaken en aanbevelingen. De meeste aanbevelingen werden door de missies overgenomen.

Het project krijgt veel vrijheid zowel van de Nederlandse als van de Kenyaanse autoriteiten om een eigen koers te volgen.

4.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

De onderzoeksactiviteiten van het project worden geïntegreerd in die van het Kenyaans Landbouw Onderzoeksinstituut (KARI). Op het niveau van het project is in feite geen sprake van een counterpartstructuur, en de post van counterpart van de teamleider is vacant.

De teamleider treedt in feite op als hoofd van de ministeriële onderafdeling 'Dairy Production'. De andere Nederlandse deskundigen hebben elk twee of drie counterparts, aan wie zij hun taken langzamerhand overdragen. De verhouding Nederlands/Kenyaans personeel is 1 op 33. De Nederlandse rol wordt in toenemende mate een adviserende.

Projectmedewerkers hebben intensief contact met de boeren, die van het project alleen de benodigde vaktechnische informatie krijgen. Voor produktiemiddelen en kredietfaciliteiten moeten ze zelf zorgen. De armste boeren kunnen, vanwege de hoogte van de benodigde investering en werkkapitaal, niet bereikt worden. Aan de boerinnen als producenten wordt serieus aandacht besteed, maar het blijkt moeilijk Kenyaanse voorlichtsters in te schakelen. Hoewel participatie en bewustwording worden nagestreefd, is een zekere mate van 'top-down'

benadering onvermijdelijk omdat het een geheel nieuw veeteeltsysteem betreft. De uitvoeringsstrategie verschilt per district, en hangt af van de lokale economische en socio-culturele condities.

Er wordt gewerkt via het opzetten van geselecteerde modelboerderijen, open dagen en grote workshops met boeren, waarbij men hoopt op onderlinge kennisoverdracht. Voor de projectstaf worden regelmatig trainingsbijeenkomsten en seminars georganiseerd. Een relatief hoog bedrag is bestemd voor cursussen en fellowships in Nederland.

De mate waarin boeren van het project afhankelijk zijn, is minimaal en ook het feit dat Kenya alle eigen personeelskosten dekt is gunstig voor de beklivingskans. Het ontbreken van een projectdirecteur (counterpart van de teamleider) is zorgwekkend, evenals de mate waarin het project afhankelijk is van door Nederland gefinancierd kostbaar transport. De vraag kan gesteld worden of intensief contact van ook de senior projectstaf met de boeren op de langere duur effectief en haalbaar is. Het samenstellen van voorlichtingshandboeken voor Kenyaanse staf zou verbreiding en bekliving van de activiteiten kunnen versnellen.

4.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten:

- Hoge mate van continuïteit en coherentie binnen het DGIS-team.
- Goede werkrelaties tussen het Nederlandse team en de Kenyaanse autoriteiten.
- Intensief werkoverleg tussen het Nederlandse en het Kenyaanse personeel van het project.
- Decentralisatie van uitvoeringsactiviteiten naar het districtsniveau.
- Actieve participatie van de Kenyaanse staf in management van het project.
- Hoge mate van kennisoverdracht naar de Kenyaanse projectstaf en de doelgroep.
- Senior Kenyaanse stafleden dragen bij tot de projectrapportage.
- Alle stafleden participeren in het voorbereiden van evaluaties.
- Uitgangspunten van het project (de technische en financiële vereisten waaraan geïnteresseerde boeren moeten voldoen) zijn duidelijk.
- De aanpak van het project bevordert zelfvoorziening door de boeren en vorming van autonome boerengroepen.

Zwakke punten:

- Informatie over de kosteneffectiviteit van het project ontbreekt.
- De adoptiesnelheid van het geïntroduceerde systeem is tot dusverre niet bekend. In de huidige (vierde) fase wordt een impactstudie gepland.
- De externe monitoring-structuren zijn zwak. Het project heeft alle ruimte en vrijheid zich te ontwikkelen volgens de visies van het team zelf.
- Hoewel voorlichting en training de hoofdcomponent van het project vormen, maakt geen voorlichtingsdeskundige deel uit van het team. Voorlichting en trainingshandboeken ontbreken.

- De gekozen benadering voor de introductie van het 'zero-grazing' systeem bij boeren is zeer arbeidsintensief en afhankelijk van de grote hoeveelheid vervoersmiddelen waarin door Nederland wordt voorzien.
- De teamleider heeft al vier jaar geen counterpart, waardoor het project een te sterk Nederlands stempel draagt.
- Financieel beheer is uitsluitend in Nederlandse handen.

5. Kenya: Kleinschalig irrigatieproject (SSIDP – Small Scale Irrigation Development Project)

5.1. Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaten

Dit irrigatieproject bestaat sinds 1977 en wordt in eigen beheer uitgevoerd. Het project richt zich op institutionele opbouw, training van Kenyaans kader, beleidsadvisering en planning, ontwerp en uitvoering van kleinschalige irrigatieprojecten. Na een eerste periode met alleen een team op het ministerie te Nairobi werd vervolgens Nederlandse personele ondersteuning gegeven aan de provinciale irrigatiebureaus. De laatste jaren richt de Nederlandse assistentie zich vooral op Midden- en West-Kenya.

De totale Nederlandse financiële bijdrage tot nu toe is rond 30 miljoen gulden. Naast directe projectkosten (personeel, training, logistiek enz.) heeft Nederland sinds 1980 ook gelden verstrekt voor de uitvoering van kleinschalige irrigatieprojecten.

Het is een redelijk goed project in de gekozen vorm van eigen beheer, met veel flexibiliteit en een groot aanpassingsvermogen. De externe vaktechnische begeleiding van de laatste jaren zou verbeterd kunnen worden.

5.2. Lokale condities en lokaal beleid

Er is geen duidelijk Kenyaans overheidsbeleid op het gebied van geïrrigeerde landbouw. Na perioden waarin het belang van irrigatie sterk benadrukt werd, is de overheid nu voorzichtiger, mede gezien de ervaringen met enkele grootschalige irrigatieprojecten. Bemoeienis met irrigatie is verdeeld over drie ministeries en een tiental NGO's. Beleid en aanpak variëren sterk per regio, met wisselende nadruk op voedselproductie en exportgewassen. Bij het irrigatieproject ligt de nadruk op assistentie aan kleine boeren en op communale irrigatiestelsels die door de boeren zelf beheerd dienen te worden. De activiteiten op dit terrein worden op districtsniveau gecoördineerd. In veel provincies worden de activiteiten op irrigatiegebied echter beheerd op provinciaal niveau, vooral vanwege gebrek aan kader in de districten.

5.3. Kwaliteit van projectvoorbereiding

Na een projectidentificatie in 1975 werd in 1976 een projectformuleringsmissie uitgevoerd voor drie projecten, waaronder SSIDP. Na overleg tussen het DGIS, instituten en ingenieursbureaus werd uiteindelijk besloten om dit project in eigen beheer uit te voeren, met backstopping door een op het gebied van irrigatie gespecialiseerd instituut van het Ministerie van Landbouw en Visserij, dat ook nauw betrokken was bij de identificatie en formulering. Het rapport van de formuleringsmissie bevatte 'Plans of Operation', die als projectdocument dienden. Bij de formulering viel op, dat er van Kenyaanse zijde weinig of geen belangstelling voor sociaal-economische expertise bij het project bestond.

5.4. *Het deskundigenteam*

De beide achtereenvolgende teamleiders waren sterk gericht op organisatie van uitvoering. De eerste teamleider werd in 1982 programma-coördinator (ook naar andere donors toe) en werd als teamleider opgevolgd door één van de teamleden. De maximale omvang van het Nederlandse team in Nairobi betrof zeven deskundigen. Dit team is nu gereduceerd tot twee deskundigen. Op provinciaal niveau is het aantal door Nederland gesteunde kantoren gereduceerd van vier naar twee en het aantal assistent-deskundigen van zeven naar twee. Er waren geen continuïteitsproblemen bij de recrutering van teamleden.

5.5. *Projectmanagement*

Vooraf tot 1985 zijn de taken van het projectmanagement verzaamd door de aandacht die ook besteed moet worden aan drie andere Nederlandse projecten (Kisii, Kibirigwi en Lower Tana). Veel adviserende en coördinerende taken zijn voor deze projecten uitgevoerd. Binnen het SSIDP is er altijd sprake geweest van een informele organisatiestructuur: veel onafhankelijkheid (inhoudelijk en financieel) voor provinciale kantoren. Het financiële beheer verliep, mede door de aanwezigheid in het project van een Nederlandse administrateur, soepel.

De aanpak bij de rehabilitatie van bestaande en nieuwe irrigatiestelsels varieert per individuele deskundige, zelfs op een zelfde projectlocatie. Dit wijst op een beperktheid van centrale inhoudelijke coördinatie en centraal beleid.

Vooraf de laatste jaren worden veel lokale consultants en bureaus ingeschakeld voor technische en organisatorische/sociale studies. Vanuit het management wordt de laatste jaren ook veel meer nadruk gelegd op training.

De communicatiestructuren en rapportagekanalen zijn duidelijk. Er is in de loop van de tijd relatief weinig stafoverleg geweest.

5.6. *Begeleiding en advisering*

Na tevredenheid over backstopping tot ongeveer 1983, wordt deze sindsdien minder gewaardeerd door het project-team. Hoewel formeel een op irrigatie gespecialiseerd instituut de begeleiding en advisering verzorgt, is slechts één persoon (niet specifiek deskundig op irrigatiegebied) hierbij betrokken. Er treedt ook vermenging van evaluatie en backstopping op. Recentelijk worden pogingen ondernomen deze situatie te verbeteren. Het project is drie maal geëvalueerd: meestal voorafgaand aan nieuwe projectfasen. Veelal verwoordden de evaluaties de ideeën over projectverlenging die binnen het team leefden. De inschakeling van lokale consultants bij begeleiding en advisering vormt een positieve bijdrage.

5.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

Gedurende de hele looptijd van het project (nu elf jaar) heeft de nadruk meer gelegen op institutionele opbouw (op ministerie en in provincies) en op training van Kenyaans kader, dan op directe uitvoering van kleinschalige irrigatieprojecten. In totaal zijn er zo'n 1500 hectaren nieuwe irrigatiewerken aangelegd,

verspreid over een veertigtal projecten. Dit is een zeer beperkt areaal gemeten aan de totale Nederlandse financiële en personele ondersteuning. Prioriteit is gegeven aan aansluiting bij en ontwikkeling van lokaal potentieel. Veel technische taken worden nu door Kenyanen uitgevoerd. Het project heeft geen duidelijk geformuleerde ontwikkelingsoriëntatie. Deze was sterk persoonsgebonden, ook op provinciaal niveau. Nog niet uitgewerkt is de organisatie van de assistentie aan boer(inn)en na voltooiing van de irrigatiestelsels. Door de sterk toegenomen trainingsactiviteiten (vooral via cursussen) wordt gepoogd de beklivingskans te vergroten. Financieel is de Kenyaanse overheid echter niet in staat, binnen het huidige beleid, een dergelijk programma zelf te financieren: naast de personele kosten (nu al door Kenya betaald) zijn er grote logistieke en uitvoeringskosten. Onduidelijk is dus of en hoe de activiteiten bij terugtrekking van de Nederlandse steun zullen worden voortgezet.

5.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten zijn:

- De opbouw van een overheids-irrigatiedienst.
- Overgang van Nederlandse deskundigen van lijnfuncties naar adviseurschap.
- Decentralisatie in een vroeg stadium naar provincies.
- De inbouw van een eerste fase gericht op inventarisatie en vaststelling van aanwezig irrigatiepotentieel.
- Het initiëren van het programma voor financiële steun van de uitvoering.
- Organisatie van programma-coördinatie met verbeterde afstemming van assistentie van donors (personeel en financieel).
- Toenemende inschakeling van lokale consultantsbureaus.
- Een sterke toename van trainingsactiviteiten.
- Een toename van evaluatief onderzoek (effecten).
- De bijdrage tot ontwikkeling van een Kenyaans irrigatiebeleid.

Zwakke punten zijn:

- Het belang van sociaal-economische expertise wordt verwaarloosd. Er is nu, bij afbouw van Nederlandse assistentie, geen sectie met sociaal-economische deskundigheid.
- De monodisciplinaire benadering en, daarmee verbonden, geen goed intern en extern evaluatiesysteem.
- Het eenzijdige technische karakter van veel voorstudies.
- Er is weinig concrete planning van de uitvoering van het irrigatiestelsel.
- De nadruk op training ontbrak in de beginfase van het project.
- Men heeft pas recentelijk een instantie (NGO) ingeschakeld voor toekomstig vooronderzoek: Institute of Cultural Affairs.
- De Nederlandse inhoudelijke begeleiding schiet te kort.
- Er is weinig ontwikkeling in de strategie van afbouwen van de Nederlandse assistentie (DGIS, ambassade, project).

6. Kenya: Pootaardappelenproject, ADC

6.1. *Korte omschrijving en algemeen oordeel over het project*

In Kenya wordt jaarlijks op 75.000 hectare aardappelen verbouwd, door 500.000 kleine en middelgrote boeren. De totale jaarlijkse productie is 750.000 ton. Dit maakt de aardappel, na mais, tot het tweede lokaal geproduceerde volksvoedsel. Het project heeft daarmee een nationale relevantie. Aangezien twee ton pootgoed per hectare nodig is, heeft men behoefte aan ongeveer 150.000 ton pootaardappelen per jaar. Veel boeren gebruiken echter steeds aardappelen van eigen productie als pootgoed, waardoor virusziekten optreden. Dit is een van de oorzaken van de lage opbrengsten. Het project is opgezet om verandering in deze situatie te brengen door de reproductie van elite-zaad. De productie van pootgoed vindt plaats op de bedrijven van het semi-overheidsbedrijf ADC (Agricultural Development Corporation), en op velden van contractboeren. Er wordt gestreefd naar een productie van 1500 ton per jaar. Dat is 1% van de nationale pootgoed-behoefte. Verder beoogt het project gekoelde opslag en verbetering van het distributiesysteem van pootaardappelen.

Het project wordt in eigen beheer uitgevoerd en heeft van 1980 af intensieve assistentie van de Nederlandse overheid en van het Nederlandse bedrijfsleven gekregen. Deze assistentie is voornamelijk vaktechnisch van aard. Zowel de bedrijfseconomische als de marketing-aspecten van het project werden onderzocht. Hierdoor moesten veel door het project geproduceerde aardappelen als consumptie-aardappelen worden verkocht en werden grote verliezen geleden.

Het project bevindt zich wat de Nederlandse assistentie betreft, in een eindstadium. Er zijn, ook bij de Kenyanen, twijfels over het realiteitsgehalte van de projectdoelstellingen, met name op het gebied van voorlichting en marketing. De teamleider vertrekt in juni 1988. Een twintigtal Kenyaanse medewerkers van ADC werd in Nederland getraind.

6.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Het belang dat door de Kenyaanse overheid wordt gehecht aan een hogere productie van aardappelpootgoed is groot. Hogere producties per hectare kunnen leiden tot een betere bevoorrading van de stedelijke markten, en wellicht tot prijsverlaging voor de consument. De overheid tracht de positie van kleine boeren te verbeteren en aardappelen worden vaak op kleine bedrijven verbouwd. Bovendien is de nationale in- en verkoop van aardappelen een inkomensbron voor grote en kleine handelaren.

De productie van poot- en zaaigoed is in Kenya overigens maar zeer ten dele een overheidsaangelegenheid. Lokale groepen aardappeltelers hebben het nut van het gebruik van (duurder) pootgoed begrepen en reproduceren het produkt binnen eigen particuliere organisaties tot goed bruikbare eerste en tweede nabouw. Dit systeem functioneert goed, met beperkte steun van buiten.

ADC valt niet onder het Ministerie van Landbouw maar onder het 'Office of the President'. Behalve met pootaardappelproductie houdt ADC zich ook bezig met de produktie van ander zaaizaad (mais, tarwe, gerst), met het beheer van staatsbedrijven en coöperaties op landbouwgebied en met landhervorming.

6.3. *De kwaliteit van de projectvoorbereiding*

Het verzoek om technische en financiële assistentie bij de produktie van aardappelpootgoed kwam in februari 1979 van het 'Office of the Vice President', waaronder ADC ressorteert. Een Nederlandse aardappeldeskundige werkte in die tijd bij het 'Kenya Seed Unit Project' en men wilde graag dat hij het aardappelproject zou opstarten. Een Nederlandse ambtenaar van het Ministerie van Landbouw en een ambtenaar van een semi-overheidsorgaan voor bewaring van landbouwprodukten (beiden aardappeltechnici) bezochten Kenya in 1979 in het kader van project-voorbereiding. Een formele beoordeling waarin ook de sociaal-economische aspecten van het project worden bekeken, vond niet plaats. Vanaf het begin werd het project als eigen-beheerproject opgezet; er is geen overweging van alternatieven. Er is wel een projectplan, maar geen formele overeenkomst met Kenya. De genoemde aardappel-deskundige met Kenya-ervaring werd de eerste teamleider. Het project werd officieel begeleid door een op ontwikkelings-samenwerking gericht instituut in Wageningen.

6.4. *Het deskundigenteam*

De eerste teamleider was een aardappeldeskundige, die blijk gaf ook oog te hebben voor niet-technische aspecten van het project. Zijn recrutering verliep gemakkelijk, omdat hij reeds in Kenya woonde en vanaf het begin voor het project 'bestemd' was. Het was kennelijk moeilijk een econoom/marketingdeskundige te vinden. Deze kwam pas twee en een half jaar na het begin van het project in Kenya aan. Hij heeft veel gebruik gemaakt van praktijkstudies van Nederlandse economie- en landbouwstudenten.

De huidige teamleider heeft veel tropenervaring, ook in Kenya. De landbouw-technische component van het project en de vorming van de counterparts is door hem verzorgd. De grote problemen van de pootaardappelproductie in Kenya op het gebied van marketing, voorlichting en bedrijfsvoering op niveau van de boeren zijn echter niet tijdig en krachtig gesignaleerd.

Het project heeft voor de aardappelbewaringstechnologie en de constructie van een koelhuis veelvuldig gebruik gemaakt van adviseurs van semi-overheidsinstellingen en het bedrijfsleven. Hierbij werd oorspronkelijk uitgegaan van natuurlijke luchtkoeling; later bleek dat een veel duurdere kunstmatige koeling nodig was.

De Kenyaanse staf is technisch goed getraind, wel is er vrij veel personeelsverloop.

6.5. *Projectmanagement*

Het project kreeg pas een formele organisatiestructuur met de komst van de tweede teamleider in 1984. Deze trad op verzoek van ADC meer op als uitvoerder dan als adviseur en realiseerde een efficiënte technische productie.

Projectmiddelen werden via de ambassade betrokken. Dit leverde geen moeilijkheden op. Een administrateur van de ambassade controleert de financiën.

De rapportage van het project is onregelmatig. Dit lokt geen reacties uit. De aandacht voor management-accounting en andere vormen van interne monitoring is gering. Het project ontvangt backstopping op aanvraag via de begeleidende (aardappel)instituten. Er is regelmatig contact met het Internationale Aardappel Onderzoeks Centrum (CIP) dat in Nairobi een kantoor heeft.

6.6. *Begeleiding en advisering*

Het project is tweemaal door het DGIS geëvalueerd, in 1980 en in 1986. De evaluatie van 1980 viel in de beginperiode en was technisch bijsturend, niet evaluerend. De missie wees het Kenyaanse verzoek om de bouw van een koelhuis van 1000 tot 2000 ton te financieren in eerste instantie af. Na positieve adviezen van de begeleidingsgroep ging de bouw (van een goedkopere uitvoering) echter toch door. Later blijken de investering en de operationele kosten aanzienlijk hoger dan geraamd. Ook de missie van 1986 was technisch georiënteerd en besteedde weinig aandacht aan de toen algemene problematiek van kostprijs en distributie van het pootgoed.

6.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en aansluiting bij lokaal potentieel*

Het project kan gekenschetst worden als een op productie gerichte activiteit, met een westers-technologische moeilijkheidsgraad. De trefwoorden: blauwdruk, grootschalig, kapitaalintensief, westerse (import)technologie, taakgericht en zelfuitvoerend zijn toepasselijk. Dit is alleszins acceptabel als de doelstelling – het afleveren van een door de consument gewenste pootaardappel, met een goede prijszetting en een goed distributiesysteem – wordt bereikt. De consument van de pootaardappelen (de boer) is door middel van demonstratiedagen wel bereikt, maar toonde zich, gezien de geringe afname van het produkt, toch onvoldoende geïnteresseerd. Men heeft aangenomen dat wat ADC uitvond en produceerde, wel een markt zou vinden, en pas kort geleden is men begonnen met een verkoopcampagne. Een goede analyse van de markt is echter nog niet voorhanden. Ook de techniek en de economie van het 'alternatieve' reproductiesysteem is niet onderzocht. Er was evenmin aandacht voor de problemen van de kleine aardappelboer in Kenya. De beklivingskans van het project wordt op dit moment voor een kleine groep boeren hoog geacht. Zij hebben (toegang tot) de produktiemiddelen die de prijs van het pootgoed economisch acceptabel maakt. Voor de meerderheid van de aardappelboeren in Kenya wordt de adoptiekans echter niet hoog geacht. Zolang op het niveau van hun bedrijfsvoering geen oplossing is gevonden voor het probleem van de marketing en de prijs van de

pootaardappelen, is de kans op massale adoptie van nabouw-pootaardappelen gering.

6.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten zijn:

- Het project heeft de technische infrastructuur (landbouwmachines, koelhuisen, transportmiddelen, irrigatie-apparatuur) gecreëerd die nodig is voor het op grote schaal produceren van pootaardappelen.
- Tientallen Kenyanen zijn in Kenya en Nederland getraind in de pootaardappelproductie. Een gedeelte van de training komt ten goede aan andere sectoren van ADC.
- Het project is niet overvoerd met Nederlandse deskundigen. Men heeft getracht zoveel mogelijk gebruik te maken van Kenyaans personeel.
- Een aantal contractboeren en producenten van consumptie-aardappelen hebben door het project hun bedrijf verbeterd en hun inkomen verhoogd.

Zwakke punten zijn:

- Een diepgaande beoordeling, voordat met de projectuitvoering werd begonnen of tijdens de eerste jaren van het project, werd niet uitgevoerd.
- De Nederlandse partners, inclusief de begeleidingscommissie, zijn te veel gericht op de techniek van pootaardappelproductie, en verwaarlozen de project-economische, bedrijfseconomische (zowel voor ADC als voor de doelgroepen), voorlichtings- en marketing-aspecten.
- Er is te weinig aandacht voor de opvattingen van verschillende groepen kleine boeren over de economie en de risico's van aardappelteelt, waardoor kostbare pootaardappelen als consumptie-aardappelen verkocht moeten worden.
- De planning en uitvoering van de bouw van het koelhuis verliep met zeer veel problemen.
- De evaluatiemissies stonden onvoldoende stil bij de marketing-problemen.

7. Burkina Faso: Project voor dorpsbossen en herstel van vegetatie

7.1. *Korte omschrijving en algemeen oordeel over het project en het projectresultaat*
Hoofddoelstelling van het project is het bevorderen van de bescherming van bestaand bos en het stimuleren van beplantingen voor de productie van vruchten en hout. Het betreft een ontwikkelingsactiviteit die, onder de eigen-beheerformule, pionierend is begonnen. Daarna is het in zekere mate geïnstitutionaliseerd binnen het Ministerie van Ecologie en Toerisme. Er zijn veel al dan niet tastbare resultaten bereikt. Het project zoekt nog naar de formulering van een voor de doelgroep aanvaardbare benadering en de daarbij behorende voorlichtingsvorm.

Gedurende de eerste (oriënterende) fase (1979–1981) verliep het project, met een éénpersoonsbezetting, goed. In de tweede fase (1982–1985) vond een sterke uitbreiding plaats van het Nederlandse personeel en van Burkinabé personeel (veelal met door Nederland betaald salaris). In deze periode werden op het gebied van dorpsaanplantingen en houtovens zeer goede resultaten bereikt. Er traden echter enige problemen op bij de recrutering van personeel en de monitoring. In de derde fase (1986–1988) werd het project door een Nederlandse particuliere ontwikkelingsorganisatie beheerd. Door bemensingsproblemen aan Nederlandse kant en interne problemen bij de counterpart-organisatie maakte het project ten tijde van de veldmissie een moeilijke periode door.

De totale allocatie van Nederlandse gelden voor de periode 1979–1988 bedraagt 15 miljoen gulden (technische hulp); 750.000 gulden wordt in het kader van het project als financiële hulp aan Burkina Faso ter beschikking gesteld. Hiermee draagt Nederland meer dan 95% van de projectkosten. Projectresultaten liggen op het gebied van:

- de bescherming en het beheer van drie staatsbossen;
- de aanleg van bosaanplanten rondom drie steden;
- de aanleg van proefveldjes voor het herstel van geërodeerde gronden;
- de introductie van verbeterde houtovens;
- de versterking van de infrastructuur van de provinciale bosbouwdiensten van de provincies Centre Nord en Volta Noire en
- training en voorlichting.

7.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

De slechte klimatologische omstandigheden in de laatste vijftien jaar, de snelle bevolkingsgroei en het ontbreken van een adequate aanpassing van de landbouwbedrijfssystemen, hebben in Burkina Faso geleid tot een ernstige verarming van de vegetatie en tot ontbossing op grote schaal. Men beseftte reeds in de jaren zeventig dat industriële, door de overheid uitgevoerde herbebossing het probleem niet kon oplossen en men zocht naar methoden om de bevolking bij herbebossing op dorpsniveau te betrekken.

De organisatie waarmee het projectteam samenwerkt, is de Bosdienst van het Ministerie van Ecologie en Toerisme. De dienst is voortgekomen uit de eertijds

bestaande koloniale bosdienst, die indertijd door middel van gedwongen arbeid bos aanlegde en de naleving van bosbeschermende maatregelen met gebruik van boetes en straffen controleerde. Zelfs nu de dienst een trainings- en voorlichtingstaak heeft, ziet de bevolking de aanleg van dorpsbossen toch vaak als een staats-zaak. De Bosdienst is sinds het begin van het project zeer sterk gegroeid. Het project alleen al heeft bijna tweehonderd mensen in dienst. De Bosdienst is sterk afhankelijk van buitenlandse hulp, onder meer van Zwitserland, Zweden, Nederland en de Wereldbank.

Binnen de Bosdienst zijn de beleidslijnen niet duidelijk geformuleerd. Er zijn geen heldere afspraken over de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van provinciale directies en projecten. Dit bemoeilijkt een goede projectvoortgang.

7.3. Kwaliteit van de projectvoorbereiding

Het project ontstond na deelname van een Nederlandse bosbouwdeskundige (van een overheidsinstituut op bosbouwgebied) aan een conferentie van het Comité Permanent Inter-Etats de la Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) in 1978. In samenwerking met de Zwitserse bilaterale hulp werd door genoemde deskundige in december 1978 een bevolkings-bossenproject voor de produktie van brand- en werkhout geformuleerd, uit te voeren in vijf provincies.

Burkina Faso had aanvankelijk bezwaren tegen de geringe werkervaring van de voorgestelde junior-deskundige als teamleider, maar ging medio 1979 accoord. Het project ging in november 1979 van start.

Voor de projectuitvoering werd vanwege de 'programmatische' aard van het project en de toen heersende opvattingen de eigen-beheerformule gekozen. De formuleringactiviteiten werden na aankomst van de eerste teamleider afgerond en mondden uit in een Nederlands-Burkinabé uitbreidingsvoorstel in juli 1980. De totale projectbegroting voor de eerste fase werd met 1,4 miljoen gulden verhoogd, omdat ook peri-urbane beplantingen, de introductie van houtovens en vooral infrastructurele ondersteuning (f 590.000,-) aan de projectactiviteiten werden toegevoegd. De projectvoorbereiding in de eerste twee fasen was gedegen.

Tijdens de voorbereiding van de derde fase vond veel discussie plaats over al dan niet uitbesteden en de keuze van de uitvoerende partij. Nadat in principe besloten was tot uitbesteding, werd de opdracht onderhands gegund aan een Nederlandse particuliere ontwikkelingsorganisatie. Burkina Faso had aanvankelijk bedenkingen tegen uitbesteding aan de betreffende organisatie, maar ging uiteindelijk wel accoord. Burkina Faso had liever rechtstreeks met de ambassade contact over het project willen hebben en had aanvankelijk ook moeite met het feit dat het om een niet-gouvernementele organisatie ging.

7.4. Het deskundigenteam

Terwijl oorspronkelijk slechts één deskundige zou worden geleverd, werden na de uitbreiding van de overeenkomst in augustus 1980 nog twee bosbouwdeskundigen aangetrokken. De recrutering nam veel tijd. In de tweede fase werd het aantal

deskundigen nogmaals met twee uitgebreid. Ook hier kostte de recruitering veel tijd. De werkervaring van de aangetrokken deskundigen is niet groot. Na de beslissing tot uitbesteding (oktober 1986) wordt de Nederlandse staf fors uitgebreid. Per 1 januari 1988 werkten er 15 ontwikkelingswerkers en een DGIS-deskundige in het project. Van de betreffende ontwikkelingswerkers was een derde bosbouwer; men vond er ook geografen, veetelers en HEAO-ers. Specifieke vakkennis en ervaring zijn in het team slechts beperkt aanwezig. De teamleden werken op individuele grondslag en vormen als zodanig een hechte eenheid, die vanuit vooraf vastgelegde concepten opereert.

7.5. *Het projectmanagement*

De directie Onderzoek en Planning van de Bosdienst heeft een coördinatie-eenheid voor projecten met externe financiering. De directiechef van de DEP is ook verantwoordelijk voor het project, maar heeft als projectdirecteur weinig tijd voor de dagelijkse leiding. Omdat in de coördinatie-eenheid geen buitenlanders kunnen zitten, hangt het project in feite organisatorisch in de lucht. De teamleider heeft voor zijn beleidsondersteunende rol geen klankbord.

In de vijf provincies die door Nederland worden gesteund, treden regionale technische adviseurs op als adviseurs van de provinciale bosbouwdirecteuren. Andere teamleden werken als technisch assistent op de departementale bosbouwposten. Ieder van hen werkt met Burkinabé bosbouwers en voorlichters in ongeveer dertig dorpen. De relatie tussen de nationale directie en de teamleider enerzijds en de provinciale diensten anderzijds is niet hecht. De teamleider stelt zich bewust terughoudend op als technisch adviseur en coördinator.

De voortgangsrapportage van de bosbouwagenten op departementaal niveau geschiedt niet regelmatig en geeft meestal geen aanleiding tot commentaar van de project-betrokken partijen.

Het project kent sinds 1 januari 1987 een Nederlandse projectadministrateur. Voordien werd de administratie door de ambassade gedaan. Provinciale directeuren mogen cheques tot plusminus f300,- zelf tekenen. Voor hogere bedragen moet de Nederlandse technische adviseur ook tekenen. De boekhouding en de begrotingsbewaking zijn nog niet doorzichtig en management-accounting wordt niet beoefend.

De uitvoerende ontwikkelingsorganisatie heeft een overeenkomst voor backstopping met drie Nederlandse instituten op bosbouw- en energiegebied. Dit backstopping-systeem functioneerde ten tijde van de missie echter nog niet.

In het project is een systeem van interne monitoring opgezet. Jaarlijks wordt per provincie een bijeenkomst gehouden, waarin projectresultaten en -problemen worden besproken.

Evaluatie door de projectuitvoerder zelf heeft nog niet plaatsgevonden. Er hebben sinds de aanvang van het project twee projectevaluaties door het DGIS plaats gehad, in samenwerking met Zwitserland en het Ministerie van Ecologie en Toerisme. Een derde evaluatie is voorzien in 1988.

7.6. *Begeleiding en advisering*

In de eerste twee fasen verliep de ondersteuning vanuit het DGIS-apparaat zonder veel problemen. Er waren de gebruikelijke problemen bij het vinden van geschikte deskundigen, zowel voor de projectstaf als voor korte missies. Het project had een goede naam; de materie was ingewikkeld; de backstopping was in handen van een vertrouwensconsultant. Intensieve monitoring door het DGIS werd niet nodig geacht. De evaluatiemissie van juli 1985 produceerde een zeer gedegen rapport.

Vanaf 1986 vond een zeer snelle uitbreiding plaats van de personele en financiële bijdrage van Nederland, waarvoor de ontvangststructuren nog niet rijp leken. Hoewel er bij de veldraad van de ontwikkelingsorganisatie twijfels bestonden over de vraag of het zo'n project wel kon uitvoeren en er ter plaatse (counterparts en ambassade) werd gepleit voor voortgang in eigen beheer, werd gekozen voor uitbesteding aan de betreffende organisatie.

7.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

De ontwikkelingsoriëntatie in het project is mensgericht, probleemoplossend, gebruikmakend van lokale middelen en waar mogelijk participatief. Het is dorps-specifiek en arbeidsintensief. Op directieniveau treedt de teamleider bescheiden en non-directief op. In het veld worden, in goede samenwerking met lokale bos-ambtenaren, door de ontwikkelingswerkers veel zaken zelf opgelost.

Zoals gezegd, is de institutionele ophanging van het project op nationaal niveau problematisch. De rol van de ontwikkelingswerkers op veldniveau is informeel en hangt erg af van de persoonlijke relaties. Hoewel de introductie van dorpsbossen en houtoventjes plaatselijk zeer geslaagd is, zoekt men toch naar die activiteiten, die een bredere en actieve participatie teweeg zullen brengen. Dit vergt nadere analyse van de problemen van de dorpingen. Elk dorp heeft andere sociale en ecologische problemen. Het project besteedt aandacht aan de specifieke problematiek van vrouwen. Men tracht het gebruik van te importeren middelen, zoals hekwerken, voor de dorpsbossen zo veel mogelijk te vermijden.

Bij de financiële en de organisatorische overdraagbaarheid van het project moet echter een vraagteken gezet worden. De financiële inbreng van Nederland is zo groot dat bij beëindiging van het project zeer veel ontslagen zullen vallen en transportmiddelen zullen gaan ontbreken. De kennisoverdracht aan de boer(inn)en zelf is nog niet zo, dat de dienstverlenende tussenschakel gemist kan worden. Hier is de beklivingskans van het project nog gering.

7.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten zijn:

- De voorzichtige start, het langzaam opbouwen van inzicht in de materie en het creëren van goede relaties met de kwalitatief en kwantitatief nog zwakke bosdienst van het ministerie.
- De poging om door middel van beter bosbeheer bij te dragen aan oplossingen in de ingewikkelde problematiek van de degradatie van het milieu in de Sahel;

het bewustmaken van de doelgroepen van deze problematiek en het zoeken naar en voorlichting geven over praktische oplossingen.

- De materiële en institutionele versterking van de provinciale bosdiensten, met Burkinaabé en Nederlands personeel en de training van dit personeel in technieken van (dorps)bosbeheer, de constructie en het gebruik van houtovens en landbouw/bosbouwtechnieken (agroforestry).
- De resultaten van het project. Het evaluatierapport 1985 vermeldt: 2569 hectare herbebost tussen 1977 en 1984; de oprichting van 184 dorpskweekbedden; bewustmakingsacties in 1406 dorpen; meer dan 15.000 houtoventjes geïntroduceerd; de constructie van tientallen gebouwen in de twee gekozen provincies; 207 hectaren ringbossen om de steden aangelegd; het realiseren van veel trainingsbijeenkomsten en productie van voorlichtingsmateriaal.

Zwakke punten:

- De snelle uitbreiding van het project in een periode, waarin men nog niet geheel zeker was van de haalbaarheid van de doelstellingen en de daarbij behorende werkmethodes en waarin de bosdienst organisatorisch gezien nog niet in staat was die groei op te vangen.
- Weinig aandacht voor multidisciplinaire bestudering van de bosbouwproblematiek in de Sahel (samen met de vele andere instituties die op dit terrein werken), waardoor meer adequate oplossingen niet onderkend werden.
- De uitbesteding aan de huidige projectuitvoerders is vooral gestoeld op meer algemene beleidsmatige overwegingen en in mindere mate op projectspecifieke aspecten.
- De communicatie tussen de bosdienst en de Nederlandse teamleiding is niet optimaal.
- Het project hangt, organisatorisch gezien, enigszins in de lucht.
- De communicatie binnen het Nederlandse team is niet optimaal, vanwege het gedecentraliseerde karakter van de veldactiviteiten, terwijl de teamleiding zich vooral met planning en beleidsadvies bezig houdt. Er is geen consensus over de te volgen beleidslijn.
- De externe monitoring van het project was eenzijdig vaktechnisch van aard.

8. Kenya: Rurale watervoorziening, CARE

8.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over het project*

Dit project voor rurale drinkwatervoorziening is een onderdeel van een langetermijnprogramma, uitgevoerd door een grote, niet-commerciële, internationale particuliere hulporganisatie van Amerikaanse origine. Het beoogt via een toegankelijk watersysteem de beschikbaarheid van water in de dorpen te vergroten en voor vrouwen een tijdswinst bij het water halen te bewerkstelligen. Het accent ligt op de constructie van goedkope watersystemen, zoals dakwaterleidingen, waterputten, diepboringen enz., maar er is ook veel aandacht voor bevolkingsparticipatie bij de aanleg en het onderhoud van de systemen alsook voor training in het gebruik en het onderhoud ervan. Het project wordt voor 32% door Nederland gefinancierd (US \$ 150.000 per jaar), gedurende de periode 1984–1987; 58% komt voor rekening van Noorwegen en de resterende fondsen zijn afkomstig van de doelgroepen en van de uitvoerende organisatie zelf. De bijdrage van Nederland beperkt zich tot financiële ondersteuning; de fondsen worden door het DGIS naar het hoofdkwartier van de uitvoerende organisatie in New York overgemaakt.

De algemene indruk van het project is positief, de doelstellingen zijn duidelijk, realistisch en gewenst door de doelgroepen. De in de documenten genoemde doelstellingen zijn in de afgelopen jaren ook gerealiseerd. De kosten per capita zijn betrekkelijk laag.

8.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

De activiteiten van de uitvoerende organisatie sluiten aan op het streven van de Kenyaanse regering om in het jaar 2000 een goede watervoorziening voor alle burgers te hebben. De organisatie werkt sinds 1968 in Kenya, oorspronkelijk in nauwe samenwerking met de overheid, maar vanaf 1982 op een meer onafhankelijke basis, meer gericht op het van de grond krijgen van activiteiten die berusten op de wensen en de capaciteiten van doelgroepen. Aanvankelijk werden in alle districten van het land activiteiten ontplooid, maar sinds 1985 volgt men een beleid van decentralisatie en concentratie van activiteiten. Thans werkt men nog in tien districten, die vanuit twee regionale kantoren worden bestuurd.

De uitvoerende organisatie ontplooit ook activiteiten op het gebied van inkomensgenererende activiteiten voor vrouwen, basisonderwijs en lager polytechnisch onderwijs en op het gebied van land- en bosbouw. Men tracht de activiteiten op dorpsniveau te integreren.

Voor watervoorzieningen reageert de organisatie op aanvragen van dorpsgemeenschappen, van het Ministerie van Watervoorziening, van het Ministerie van Cultuur en Sociale Diensten of van het Districts Ontwikkelingscomité. Het werk wordt pas gestart als men de garantie heeft dat 30 à 40% van de kosten (inclusief arbeid) door de bevolking zelf wordt gedragen, als er een watercomité is en als er goede ontwerpen zijn gemaakt door het Ministerie van Water of door de hulporganisatie zelf.

Planning van de waterprojecten gaat altijd in overleg met de Districts Ontwikkelingscomité's, die ook bij de uitvoering betrokken zijn. Het project is echter in financieel opzicht onafhankelijk van de Kenyaanse overheid.

8.3. *De kwaliteit van de projectvoorbereiding*

In oktober 1983 werd bij het DGIS een verzoek van de project-uitvoerende organisatie ingediend voor medefinanciering van het watervoorzieningsproject in de periode 1982-1985. De beoordeling van dit verzoek verliep op basis van het projectvoorstel zelf, van eerdere veldrapporten en door middel van informatie over de uitvoerder die door de Nederlandse ambassade verzameld was. Er werd geen aparte beoordelingsmissie uitgestuurd.

8.4. *Het deskundigenteam*

De uitvoerende organisatie beschikt over een vaste buitenlandse staf. Een vijftal buitenlanders werkt op sleutelposities in de organisatie in Kenya. Daarnaast is er een team van buitenlandse 'sectordeskundigen' dat in Nairobi is gestationeerd, maar werkt voor heel Oost-Afrika. In geval van nood kan het kantoor in New York snel voor (tijdelijke) vervanging van buitenlanders zorgen.

Bij de Kenyaanse afdeling van de hulporganisatie werken 130 Kenyanen, waaronder verschillende vrouwen, ook op de hogere posten. Een klein gedeelte van het personeel (technici) werkt volledig voor het watervoorzieningsproject; de meesten combineren verschillende activiteiten van de organisatie op dorpsniveau. Het Kenyaanse personeel heeft dikwijls eerdere werkervaring bij Kenyaanse vakministeries verkregen. Recrutering gaat gemakkelijk, omdat de salarissen en de arbeidsvoorwaarden bij de hulporganisatie gunstig zijn.

Alleen voor de hogere technische functies is het niet gemakkelijk goede deskundigen te vinden.

Kenyaans personeel krijgt bij aanstelling een proeftijd van zes maanden. Functioneringsbeoordeling maakt deel uit van het personeelsbeleid. De training van het personeel is nog niet zoals het zou kunnen zijn; met name op het terrein van doelgroepsegmentatie, 'community development' en 'social marketing' moeten nog goede cursussen ontwikkeld worden.

De uitvoerende organisatie lijkt over vaktechnisch goed en geïnspireerd personeel te beschikken. De werkdoctrine is democratisch en participatief.

8.5. *Projectmanagement*

De veldteams, bestaande uit technische medewerkers en voorlichtingsdeskundigen, opereren betrekkelijk onafhankelijk op één van de 144 projectlokaties in de tien districten. Op districtsniveau is de leiding in handen van een districtsteamleider, die weer onder gezag van een regionaal programmacoördinator werkzaam is. De rapportelijnen sporen met deze organisatiestructuur. Er wordt door middel van maandelijkse en jaarlijkse vergaderingen gewerkt aan horizontale en verticale communicatie in de organisatie. De organisatie zorgt zelf voor de

nodige technische backstopping en het personeel organiseert regelmatig interne evaluaties, die in samenwerking met de doelgroepen worden uitgevoerd.

De financiën van het project worden op de regionale kantoren door professionele medewerkers beheerd. Het is de bedoeling om deze activiteiten ook naar districtsniveau te brengen, zodra de medewerkers hiervoor voldoende getraind zijn.

8.6. *Externe begeleiding en evaluaties*

De Nederlandse ambassade volgt het project via de voortgangsrapportages van de projectleiding. Indien daartoe aanleiding is, geeft de ambassade commentaar. Het DGIS zal een deelnemer sturen voor de gemengde evaluatiemissie die eind 1988 moet plaatsvinden.

8.7. *De ontwikkelingsoriëntatie en de mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

Het project werkt vanuit een doelgroepgerichte ontwikkelingsoriëntatie. Actieve participatie in de voorbereiding en de uitvoering van activiteiten is een vereiste. Men voert de waterprojecten zoveel mogelijk uit met lokale materialen en men gebruikt lokale arbeidskrachten. Er wordt gewerkt met flexibele methoden, die zowel voor de doelgroepen als voor het medewerkende overheidspersoneel acceptabel zijn. Er is geen 'programmatische' aanpak, aangezien er slechts keus is uit een beperkt aantal activiteiten (bijvoorbeeld wel een school of watervoorziening, maar geen kliniekje).

8.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten:

- De organisatie is goed in staat om de doelgroepen bij haar werk te betrekken. Omdat er niet met een activiteit gestart wordt als actieve participatie niet verzekerd is, worden geen door de doelgroep ongewilde activiteiten uitgevoerd. Ook al omdat de lopende kosten door de doelgroepen moeten worden gedragen, is de beklivingskans van het watervoorzieningsproject groot. Bij uitvoering van zulk een project door overheidsorganisaties beschouwen doelgroepen het aangelegde watersysteem meestal als eigendom van die overheid en verwacht men van de overheid ook dat die het systeem zal onderhouden.
- Het algemene programma van de organisatie is op dorpsniveau geïntegreerd. De veldwerkers wonen in de dorpen.
- De organisatie voert een professioneel management, dat op meetbare resultaten gericht is. Waar nodig worden interne evaluaties uitgevoerd.
- De organisatie is in staat personeel en materialen te leveren op het moment dat het nodig is.
- De organisatie onderhoudt goede contacten met de overheid en voert overleg over alle activiteiten, zodat geen door de regering ongewenste ontwikkelingen optreden.

Zwakke punten zijn:

- Het personeel heeft nog onvoldoende scholing en ervaring in terughoudende begeleiding van doelgroepen.
- Ondanks het feit dat de organisatie positieverbetering van vrouwen hoog in haar vaandel heeft geschreven, zijn de vrouwen vaak ondervertegenwoordigd in de dorpswatercomité's.
- De organisatie heeft weinig samenwerkingsverbanden met andere NGO's, zodat opgedane ervaringen onvoldoende uitgewisseld worden.
- Het Kenyaanse personeel wordt beter betaald dan personeel in vergelijkbare functies in overheidsdienst, waardoor scheve verhoudingen kunnen ontstaan.

9. Kenya: TBC-Manyatta project

9.1. *Korte omschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Het project is gestart in 1987 en zal voorlopig vijf jaar duren. Het maakt deel uit van een bestrijdingsprogramma van tuberculose bij nomadische bevolkingsgroepen, door middel van korte chemo-therapeutische behandelingen onder permanent toezicht van medisch personeel. Het programma krijgt assistentie van een Nederlands niet-gouvernementele medische hulporganisatie. Het project omvat de bouw van onderkomens voor patiënten in de nabijheid van in perifere streken gelegen klinieken, het leveren van medisch-technische voorzieningen en de financiering van TBC-bestrijdingscursussen. Dertien van deze curatieve dorpen (manyatta's) zullen worden gebouwd in negen (nomaden-)districten van Kenya. De uitvoering van het bouwproject is vanaf het begin aan een Nederlandse ontwikkelingsorganisatie voor vrijwilligerswerk uitbesteed. De totale projectkosten zullen voor 60% door Kenya en voor 40% door Nederland worden gefinancierd. In deze percentages zijn geen kosten van Nederlands personeel opgenomen.

Aangezien het project nog maar kort geleden is begonnen, zijn er nog weinig concrete resultaten aan te wijzen. Er is een achterstand van enkele maanden op het werkschema.

9.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Het aantal TBC-patiënten in Kenya wordt geschat op 50.000. Het aantal jaarlijks nieuw geregistreerde gevallen is 50 per 100.000 inwoners. In de nomadische gebieden, waar 1,7 miljoen mensen wonen, is deze verhouding tweemaal zo hoog. Met de tot voor kort gebruikte langdurige medische behandeling is de kans op genezing maar 30%, omdat patiënten in de ambulante fase vaak voortijdig met de chemische behandeling stoppen. Uit experimentele projecten bleek echter dat met een intensieve maar korter durende chemotherapie – vier maanden – een genezingskans van 80% haalbaar is.

In het kader van een TBC- en lepra-bestrijdingsprogramma van het Ministerie van Gezondheid in Kenya, waaraan door een particuliere Nederlandse medische hulporganisatie steun wordt verleend, is op initiatief van een Nederlandse medisch adviseur het project voor de bouw van de dertien manyatta's ontstaan. Het idee vindt steun op nationaal niveau, maar minder op districtsniveau, waar de medische staf de neiging heeft dit soort projecten als onbetaald extra werk te zien.

9.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

Na het genoemde initiatief van de Nederlandse tropenarts in Nairobi stelde het DGIS een identificatiememo op, waarin de uitvoerende Nederlandse instanties werden genoemd. De genoemde arts formuleerde het project. Bij de administratieve afhandeling trad vertraging op.

Aanvankelijk bestond ook onduidelijkheid over de aan de 'bouwwrijwilliger' op te dragen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ten dele bestaat deze

onduidelijkheid nog steeds. De verantwoordelijkheden waren zwaarder dan de vrijwilligersorganisatie zich had voorgesteld, maar men legde zich bij de functie van projectleider van de bouwactiviteiten neer. Er werd geen specifieke beoordeling van het programma en het daarin passende project uitgevoerd.

Aangezien het Kenyaanse Ministerie van Financiën de projectovereenkomst niet mede-ondertekend heeft, is de financiële bijdrage van Kenya niet verzekerd, waardoor deze zaak jaarlijks via het Ministerie van Gezondheid aan de orde moet worden gesteld.

9.4. *Het deskundigenteam*

Het projectteam voor het bouwprogramma bestaat slechts uit één persoon, uitgezonden door de vrijwilligersorganisatie. De recrutering verliep zonder veel problemen. Zij heeft ervaring in Afrika en spreekt Swahili.

9.5. *Projectmanagement*

De bouwcoördinatrice verhuist elke zes maanden naar het district waar de nieuwe manyatta moet worden gebouwd. Ze trekt per lokatie onderaannemers aan voor de constructie van de manyatta's. Ze neemt ook één of twee tijdelijke lokale werkopzichters, een administrateur en wakers over de bouwprojecten aan. Ze rapporteert driemaandelijks in het Engels aan de stuurgroep van het TBC-bestrijdingsprogramma, waarvan zij ook het secretariaat voert. Ze krijgt enige logistische backstopping van de veldleider van de vrijwilligersorganisatie. Inhoudelijke backstopping wordt door haar niet nodig geacht. De bouwkundige problematiek van het project is eenvoudig genoeg om het alleen te kunnen dragen. De bouwcoördinatrice heeft geen Kenyaanse counterpart, omdat de bouwactiviteit wordt gezien als een eenmalige activiteit. De bouwkundige component moet goed worden ingepast in het gehele TBC-bestrijdingsprogramma dat wordt geassisteerd door adviseurs van de Nederlandse niet-gouvernementele medische hulporganisatie. Er bestaan tussen de diverse partijen zekere verschillen in perceptie omtrent bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bouwkundige. Opgemerkt moet worden dat het programma een nogal zwaar Nederlands stempel draagt. De actieve deelname van Kenyanen in de stuurgroep is tot op heden beperkt.

9.6. *Begeleiding en advisering*

Aparte externe controle van het project is er niet. De stuurgroep, waarin naast autoriteiten van het Kenyaanse Ministerie van Gezondheid (de TBC/lepra-bestrijdingsdienst), vertegenwoordigers van de ambassade, de vrijwilligersorganisatie en de particuliere Nederlandse medische hulporganisatie zitting hebben, combineert eigenlijk de interne en de externe monitoring. Een evaluatie is gepland voor 1989.

9.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en aansluiting bij lokaal potentieel*

De organisatie van het programma en het project laten zich als volgt kenschetsen: centraal geregeld, technisch, betrekkelijk kleinschalig, arbeidsintensief. De

bouwcoördinatrice maakt waar mogelijk gebruik van lokale materialen, en werkt uitsluitend met Kenyaans personeel en Kenyaanse bouwondernemingen.

Over de relevantie en de beklivingskansen van het project kan op dit moment nog weinig worden gezegd. Veel heeft te maken met de bereidheid van verschillende nomadenstammen om aan het programma deel te nemen, met de toelevering van medicijnen en voedsel, met de motivatie van het medisch en verzorgend personeel op districtsniveau en bij de lokale gezondheidscentra en met de bereidheid van de Nederlandse medische hulporganisatie om het project materiële en medische steun te blijven verlenen.

9.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten zijn:

- De ontwikkelingsorganisatie voor vrijwilligers heeft veel ervaring in bouwprojecten in Oost-Afrika en beschikt over een uitgebreid relatiernetwerk in het land. Haar medewerkers zijn gewend aan moeilijk werk in primitieve omstandigheden.
- De ontwikkelingsorganisatie en met name de bouwcoördinatrice heeft een kritische opstelling ten opzichte van de sociale en culturele aspecten van het programma. De bouwcoördinatrice brengt ook veel informatie uit het veld naar Nairobi. Dit vormt een goed tegenwicht voor de meer centralistische en directieve opstelling van de programma-verantwoordelijken.

Zwakke punten zijn:

- De voorbereiding verliep niet vlekkeloos door communicatieproblemen tussen de Nederlandse partners in het programma.
- Het Nederlandse overwicht in het project is groot. Het programma is formeel wel, maar in feite niet hecht verankerd in de Kenyaanse overheidsstructuur.
- Een gevolg van het voorgaande punt is dat de motivatie van het Kenyaanse medische personeel om actief aan het programma mee te werken niet altijd even groot is. Dit verkleint de beklivingskansen van het programma.

10. Burkina Faso: Boomzadenproject, CNSF

10.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaten*

Het betreft hier een lange-termijnproject gericht op een deelterrein van de industriële bosbouw in aride gebieden. Nederland draagt bij aan de tweede fase van een bestaand project, dat gericht is op de kwantitatieve en kwalitatieve vermeerdering van boomzaden. In de eerste fase van het Burkinabé boomzadenproject (gestart in 1983) werd hiervoor het institutionele kader gecreëerd middels de oprichting van het Centre National de Sémences Forestières (CNSF), een gespecialiseerde afdeling van de Bosbouwkundige Dienst van het Ministerie van Milieuzaken en Toerisme.

In de huidige tweede fase van het project ligt het accent op de institutionele versterking en uitbouw van het CNSF, waarbij de verbetering van produktietechnieken voor zaaizaad en toegepast onderzoek op dat terrein prioriteit geniet. De Nederlandse technische assistentie aan deze tweede fase dateert van maart 1987 en zal voor een periode van vijf jaar worden verleend. De Nederlandse inbreng is onderhands uitbesteed aan een gespecialiseerd overheidsinstituut in de bos- en landschapsbouw. De totale projectkosten voor de tweede fase zijn geraamd op ongeveer 5 miljoen gulden en zullen bijna geheel door Nederland worden gedragen.

Sinds het project in uitvoering is, wordt veel werk verricht wat betreft de verzameling van verschillende soorten boomzaden, testen van kwaliteit, selectie en distributie van de zaden en inventarisatie van voorkomende boomsoorten. Goede vooruitgang is ook geboekt bij het inrichten van laboratoria voor boomzadenonderzoek. Proefvelden zijn in gebruik genomen.

10.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Sinds de jaren zeventig wordt de industriële bosbouw in Burkina Faso ondersteund via speciale programma's van de regering. Sinds 1983 worden, met steun van vele donors, dorpsbossenprojecten uitgevoerd. Honderdduizenden bomen worden jaarlijks aangeplant in de strijd tegen de woestijnvorming van het land. Men werd hierbij echter spoedig geconfronteerd met het feit dat de gebruikte boomzaden niet altijd van deugdelijke kwaliteit waren.

In 1985 liep de financiering ten einde van het Burkinabé boomzadencentrum CNSF, die voor 80% bestond uit leningen van Frankrijk en voor 20% uit giften van onder andere de EG. Ondanks de bereidheid van deze donors om het centrum ook een tweede termijn te blijven ondersteunen, wees de regering dit aanbod van de hand. Het land verkeerde namelijk in grote financiële problemen en men wilde derhalve geen nieuwe buitenlandse leningen meer aangaan.

Nederland werd bereid gevonden om de tweede fase van het project geheel met schenkingen te financieren. Goede contacten met het CNSF bestonden reeds via een 'dorpsbossenproject', dat in 1979 met Nederlandse steun van start is gegaan.

10.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

In december 1984 werd de aanvraag van het Ministerie van Milieuzaken en Toerisme tot financiering van de tweede fase van het CNSF-project via de ambassade bij het DGIS ingediend. Een concept-projectdocument, in de vorm van een door de Burkinabé directeur van het CNSF uitgevoerde haalbaarheidsstudie, volgde spoedig daarna.

Het DGIS ging in maart 1985 accoord met de financiering van een evaluatiecum-formuleringsmissie van een gemengd team van Nederlandse, Franse en Burkinabé deskundigen. De missie gaf een positief oordeel over voortzetting van het CNSF. Een eveneens positieve beoordeling werd intussen ontvangen van een externe Nederlandse adviescommissie, die op verzoek van het DGIS in juli 1985 rapport uitbracht. In deze commissie hadden overigens ook missieleden en medewerkers van de latere uitvoerder van het project zitting.

De uiteindelijke beoordeling van het project door het DGIS vond plaats op basis van de bovengenoemde haalbaarheidsstudie en het externe advies.

Voor de uitvoering van het project werd in april 1986 door het DGIS-landenbureau een op het gebied van de bosbouw gespecialiseerd overheidsinstituut voorgesteld. Ingevolge de verplichting tot aanbesteding van dergelijke opdrachten volgde echter eerst nog een open inschrijving, waarop twee Nederlandse consultantsbureaus reageerden. Beide werden na interne advisering niet geschikt bevonden om de uitvoering voor rekening te nemen, waarna in april 1986 het project aan het instituut werd uitbesteed.

Hangende de uiteindelijke beslissing en administratieve afhandeling ontving het CNSF ondertussen reeds een beperkte financiële ondersteuning van Nederland teneinde de lopende kosten te kunnen blijven dekken. Hiermee was een bedrag van ongeveer 200.000 gulden gemoeid.

De administratieve afwikkeling van het uitbestedingscontract verliep met enige vertraging in verband met de onbekendheid van het instituut met de begrotingsprocedures bij het DGIS.

Het officiële projectdocument dat het instituut in samenwerking met het CNSF moest opstellen, was in april 1988 nog niet gereed.

10.4. *Het deskundigenteam*

Het Nederlandse team dat aan het CNSF-project verbonden is, bestaat uit een teamleider/adviseur en een bilaterale assistent-deskundige (BAD), die al in Burkina Faso aanwezig was als partner van een teamlid van het 'dorpsbossenproject'.

De teamleider is een vaste medewerker van het uitvoerende overheidsinstituut. Hij heeft betrekkelijk weinig veldervaring, maar was reeds langere tijd bij het instituut in dienst.

Recrutering van de teamleider verliep zonder problemen. Dit was niet het geval bij de recrutering van de BAD. Er waren twee kandidaten die elk een andere voorkeur genoten van de verschillende project-betrokken partijen. Pas nadat een van de kandidaten zich vrijwillig had teruggetrokken, kwam men uit deze impasse.

10.5. *Projectmanagement*

Het CNSF is één van de gespecialiseerde afdelingen die ressorteren onder de Secretaris Generaal van de Burkinabé directeur, die over grote bevoegdheden beschikt. Het beleid wordt bijna geheel door de directeur bepaald: noch het verantwoordelijke ministerie, noch het uitvoerende instituut uit Nederland hebben veel invloed daarop.

De Nederlandse teamleider/adviseur vervult een gewone, direct onder de directeur geplaatste lijnfunctie binnen het CNSF en heeft een deels uitvoerende, deels adviserende taak. Dit geldt ook voor de BAD. De Nederlandse teamleider/adviseur onderhoudt een regelmatig contact met de ambassade en het instituut in Nederland.

Daarnaast wordt eens per half jaar een in het Frans geschreven voortgangsrapport gemaakt. Tot nu toe is er geen reactie op de voortgangsrapporten gekomen.

De projectfondsen uit Nederland worden beheerd door de teamleider. De financiële administratie wordt echter bijgehouden door het instituut in Nederland; zonodig worden hiervoor korte missies uitgezonden. Er is een financiële kwartaalrapportage en eens per jaar een accountantscontrole.

Over belangrijke uitgaven pleegt de teamleider overleg met de projectdirecteur. Projectuitgaven tot f 70,- kunnen, zonder toestemming vooraf van de teamleider, door de Burkinabé boekhouder worden afgedaan. Boven dat bedrag is vooraf toestemming van de teamleider vereist.

10.6. *Begeleiding en advisering*

De rol van het DGIS en de ambassade bij de begeleiding en monitoring van het project is klein. De teamleider bezoekt de ambassade één keer per maand voor een kort overleg. Overleg met het DGIS vindt alleen plaats in geval van eventuele beleidsveranderingen.

Interne monitoring wordt verzorgd door het veldteam, in samenwerking met het uitvoerende instituut. Formele criteria zijn daarvoor nog niet opgesteld. Een interne evaluatie is gepland voor juni 1988.

Binnen het DGIS bestaat een bosbouwkundige adviesgroep, die samengesteld is uit vertegenwoordigers van het DGIS en van het Ministerie van Landbouw en Visserij. Voor de externe monitoring heeft het DGIS formele afspraken met dit ministerie gemaakt. Het binnen Landbouw en Visserij functionerende 'sectoraal overleg' zal daarmee worden belast.

10.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

De ontwikkelingsoriëntatie van het project kan met de volgende termen worden omschreven: een technische benadering en top-down planning; relatief kleinschalig; kapitaal-intensief met gebruik van westerse technologieën, maar waar mogelijk ook met gebruik van lokale technologie.

Er is tamelijk veel aandacht voor kennisoverdracht via 'on the job training' van lokaal projectpersoneel en van stagiaires van de Universiteit van Ouagadougou.

Speciale aandacht voor boeren-doelgroepen is niet aanwezig en ook niet direct vereist.

Het project is gericht op direct resultaat, dat wil zeggen kwalitatief goede zaad-productie en de opbouw van het nog jonge CNSF. De voor het project benodigde materialen worden door het uitvoerende instituut in Nederland aangeschaft en door de ambassade ingeklaard. Deze vorm van materiaalvoorziening functioneert naar tevredenheid.

De kans op beklijving van het project is nog moeilijk te beoordelen. De ruime aandacht die besteed wordt aan training van hoger en middenkader kan de beklijvingskans vergroten, maar veel zal afhangen van de mogelijkheid om de 'zaadfirma' van het CNSF financieel zelfstandig te maken.

10.8. *Sterk en zwakke punten*

Sterke punten zijn:

- Het uitvoerende Nederlandse instituut heeft veel expertise en ervaring in huis op het gebied van boomzadentechnologie; het is mede daarom goed in staat om de juiste projectmaterialen aan te schaffen en voor een inhoudelijke back-stopping zorg te dragen.
- Het uitvoerende instituut is goed in staat om kwalitatief goede teamleden te leveren en kan zich volledig verenigen met de doelstelling van het project.
- Het project staat onder de sterke leiding van de Burkinabé directeur.
- Het element van kennisoverdracht is goed verzorgd.

Zwakke punten zijn:

- De vele maanden die verloren zijn gegaan bij de administratieve afhandeling van het project; de vertraging die is ontstaan bij de aanstelling van de BAD.
- Het niet tijdig gereed komen van een officieel projectdocument.
- De grote mate van financiële afhankelijkheid van het CNSF van buitenlandse donors.

11. Kenya: Kakamega District Focus Strategie

11.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Dit is een tweejarig project voor toegepast onderzoek op het gebied van districtsplanning, dat in mei 1987 van start ging en in de opbouwfase is. Het beoogt de oprichting van een District Informatie en Documentatie Centrum (DIDC) in het Kakamega-district (West-Kenya). Een ander projectonderdeel houdt zich bezig met het verzamelen van gegevens op lokaal (dorps-)niveau. Aanvankelijk was er onduidelijkheid omtrent projectdoelstellingen en bevoegdheden vanwege het feit dat planning op districtsniveau een vrij nieuwe activiteit is voor Kenyaanse autoriteiten en dat de voorbereidingsmissie niet alle bestaande lokale planningsorganen geraadpleegd had. Zo ontbraken concrete werkafspraken tussen de verschillende partijen in het projectdocument. In een korte tijd is het project echter redelijk geïntegreerd binnen de planningsactiviteiten van het Kakamega-district. Verschillende sectorale studies zijn reeds op lokaal niveau verricht en verwerkt en samenwerking groeit tussen het project en personeel van vakministeries op districtsniveau.

De projectuitvoering is aan een Nederlandse universiteit uitbesteed. De officiële counterpart-organisatie, Lake Basin Development Authority (LBDA), is een semi-overheidsinstantie, die zich bezighoudt met het coördineren en uitvoeren van ontwikkelingsactiviteiten in het stroomgebied van het Victoriameer (West-Kenya). Deze organisatie ressorteert onder het Ministerie van Energie en Regionale Ontwikkeling.

Het project, dat voor ongeveer 60% door het DGIS en voor 40% door een Nederlandse universiteit wordt gefinancierd, werd direct aan deze universiteit, de initiator van het project, uitbesteed. De totale begroting voor de periode mei 1988 tot april 1990 bedraagt f 1.348.260,-. De grootste investering (circa 14,5%) gaat naar de bouw van het DIDC, dat de gehele 'District Planning Unit' van kantoorruimte zal voorzien.

11.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

De 'District Focus Strategie' heeft geleid tot de vergroting van de bevoegdheden van districten. In het kader van deze strategie wordt planning van onderaf gestimuleerd. Het project past binnen deze strategie, en heeft de steun van planningsautoriteiten en vakministeries op districtsniveau.

Financiering van de documentatiecentra komt ten laste van de districten zelf. Het Ministerie van Planning en Nationale Ontwikkeling heeft geen fondsen beschikbaar gesteld voor deze centra. Vier DIDC's zijn tot dusver met buitenlandse assistentie gebouwd.

11.3. *Kwaliteit van projectvoorbereiding*

In 1984 lanceerde de Nederlandse universiteit het idee voor dit project. Deze universiteit verrichtte de identificatie en formulering van het project, na een

zelf uitgevoerde voorbereidingsmissie in april 1986. De LBDA werd, mede op advies van het DGIS, als counterpart aangezocht. Later bleek deze keuze, waarbij het Ministerie van Planning en Nationale Ontwikkeling niet werd betrokken, minder geschikt te zijn. In overleg met de Nederlandse ambassade te Nairobi werd het oorspronkelijke projectvoorstel zodanig herzien, dat ook het Ministerie van Planning bij het project betrokken kon worden.

In 1987 werd een overeenkomst gesloten tussen het DGIS en de Nederlandse universiteit. Er zijn geen andere formele werkafspraken gemaakt tussen de verschillende partijen. Aangezien de projectkosten die ten laste van het DGIS komen, begroot zijn op minder dan 1 miljoen gulden, werd geen tender uitgeschreven. Er is geen administratief accoord gesloten.

11.4. *Het deskundigenteam*

De aanstelling van de door de Nederlandse universiteit gerecruteerde teamleider, een sociaal geografe, verliep niet zonder problemen. Hoewel een mondeling accoord was bereikt tijdens de projectvoorbereiding, tekende de LBDA vervolgens bezwaar aan in verband met haar gebrek aan ervaring. Later stapte de LBDA over de bezwaren heen.

Specifieke onderzoeksvelden, zoals landbouw en landgebruik, en computerprogramma's worden door drie Nederlandse consultants via korte missies gesteund. Zij besteden elk ongeveer anderhalve maand per jaar aan het project. Studenten sociale geografie van de Nederlandse universiteit doen halfjaarlijkse 'leeronderzoeken' bij het project, terwijl ook studenten van de universiteit van Nairobi korte onderzoeken verrichten.

11.5. *Projectmanagement*

Het project werkt nauw samen met het District Ontwikkelings Comité (DDC) en de District Ontwikkeling Officer (DDO), die een centrale rol spelen in de uitvoering van het project. De LBDA is formeel de Kenyanse verantwoordelijke in het project, maar is niet actief bij de uitvoering betrokken. De DDO fungeert in feite als de directeur van het project en als directe counterpart van de teamleider op beleidsniveau. Een medewerker van het Kenyanse bureau voor statistiek is permanent staf lid bij het DDC-project en wordt door de teamleider beschouwd als haar feitelijke counterpart op operationeel niveau. Er is een stuurgroep gevormd waarin alle direct betrokken partijen zitting hebben. Hoewel de projectstructuur dus niet geheel duidelijk is, blijkt dit in de praktijk geen negatieve invloed te hebben op de voortgang van het project.

De Nederlandse universiteit beheert de DGIS-fondsen. Voor het project werd een speciale bankrekening in Kakamega geopend die door de District Commissioner, de DDO, en de teamleider gebruikt mag worden, mits aanvragen door twee van deze drie personen getekend zijn. Zowel de teamleider als de Kenyanse autoriteiten zijn zeer te spreken over deze procedure. Een jaarlijkse financiële controle wordt verricht door de administratieve afdeling van het district.

De teamleidster schrijft tweemaandelijks, korte, beschrijvende voortgangsrapporten, met een samenvatting om de zes maanden. Kopieën van de rapporten gaan naar de District Commissioner, de DDO, beide universiteiten, de LBDA en de Nederlandse ambassade. De rapporten geven weinig aanleiding tot commentaar.

De teamleidster heeft, in samenwerking met de DDO en haar counterpart, in een korte tijd gestalte weten te geven aan het project. Het is nog te vroeg om een oordeel te geven over de management-strategie van het project. De teamleidster vervult tot dusver zowel een uitvoerende als een adviserende functie.

11.6. *Begeleiding en advisering*

De sectordeskundige voor plattelandsonwikkeling op de Nederlandse ambassade speelde een grote rol bij het alsnog inbedden van het project in Kenyaanse institutionele structuren. Hij adviseerde om de planningsactiviteiten aan de Kenyaanse autoriteiten over te laten en prioriteit te geven aan gegevensverzameling en ontwikkeling van methodologie, aangezien het project van korte duur is. Hij speelt een belangrijke rol als informele backstopper voor de teamleidster. Deze deskundige heeft ook een monitoring-functie.

De LBDA heeft geen begeleidende en adviserende rol. Backstopping voor de dagelijkse gang van het project wordt vooral lokaal gezocht; de DDO speelt daarin een grote rol. Verdere backstopping en monitoring wordt door twee medewerkers van de Nederlandse universiteit verzorgd.

De eerste evaluatie moet nog plaatsvinden.

11.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

In het algemeen kan worden gesteld dat het project goed is geïntegreerd als onderdeel van de planningsactiviteiten van het districtsbestuur. Ontwikkeling van een methodologie voor planning wordt door alle partijen gezien als een belangrijk doel voor het tweede jaar van het project.

De ontwikkelingsoriëntatie van het project kan het best worden gekenmerkt aan de hand van de volgende trefwoorden: institutionele versterking van planning op districtsniveau, kleinschalig, blauwdrukbenadering, en arbeidsintensief. De belangrijkste ontwikkelingssectoren voor het Kakamega-district worden in kaart gebracht. Kennisoverdracht krijgt de nodige aandacht aangezien vakministeries op districtsniveau bij de projectactiviteiten betrokken zijn. Hoewel de teamleidster in het eerste jaar nog veel uitvoerend werk zelf deed, zal zij in het tweede jaar een meer adviserende rol spelen en zich richten op het ontwikkelen van methodologie.

Tot dusver is er meer sprake van 'passieve participatie' van de bevolking (verzameling van feitelijke gegevens) dan van dialoog (formulering van problemen, behoeften en oplossingen). Of het project de lokale bevolking actief zal inschakelen in het definiëren van planningsactiviteiten is in deze fase nog niet duidelijk.

De werkafspraken tussen de universiteit van Nairobi en de Nederlandse universiteit zouden op veldwerkniveau verbeterd kunnen worden. De gehanteerde

onderzoeksmethoden zijn onderling weinig afgestemd, en het gevaar dat de resultaten niet complementair zullen zijn is aanwezig. De kennisoverdracht tussen beide universiteiten is gering.

Wat de beklivingskans betreft is de geringe financiële bijdrage van Kenyaanse zijde een probleem.

Verder is de Nederlandse inbreng, via korte missies, relatief zwaar.

11.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten:

- Projectactiviteiten reflecteren de District Focus strategie voor rurale ontwikkeling van Kenya.
- In een korte tijd is een duidelijke vorm aan het project gegeven en zijn sterke samenwerkingsverbanden ontwikkeld met de districtsautoriteiten.
- Door intensief veldonderzoek is reeds een groot aantal gegevens over verschillende ontwikkelingssectoren verzameld en verwerkt.
- Via overleg met districtsvakministeries over planningsactiviteiten en workshops op districtsniveau is het proces van kennisoverdracht op gang gekomen.

Zwakke punten:

- De officiële counterpartorganisatie speelt een beperkte rol in de uitvoering van het project.
- Een gehaaste Nederlandse voorbereidingsmissie, uitgevoerd door hetzelfde instituut dat optrad als initiator, leidde tot een niet-optimaal projectdocument.
- De inbreng van de universiteit van Nairobi als mede-uitvoerder is nog niet goed afgestemd op de projectactiviteiten.
- Het project wordt voor bijna 100% door Nederland gefinancierd.
- De Nederlandse backstopping is in financiële termen zwaar te noemen (29% van de projectbegroting).

12. Indonesië: Plattelandsontwikkelingsproject Aceh (CANARD-LTA 77)

12.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over het project en resultaten*

Het project LTA 77 omvat een aantal deelprojecten. Deze richten zich op de realisatie van een aantal concrete subdoelen. Het gaat in de deelprojecten om de bevordering van kleinschalige industrieën, introductie van pompirrigatie, verbetering van de positie van kleine koffieboeren en om een meer geïntegreerde en doelgroepgerichte voorlichting aan boeren vanuit lage niveaus van bestuurlijke organisatie. Via de deelprojecten wordt veel aandacht besteed aan verbetering van coördinatie en planning van regionale ontwikkelingsinspanningen in de provincie Aceh.

Elk van de deelprojecten kent een eigen Nederlandse subteamleider en staf. Zij vallen onder de algemene teamleider die verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelen van LTA 77 als geheel. Het project legt veel nadruk op de mogelijkheden om de samenhang van concrete activiteiten binnen elk van de deelprojecten een rol te laten spelen in de verbetering van de bestuurlijke infrastructuur in Aceh's regionale ontwikkeling.

Het project startte in 1983. De teamleider werd aanvankelijk als eigen-beheerdeskundige gerecruteerd. Spoedig daarop werd besloten de uitbestedingsformule te hanteren. De gerecruteerde teamleider richtte hiertoe een eigen klein consultantsbureau op, speciaal voor dit project. Hij is niet alleen teamleider maar ook eigenaar/directeur van het uitvoerende bureau. De verandering in uitvoeringsformule heeft geen aanwijsbare invloed gehad op de voortgang van het project.

De tot dusver behaalde concrete resultaten worden tamelijk positief beoordeeld, hoewel zich problemen voordoen bij de uitvoering van doelgroepgerichte activiteiten.

12.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Het project is gesitueerd in de provincie Aceh. Het omvat twee districten met een overwegend informele rurale economie: Noord- en Midden-Aceh, en wordt om deze reden ook aangeduid als Central and North Aceh Rural Development (CANARD). Aan de oostkust van de provincie voltrekt zich tamelijk snel een industrialisatieproces. Het opheffen van deze onevenwichtige ontwikkeling in de provincie heeft hoge prioriteit bij de lokale autoriteiten.

De verantwoordelijkheid voor regionale planning en ontwikkeling is sinds 1975 gedelegeerd aan provinciale overheden, die de planbureaus en verschillende diensten van vakministeries ermee hebben belast. De planbureaus hebben een coördinerende en beleidsadviserende taak. De overheidsdiensten in de (sub)districten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van projecten. Planbureaus en overheidsdiensten in Aceh zijn de counterparts in het project.

Het decentralisatiebeleid ten aanzien van de ontwikkelingsinspanning in de provincie spoort niet altijd met de rol op centraal niveau van de vakministeries.

Het provinciaal Planbureau van Aceh is de belangrijkste counterpartorganisatie voor LTA 77. De teamleider is vanuit deze situatie betrokken bij het provinciaal ontwikkelingsbeleid. De deelprojecten zijn in nauw overleg met de planbureaus en uitvoeringsdiensten van de lagere regionale overheden opgezet en uitgevoerd. Hierdoor is een goede institutionele inbedding ontstaan.

12.3. *De kwaliteit van de projectvoorbereiding*

Sinds 1977 geeft Nederland, aanvankelijk via een aan LTA 77 voorafgaand planningsproject, steun aan het provinciale planbureau van Aceh. Die steun concentreerde zich in de beginjaren op het opstellen van een ontwikkelingsplan voor de districten Noord- en Midden-Aceh. Later werden door een tamelijk groot aantal missies uit Nederland nog enige projecten geïdentificeerd en geformuleerd als testcases voor dat plan. Zij vormen de basis van het huidige project.

De identificatie en formulering van de subprojecten voltrok zich dus voornamelijk buiten de directe context van het huidige project. Eenmaal daarin vervat, werden zij in 1983 met steun van de toen aanwezige Nederlandse deskundigen en een betrekkelijk gering aantal missies uit Nederland door de Indonesische counterparts gherformuleerd naar inzichten en omstandigheden van dat moment. Hieraan ging vooraf het overleg met de Indonesische autoriteiten omtrent het bestuurlijk kader en de financiële administratieve aspecten van het project. Dit overleg begon in november 1981 en werd voornamelijk gevoerd door twee vertrouwensconsulenten van het DGIS.

12.4. *Het deskundigenteam*

Het Nederlandse team bestaat uit een algemeen teamleider, een werktuigbouwkundige, een tweetal agronomen en deskundigen op het gebied van voorlichting, irrigatie en koffieverwerking. Het project LTA 77 heeft relatief weinig problemen gekend bij de recrutering van Nederlandse deskundigen. Van het in het eerste plan vermelde aantal mensmaanden van Nederlandse teamleden is in de eerste vijf jaar bijna 90% ook werkelijk vervuld. De teamleider recruteerde de deskundigen voor de deelprojecten steeds zelf. Er ontstond een relatief goed samenhangend team, waarin onderlinge conflicten beheersbaar bleven. Deze wijze van recrutering heeft dan ook een gunstig effect gehad op het verdere verloop van de werkzaamheden in het project.

12.5. *Projectmanagement*

De algemeen teamleider en tevens uitvoerder van het project heeft grote bevoegdheden. Hij is tevens de werkgever van de Nederlandse deskundigen. De verantwoordingsverplichtingen en rapportagelijnen wijzen derhalve vanuit de subprojecten naar hem toe. De algemeen teamleider rapporteert vervolgens aan de ambassade en het DGIS.

In financieel opzicht wordt een open beleid gevoerd. In elk subproject is het Indonesisch diensthooft op de hoogte van de Nederlandse allocaties. Hij is de

formele counterpart van de Nederlandse subprojectleiders en derhalve mede verantwoordelijk voor financiële autonomie ten opzichte van het provinciale planbureau. Dit leidt ertoe dat de Nederlandse subprojectleiders en de algemeen teamleider in zekere zin elk een eigen financieel beleid voeren.

Korte vaktechnische ondersteuningsmissies vanuit Nederland zijn tot nu toe slechts sporadisch voorgekomen (4 mensmaanden gedurende de vijf jaar dat het project nu loopt). Op lokale organisaties werd vaker een beroep gedaan.

Het projectmanagement legt de nadruk op het verbinden van de verschillende Indonesische diensten op de verschillende regionale niveaus.

12.6. *Begeleiding en advisering*

De relatie met de Nederlandse projectomgeving, de ambassade en het DGIS verloopt soepel. Het gaat vooral om rapportage en financiële verantwoording. De voortgangsrapportage naar het DGIS heeft tot nu toe geen aanleiding gegeven tot interventies.

Ondersteuning vanuit de ambassade geschiedt op ad hoc basis. Een op de agrarische sector gespecialiseerd Wageningen instituut treedt vanaf het begin op als adviseur van het DGIS alsook van het projectteam. De rol van deze instantie is echter tot nu toe zeer beperkt geweest.

Het project is in 1986 door IOV geïnspecteerd en in 1987 door Indonesië en het DGIS gezamenlijk geëvalueerd. De bevindingen waren over het algemeen gematigd positief.

12.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

Vanuit het project is veel aandacht voor institutionele opbouw en bevolkingsparticipatie. In de werksituatie ligt het accent op professionele advisering van de counterpart. Op hoger bestuurlijk niveau leidt dit soms tot een verminderde doelgroeporiëntatie. Op de lagere niveaus, waar men een veel directere relatie heeft met de doelgroep, is dit veel minder het geval. Het blijkt in een aantal gevallen moeilijk lokale organisatievormen te vinden die niet een zwaar overheidsstempel hebben.

Het project is geheel geïntegreerd binnen de counterpart-structuur. Het projectteam maakt dan ook deel uit van de planbureaus en overheidsdiensten van Acch. De Nederlandse teamleden treden op als adviseurs van de counterparts, waarmee op goede voet wordt samengewerkt.

12.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten zijn:

- De consultant/teamleider kan binnen een redelijke tijdslimiet een consistent team in het veld brengen omdat selectie en recrutering plaatsvindt vanuit het eigen netwerk.
- De consultant/teamleider heeft als werkgever automatisch overzicht op de teamleden.

- Het consultancybureau is uitsluitend ten behoeve van de uitvoering van dit project opgericht zodat het verwerven van vervolgoopdrachten geen prioriteit heeft.
- Uitgebreide, regelmatige en goede rapportage van de consultant/teamleider maakt veelvuldige monitoringmissies overbodig.
- De institutionele verankering van het project is goed.
- Overleg en coördinatie op de verschillende niveaus resulteert in goede institutionele inpassing van de activiteiten.

De zwakke punten zijn:

- De continuïteit van het projectteam is sterk afhankelijk van de inzet van de teamleider, hetgeen de beklijfbaarheid van de resultaten niet ten goede komt.
- De teamleden kunnen niet terugvallen op een grotere organisatie.
- Er is weinig onderlinge samenhang tussen de deelprojecten.

13. Indonesië: Landbouw-/bosbouwproject, Kali Konto

13.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Het project beoogt een 'master plan' voor bosbouw, bosbeheer en agroforestry op te stellen voor het Kali Konto watershed gebied in Oost-Java, 'in such a way that a proper balance is achieved and can be maintained between the functions of the forest and the needs of the population.' Deze doelstelling omvat bodemconservering, produktie van voedsel en voedselgewassen, produktie van brandhout en hout voor bouw- en industriële doeleinden. De bredere doelstelling is de verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking, het scheppen van een ecologisch en economisch verantwoord beheer van het bosgebied, passend in het nationale beleid van de Indonesische overheid en reproduceerbaar in andere delen van het land.

Het projectvoorstel voorzag in drie fasen:

- I. inventarisatie, leidend tot een zogenaamd 'inception report';
- II. activiteiten op pilot basis en de opstelling van een 'master plan';
- III. implementatiefase.

Het project, dat in september 1979 van start ging, bevindt zich thans in fase III. Een evaluatiemissie heeft eind 1987 aanbevelingen gedaan voor een afbouw van het huidige project in een nieuwe fase IV en voor de start van een nieuw project in een ander gebied in dezelfde kabupaten (district). De eerste twee fasen werden uitgevoerd in eigen beheer, de derde fase werd uitbesteed aan een ingenieursbureau.

13.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

De counterpartorganisatie in fase I was de dienst van het boswezen, Perum Perhutani, die ressorteerde onder het Ministerie van Landbouw. Het project werd in 1981 en 1982 geëvalueerd. De evaluatiemissie in 1982 kwam tot de conclusie dat Perum Perhutani niet de meest geëigende counterpartorganisatie was en deed de aanbeveling in de volgende fase, die per 1 april 1983 moest beginnen, het project onder het Directoraat Generaal voor Bosbouw te plaatsen met Perum Perhutani en DITSI (de dienst voor herbebossing) als gelijkwaardige partners waarmee zou worden samengewerkt. Doordat evenwel inmiddels een nieuw Ministerie voor Bosbouw werd gecreëerd, viel de institutionele ophanging anders uit en werd het project onder de RRL (de nieuwe benaming van DITSI) gebracht. Ook deze situatie kan niet als ideaal worden aangemerkt. Perum Perhutani heeft alleen bevoegdheid over bosgronden, terwijl het project qua doelstelling zowel bosgronden als landbouwgronden dient te bestrijken en daartoe nauw samen dient te werken met andere diensten, zoals landbouw, publieke werken enz.

Een ophanging onder het lokale planbureau (Bappeda) dat formeel met de coördinatie van de verschillende diensten is belast, zou dan ook meer in de rede hebben gelegen.

13.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

De identificatie van het project geschiedde in 1976 door Perum Perhutani in overleg met een Nederlandse instelling voor bosbeheer. Door allerlei verwickelingen duurde het tot medio 1978 voordat een projectdocument werd geformuleerd. In februari 1979 werd een Plan of Operations opgesteld dat drie versies doorliep voordat het medio 1981 definitief werd. In de beoordeling van het oorspronkelijke projectdocument door de Projecten Advies Commissie van de Wageningse adviesinstantie werd opgemerkt dat het stuk vaag was over de concrete aard van de werkzaamheden, en niet duidelijk uitspreekt binnen welke geografische begrenzings het project zich zou afspelen. Gewaarschuwd werd dat, indien ook andere dan de bosgronden erbij zouden worden betrokken, er problemen te verwachten zouden zijn.

In deze moeizame aanloopperiode werden de verschillen van inzicht tussen de verschillende betrokken partijen weerspiegeld. Een en ander zou nog lang doorwerken, zowel voor wat de institutionele plaatsing van het project betreft als de aard van af te leveren produkten.

13.4. *Het deskundigenteam*

In de eigen-beheerfase heeft het project door allerlei omstandigheden te kampen gehad met problemen bij de recrutering. Hoewel de vaktechnische kwaliteit van de teamleider en de individuele teamleden in het algemeen niet negatief beoordeeld kan worden, is de uitvoering in deze fase niet optimaal geweest.

De eerste teamleider had een uiterst moeilijke taak mede doordat hij weinig ontwikkelingservaring en in het geheel geen Indonesië-ervaring had. Verschillende teamleden konden pas na grote vertraging worden gerecruteerd, en spanningen binnen het team leidden tot problemen en discontinuïteit in de bezetting. Eerst toen het project overging in de uitbestedingsfase kwam er stabiliteit in het team en verliep de werving van nieuwe teamleden veel sneller.

13.5. *Projectmanagement*

In de eerste fase van het project verliep de samenwerking met Perhum Perhutani stroef, vooral doordat de doelstellingen van het project verder reikten dan de bosgronden en het bosbeheer waarvoor deze dienst verantwoordelijk is.

Gevoegd bij het feit dat de counterpart-personeelsbezetting zeer zwak was, dat er problemen waren binnen de Nederlandse deelnemende partijen en dat in het algemeen de ervaringen met de inschakeling van Indonesische diensten voor de uitvoering van deeltaken teleurstellend waren, heeft deze situatie geleid tot verminderde operationele inzet en vertragingen in de afronding van werkzaamheden. Daardoor liep deze fase uit tot 3,5 jaar in plaats van de voorgenomen twintig maanden. Het gaat hier niet zozeer om de kwaliteit van het management als om het gesternte waaronder het project werd geboren en waardoor het een minder goede naam dreigde te krijgen dan was gehoopt. Eerst in de tweede en derde fase kwam het project in rustiger vaarwater.

13.6. *Begeleiding en advisering*

De vaktechnische ondersteuning vanuit Nederland verliep in de eerste fase van het project niet naar wens. Hierin kwam verbetering toen in de tweede en derde fase subcontracten werden gesloten met een aantal Nederlandse vakinstellingen. Zoals vermeld was ook de bijdrage van Indonesische diensten niet volgens verwachting.

De advisering aan het DGIS geschiedde door een door de externe adviesinstelling ingestelde groep. Deze groep heeft weliswaar een nuttige functie vervuld, doch deze vorm van begeleiding kon toch niet optimaal worden genoemd onder de specifieke omstandigheden waarin het project zich afspeelde.

13.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

Men kan de doelstellingen van het project zeker ontwikkelingsrelevant noemen. De moeilijke omstandigheden waarin de activiteiten zich afspeelden, hebben er echter toe bijgedragen dat eerst nu, na bijna tien jaar, ertoe kan worden overgegaan de verworven ervaring in een ander gebied te testen. Er is een groot aantal rapporten van goede kwaliteit geleverd. Anderzijds, hoewel vooral in de eerste fase pogingen zijn gedaan actieve participatie van de bevolking te bewerkstelligen, was er door de aard van de opdracht (het opstellen van een inception rapport en van een master plan) meer van een 'top down' benadering sprake. Eerst in de derde fase werden uitvoerende activiteiten in samenwerking en in overleg met een deel van de bevolking ontplooid. Lokale expertise is ingeschakeld door het opnemen van leden van een Indonesisch consultantsbureau in het Nederlandse team.

13.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten:

- Een aantal technische studies van goede kwaliteit en de verzameling van een groot aantal gegevens.
- Een na vele ontwikkelingen bereiken van een fase waarin het doel, het opstellen van een reproduceerbaar watershed management plan, in zicht lijkt.
- Een zekere, zij het goeddeels nog informele, samenwerking met lokale overheidsdiensten.
- Potentieel positieve effecten voor een goed milieubeheer.

Zwakke punten:

- Een niet optimale institutionele ophanging.
- Een overmaat van voor operationele doelstellingen minder relevante en het nog ontbreken van een aantal daarvoor wel relevante gegevens.
- Een lange projectduur in relatie tot de concreet operationele effecten
- Een nog geringe betrokkenheid van de bevolking in het totale ontwikkelingsproces.

14. Burkina Faso: Project '40 kleine aarden dammen', ONBAH

14.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Het betreft hier een lange-termijnproject dat zich bezighoudt met (re)constructie van aarden dammen en inrichting van geïrrigeerde arealen. Aanvankelijk was het project sterk technisch gericht. Na een lange 'crisisperiode' wijzigt de koers zich in 1985, van technische uitvoering naar institutionele ondersteuning van de counterpartorganisatie (ONBAH), een semi-overheidsinstelling die zich als commercieel-werkend staatsbedrijf moet gaan profileren.

De doelgroep is nauwelijks bij het project betrokken, vooral omdat zulks niet past binnen het mandaat van ONBAH. Een ander Nederlands project, in 1981 gestart in eigen beheer, richt zich nu op 'vorming en bewustwording van de boeren in de geïrrigeerde gebieden'. Het '40 kleine aarden dammen'-project heeft te lijden gehad onder een zwakke afstemming van het Nederlandse en Burkinabé beleid onderling en technische en institutionele zwakheden binnen ONBAH. Sinds de koerswijziging is het project zich duidelijker gaan richten op beklijving van de resultaten. Het DGIS stuurt nu aan op 'afbouw' van het project.

Vanaf de start in 1975 is de uitvoering uitbesteed aan een groot Nederlands consultantsbureau.

Van de totale geschatte uitgaven tot 1988 van 75 miljoen gulden bestond bijna 70% uit financiële assistentie.

Van de 40 geplande dammen zijn er reeds 33 gebouwd, en van 30 andere dammen heeft onderhoud plaatsgevonden. Ongeveer 10 arealen zijn voor irrigatie ingericht. In de huidige (vierde) fase wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een systeem voor financiële monitoring. Er is al een systeem van gestandaardiseerde kosten per eenheid uit te voeren werk.

14.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Het projectgebied omvat het hele nationale territorium. In Burkina Faso bestond, vanwege de grote droogte en toenemende woestijnvorming, grote behoefte aan irrigatie-activiteiten. De uitvoerende instantie (ONBAH) is technocratisch van aard, en voerde vooral aanvankelijk overwegend technische activiteiten uit die door verschillende donors werden gefinancierd.

Al snel werd van Nederlandse zijde een meer doelgroepgerichte benadering beoogd, die echter niet tot uiting kwam in de goedgekeurde projectdocumenten. Het probleem is vooral een kwestie van taakverdeling binnen het ministeriële apparaat van Burkina Faso: socio-economische en technische aspecten van landbouw en irrigatie vallen onder verschillende ministeries.

De counterpartorganisatie heeft gebrek aan ervaring en kennis, kent een groot personeelsverloop en voerde in de beginfase een wanordelijk financieel beheer. Dit heeft vooral aanvankelijk tot vertraging geleid en zette het project enige tijd op losse schroeven. De communicatie tussen het Nederlandse team en de Burkinabé projectdirectie was gedurende enkele jaren niet optimaal. ONBAH

werd gereorganiseerd na een donorconferentie in 1984. In het beheer komt thans duidelijk verbetering, evenals in de kwaliteit van het management.

De nieuwe benadering van het project, gericht op institutionele versterking, wordt door ONBAH op prijs gesteld. De communicatie in de huidige fase van het project is intensief. De afstemming van taken tussen ONBAH en het project voor 'vorming en bewustmaking van de boeren' is echter onduidelijk en de onderlinge samenwerking laat te wensen over.

14.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

De projectvoorbereiding was gekenmerkt door haast om activiteiten te starten toen Burkina Faso als concentratieland aangemerkt was. Hoewel een sociaal-geïntegreerde aanpak geadviseerd werd, werden de gepresenteerde technisch georiënteerde jaarplannen goedgekeurd. Uitvoering begon zonder dat formeel alle afspraken bereikt waren en de consultant deed zowel de identificatie als de uitvoering. Er werd geen tender-procedure gevolgd voor de aanbesteding, aangezien hier toentertijd nog geen instructie voor van kracht was.

14.4. *Het deskundigenteam*

Het team startte met vier consultants van een commercieel adviesbureau en twee vrijwilligers, onder leiding van een civiel ingenieur. Van 1979 tot 1982 was de bezetting hoog, in 1982 tien consultants en vier vrijwilligers onder leiding van een irrigatie-deskundige, inclusief een administrateur, een socioloog en een landbouwvoorlichter. Per 1983 haakte de vrijwilligersorganisatie af vanwege het slechte beheer bij de counterpartorganisatie. Er bleef in die periode van onzekerheid een klein team over. Sinds 1985 zijn er drie consultants: een management-deskundige als teamleider, een landbouw-econoom en een cultuurtechnicus; de laatste positie zal binnenkort worden opgeheven.

Het grote verloop lag mede aan de omstandigheden waarin het project heeft moeten opereren. Het uitvoerende bureau bleek goed in staat teamleden aan te trekken en te voorzien in korte missies. De indruk bestaat dat de huidige teamleider, meer generalistisch georiënteerd, beter dan zijn meer technisch gerichte voorganger in staat is bij te dragen aan de versterking van het beleid van de counterpartorganisatie.

14.5. *Projectmanagement*

ONBAH is verantwoordelijk voor het financiële beheer van de fondsen, gecontroleerd door de teamleider. Er bestaat geen volledig overzicht over de jaren heen van financiën en resultaten. Voortgangsrapportage geschiedt regelmatig. Gerapporteerd wordt aan het DGIS, met copie aan de ambassade. Het hoofdkantoor van het adviesbureau geeft regelmatig inhoudelijke en logistieke backstopping. Het project voert, als de donors dit wensen, economische en financiële kosten-batenanalyses voor deelactiviteiten uit. Sinds kort wordt ook aandacht besteed aan management-accounting.

Momenteel wordt een duidelijke managementstrategie gehanteerd, gericht op verhoging van arbeids- en financiële discipline binnen ONBAH, die zich als commercieel-werkend staatsbedrijf (consultantsbureau) moet gaan profileren.

14.6. *Begeleiding en advisering*

De wensen van het DGIS (meer doelgroepgerichte aanpak) strookten niet met het feitelijke beleid, aangezien de technische uitvoeringsplannen voor jaaractiviteiten wel steeds werden goedgekeurd. Dit was verwarrend voor de uitvoerder. Het DGIS en de ambassade zeggen onvoldoende grip op het project te hebben. Consultaties tussen de teamleider en de ambassade vinden echter regelmatig plaats. Op grond van eerdere ervaringen lijkt het DGIS op afbouw aan te sturen.

Het project werd door een groot aantal review-, supervisie- en evaluatiemissies bestudeerd. Het effect van deze missies is blijkbaar matig geweest, omdat zij naar de mening van de betrokkenen het project niet in zijn totaliteit analyseerden, meer nadruk legden op het lanceren van nieuwe ideeën dan op het evalueren van uitgevoerde activiteiten, en/of te vaak door dezelfde kleine groep mensen werden uitgevoerd. Zij spreken elkaar soms tegen. Twee Nederlandse instituten van het Ministerie van Landbouw fungeerden officieel als externe adviseurs. In de huidige fase is alleen een op irrigatie gericht instituut bij het project betrokken. De adviseur van dit instituut heeft een bemiddelende brugfunctie vervuld tussen donors en de counterpartorganisatie.

14.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

Zoals gesteld in de tweede paragraaf was het project in haar eerste fasen niet stevig verankerd in de counterpart-structuur en werd weinig constructieve aandacht besteed aan institutionele ontwikkeling. Dit is sinds 1985 veranderd. De eerdere situatie was te wijten aan gebreken in de counterpartstructuur, gebrek aan afstemming van Nederlands-Burkinabé beleid en aan eenzijdige technische gerichtheid van het projectteam.

Technische kennisoverdracht is altijd een punt van aandacht geweest. Met name door het grote personeelsverloop bij ONBAH is hiervan binnen deze organisatie weinig vastgehouden, hoewel vooruitgang geboekt wordt. Dit komt waarschijnlijk door het feit dat management en financiën in de huidige fase belangrijke projectcomponenten zijn, en dat kennisoverdracht nu centraler staat in de benadering. Er is thans sprake van een vertrouwensbasis tussen het projectteam en de counterpartorganisatie. De samenwerking met het Nederlandse project dat zich richt op vorming en bewustmaking van boeren in de geïrrigeerde arealen is informeel en beperkt.

Er is geen directe relatie tussen het projectteam en de boeren, omdat dergelijke contacten niet binnen de taakstelling van ONBAH vallen. Alleen via voorstudies voor dammen komt het project in aanraking met de uiteindelijke doelgroep. In eerdere fasen was er sprake van een technische blauwdruk-benadering. De huidige fase kenmerkt zich door een benadering gericht op advisering van

de counterpartorganisatie, vooral op het gebied van management en beleid. De beklivingskansen, aanvankelijk gering, zijn groeiende.

14.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten:

- Het project richt zich in de huidige fase op institutionele versterking van de counterpartorganisatie, wat de beklivingskansen vergroot.
- De behoeften en opvattingen van de counterpartorganisatie worden in sterke mate in beschouwing genomen.
- Een klein Nederlands team treedt tegenwoordig op als adviseur.
- De werkrelatie tussen het team en de directie van de counterpartorganisatie is goed.
- Het project wordt gestuurd door een sterke teamleider met duidelijke ontwikkelingsopvattingen.

Zwakke punten:

- De Nederlandse projectbehandeling is tweeslachtig geweest.
- Het project werd haastig voorbereid.
- Ontbreken van kosten- en baten-analyses.
- Ontbreken van effectief toezicht van het DGIS en een goede controlestructuur.
- Bij het uitvoerende adviesbureau ontbreekt een goed overzicht over de problematiek van het project.

15. Soedan: Kassala Area Development Activities (KADA)

15.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

KADA is een lange-termijnproject op gebied van regionale ontwikkeling waarbij een programmatische ontwikkelingsbenadering wordt gevolgd. Doel is het bevorderen van integrale ontwikkeling door het stimuleren en uitvoeren van lokale ontwikkelingsacties. Het project is vanaf de start in 1980 uitbesteed aan een grote commerciële consultant. Tot 1985 lag het accent op financiering van een serie activiteiten vooral op het gebied van fysieke infrastructuur, met weinig of geen aandacht voor professionele advisering, bevolkingsparticipatie en het ontwikkelen van een conceptie voor ontwikkeling op de langere termijn. Vanaf 1985 is de koers van het project verlegd in die zin dat het Nederlandse deskundigenteam zoveel mogelijk binnen de regionale bestuursdiensten gaat opereren, met nadruk op landbouw, rurale watervoorziening, rurale gezondheidszorg en technische educatie. Met ontwikkelingsplanning van de regio als geheel moet nog worden begonnen.

Van de totale uitgaven tot 1986 van ruim 10 miljoen gulden bestond plusminus 70% uit investeringen en gebouwen, transportmiddelen en apparatuur.

15.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Het projectgebied omvat de districten Kassala en Aroma, met in totaal 550.000 inwoners, waarvan 160.000 nomaden. De districten vormen samen de provincie Kassala, welke zelf geen administratief apparaat heeft. De Kassala District Council, waarmee KADA nauw samenwerkt, beschikt slechts over autoriteit in een deel van het projectgebied. Sinds 1980 wordt grotere verantwoordelijkheid gelegd bij de regionale overheden. De regionale instanties van de 'Eastern Region', het kantoor van de regionale gouverneur en de regionale ministeries, zijn de meest aangewezen counterparts voor KADA. In de beginfase heeft KADA als zelfstandig project geopereerd, zonder formele banden met lokale instanties. Via de gouverneur dienden de regionale ministeries voorstellen bij KADA in ter financiering. Na de goedkeuring voerden de ministeries de projecten uit. In de latere fase is door integratie van de KADA-deskundigen binnen de ministeries de situatie verbeterd en is meer aansluiting gevonden bij de reguliere activiteiten van de lokale ministeries.

Het Soedanese aandeel in de financiering is lange tijd een probleem geweest. Sinds kort worden door Soedan tegenwaardefondsen verkregen uit de verkoop van goederen, geleverd via Nederlandse programmahulp, bestemd voor counterpartfinanciering. Hoewel dit voorlopig een oplossing biedt, zijn er wel bezwaren aan deze regeling verbonden. De tegenwaardefondsen kunnen alleen worden uitbetaald met de handtekening van de Nederlandse adviseur, waardoor deze een sterke greep krijgt op de middenstroom in beide districten. Bovendien draagt deze vorm van financiering een tijdelijk karakter.

15.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

In het gebied van Kassala werden vanaf 1976 reeds door Nederland gefinancierde projecten uitgevoerd, waaronder een stadsontwikkelingsproject voor Kassala, waarbij de Nederlandse consultant die later met KADA werd belast, reeds betrokken was. De consultant formuleerde zelf enkele kleine projecten, die samen met een concept voor geïntegreerde streekontwikkeling de basis vormen voor het project. De consultantsopdracht werd onderhands gegund in 1980. In die tijd waren de aanbestedingsprocedures van het DGIS voor de technische hulp nog niet van kracht. Identificatie, formulering en uitvoering van het project werden grotendeels door dezelfde consultant gedaan. De programmatische benadering brengt een voortdurende identificatie van nieuwe activiteiten met zich mee. Tot dusver zijn de door de consultant geïdentificeerde en geformuleerde voorstellen na goedkeuring ook door dezelfde partij uitgevoerd. De kwaliteit van de voorstellen is aanvankelijk zeer wisselend geweest.

Bij de aanvang van het project werd gewerkt met 'block grants' zonder sectorale onderverdeling. Na enige jaren worden de dan bij het DGIS ontwikkelde procedures voor project-voorbereiding en -beoordeling ook in KADA gehanteerd. Het probleem blijft echter dat de partij die intensief bij de projectuitvoering is betrokken, zelf nieuwe deelprojecten identificeert en formuleert.

15.4. *Het deskundigenteam*

Tot 1986 bestond het Nederlandse team uit een teamleider, een deskundige voor watervoorziening en wegen en een werkplaatschef. De twee eerste teamleiders waren civiel ingenieurs. In 1986 werd het team sterk gewijzigd qua achtergrond en omvang. De huidige teamleider is een socioloog. Het team werd aangevuld met een agronoom en een deskundige voor institutionele ontwikkeling.

Drie van de vijf teamleden hebben een lange ervaring als eigen-beheerdeskundige bij het DGIS.

De continuïteit van de teambezetting is goed, zeker indien men de geïsoleerde projectlokatie in aanmerking neemt. De recrutering van deskundigen verliep zonder grote moeilijkheden. De indruk bestaat dat de meer generalistisch georiënteerde huidige teamleider beter in staat is een visie op de brede problematiek van de projectregio te formuleren dan zijn meer vaktechnisch gespecialiseerde voorgangers. Aangezien deze persoon daarvoor als DGIS-deskundige werkte, kan geen verband worden gelegd tussen de kwaliteit van de teamleider en de gekozen uitvoeringsformule.

15.5. *Projectmanagement*

De teamleider heeft betrekkelijk grote bevoegdheden. Hij dient jaarlijks een activiteitenplan in bij het DGIS en kan na goedkeuring hiervan zelfstandig met de Soedanese vakministeries werken. Het team rapporteert rechtstreeks aan de ambassade en het DGIS, met kopie aan het hoofdbureau van de consultant. Hoewel het huidige team vrij onafhankelijk van het hoofdbureau van de consultant

opereert, zijn wel voorbeelden aan te wijzen van een mogelijk loyaliteitsconflict, daar waar het hoofdbureau een activiteit propageert die niet hoog scoort in de regio of minder goed in de Nederlandse beleidslijnen past. Het financieel beheer wordt uitgevoerd door een Nederlandse projectadministrateur. Lokale deskundigen worden niet voor ontwerp- of advieswerk ingeschakeld, hetgeen in de Soedanese situatie zeker mogelijk zou zijn. Het hoofdbureau van de consultant draagt zorg voor een uitgebreide ondersteuning (backstopping) van het project (correspondentie, korte missies en ontwerp-werkzaamheden op het bureau). Ook ten tijde van de missie werden nieuwe waterleidingsystemen ontworpen en onderdelenspecificaties opgesteld op het Nederlandse hoofdbureau. Het aantal korte missies bedroeg tussen 1979 en 1987 59 (totale duur 48 mensmaanden). Achteraf gesproken had het meer voor de hand gelegen in sterkere mate terug te vallen op lokaal aanwezige expertise en op technisch eenvoudige oplossingen welke lokaal bekend zijn.

15.6. *Begeleiding en advisering door de opdrachtgever*

Tot plusminus 1984 was vooral het landenbureau van het DGIS bij het project betrokken. Daarna ging de ambassade in Khartoum een grotere rol spelen, als gevolg van het beleid van delegatie van bevoegdheden en de plaatsing van een sectordeskundige voor plattelandsonwikkeling op de ambassade en verdere personeelwisselingen.

In de eerste twee jaren van het project werd een klein Nederlands consultantsbureau door het DGIS ingeschakeld om te adviseren over de organisatie en aanpak van een geïntegreerde benadering binnen het KADA-project. De advisering bleek vrij theoretisch van aard en bij de keuze van deelactiviteiten door de uitvoerende consultant en de aanpak ervan werd dit bureau nauwelijks betrokken. Na enige tijd werd deze advisering beëindigd en sindsdien werd geen externe expertise voor projectmonitoring of begeleiding aangetrokken.

Tot op heden zijn geen evaluaties van het project uitgevoerd. De eerste evaluatie is voorzien in 1988. Wel werd in 1985 een IOV-missie uitgevoerd.

Geconstateerd werd toen dat de kwaliteit van de projectvoorstellen over het algemeen teleurstellend was, met sterke nadruk op materiële en infrastructurele ondersteuning en weinig aandacht voor inhoudelijke advisering, bevolkingsparticipatie en het ontwerpen van een conceptie voor ontwikkeling op langere termijn. De consultant heeft in de beginfase gepleit voor de uitvoering van een uitgebreide socio-economische en ecologische survey. Het DGIS was in die periode echter voorstander van een meer pragmatische en probleemgerichte benadering van informatieverzameling. Vanaf 1984 achtten het DGIS en de ambassade bijstelling van het project nodig en overeengekomen werd dat de consultant zich op vier basissectoren ging concentreren (landbouw, rurale watervoorziening, rurale gezondheidszorg en technische educatie) en dat per sector meerjarenplannen werden opgesteld, met globale sectoranalyse.

15.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

Tot 1985 was de benadering overwegend technisch met nadruk op infrastructurele ontwikkeling en weinig aandacht voor een probleemanalyse van het gebied, institutionele opbouw en bevolkingsparticipatie. Er werd weinig gebruik gemaakt van lokale expertise of lokaal aanwezige technieken. De benadering was nog blauwdrukachtig, en essentiële elementen van een programmatische benadering ontbraken. Ook is niet getracht een ontwikkelingsconcept en -strategie te ontwikkelen. Vanaf 1985 wordt hierin verandering gebracht. Het project krijgt een rurale oriëntatie, geïntegreerd binnen lokale diensten, met aandacht voor probleemanalyse binnen de gekozen sectoren en stimulering van participatie. Het projectteam treedt dan meer op als adviseur van de verschillende regionale overheidsdiensten ter ondersteuning van het reguliere ontwikkelingsprogramma van de Soedanese overheid. Ook de positie van de vrouw, milieu-aspecten en kennisoverdracht krijgen in de tweede fase meer aandacht.

15.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten:

- Het vermogen van de consultant om in het geïsoleerde projectgebied de vereiste deskundigheid tijdig te plaatsen.
- De goede logistieke ondersteuning vanuit het hoofdbureau.
- De capaciteit van de consultant om een heroriëntatie in het project door te voeren, nadat de noodzaak hiertoe duidelijk is geworden.
- Doordat de uitvoerder gedurende lange tijd bij het project betrokken is geweest, ontstaat bij het hoofdkantoor een 'projectgeheugen', waarop aanspraak gemaakt kan worden zelfs bij volledige vervanging van het KADA-team. Hierdoor kan beter geleerd worden van de fouten, gemaakt in het verleden van het project.
- Bij de counterparts ontstaat vertrouwdsheid met de uitvoerder ook al wisselt de samenstelling van het team.

Zwakke punten:

- De consultant heeft in de eerste fase van het project weinig aandacht gegeven aan het concept en de uitwerking van de ontwikkelingsbenadering.
- De consultant is zelf in de positie nieuwe activiteiten te identificeren en uit te voeren en kan moeilijk eigen belang niet laten meespelen in de prioriteitsstelling. Dit geldt ook bij de afweging tussen zelf uitvoeren van ontwerp of adviesdiensten of deze diensten lokaal te laten uitvoeren.
- De koerswijziging in de tweede fase is in hoofdzaak van het DGIS en de ambassade uitgegaan.
- In de eerste fase is de inhoudelijke beoordeling van de voorstelling gering geweest en zijn weinig nieuwe ideeën ontwikkeld waar het gebied voordeel uit heeft kunnen putten.

16. Soedan: Central Medical Stores (CMS)

16.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Het directe doel van het project is de verbetering van de opslag en distributie van medicijnen, van het management en de organisatie en van de daarvoor benodigde gebouwen. Hoewel de lange-termijndoelstelling de bevordering van een goede medische verzorging van de bevolking in het hele land is, speelt dit nog geen rol in de huidige activiteiten, die vooral zijn gericht op het bouwen respectievelijk het rehabiliteren van gebouwen, op logistiek, organisatie en procedures.

Het project dat begin 1987 is aangevangen valt uiteen in twee componenten:

- I: organisatie en management; uitbesteed aan een combinatie van twee consultantsbureaus;
- II: bouw; uitbesteed aan een derde consultantsbureau.

16.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Er doen zich in Soedan grote problemen voor bij transport en distributie van medicijnen. Tijdens de opslag en het afleggen van het traject van de Central Medical Stores in de hoofdstad naar de verschillende regionale centra en sub-centra verdwijnen grote hoeveelheden. Het werkterrein van het project is de Central Medical Stores (CMS) te Khartoum, die organiek ressorteren onder het Ministerie van Gezondheid en financieel onder het Ministerie van Financiën en Economische Planning. De reikwijdte van de activiteiten zal zich op den duur moeten uitstrekken over alle delen van Soedan waarheen medicijnen moeten worden gedirigeerd. Door de burgeroorlog in het zuiden is dat gebied voorlopig echter niet of nauwelijks bereikbaar.

16.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

Als eerste identificatie kan een door de WHO in 1982 uitgebracht rapport worden beschouwd. De formulering geschiedde door een Nederlandse missie die in juni 1984 een rapport uitbracht. Na goedkeuring van het projectvoorstel werden twee selectiecommissies ingesteld voor de beoordeling van de inschrijving respectievelijk op component I en II. Observaties die in dit verband moeten worden gemaakt zijn:

- een sterke betrokkenheid van één zelfde adviseur in alle fasen van de projectvoorbereiding (en later uitvoering);
- een zeer geringe inbreng in de voorbereiding van medische zijde;
- een relatief grote inbreng van farmaceuten en logistiek deskundigen;
- een sterke nadruk op bouw, logistiek, organisatie en procedures.

16.4. *Het deskundigenteam*

De beschikbaarstelling, respectievelijk recrutering van teamleider en teamleden voor component I verliep vlot. De eerste teamleider was medicus. Hij moest binnen een jaar om persoonlijke reden het project verlaten en werd opgevolgd

door een farmaceut. In het team werden deskundigen op het gebied van logistiek, transport, financiën en training opgenomen. De recrutering verliep vlot. Ook voor component II deden zich geen problemen voor bij het beschikbaar stellen van Nederlands personeel.

16.5. *Projectmanagement*

Het Soedanese management is in handen van een CMS-directeur. Een storend element voor de eerste Nederlandse teamleider van component I was de onduidelijkheid in bevoegdheden als gevolg van de gekozen samenwerkingsstructuur tussen de beide uitvoerende partners en de rol van de door het DGIS aangewezen projectadviseur. Zij vormden een comité dat in Nederland vergaderde en besluiten over het project nam. De moeilijkheden die daardoor ontstonden gaven aanleiding tot een preciezere omschrijving van taken en bevoegdheden. Niettemin ligt hier ook voor de huidige teamleider nog een potentieel knelpunt.

Het Soedanese counterpart-team bestaat uit farmaceuten. Problemen zijn de grote personeelsbezetting (circa 600 personen) en de geringe motivatie als gevolg van lage honorering, slechte organisatie, enz. Voor component II liggen de zaken eenvoudiger. Er lijken zich hier geen specifieke problemen voor te doen wat betreft management.

16.6. *Begeleiding en advisering*

De vaktechnische ondersteuning voor component I wordt formeel door de twee uitvoerende partners geleverd. De ene is gespecialiseerd in transport en logistiek en beschikt over een groot deskundigenpotentieel in Nederland. De ander is in feite een 'uitzendbureau' onder directeurschap van een medicus. Over een eigen medische of farmaceutische staf in Nederland beschikt dit bureau niet.

De facto wordt weinig vaktechnische ondersteuning vanuit Nederland gegeven en dit is voor wat het logistieke aspect betreft ook niet nodig. Voor component II zijn voor deelopdrachten andere bureaus ingehuurd.

De advisering aan het DGIS geschiedt door één deskundige die tevens de toezichthoudende architect voor component II is en bij de eerdere voorbereidingsfasen nauw betrokken was (zie onder 3). Er is nog geen evaluatie uitgevoerd.

16.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

Zoals eerder opgemerkt, spelen de fysieke infrastructuur en de logistieke aspecten een grote rol in het project. De Soedanese benadering, die zich in een aanvraag voor rehabilitatie van de gebouwen weerspiegelde, is daarop mede van invloed geweest. De noodzaak van vernieuwingen in organisatie- en managementstructuur werd pas na verloop van tijd erkend. Mede als gevolg van deze ontstaansgeschiedenis heeft het team voor component I vrijwel geen inspraak gehad in het ontwerp van de nieuwe gebouwen c.q. de plaatsing ervan. Evenmin is er van een grote inbreng van medische zijde sprake geweest. Een analyse van de behoeften aan medicijnen in de regio's en van de soorten medicijnen ('need

assessment”) was wel voorzien. Deze zou door de WHO worden uitgevoerd, doch dient nog van de grond te komen. Er is aanleiding te veronderstellen dat op basis van een dergelijke analyse een andere projectaanpak, bijvoorbeeld met minder nadruk op de fysieke opzet van een centraal distributiesysteem, zou zijn gekozen. Het project kan enerzijds aan de ontwikkeling bijdragen in de vorm van institutionele opbouw en versterking. Anderzijds is het nog niet zeker of en wanneer de lange-termijndoelstelling – een betere medicijnvoorziening voor de bevolking in de regio’s en daarmee een bijdrage aan een betere verzorging van de gezondheid – zal worden bereikt. Potentieel is dat wel mogelijk, doch de eenzijdige nadruk op fysieke infrastructuur en logistiek op het centrale niveau die het project in de aanvangsfase heeft gekregen, werkt hier op zijn minst vertragend.

16.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten:

- Een goed management-team voor component I en een competente uitvoerder voor component II.
- Kracht van het team voor component I ligt vooral op organisatorisch, logistiek en procedureel gebied.
- In het personeelsbestand van het CMS zit voldoende potentieel voor een kwalitatief goed management in de toekomst.

Zwakke punten:

- Onvoldoende inbreng van het management-team in de bouwplannen.
- Onvoldoende inbreng op het terrein van gezondheidsplanning.
- Het uitvoeren van het project voordat er een ‘need assessment’ is gedaan, waardoor niet zeker is of de gevolgde benadering adequaat is.
- Een begeleidingsstructuur aan Nederlandse zijde met een zwaar accent op besluitvorming in Nederland en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden van de verschillende project-betrokken partijen.

17. India: Rurale drinkwaterprojecten

17.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project*

Sinds het einde van de jaren zeventig ondersteunt Nederland de aanleg van drinkwatersystemen op het platteland van India. Het zijn lange-termijnprojecten, met als de doelstelling het verschaffen van drinkwatervoorzieningen op dorpsniveau. Daarbij zijn onder meer de projectduur, fasering, fysieke doelen, criteria voor selectie van dorpen, de kwalitatieve en kwantitatieve normen voor het water en de keuze tussen publieke dan wel particuliere voorzieningen nauwkeurig omschreven.

Momenteel is Nederland betrokken bij de aanleg van drinkwatersystemen in de deelstaten Andra Pradesh, Gujarat, Uttar Pradesh, Kerala en Himachal Pradesh. De uitvoering van de projecten is volledig in handen van de lokale overheid. Tot aan 1984/1985 lag het accent hierbij vooral op technische aspecten. De afgelopen jaren is er, mede op aandringen van Nederlandse zijde, meer aandacht gekomen voor bevolkingsparticipatie, positie van vrouwen, sanitatie, gezondheidsvoorlichting en professionele advisering. Niet in alle deelstaten wordt tot nog toe hieraan evenveel aandacht besteed.

De Nederlandse ondersteuning van de drinkwaterprojecten vindt voornamelijk plaats door middel van financiële hulp aan India. Eventuele additionele activiteiten worden uit technische hulpfondsen gefinancierd.

Verschillende projecten zijn reeds voltooid; nieuwe projecten werden daarop weer met Nederlandse hulp in uitvoering genomen. Over het algemeen zijn de projecten erg traag op gang gekomen en vertoonden zij in de beginfase technische onvolkomenheden.

17.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Eén van de prioriteiten in het ontwikkelingsplan van de Indiase regering voor de decade 1980-90 is de aanleg van betrouwbare drinkwatervoorzieningen. Alle activiteiten op dit terrein worden op nationaal niveau gecoördineerd door het betreffende vakministerie. Ook het stimuleren van technische ontwikkelingen en het aanreiken van ontwerpcriteria voor de drinkwatersystemen komt vanuit dit ministerie. In geval de aanleg van systemen plaatsvindt met hulp van buitenlandse donors is ook het Ministerie van Financiën bij de onderhandelingen betrokken.

De uitvoering van de activiteiten in de drinkwatersector valt onder verantwoordelijkheid van de deelstaatregeringen. Op dit niveau is het vakdepartement dat belast is met de rurale watervoorziening het hoogste bestuurlijke orgaan en de aangewezen counterpartorganisatie. Hier worden de beleidsuitgangspunten en uitvoeringsplannen vastgesteld. Alleen in de deelstaten Gujarat, Uttar Pradesh en Kerala is binnen de overheidsstructuur een relatief autonoom orgaan gecreëerd met specifieke verantwoordelijkheid voor activiteiten in de drinkwatersector. Lagere (semi-)overheidsinstanties zijn verantwoordelijk voor de constructie van het drinkwatersysteem. De uitvoering daarvan wordt bijna altijd uitbesteed aan

lokale particuliere aannemers. Ten behoeve van een optimale uitvoering van de door Nederland gesteunde projecten is bovenstaande structuur in Andra Pradesh, Gujarat en Kerala iets uitgebreid met een (overleg-)orgaan voor de coördinatie van activiteiten van verschillende vakdepartementen en voor de vormgeving van activiteiten op het gebied van gezondheidsvoorlichting en gedragsverandering.

De kracht en competentie van de counterpartorganisaties is niet in alle deelstaten even groot. Over het algemeen heeft de counterpart problemen met de ontplooiing van een zekere slagvaardigheid en efficiëntie. Daar komt bij dat de door Nederland gesteunde projecten veelal in perifere gebieden zijn gesitueerd, die weinig aantrekkingskracht uitoefenen op kwalitatief goed overheidspersoneel en waar goede aannemers in mindere mate voor handen zijn.

17.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

Bij alle projecten zijn Nederlandse ingenieurs betrokken geweest bij identificatie, beoordeling en formulering van projecten. Alleen in Gujarat en Kerala hebben ook sociologen een rol gespeeld bij de identificatie en beoordeling.

17.4. *Het deskundigenteam*

De uitvoering van drinkwaterprojecten in India is een zuiver lokale aangelegenheid, waarbij in principe geen Nederlandse deskundigen direct betrokken zijn. De samenstelling van het uitvoerend team is, wat de kaderleden betreft, veelal het resultaat van een overplaatsingsbeleid van ambtenaren uit vakdepartementen die belast zijn met de zorg voor drinkwatervoorzieningen.

Gezien de weinig aantrekkelijke ligging van de projectlokaties resulteert de wijze van teamsamenstelling vaak in onderbezetting en een relatief geringe kwaliteit van met name het middenkader. Het hoger en middenkader wordt in de praktijk voor drie jaar op een standplaats gestationeerd. Lager projectpersoneel wordt lokaal gerecruteerd. Alleen in één deelstaat is sprake van een overplaatsingsbeleid op basis van vrijwilligheid. De technische achtergrond van de betrokken Indiase ingenieurs is over het algemeen goed te noemen. Slechts in twee deelstaten is dit in mindere mate het geval. De vakkennis en ervaring van de betrokkenen is veelal louter technisch van aard.

17.5. *Projectmanagement*

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van Nederland en de Indiase counterpart zijn in principe duidelijk geregeld. De counterpart is op deelstaatniveau geheel verantwoordelijk voor de uitvoering en de maandelijksse technisch-financiële rapportage daarover aan de Nederlandse ambassade. Nederland heeft de mogelijkheid de projecten te allen tijde te bezoeken om de voortgang te controleren en uitvoeringsadviezen te geven. Voorts is Nederland bevoegd om, in overleg met de counterpart, lokale consultants en niet-gouvernementele organisaties in te schakelen voor advisering of voor de uitvoering van niet-technische componenten van de projecten.

De projectfondsen worden via het Ministerie van Financiën naar de deelstaatsregering 'doorgesluisd'. De betaling van de Nederlandse financiële hulpfondsen vindt op declaratiebasis plaats, nadat betalingsverzoeken door het Ministerie van Financiën via de ambassade bij het DGIS zijn ingediend.

17.6. *Begeleiding en advisering*

De ambassade in Delhi neemt bij de voortgangs- en kwaliteitscontrole een centrale plaats in. Sinds 1980 is onder andere voor deze taak een speciale 'watercoördinator' op de ambassade gestationeerd. Voorts worden de projecten regelmatig bezocht door monitoring-cum-backstoppingmissies, die zijn samengesteld uit externe deskundigen, afkomstig van grote commerciële Nederlandse ingenieursbureaus. Ook lokale consultants kunnen hierbij worden ingeschakeld. In Gujarat, Andra Pradesh en Uttar Pradesh worden de projecten sinds 1985 om het half jaar door deze missies bezocht. In deze gevallen zijn de missies multidisciplinair samengesteld, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van dezelfde deskundigen.

In Kerala is, mede ter versterking van de lokale counterpartorganisatie, sinds 1984 een Nederlandse 'technical liaison officer' en sinds 1987 ook een Nederlandse socioloog gestationeerd. In 1985 zijn de drinkwaterprojecten in Andra Pradesh en Gujarat geëvalueerd door een 'gemengde' Indiase/Nederlandse missie. Naar aanleiding daarvan is een discussie over onderhoud, monitoring en additionele interventies in gang gezet, dan wel aangescherpt. In Himachal Pradesh vond in 1980 een evaluatiemissie plaats, die dusdanige technische onvolkomenheden signaleerde dat een uitbreidingsproject noodzakelijk werd geacht. In Kerala en Uttar Pradesh vonden geen regelmatige evaluaties plaats, maar speelden de elkaar opvolgende monitoring-cum-backstoppingmissies een grote evaluatieve rol. De bovengenoemde watercoördinator heeft naar het DGIS een belangrijke informatieve rol. Hij rapporteert maandelijks aan het verantwoordelijke DGIS-landenbureau omtrent de projectvoortgang, daarbij gebruik makend van informatie die hem door een netwerk van vertrouwensconsultants op deelstaatniveau en door de twee Nederlandse deskundigen in Kerala wordt verschaft. Een op de drinkwatersector gespecialiseerd Nederlands consultancy-bureau treedt op als vertrouwensconsultant van het DGIS-landenbureau. Deze consultant neemt geen deel aan de reguliere monitoring-cum-backstoppingmissie, maar adviseert het landenbureau wel daaraan voorafgaand en bij terugrapportering van de missie.

17.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en aansluiting bij lokaal potentieel*

Aanvankelijk was de aanpak die werd gevolgd bij de uitvoering van de projecten over het algemeen directief en technisch van aard. Er was weinig aandacht voor participatie, positie van vrouwen, kennisoverdracht, milieu, opbouw van lokale organisaties, lange-termijnperspectief, enz. Hierin is, in ieder geval in de situatie van Gujarat en Andra Pradesh, veel veranderd. Er is nu meer aandacht gekomen

voor de genoemde niet-technische aspecten. Mede als gevolg van deze veranderingen, maar in belangrijke mate ook vanwege de stevige verankering van de projecten binnen de counterpartstructuur, past een zeker optimisme ten aanzien van de beklijvingskansen van de projecten.

Het is gebruikelijk dat alle project-inputs (behalve de projectfondsen) van lokale herkomst zijn. In incidentele gevallen is van materiaal uit Nederland gebruik gemaakt.

17.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten:

- Een volledige erkenning van de competentie en verantwoordelijkheid van de counterpart.
- De donor-afhankelijkheid is betrekkelijk gering.
- Beklijvingskansen zijn redelijk groot.

Zwakke punten:

- Noodzaak tot een intensieve monitoring van de projectuitvoering.
- Weinig invloed op de kwaliteit van de projectuitvoering en tamelijk weinig mogelijkheden voor eventuele bijsturing.

18. India: Irrigatie en bodemconservering, North Bengal Terai

18.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Het project vormt onderdeel van een ontwikkelingsprogramma van de deelstaatregering van West-Bengalen ten behoeve van drie perifere districten in het noorden van de deelstaat, waarbij een geïntegreerde en programmatische benadering wordt gevolgd. Het project is gericht op uitbreiding van kleinschalige irrigatie, bodemverbetering en bodembescherming. De uitvoering is gestart in januari 1985 en ligt in handen van de Indiase overheid.

Het accent lag, zeker in het eerste jaar, op de technische aspecten van irrigatie en bodembescherming/verbetering. Langzamerhand is daarin verandering gekomen. Thans bestaat dan ook aandacht, zij het pas in eerste aanleg, voor kennisoverdracht, sociaal-economisch onderzoek en positie van vrouwen.

De eerste fase van het project werd in februari 1987 afgesloten en een begin is gemaakt met de uitvoering van de tweede fase. De resultaten van fase I betreffende het aantal uitgevoerde irrigatiewerken zijn goed te noemen, ook al verliep de uitvoering ervan soms erg traag. Daarnaast constateerde de gemengde Nederlands-Indiase evaluatiemissie nog wel hiaten in de selectiecriteria voor de begunstigde doelgroepen en onvoldoende aandacht voor doelgroep participatie, met name van vrouwen.

18.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Het regionaal ontwikkelingsprogramma, waarvan het project deel uitmaakt, is al een tiental jaren geleden door de regering van West-Bengalen ontworpen. Het beoogt verbetering te brengen in de zeer lage landbouwproductie van de regio, in de grote werkloosheid en armoede onder de bevolking en in de algemene verslechtering van deze situatie sinds de jaren zeventig. Hoewel het project zich slechts op enkele onderdelen van het totale verbeteringsprogramma richt, impliceert de uitvoeringsformule een goede inbedding in het totale ontwikkelingsbeleid van de deelstaatregering.

Het project valt op nationaal niveau onder de administratieve verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën. De technische verantwoordelijkheid ligt bij het Ministerie van Landbouw, dat belast is met de coördinatie van landbouwactiviteiten op nationaal niveau, de goedkeuring van nieuwe projecten en de aanreiking van richtlijnen betreffende duur, uitvoeringsformule en integratie met andere projecten.

Voor de uitvoering van het project is het Ministerie van Landbouw van de deelstaat verantwoordelijk, welke over voldoende kennis en ervaring beschikt op het terrein van irrigatie en bodembescherming. Het deelstaatministerie stelt de middelen voor de uitvoering van activiteiten beschikbaar.

18.3. *Kwaliteit van de voorbereiding*

Aan de uitvoering van het project is een lange periode van voorbereiding voorafgegaan. In 1980 werd het DGIS tijdens het reguliere bestedingsoverleg met India attent gemaakt op het door de regering van West-Bengalen geïdentificeerde project in North Bengal Terai. Dit leidde tot de uitzending van een (her)identificatiecum-appraisalmissie door het DGIS in januari 1981. De omvangrijke voorstellen van de missie, gedeeltelijk gebaseerd op de voorstellen van de deelstaatregering, waren in het bestedingsoverleg van 1981 onderwerp van bespreking. In overleg met de Indiase autoriteiten werd besloten om alleen een haalbaarheidsstudie en formulering uit te voeren voor de activiteiten op het gebied van irrigatie en bodemerosie. De hiervoor uitgezonden missie rapporteerde in november 1982. Er werden inhoudelijk en qua organisatie van het project geen wijzigingen van betekenis voorgesteld, behalve dat men in verband met het ontbreken van een aantal sociale, economische en technische ontwerpgegevens een uitvoering in twee fasen voorstelde. Gedurende de eerste fase zouden de ontbrekende gegevens alsnog kunnen worden verzameld en worden gebruikt in een op te stellen 'masterplan', dat leidraad voor de tweede fase zou kunnen zijn. De Indiase autoriteiten op centraal- en deelstaatniveau konden grotendeels instemmen met deze voorstellen, behalve met het voorstel om een Nederlandse deskundige op het project te stationeren. Dit meningsverschil heeft ertoe geleid dat pas in februari 1984 tijdens een volgende missie het projectdocument voor de eerste fase werd opgesteld. Fase I begon in januari 1985.

18.4. *Het deskundigenteam*

Het uitvoerende team bestaat geheel uit lokaal personeel afkomstig van het verantwoordelijke Ministerie van Landbouw van de deelstaat. De kwaliteit en capaciteit van het leidinggevende personeel is goed tot zeer goed te noemen. Daarentegen is de kwaliteit van het veel grotere midden- en lager kader minder. Vaak worden deze stafleden direct na voltooiing van de universitaire of vakstudie aangesteld bij het project. Algemeen geldt dat de overwegend technisch geschoolde stafleden weinig ervaren zijn met de sociaal-economische problemen van de regio. De continuïteit van het kaderpersoneel kan nog worden verbeterd, maar zal voortdurend te lijden hebben van de moeilijke leefomstandigheden in het projectgebied.

18.5. *Projectmanagement*

Het project is langs strakke hiërarchische lijnen georganiseerd en kent een duidelijke afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle projectbetrokkenen. De dagelijkse leiding is in handen van een projectdirecteur die op het niveau van de deelstaat opereert, maar in het projectgebied kantoor houdt. In nauw overleg met zijn adjudanten op districtsniveau is de directeur verantwoordelijk voor de planning en uitvoering van activiteiten. Voor de bodembeschermingsaspecten van het project bestaat een soortgelijke organisatiestructuur met een

aparte projectdirecteur. Alle constructiewerken en het onderhoud daarvan zijn uitbesteed aan lokale aannemers. Er vindt openbare aanbesteding plaats zodra de totale kosten meer dan Rp. 10.000 bedragen.

In relatie tot het project heeft Nederland de in India geldende regelingen betreffende aanbesteding van uitvoeringswerken en inschakeling van lokale deskundigen geaccepteerd. Nederland is wel bevoegd om bepaalde instellingen of lokale consultants in te schakelen voor advies, evaluatie of uitvoering van specifieke projectactiviteiten. De inzet van door Nederland uitgezonden consultants behoeft wel de goedkeuring vooraf van de Indiase regering.

De Nederlandse projectfondsen zijn afgestemd op subsidiënormen zoals die door de deelstaatregering worden gehanteerd. Betaling van projectfondsen vindt plaats op declaratiebasis, nadat het Indiase Ministerie van Financiën betalingsverzoeken heeft ingediend bij de Nederlandse autoriteiten. Betaling van lokale kosten uit technische hulpfondsen wordt rechtstreeks door de ambassade verricht.

Vanaf het begin van het project treedt een Nederlands instituut, dat gespecialiseerde kennis bezit op het gebied van irrigatie en bodemconservering, op als monitor en backstopper van het project ten behoeve van zowel de Nederlandse als de Indiase autoriteiten.

18.6. *Begeleiding en advisering*

Het hierboven vermelde backstopping- en monitoring-instituut is in de afgelopen projectperiode ook een steeds grotere rol toebedeeld voor wat betreft de begeleiding en advisering. Voor de ambassade vervult dit instituut de rol van vertrouwensconsulent. Naar het DGIS-landenbureau heeft het instituut een belangrijke adviesfunctie gekregen. Mutatis mutandis is dit ook het geval naar Indiase zijde toe. Hoewel strikt gesproken slechts gerapporteerd wordt aan Nederlandse autoriteiten, worden aan Indiase zijde de driemaandelijke rapporten van de monitoring-missies van het instituut geaccepteerd als een goede vorm van voortgangscntrole.

De monitoring/advisering van het instituut beperkt zich in hoofdzaak tot de technische en financiële zaken in het project, waardoor de sociaal-economische aspecten onderbelicht blijven.

Naast rapportage van de monitoring-missie vindt ook regelmatig overleg plaats tussen het instituut en het DGIS over structurele aanpassingen en ad hoc beslissingen. Aan Indiase zijde bestaan op de verschillende bestuurlijke niveaus sturen en begeleidingsgroepen, waarin de monitoring-rapporten van het Nederlandse instituut en de interne voortgangsrapporten van het Ministerie van Landbouw de belangrijkste onderdelen van overleg vormen.

18.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en aansluiting bij lokaal potentieel*

Het karakter van de probleembenadering is overeenkomstig de oorspronkelijke identificatie van de Indiase overheid van overwegend technische aard. Deze aanpak werd langzamerhand omgebogen naar een meer sociaal gerichte aanpak,

waarbij het welzijn van de achtergestelde bevolkingsgroepen een rol ging spelen bij de bepaling van projectprioriteiten. Momenteel worden maatregelen getroffen om meer aandacht te wijden aan de positie van vrouwen, training van stafleden en begunstigden van de irrigatiesystemen.

Door de opzet en organisatie van het project wordt het als een puur Indiase aangelegenheid gezien. Dit bevordert de continuïteit van de activiteiten en geeft een waarborg voor toekomstig onderhoud van de systemen.

Alle benodigde projectmaterialen worden lokaal aangeschaft; de inzet van lokale expertise bij constructie-activiteiten is groot.

18.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten:

- Een grote beklijvingskans door de volledige versmelting van het project met de lokale bestuurlijke structuren.
- Een verminderde mate van donor-afhankelijkheid op verschillende gebieden.

Zwakke punten:

- Van Nederlandse zijde heeft men weinig greep op het tempo van de projectvoortgang, de kwaliteit van de uitvoering en uitvoerders.
- De counterpart heeft beperkte aandacht voor sociaal-economische aspecten van het project en voor participatie van de bevolking.
- Een zware monitoringstructuur is bij deze vorm van uitvoering noodzakelijk.

Bijlage V: Samenvatting dossierstudies



19. Mali: Project geïrrigeerde rijstbouw, Office du Niger/ARPON

19.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Dit lange-termijnproject richt zich op de economische verzelfstandiging van rijstboeren, waarbij een programmatische benadering wordt gevolgd. Het is gestart in 1979 met waterstudies, welke werden uitgevoerd door de Landbouw Universiteit Wageningen, en is in de periode 1981-1983 stapsgewijs overgenomen door een eigen-beheersteam dat het in 1984 de naam ARPON verschaftte (Amélioration de la Riziculture Paysanne à l'Office du Niger). Tot deze overname was het project oriënterend en weinig kapitaal-intensief; vanaf 1983 wordt jaarlijks circa 10 miljoen gulden in ARPON geïnvesteerd. De uitgaven worden voor 35% gespendeerd aan het landbouwopleidingscentrum, transportmiddelen, akkerbouw-, veeteelt- en irrigatiewerktuigen, gebouwen, (kunst)mest en apparatuur. Nog eens 35% gaat naar personeels- en missiekosten en circa 30% wordt geïnvesteerd in een landbouwkredietfonds voor de boeren (ruim 17 miljoen). Momenteel (1988) is in totaal 65 miljoen gulden aan ARPON uitgegeven.

19.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Het Office du Niger (ON) is in 1932 opgericht als staatsonderneming onder het Franse koloniale bewind. In 1984 was circa 40.000 hectare in productie. Het projectgebied is gelegen ten noorden en ten oosten van de stad Segou achter een stuwdam met een irrigatiecapaciteit van 150.000 hectare, waarvan 53.650 hectare is ingericht, maar hiervan wordt als gevolg van verval circa 15.000 hectare niet meer in cultuur genomen. Het personeel in dienst van het ON omvat 3000 ambtenaren. Het hoofdbureau (830 personen) is gelokaliseerd in Segou en de overige staf bevindt zich in het irrigatiegebied onder leiding van districtscheffs. Vóór 1960 werd veel katoen verbouwd. Sindsdien is katoen vervangen door rijst. Momenteel worden alleen nog rijst en suiker geproduceerd in het ON. De suikerproductie dekt ruwweg een derde van de nationale consumptie, terwijl voor rijst hetzelfde geldt. De productie van suiker wordt niet meer beheerd door het ON. De boeren die suiker produceren betalen slechts waterrechten en pacht en functioneren verder volledig onafhankelijk van het ON. Het Office vormt met haar staf en haar capaciteit een vrijwel autonoom bestuursorgaan binnen Mali. Het ARPON werkt direct samen met de operationele diensten van het ON en heeft contacten op alle niveaus. De Nederlandse inbreng heeft het karakter van materiële, financiële en vaktechnische assistentie van deze diensten. In de loop van de tijd heeft deze steun zich in sommige gevallen ontwikkeld tot een herstructurering of zelfs complete verandering van het beleid en de organisatie, met name van de diensten welke zich direct richten op de bedrijfsactiviteiten van de boeren (voorlichting, coöperaties, veeteelt en zaaizaad).

De sociaal-economische zekerheid, de motivatie, de verzelfstandiging en organisatie van de boeren is voor het eerst door de donator (Nederland) als centraal beleid gesteld en dit heeft in 1984 en 1985 aanzienlijke productieverbeteringen

opgeleverd. Hierdoor won het project het vertrouwen van de Malinese autoriteiten en van andere leden van de donorgemeenschap, waardoor het heeft kunnen bijdragen aan de coördinatie en formulering van het beleid van de Malinese regering en van de donors (Frankrijk, Duitsland, de Wereldbank en de EG/EOF) ten aanzien van het ON. In 1987 raakte het ON in een crisis, toen door onverwacht goede regenval een record-oogst van mais, gierst en sorghum werd binnengehaald in heel Mali. Dit drukte de graanprijzen en er werd minder rijst afgenomen, terwijl de rijstimporten op hetzelfde niveau bleven, hetgeen de rijstprijzen nog verder deed dalen. Het ON kon de reeds geoogste rijst niet van haar boeren opkopen, waardoor de boeren niet in staat waren de investeringen voor het komende seizoen te maken. Via een eenmalige actie greep Nederland in en kocht via ARPON 3000 ton rijst op van de boeren. Op deze wijze werd een dreigende sociale onrust in het ARPON-projectgebied en tevens in het grotere ON-gebied voorkomen.

19.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

Een omvangrijk internationaal donoroverleg in 1978 vormde de basis voor het ARPON in Mali. In 1979 werd aan de Landbouw Universiteit Wageningen opdracht verleend twee waterstudies te verrichten. Deze studies dienden als voorbereiding op de projectformulering en als haalbaarheidsstudies voor het later op te richten landbouwvoorlichtingscentrum en het ARPON-project. Degenen die betrokken zijn geweest bij de identificatie waren dat ook grotendeels bij de formulering en uitvoering van het project.

Gedurende de identificatiefase heeft men reeds het accent gelegd op de lokaal aanwezige mogelijkheden en beperkingen. Doordat de formulering en de uitvoering in dezelfde handen waren, heeft men bij deze fasen op de eerder gedane keuzes voortgeborduurd. Het project wordt in eigen beheer uitgevoerd. De gekozen programmatische benadering brengt een regelmatige identificatie van nieuwe activiteiten met zich mee. Uitbesteding van bepaalde bouw- en graafwerkzaamheden vond plaats aan lokale aannemers.

19.4. *Het deskundigenteam*

Sinds de aanvang van het landbouwvoorlichtingscentrum is de omvang van het veldteam fors geweest. In 1982 werkten er 7 Nederlandse deskundigen, in 1984 waren dit er 14 en in 1987 zelfs 18. De disciplines cultuurtechniek, voorlichting en coöperaties hebben altijd deel uitgemaakt van het team. De eerste twee teamleiders waren ingenieurs in de agronomie. In de periode tussen hun opvolging nam een cultuurtechnicus het teamleiderschap waar. De huidige teamleider is veearts.

Nieuwe teamleden beginnen vaak met een proefperiode in het veld, voorafgaand aan definitieve contractverlening, waardoor vaktechnische en sociale risico's van een nieuw teamlid geminimaliseerd worden.

Wat betreft de continuïteit vallen de lacunes tussen de opvolging van de drie teamleiders op. Dit kan worden verklaard uit de extreem hoge eisen welke aan

een kandidaat voor deze functie worden gesteld. Tevens heeft zich bij Diensten, Voorlichting en Coöperaties wel discontinuïteit in de teambezetting voorgedaan.

19.5. *Projectmanagement*

De teamleider heeft zeer grote bevoegdheden. Hij dient jaarlijks een activiteiten- en bestedingsplan in bij het betreffende landebureau van het DGIS en kan na goedkeuring hiervan zelfstandig met zijn team en de Malinese staf van het Office du Niger opereren. Alleen wanneer een aanzienlijke wijziging van bestedingen naar zijn idee noodzakelijk is, bijvoorbeeld in verband met een dreigende misoogst, dient hij hiervoor vooraf bij het DGIS goedkeuring te verkrijgen.

Driemaandelijks wordt gerapporteerd naar de Nederlandse vertegenwoordiging in Bamako en naar het DGIS. Binnen het DGIS spelen het landebureau en de sectoreenheid de voornaamste rol ten opzichte van het project. Zij verrichten de voortgangscntrole (monitoring) en de technische ondersteuning (backstopping), ofwel zelf, ofwel door het tijdelijk contracteren van externe deskundigen ten behoeve van een bepaalde vraag.

Het financieel beheer werd tot voor kort uitgevoerd door één Nederlandse projectadministrateur, die nu wordt bijgestaan door een tweede Nederlander. Lokale deskundigen zijn in de Malinese context weinig voorhanden. Wel wordt nauw samengewerkt bij het uitvoeren van werkzaamheden, of dit nu terreinegalisaties, vee-inenting en of wegenaanleg betreft. Backstopping vindt slechts plaats als de teamleider erom heeft verzocht.

19.6. *Externe/interne begeleiding en advisering*

Aansluitend op het hierboven gestelde aangaande de backstopping, blijkt het aantal missies naar het project zoveel mogelijk te worden beperkt. Om die reden worden de monitoring en backstopping bijna altijd in één missie gecombineerd. Er bestaat geen formeel backstopping-contract. Er vindt in eerste instantie middels correspondentie backstopping plaats en als alle betrokken partijen daartoe de noodzaak voelen vindt een – meestal technische – ondersteuningsmissie plaats. Het DGIS profiteert indirect van deze missies via de missierapportage (monitoring). Het gebeurt daarnaast ook dat DGIS-personeel met de missies meereist als de situatie dat vereist. Met de meeste backstoppers die in de loop van de tijd het project hebben bezocht is een vertrouwensrelatie opgebouwd.

De monitoring lag tot eind 1987 volledig in handen van het DGIS en wordt, sinds de Nederlandse vertegenwoordiging in Bamako is gestationeerd, meer en meer hiernaar verplaatst. Doordat op het DGIS een grote betrokkenheid bestaat bij ARPON en het ON, reikt de monitoring verder dan het controleren van het taakgebied van de teamleden in het veld. De invloed werkt indirect door op het landbouwbeleid en het beleid van andere donoren ten aanzien van het ON.

Er hebben gedurende de looptijd van het project drie evaluaties plaatsgevonden: in 1984, 1986 en 1987. Dit waren gezamenlijke Malinees-Nederlandse

evaluaties. De toon van de evaluaties in 1984 en 1987 was positief; alleen die van 1986 liet weten een zware koerswijziging van het project noodzakelijk te achten. Eén van de vroegere teamleiders (ad hoc), tevens vertrouwensconsultant van ARPON, reageerde op het missierapport met een uitgebreid commentaar. Aangezien hij, het DGIS en het veldteam niet overtuigd waren van het gelijk van deze missie, zijn de aanbevelingen nooit (geheel) opgevolgd. Over het algemeen kan van ARPON gezegd worden dat het zijn eigen koers vaart en zelf het best op de hoogte is van de veranderende omstandigheden, waarop het zijn beleid aanpast en baseert. Externe adviezen worden voorzover 'bruikbaar' opgevolgd, maar beschouwt men zeker niet als bindend. Er bestaat evenmin een continu adviescontract, alhoewel er wel over gedacht wordt om de begeleiding en advisering meer te formaliseren.

19.7. Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal personeel

Het team werkt nauw samen met de counterpart (het ON), het schenkt veel aandacht aan institutionele ontwikkeling, tracht tot een optimale inzet van lokale materialen en expertise te komen en heeft als expliciete doelstelling, gedurende de periode 1988-1990, de afhankelijkheid van de Nederlandse inbreng te verminderen. Sinds 1986 zijn de aandacht voor het milieu, de positie van de vrouw en de financieel-organisatorische overdraagbaarheid nader uitgewerkt en geconcretiseerd. Respectievelijk gebeurde dit in de vorm van een landbouwbeleid dat zich richt op erosiebestrijding (verschuiving van droge naar natte landbouw), de plaatsing van een vrouwdeskundige en de uitgesproken intentie het team niet verder uit te breiden, en de omvang van het cultuur-technisch aandeel zelfs te verminderen.

19.8. Sterke en zwakke punten

Sterke punten zijn:

- Mede door toedoen van het project is de situatie van de lokale bevolking verbeterd.
- De kwaliteit, continuïteit en homogeniteit in het veldteam mag gunstig genoemd worden.
- De bewegingsvrijheid van het veldteam (de teamleider) welke onder andere tot het instellen van een proefperiode voor nieuwe teamleden heeft geleid, lijkt het project in deze en vele andere opzichten ten goede te zijn gekomen.
- Het veldteam heeft in het ON grote invloed kunnen uitoefenen onder andere op de organisatie en de uitvoering en het beleid.
- De sterke interactie en dynamiek tussen de diverse projectonderdelen heeft geleid tot het functioneren van een multidisciplinair team, dat zich niet slechts fixeerde op de te volbrengen (meetbare) projectresultaten (terwijl het daaraan wel voldeed) maar zich juist ook bekommerde om de aansluiting op de lokale omstandigheden en mogelijkheden.

Zwakke punten:

- De kennis in Nederland van ARPON berust slechts bij een zeer beperkt aantal personen (DGIS, Bamako, vertrouwensconsultants).
- De overdraagbaarheid van het project mag momenteel niet groot geacht worden, de hoeveelheid expertise en geld (technische en financiële assistentie) welke Nederland in het project investeert, zijn hoogstwaarschijnlijk niet door Mali in twee à drie jaar op te brengen of over te nemen.
- De vele niet formeel vastgelegde afspraken, zoals het feit dat missies niet gemengd hoeven te zijn, dat er geen administratief accord is opgesteld en dat er geen continue adviesgroep functioneert, maken dat verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn afgebakend en belangen nogal eens verstrengeld zijn.

20. Sri Lanka: Streekontwikkelingsproject, Nuwara Eliya

20.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Het IRDP-NE (Integrated Rural Development Programme – in Nuwara Eliya) is een geïntegreerde rurale planningseenheid waaraan een Nederlands eigen-beheerteam is gekoppeld dat het functioneren van deze eenheid ondersteunt en van advies dient. Sinds 1976 wordt in Sri Lanka actief een beleid gevoerd dat het vestigen van een IRDP per district stimuleert, waarbij per district een donor ter assistentie van het IRDP wordt uitgekozen. Nederland is actief in twee districten, Nuwara Eliya en Ratnapura. Hoewel ook voor een derde district, Mullaitivu, een door Nederland te ondersteunen IRDP in voorbereiding is, kon men vanwege de politieke situatie niet met de uitvoering beginnen. Alle drie de districten staan binnen Sri Lanka bekend als achterstandsgebieden.

Het Ministry of Plan Implementation (MPI) dat de IRDP's begeleidt, biedt in zijn richtlijnen de donors de gelegenheid een zekere mate van eigen invulling aan geïntegreerde rurale ontwikkeling te geven. Zo werd op voorstel van Nederland de plantagesector, waarin 50% van de bevolking van Nuwara Eliya werkt, in het plan voor het IRDP opgenomen. Dit plan werd opgesteld door de Kachcheri (districtadministratie). Sri Lanka hecht prioriteit aan de projectdoelstellingen van IRDP-NE. Er wordt niet meer jaarlijks, maar over meerdere jaren een regionaal plan opgesteld (1987-1990).

Als concreet bereikte projectresultaten kunnen genoemd worden de door het IRDP geïntroduceerde benaderingen van de verbetering van het wonen en de woonomgeving op de plantages, de combinatie van erosiebestrijding en agrarische verbetering, het aanbrengen van drinkwatervoorzieningen welke worden begeleid door gezondheidsvoorlichting, en de bouw van sanitaire faciliteiten en klinkiekjes in de plantage-omgeving.

Van de totale uitgaven tot 1988 van ruim 25 miljoen gulden bestond 80% uit financiële hulp (schenkingen) en 20% uit technische assistentie (veldstaf). Globaal kan gesteld worden dat Nederland het aanbrengen van fysieke en infra-structurele voorzieningen in dienst stelt van het werken aan (de) institutionele opbouw.

20.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Sri Lanka heeft 24 districten, die ieder verdeeld zijn in divisies, welke weer zijn onderverdeeld in 'gramazevcka's'. Iedere bestuurslaag heeft zijn eigen bestuurder. Het beleid van het afgelopen decennium wordt gekenmerkt door pogingen tot decentralisatie, dat wil zeggen het delegeren van beslissingsbevoegdheden naar lagere bestuursniveaus. Het initiëren van het IRDP-programma dient beschouwd te worden in dit kader. In 1987 was in 10 van de 22 geplande districten een IRDP in uitvoering, en waren er 6 in voorbereiding. De doelstelling welke Sri Lanka heeft bij het ten uitvoer brengen van dit beleid kan worden omschreven als een strategie om de rurale gebieden te ontwikkelen op een manier waarbij

de sociaal-economisch en politiek zwakke groepen de meeste kans krijgen hun positie te verbeteren.

Ondanks de decentralisatie-politiek hebben de IRDP-activiteiten de goedkeuring van de betrokken vakministeries (onderwijs, volksgezondheid, enz.) nodig. De institutionele structuur is dus gecompliceerd. Daarnaast heeft de counterpartorganisatie te kampen met personeelwisselingen, mede vanwege lage salarissen en gebrek aan transportfaciliteiten. Desondanks moet tevens geconstateerd worden dat de hoogste bestuurslagen bereid zijn tot keuzes die niet altijd direct materiële of infrastructurele verbeteringen inhouden, maar juist institutionele wijzigingen ten gunste van de plantagebevolking. De lokale staf van het IRDP (circa 20 personen) wordt volledig betaald uit Sri Lankaanse middelen.

20.3. *De kwaliteit van de projectvoorbereiding*

In 1979 vond een bestedingsoverleg plaats, waar Sri Lanka aan Nederland een basisdocument voorlegde met een IRDP-plan voor het Nuwara Eliya district. Dit plan legde de nadruk op infrastructurele voorzieningen en concentreerde zich op de dorpssector van Nuwara Eliya, geheel overeenkomstig Sri Lanka's nationale beleid voor geïntegreerde rurale ontwikkeling (IRDP's). Het later opgestelde Nederlandse identificatiemissie-rapport verschilde van het originele plan in die zin dat het aan de fysieke verbeteringen minder prioriteit, en aan het betrekken van de armste groepen in de plantagesector bij het ontwikkelingsproces juist meer prioriteit gaf. Middels een beoordelingsmissie werd met de planningsafdeling van het MPI overeenstemming bereikt (begin 1980). De plantagesector werd in het IRDP-plan betrokken. Daartoe werd een procesmatige benadering gekozen, welke inspeelde op veranderende omstandigheden en mogelijkheden. Het langetermijndoel richtte zich ook toen al op het ontwikkelen van de rurale gebieden, waarbij de verbetering van de positie van de sociaal-economisch en politiek zwakste groepen de meeste aandacht kreeg.

Reeds voordat deze verruimde aanpak tot overeenstemming tussen Nederland en Sri Lanka had geleid, had Nederland een bedrag van 2 miljoen gulden toegezegd en werd het eerste teamlid in het veld gestationeerd.

20.4. *Het deskundigenteam*

Het eerste gestationeerde teamlid in het veld (begin 1980) was een assistent-deskundige, een socio-econoom. De teamleider arriveerde eind 1980 en was sociaal-geograaf. De continuïteit en harmonie binnen het team zijn groot. Over de jaren 1981, 1983 en 1986 vond er respectievelijk een uitbreiding van 2 naar 3 naar 4 teamleden plaats.

Met de opvolger van de eerste teamleider (1982) kwam ook de eerste technische deskundigheid in het veld: een ingenieur waterbouwkunde (irrigatie met als specialisatie landgebruiksplanning). Als hij in 1986 wordt opgevolgd door een socio-econoom, wordt het team versterkt met een extra irrigatie-landgebruiksplanner en een sociaal-geografisch planner.

Het team heeft vanaf het begin een adviesfunctie vervuld en zich niet zelf met de uitvoering van taken beziggehouden. De staf van het IRDP hield zich in samenwerking met de ambtenaren van de vakministeries wel met de uitvoering bezig.

20.5. *Projectmanagement*

De Nederlandse teamleider adviseert de Sri Lankaanse projectdirecteur en zijn assistent. De invloed van het veldteam op beleid en uitvoering van IRDP-NE is continu. Op basis van haalbaarheidsstudies door teamleden, dat wil zeggen een combinatie van ondersteuning van uitvoering en het verrichten van onderzoeksactiviteiten, worden nieuwe projecten geïdentificeerd. Op deze wijze is de vernieuwde landgebruiksplanning tot stand gekomen, waarbij erosiebestrijding en een dubbele oogst per jaar hand in hand gaan. Dit proces wordt halfjaarlijks begeleid door missies van een externe backstopper. Wisselend neemt de verantwoordelijke op de sectoreenheid van het DGIS, een betrokken Sri Lankaan of een ad hoc gecontracteerde adviseur, deel aan de backstopping-missies. Er was tot eind 1987 geen vast backstopping-contract met de externe adviseur, backstopping-missies werden tot die datum afzonderlijk gecontracteerd.

Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat geen begeleiding en advisering door een van de 'Wageningse' instituten plaatsvindt. Het veldteam verzette zich hiertegen. Het team heeft dus zelf de backstopper(s) aangezocht. De laatste jaren namen vaker Sri Lankaanse deskundigen deel aan de missies. De rapportage van deze missies wordt gezonden aan het landembureau, de ambassade en het veldteam, het IRDP.

20.6. *Externe/interne begeleiding en advisering*

Het veldteam rapporteert jaarlijks zijn voortgang middels voortgangsrapporten gericht aan de ambassade, de backstopper, het landembureau en de sectoreenheid op het DGIS. De backstopper verenigt monitoring- en backstopping-taken in zich en rapporteert over zijn missies. Hij treedt op als intermediair tussen veldteam, ambassade, landembureau en Sri Lankaanse autoriteiten. Gedurende de looptijd van het project blijkt deze vage afbakening van verantwoordelijkheden niet tot grote loyaliteitsconflicten aanleiding te hebben gegeven.

Er heeft slechts één evaluatie plaatsgevonden gedurende de looptijd van het project: in 1986. Deze evaluatie had ook een herformuleringsopdracht. Tot een vergaande koerswijziging zag de missie geen aanleiding.

20.7. *Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel*

Sinds de aanvang van het project kan gesproken worden van een sociale benadering, gericht op bevolkingsparticipatie en zoekend naar oplossingen welke aansluiten bij lokale mogelijkheden en initiatieven. De aandacht voor de positie van de vrouw en voor milieu(erosie)-aspecten is gedurende het project tot stand gekomen. Een oorspronkelijk wel voorziene analyse van de armoedesituatie is

nooit gemaakt, hoewel het betrekken van de plantagesector in de districtsplanning wel op basis van de globale kennis van de identificatoren in de doelstellingen is verdisconteerd. De manier van werken van het veldteam, namelijk niet zelf uitvoeren, maar assisteren in planning en financiering, stimuleert het inschakelen van lokale materialen en expertise. Waarschijnlijk zou de inzet van Sri Lankaanse universiteiten of instellingen op grotere schaal mogelijk zijn.

Gezien de financiële inzet van Nederland kan overdraagbaarheid niet op korte termijn tot stand worden gebracht. Organisatorisch stuit de overdracht in principe op minder problemen, omdat het Nederlandse team slechts een adviesfunctie verricht. Of het IRDP-NE zonder Nederlandse inbreng dezelfde prioriteiten blijft stellen is natuurlijk de vraag.

20.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten zijn:

- De combinatie van fysieke en sociologische planningservaring onder de Nederlandse stafleden.
- Het hechte samenwerkingsverband dat tussen teamleden en Sri Lankaanse counterpart-staf is ontstaan.
- De expliciete aandacht voor doelgroepen en de participatie van doelgroepen.
- Het verrichten van onderzoek om op bepaalde onderdelen van het project tot een andere aanpak te komen (flexibiliteit).

Zwakke punten:

- Verstrengeling van belangen, doordat de verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn afgebakend. Monitoring en backstopping zijn min of meer in één persoon verenigd. Hoewel dit een vruchtbare samenwerking oplevert met de counterpart, het veldteam, de ambassade en het landenbureau, is deze advisering kwetsbaar.
- De inzet van lokale expertise in het project zou sterker bevorderd kunnen worden.
- Het is zeer de vraag of het IRDP-NE zelf de activiteiten kan voortzetten als de Nederlandse inbreng wordt beëindigd.
- Er heeft slechts één inspectie (1985) en één evaluatiemissie (1986) het project bezocht, zodat de globale beoordeling zwaar op de mening van de backstopper is gebaseerd.
- Er is betrekkelijk weinig aandacht voor cijfermatige voortgangsmeting van de projectactiviteiten.

21. Zambia: Streekontwikkelingsprogramma, Western Province

21.1. *Korte beschrijving van het programma en het programmaresultaat*

De Nederlandse technische hulp aan Zambia is sinds 1979 geconcentreerd in Western Province, een van de armste provincies van het land, met een gering ontwikkelingspotentieel. De provincie omvat een gebied dat drie maal zo groot is als Nederland, en strekt zich uit aan weerszijden van de Zambezi. Er wonen 550.000 mensen. Zelfvoorzienende landbouw, waarbinnen rundveeteelt een belangrijke plaats inneemt, vormt de belangrijkste bron van inkomsten voor 95% van de bevolking. In deze provincie zijn 21 Nederlandse projecten in uitvoering, die gezamenlijk gezien kunnen worden als een min of meer samenhangend programma voor plattelandsontwikkeling. De activiteiten richten zich met name op landbouwontwikkeling, met een nadruk op veeteelt. Daarnaast wordt bijgedragen aan de gezondheidszorg, de infrastructuur (verbeteren van een waterverbinding) en wordt de provinciale planning ondersteund. Met als (tijdelijke) uitzondering het infrastructuur-project is het geheel begonnen als een in eigen beheer uitgevoerd programma. Na 1985 is een begin gemaakt met uitbesteding van activiteiten: tot nu toe zijn drie projecten uitbesteed. Daarnaast worden twee projecten door de SNV uitgevoerd en vallen twee projecten onder het beheer van de FAO. Hoewel het programma als zodanig nooit geïdentificeerd en geformuleerd is en er geen expliciete doelstellingen opgesteld zijn, is van Nederlandse zijde wel impliciet gesteld welke doelstellingen nagestreefd dienen te worden, via instructies aan de delegatie bij het bestedingsoverleg met Zambia in 1981. Centraal dient te staan 'het creëren van mogelijkheden voor produktie- en inkomensverhoging'. Vooral op indirecte wijze is de verwezenlijking hiervan nagestreefd middels het onderbrengen van de Nederlandse activiteiten binnen de Zambiaanse overheidsorganen. De gehanteerde benadering was met name in de beginjaren programmatisch: tijdens de uitvoering van enkele activiteiten werden de mogelijkheden en beperkingen duidelijk, werd het beleid bijgestuurd en waar nodig nieuwe activiteiten geformuleerd en uitgevoerd. In de loop der jaren is er meer samenhang gekomen in het programma dat als een verzameling losstaande projecten begonnen is. Een centrale rol is daarbij gespeeld door de door Nederland ondersteunde Provincial Planning Unit. De Nederlandse inbreng in Western Province is in de loop der jaren gestaag gegroeid, zowel in financieel (van 5 miljoen tot ruim 15 miljoen gulden per jaar) als in personeel (36 Nederlanders in 1987) opzicht. Nederland heeft zich voorgenomen de provincie nog zeker een decennium te steunen.

21.2. *Lokale omstandigheden en lokaal beleid*

De beslissing om de Nederlandse hulp zowel regionaal (Western Province) als sectoraal (landbouw, met nadruk op veeteelt) te concentreren, is in gezamenlijk overleg door Zambia en Nederland genomen. Op nationaal en op provinciaal niveau ondersteunen de Zambiaanse autoriteiten de doelstellingen van de

activiteiten. Vrijwel alle door Nederland gefinancierde activiteiten in Western Province zijn opgenomen in provinciale takken van de Zambiaanse overheid. Deze overheid kan dan ook als counterpartorganisatie worden gezien. Formeel liggen de belangrijkste bevoegdheden bij de centrale ministeries in Lusaka. In de praktijk blijkt echter dat de autonomie van de Nederlanders erg groot is. Activiteiten met betrekking tot identificatie, formulering en beoordeling vinden veelal op Nederlands initiatief en door Nederlanders plaats. De Provincial Planning Unit heeft daarbij een grote rol gespeeld, waardoor overleg met Zambia nooit heeft ontbroken.

Hoewel ook in 1980 de economische situatie in Zambia niet rooskleurig was, is deze gedurende het verloop van het programma nog verder verslechterd. De Zambiaanse financiële bijdrage aan Nederlandse activiteiten is mede daardoor in veel gevallen onder de maat gebleven. De uit Nederlandse importhulp ontstane 'tegenwaardefondsen' (in Zambiaanse Kwacha) zijn vanaf 1984 voor een deel gebruikt voor de financiering van lokale investeringskosten van Nederlands-Zambiaanse projecten. De financiële problemen beïnvloedden ook de mogelijkheid om snel voldoende gekwalificeerde counterparts ter beschikking te stellen. Bij de meeste projecten waar zich dat voordoet (met name bij artsen en dierenartsen) is het overigens vanaf het begin als een gegeven geaccepteerd.

21.3. Kwaliteit van de programmavoorbereiding

Al in de jaren zestig is er sprake geweest van Nederlandse steun aan Western Province via de uitvoering van baggerwerkzaamheden om de verbinding Mongu-Kalabo open te houden. Deze activiteit werd in de jaren zeventig weer opgepakt. In die tijd werd ook begonnen met het laten bezetten van de lege plaatsen in districtsziekenhuizen door Nederlandse artsen. Deze activiteiten bestonden dus al voordat de keuze voor regioconcentratie werd gemaakt. Dit idee werd in het bestedingsoverleg voor 1978 gelanceerd en is in 1980 geformaliseerd. Tevens werd daarbij bepaald dat Nederland zich zou toeleggen op landbouw, met de nadruk op veeteelt. Nederland heeft sindsdien 16 projecten op landbouwkundig terrein ondersteund. Het merendeel daarvan is uitgevoerd in eigen beheer. Daarnaast werden de al begonnen projecten gecontinueerd en is de Provincial Planning Unit sinds haar start in 1980 ondersteund. Aan het programma als geheel hebben identificatie en formulering ontbroken. De regio- en sectorconcentratie dienden uitgewerkt te worden in concrete projecten, conform de aangehangen programmatistische benadering. De sectorkeuze sluit nauw aan bij de bestaansbasis van de bevolking in Western Province. Een grondige voorstudie van de landbouw-situatie en het potentieel is echter niet uitgevoerd en had ongetwijfeld tot een geïntegreerder programma en betere projectformulering kunnen leiden. Hoewel onderdelen (tijdelijk) lokaal en aan een Nederlandse consultant zijn uitbesteed is de overheersende uitvoeringsformule eigen beheer geweest. Deze keuze heeft tijdens de eerste jaren niet ter discussie gestaan. De beslissing van het DGIS om in principe tot uitbesteding over te gaan, werd in het bestedingsoverleg voor 1986

aan de Zambianen meegedeeld. Dit gewijzigde beleid wordt sinds 1986 geleidelijk en voor bepaalde onderdelen van het programma in Western Province uitgevoerd.

21.4. *Het deskundigenteam*

Hoewel het oorspronkelijk niet de bedoeling was om meer dan 15 Nederlanders in Western Province te stationeren, bleek in 1987 dat er 36 aanwezig waren. De gemiddelde verblijfstijd van de Nederlanders (bijna 3,5 jaar) is relatief lang en komt de kwaliteit van de uitvoering, mede gezien het moeilijke werkterrein en de gecompliceerdheid van enkele projecten, zeker ten goede. Over het algemeen zijn vrij ervaren mensen uitgezonden. Omdat het programma in Western Province bestaat uit een groot aantal bij verschillende diensten geïntegreerde projecten, vormen de aanwezige deskundigen en vrijwilligers geen samenhangend team, hoewel er relaties tussen diverse projecten bestaan. Een programma-coördinator is weliswaar door Nederland voorgesteld, maar nooit door Zambia geaccepteerd. Een centrale teamleider is dus niet aanwezig, wel zijn er veel leiders van afzonderlijke projecten. De meeste activiteiten hebben een voldoende continue bezetting gekend. Toch lieten zeven projecten één of meer periodes van onvoldoende bezetting zien. Meestal leidde dit tot vertraging, een verminderde kwaliteit van uitvoering of tijdelijk zelfs bijna tot stilstand van een project. Problemen bij de recruitering hebben zeker gespeeld en spelen nog steeds. De weinig aantrekkelijke levensomstandigheden in Western Province worden daar voor een groot deel voor verantwoordelijk gesteld.

21.5. *Programma-management*

Programma-management van de Nederlandse inbreng in het veld komt formeel niet voor in Western Province, ofschoon de Nederlanders op de PPU informeel wel een rol spelen. Het officiële management op programmaniveau gebeurt op afstand, op de ambassade en het landenbureau. Management in Western Province vindt daarom voornamelijk plaats op projectniveau. De wijze waarop dat gebeurt (rapportage, communicatie, voortgangscontrole), is voor een deel afhankelijk van de uitvoeringsformule. Bij projecten in eigen beheer vindt kwartaalrapportage plaats aan ambassade en landenbureau, met een afschrift aan de adviesinstantie. Werkplannen worden zowel op jaar- als op kwartaalbasis voorgelegd. Klachten bestaan er omtrent de lange en vaak trage communicatielijnen. Ter ontlasting van de ambassade en ter ondersteuning van de projectleiders is in 1986 een regio-administrateur aangesteld, die tot medio 1987 in Western Province heeft gewerkt. Voor de eigen-beheerprojecten zorgde hij voor financieel-administratieve en logistieke ondersteuning, met name met betrekking tot materiaalaankopen.

21.6. *Begeleiding en advisering*

Vanaf het begin van het programma hebben zowel de ambassade als het landenbureau een grote rol gespeeld bij de begeleiding, terwijl een Wageningse adviesinstantie op de achtergrond bij de landbouwactiviteiten betrokken was. In de

periode 1980–1984 was op de ambassade in Lusaka een veeteeltdeskundige werkzaam, die de voortgang van het programma bewaakte.

Dat was overigens ook een overeengekomen taak voor de ambassade, die zij samen met de Zambiaanse commissie voor ontwikkelingsplanning diende uit te voeren. Het landbureau hield zich vooral bezig met algemeen-organisatorische en beleidsmatige aspecten. Advies werd, met betrekking tot de landbouwprojecten, ingewonnen bij de adviesinstantie en de ingestelde begeleidingswerkgroepen. De begeleidingswerkgroepen fuseerden in 1986 tot de landbouwwerkgroep Zambia. De advisering wordt door de mensen op de projecten omschreven als niet altijd op de situatie toegespitst. In tenminste één geval is het advies echter wel van beslissende betekenis geweest voor de uiteindelijke projectaanpak.

Buiten de landbouwsector wordt advies gegeven door afzonderlijke instanties aan de provinciale planningsdienst en aan het infrastructuurproject. De deskundigen in de gezondheidszorg hebben geen adviesinstelling om op terug te kunnen vallen. In een enkel geval trad de adviesinstelling voor infrastructuur eigenmachtig op, hetgeen conflicten met de Zambiaanse autoriteiten en naar later bleek onnodige materiaalbestellingen tot gevolg had. Jaarlijks vertrekken tientallen missies naar Western Province voor technische ondersteuning of voor advisering. Evaluaties zijn echter opmerkelijk weinig ondernomen. De evaluaties die werden uitgevoerd, hadden betrekking op afzonderlijke projecten; het programma als geheel is pas in 1987 geëvalueerd. Deze evaluatie is van te recente datum om effecten te kunnen traceren.

21.7. Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel

De benadering van de Nederlandse activiteiten in Western Province is sterk programmatisch geweest, gericht op institutionele opbouw en veeleer uitvoerend dan adviserend van karakter. Hoewel veel activiteiten doelgroepgericht waren, is participatie niet altijd eenvoudig en succesvol verlopen. Van lokale expertise en lokale materialen is weinig gebruik gemaakt. Pas na enkele jaren is er aandacht gekomen voor vrouwenproblematiek (veel huishoudens in Western Province worden door vrouwen geleid) en voor milieu-aspecten. Hoewel er in het kader van het opstellen van een provinciaal vijfjarenplan veel studies zijn verricht, is een studie naar het ontwikkelingspotentieel van de provincie nooit uitgevoerd. De meeste Nederlandse projecten en personen werken vanuit de Zambiaanse overheidsstructuur. Daardoor is in de meeste gevallen de institutionele verankering voldoende gewaarborgd, een situatie die aan het begin van het programma anders lag. In enkele gevallen kon, door afwezigheid van directe counterparts, weinig aandacht worden gegeven aan training van Zambianen. De financiële problemen van de Zambiaanse overheid, waardoor aan de lokale kostencomponent in de projecten vaak al niet kan worden voldaan, belemmeren de mogelijkheid voor een snelle overdracht.

21.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten zijn:

- De institutionele verankering binnen Zambiaanse overheidsorganen, waardoor overleg en samenwerking met Zambianen gewaarborgd is.
- De hoge uitzendduur van de Nederlandse (assistent-)deskundigen en vrijwilligers, die door het DGIS gestimuleerd is.

Zwakke punten zijn:

- De gebrekkige identificatie, die zich beperkte tot afzonderlijke projecten.
- De zwakke Zambiaanse 'ontvangststructuur', die Nederland noodzaakte tot een grote financiële en een specifiek gekwalificeerde personele bijdrage. De overdraagbaarheid van het programma is hierdoor moeilijk te realiseren.
- Het probleem om op tijd voldoende gekwalificeerde Nederlandse deskundigen te leveren.
- De moeilijkheden met betrekking tot coördinatie van en overzicht over het programma, veroorzaakt door de opdeling in afzonderlijke projecten en versterkt door een gedeeltelijke uitbesteding, waardoor veel partijen in het geding zijn.
- Weinig inschakeling van lokale expertise.

22. Peru: Streekontwikkelingsproject, Proderm

22.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over het project en het projectresultaat*
Proderm is een geïntegreerd plattelandsonwikkelingsproject in de hooglanden van Peru, rond de stad Cusco. Het is gestart in 1979 als een zusterproject van een reeds draaiend project in dezelfde regio, het project Cencira Holanda. De algemene, lange-termijndoelstelling van Cencira was: een bijdrage leveren aan het beleid van de Peruaanse overheid om de Zuidoostelijke Andes in geselecteerde microregio's te ontwikkelen, de landhervorming te consolideren en de organisatie en deelname van de boerenbevolking bij deze ontwikkeling te bevorderen. Dit Cencira-project functioneerde binnen het raam van de vormings- en voorlichtingsorganisaties op nationaal en regionaal niveau in Peru. Aanvankelijk was Proderm slechts bedoeld als produktieverhogend project, om ook infrastructurale en sociaal-economische verbeteringen teweeg te brengen, naast het Cencira-project dat zich bezig hield met training, voorlichting en institutionele opbouw.

Toen het Cencira-project in 1981 echter tot een voortijdig einde kwam, moest Proderm alleen verder en verplichtte het zich, zèlf de organisatorische en begeleidende (geïntegreerde) componenten vorm te geven. Dit is evenwel nooit de sterkste kant geworden van Proderm. Pas de laatste jaren (1986-1988) wordt een geleidelijke verbetering in de organisatorische opzet en begeleiding zichtbaar. De resultaten behaald in de akkerbouw, de infrastructuur (kleine irrigatiewerken, wegen, kleine bedrijven en dergelijke), de produktie-, inkomens- en welvaartsverhoging van de bevolking worden reeds langere tijd positief geëvalueerd.

Vanaf september 1985 is het Nederlandse team niet meer volledig in eigen beheer. Sindsdien is de teamleider afkomstig uit en gecontracteerd door een Nederlandse onderzoekinstelling (semi-overheid). Later zijn ook andere teamleden door deskundigen uit dit instituut opgevolgd. Desondanks is momenteel (1988) nog steeds sprake van partiële uitbesteding, en niet van volledige uitbesteding aan dit instituut.

De financiering van het project komt voor wat betreft de krediet- en investeringsfondsen op laste van de EG (EOF: 6 miljoen ECU), en voor wat betreft de overige kosten ongeveer gelijkelijk op laste van Nederland en Peru (ieder circa 6 miljoen gulden in 1986-1987).

22.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Van 1968 tot 1975 is in Peru een landhervorming doorgevoerd die grootgrondbezit heeft geëlimineerd en de grond aan produktiecoöperaties, waarin de boerengemeenschappen zijn vertegenwoordigd, heeft overgedragen. Deze landhervorming is niet gepaard gegaan met een systematisch programma van krediet, voorlichting of andersoortige dienstverlening. Aanvankelijk werd aan de marginale Andesgebieden en hun Indiaanse bevolking in die periode door de regering nauwelijks prioriteit gegeven. Later kwam daar enige verandering in en werd met de ontwikkeling van de gekozen microregio's begonnen.

Het projectgebied van Proderm omvat niet het hele district Cusco, maar een selectie bestaande uit vijf regio's, ook wel 'microregio's' genaamd. Binnen deze regio's wordt gewerkt in geselecteerde sub-regio's gedurende een periode van vier jaar, waarna men opschuift naar volgende sub(micro)regio's. Circa 40% van de totale bevolking in de vijf geselecteerde regio's wordt door het project bereikt.

In Peru vormt Proderm een van de grootste geïntegreerde plattelandsonwikkelingsprojecten en trekt veel belangstelling, ook van de Wereldbank, FAO en andere donororganisaties. De belangstelling van lokale ministeries, universiteiten en niet-gouvernementele instellingen wordt gestimuleerd door de huidige regering, die veel belang hecht aan dit project. Deze waardering leidt er echter niet steeds toe dat Peru de eigen bijdrage snel en volledig inbrengt. Counterpart is de regionale ontwikkelingscorporatie van het departement Cusco, die een leidende en coördinerende rol vervult bij de regionale ontwikkeling, vooral op het gebied van infrastructuur. Deze corporatie (Cordecusco) heeft ook een planningstaak, welke in nauwe coördinatie met het Nationale Plannings Instituut wordt uitgevoerd en de technische en financiële middelen aan microregio's verschaft. Deze microregio's zijn de uiteindelijke eenheden van planning en uitvoering bij het huidige beleid van decentralisatie van het landelijke bestuur, alhoewel dit nog maar zeer beperkte betekenis heeft in de praktijk.

Door de lage salariering van de Cordecusco is men nauwelijks in staat voldoende gekwalificeerde staf aan te trekken. Binnen de totale begroting van de Cordecusco maakt Proderm circa 60% uit, en heeft dus veel gewicht.

22.3. Kwaliteit van de projectvoorbereiding

De Nederlandse inbreng bij identificatie, formulering en uitvoering is steeds aanzienlijk geweest. De keuze van de counterpart is vooral in overleg met het Nationaal Plannings Instituut (NPI) gemaakt. De Nederlandse teamleider van het Cencira-project stapte over naar het Proderm-project toen dit in 1979 zelfstandig van start ging.

Er is bij de identificatie en formulering rekening gehouden met lokale prioriteiten en mogelijkheden, alhoewel men zonder de Nederlandse inbreng niet tot dezelfde voortvarendheid in het opbouwen van de microregio's in de Zuid-Oost Andes als significante planningseenheden zou zijn overgegaan.

Het DGIS heeft voor wat betreft de uitvoeringsformule aanvankelijk voor eigen beheer gekozen en later (vanaf september 1985) voor partiële uitbesteding. Tot dat deze wisseling plaatsvond kwam een aanzienlijk deel van het Peruaanse personeel ten laste van het Nederlandse projectbudget. Na 1985 verminderde Nederland de financiering van lokale salarissen. Het gewicht van de Cordecusco in Proderm werd na allerlei personeelwisselingen een stuk groter. Dit kwam onder meer tot uitdrukking in de keuze van de (nieuwe) projectleiding en bij de uitwerking van het nieuwe werkplan vanaf 1987. De nieuwe Nederlandse projectleider, afkomstig uit een economisch onderzoeksinstituut waaraan het project inmiddels gedeeltelijk was uitbesteed, blijkt wel meer in staat om het project tot een

planning van onderaf te doen komen. Dit was reeds vaker door evaluatiemissies aangeraden. Pas de laatste anderhalf jaar komt dit beter uit de verf.

22.4. *Het deskundigenteam*

Enige jaren na de start van het project in eigen beheer ontstonden problemen bij de bezetting en continuïteit van het team. Ook bij de counterpartorganisatie deden zich moeilijkheden voor bij de aanstelling en continuïteit van het lokale personeel. Het DGIS verwachtte via uitbesteding te komen tot werklastverlichting en verbeterd projectmanagement.

De huidige teamleider was aanvankelijk onder eigen-beheervoorwaarden in dienst van het project gekomen. Hij speelde ook toen reeds een rol van betekenis bij de selectie van nieuwe teamleden. Kort daarna (september 1985) is tot overgang van de teamleider en de planningsdeskundige van eigen beheer naar uitbesteding besloten.

De economisch gespecialiseerde onderzoeksinstelling waaraan het project (gedeelte) is uitbesteed, heeft uiteraard op het eigen vakgebied de nodige voor-sprong qua beschikbare expertise en informatie. Het staat uiteraard zwakker zodra een beroep moet worden gedaan op de personeelsdienst van het DGIS of een derde partij. Dit geldt met name voor de disciplines zoals veeteelt, irrigatie en drainage. Wel kan het veldteam, meer dan een eigen-beheerteam, mede selecteren op de 'bedrijfscultuur' van aan te trekken staf, wat hun directe inpasbaarheid vergroot.

Tot op heden blijkt dat de gecontracteerde staf de 'eigen-beheeroriëntatie' continueert. Dat wil zeggen: qua kennis van taal, sociale en technische aanpak, gerichtheid op kennisoverdracht, omgang met de counterpart en gerichtheid op de doelgroep zijn geen systematische verschillen met voorheen te constateren.

Het project telt momenteel, naast de teamleider, zeven Nederlandse deskundigen, waaronder een SNV'er en twee bilateraal assistent-deskundigen. De in Proderm aanwezige expertise ligt op het terrein van infrastructuur (drainage en irrigatie), veeteelt, beheer van financiële administratie, geografie, kleine industrie, (regionale) planning en sinds kort computerisering.

22.5. *Projectmanagement*

Het projectmanagement is wat betreft de programmering van activiteiten in tijd en ruimte, na de uitbesteding, zeker verbeterd. Reeds onder de eigen-beheerformule trad al geleidelijke vooruitgang op. Pas bij de overgang naar uitbesteding, waarbij de externe teamleider een projectdirecteur achter zich kreeg die in Nederland vanuit zijn eigen instituut opereert, werd de verbetering van het management versneld. Door de meer continue en systematische begeleiding welke de projectdirecteur (meer dan bij eigen beheer mogelijk is en was) biedt, zijn de wisselingen in personele bezetting van het veldteam in belangrijke mate opgevangen.

Het financiële beheer heeft zich in de loop van de tijd in gunstige zin ontwikkeld. Hierin is echter geen verschil voor en na de nieuwe beheersformule te

onderkennen. Zowel deskundigheid van het DGIS als ingehuurde expertise heeft geholpen de nogal losse opzet van de beginperiode qua administratie en controle meer te structureren.

Onder de eigen-beheeropzet was slechts sprake van backstopping door de adviescommissie. Deze gaf eens in de twee jaar adviezen van beleidsmatige en vaktechnische aard. Op onderdelen ging hiervan vrij grote invloed uit, met name in de laatste periode vóór de uitbesteding. Nu het project merendeels is uitbesteed, heeft de adviesgroep zijn invloedrijke rol verloren. De onderzoeksinstelling levert echter frequenter dan ooit tevoren beleidsmatige en (in mindere mate) technische ondersteuning. Het toesturen van vakliteratuur, softwareprogramma's en uitslagen van relevante experimenten maakt hier onderdeel van uit.

22.6. Externe en interne begeleiding

Tijdens de periode van eigen beheer lag de recrutering van staf in handen van het landembureau en de personeelsdienst van het DGIS met incidentele advisering door leden van de externe adviesgroep. Eén van de leden van deze groep werd de latere projectdirecteur toen Proderm in partiële uitbesteding overging. De meerderheid van het team bleef onder eigen beheer, zodat de recrutering voor hen volgens bovengenoemde DGIS-procedure plaatsvond. Recentelijk draagt de derde partij echter eigen kandidaten voor bij het DGIS (de nieuwe computerspecialist bijvoorbeeld) en verplaatst de verantwoordelijkheid voor een groeiend deel van het projectteam zich naar de uitbesteede partij. In tegenstelling tot wat men verwachtte op het landembureau, is het werk eerder toe- dan afgenomen na deze uitbesteding en is de betrokkenheid van het landembureau bij Proderm toegenomen. Het intensievere contact dat de projectdirecteur met het veldteam onderhoudt en waarvan hij het landembureau voortdurend op de hoogte stelt, ligt hieraan ten grondslag. Ten tijde van de adviesgroep was hiervan veel minder sprake.

De taken en bevoegdheden van de adviesgroep zijn nooit formeel vastgelegd. Zoals gezegd, vervulde deze zowel backstopping- als monitoring-functies.

Een derde taak waarbij de commissie een inbreng had, betrof de evaluaties. Aan alle drie de evaluaties (1982, 1984 en 1986) namen leden van de groep deel. Vermenging die hierdoor optrad, bestond uit het controleren van de mate waarin adviezen en aanbevelingen daadwerkelijk waren nagevolgd in het veld.

De Peruaanse autoriteiten namen wel deel aan de evaluaties, maar hadden geen zitting in de adviesgroep.

22.7. Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel

Het wegvallen van het moederproject Cencira heeft vanaf de aanvang van Proderm de sociale en participatieve kant verzwakt. De nogal technisch-economische achtergrond van de projectstaf, óók aan Nederlandse zijde, maakte ontwikkeling en organisatie van boerengemeenschappen moeilijker. Het is tevens de vraag of de counterpartorganisatie een dergelijke benadering volledig zou steunen.

Wat betreft het inschakelen van lokale materialen en expertise staat Proderm sterk: er zijn zoveel mogelijk lokaal geproduceerde en aangepaste goederen aangewend en waar lokale deskundigen beschikbaar zijn, worden zij geprefereerd boven Nederlandse experts. Ruwweg kan worden gesteld dat het merendeel van de staf op het midden- en veldniveau alsmede op leidinggevende posities Peruaans is. De Nederlanders trainen hun Peruaanse counterparts in de praktijk en drukken vanuit een technische sectoriële invalshoek een betrekkelijk zwaar stempel op het project.

Tot slot moet de overdraagbaarheid van het project vooralsnog gering worden geacht, vanwege de uitzonderlijke combinatie van functies onder het dak van de counterpartorganisatie Cordecusco, die alleen in brokstukken kunnen worden overgedragen aan diverse publieke en privé-organisaties in Peru.

22.8. Sterke en zwakke punten

Sterke punten:

- De gevoelige politieke en institutionele omstandigheden en processen in deze streek van Peru zijn door het projectteam goed ingeschat en het heeft zich een weg kunnen vinden tussen de klippen door, juist doordat het deze expliciet heeft verdisconteerd in de programmatische aanpak.
- De gekozen projectopzet heeft een redelijk efficiënte aanpak mogelijk gemaakt, hoewel deze niet aansloot bij de bestaande instituties van voorlichting, irrigatie, veeveelt, planning en dergelijke.
- De koerswijziging richting een meer sociale benadering maakt de overdracht naar bevolkingsorganisaties waarschijnlijker.
- De relatie tussen het behandelend landenbureau, de projectdirecteur en het veldteam is goed, mede doordat er al voorkennis bij de betrokken partners bestond over elkaar en over het (gecompliceerde) project.

Zwakke punten:

- Het heeft Proderm lang aan backstopping ontbroken, waardoor ingebouwde fouten werden gereproduceerd.
- Het is de vraag of de onderzoekinstelling waaraan Proderm thans partieel is uitbested, voldoende expertise in huis heeft om functies binnen het veldteam, de begeleiding en de backstopping op den duur zelf te vervullen.
- De adviescommissie die tot 1986 een effectieve rol vervulde, functioneert niet meer, waardoor het project sindsdien extern advies ontbeert.
- De verschillende instituties in Peru waarmee Proderm samenwerkt, zouden sterker zijn ontwikkeld als de opzet van het project nauwer bij de bestaande structuur had aangesloten.
- Er doen zich vanaf het begin problemen voor met betrekking tot de Peruaanse financiering en de behandeling daarvan, en de bijdragen plus verantwoordelijkheden van de EG en het DGIS. Dit duurt ook onder de uitbesteding voort.

23. Dominicaanse Republiek: Kleinschalig irrigatieproject, Plan Sierra

23.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Gedurende tien jaar werd een programma van kleinschalige irrigatieprojecten uitgevoerd in La Sierra (Centraal Bergland) van de Dominicaanse Republiek. Ontstaan vanuit een privé-hobby van een consultant met één klein project, groeide het uit tot een programma van totaal 5 miljoen gulden. Uitvoering werd uitbesteed aan een groot bureau, waarmee de consultant verbonden was.

Het programma hield zich vooral bezig met de vorming en begeleiding van kleine productie- of afzetcoöperaties. In totaal werden 9 groepen met elk 15-30 huishoudens gevormd, waarvan sommige reeds volledig zelfstandig opereren.

Door een intensieve samenwerking tussen de consultant, de betrokken boeren, de landhervormingsdienst en een lokaal tabaksbedrijf werd een stevige vertrouwensrelatie tussen de partners opgebouwd. Dit gold ook voor de relatie met ambtenaren van Ontwikkelingssamenwerking, die de consultant een zekere mate van vrijheid gaven. Hierdoor kon het programma zich gunstig ontwikkelen.

Het programma werd beëindigd als uitvloeisel van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, waarin hulp aan de Dominicaanse Republiek geen prioriteit heeft. De Dominicaanse overheid poogt de ervaring te behouden door voorstellen in te dienen bij andere donors.

23.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

La Sierra is een van de meest achtergebleven gebieden van het land. Vanaf 1978 bestaat een streekontwikkelingsprogramma, Plan Sierra, dat primair gericht is op bodemconservatie en daarnaast op inkomensverbetering van de bevolking. In het gebied ontspringen twee rivieren die van essentieel belang zijn voor groot-schalige irrigatieprojecten.

Het agrarisch ontwikkelingsbeleid is gericht op een snelle verhoging van de landbouwproductie in de rijke valleien. Enerzijds streeft het land naar zelfvoorziening in gewassen als rijst en sorghum; anderzijds naar vergroting van teelten ten behoeve van niet-traditionele agro-export (tuinbouwgewassen, vruchten, garnalen). Een betrekkelijk bescheiden landhervorming in de jaren zeventig wordt voortgezet in de jaren tachtig. In de landhervormingsgebieden wordt een flink deel van de rijst verbouwd en enkele andere voedselgewassen. Oorspronkelijk werkte de landhervormingsdienst (IAD) met een collectief model van agrarische productie. Langzamerhand werd dit beleid verlaten en gaat men over naar associatieve vormen, waarin boeren stukjes land individueel bewerken.

Het Valles Intramontanos programma (hierna: het programma) is eigenaardig in een aantal opzichten:

- naar de schaal van de operaties, omdat het betrekkelijk kleine projecten betreft;
- naar de aard van de activiteiten, omdat vanaf de start samengewerkt wordt met een grote tabaksfirma;

- naar de vorm van de Nederlandse hulp, omdat het een van die gevallen is waar een grote consultant betrokken is bij kleinschalige, procesmatige activiteiten, waar betrekkelijk weinig technische expertise voor nodig is en waarin participatie van de lokale bevolking een grote rol speelt.

Tussentijdse evaluaties geven aan dat in een betrekkelijk korte tijd de doelgroep werd bereikt. Huishoudinkomens verveelvoudigen, hoop op bedrijfsontwikkeling neemt toe en een effectief model van kleinschalige irrigatie kan worden toegepast in andere streken.

23.3. *Kwaliteit projectvoorbereiding*

In 1976 ontvingen Nederlandse deskundigen een rondschrijven van het DGIS, waarin zij werden opgeroepen om projectvoorstellen in te dienen. Toevallig was een deskundige in de Dominicaanse Republiek net met een groep boeren in aanraking gekomen, die hem advies vroegen over kleinschalige irrigatie. Zij hadden slechts ervaring met droge landbouw. De deskundige raakte geïnteresseerd en is het gebleven; de boeren gingen aan de slag en inspireerden anderen.

De projectvoorbereiding was eenvoudig maar degelijk. Als ervaren cultuurtechnicus kon de deskundige snel bepalen welk irrigatiestelsel het meest in aanmerking kwam. Het werd een beregeningsinstallatie, gevoed door water dat uit de nabijgelegen rivier werd gehaald via een dieselpomp. Al het materiaal werd in het land aangeschaft en diende lokaal te kunnen worden onderhouden en gerepareerd. In het teeltplan werd gestreefd naar zo gering mogelijke veranderingen, opdat de boeren al doende konden leren.

23.4. *Het deskundigenteam*

Het team bleef klein: één Nederlander met één of twee Dominicaanse technici. De oorspronkelijke teamleider, die het project in zijn vrije tijd was begonnen, bleef programma-manager; een veldleider nam de dagelijkse leiding over. De functies van de manager veranderden in de organisatie, maar hij zag kans gedurende tien jaar de belangrijkste beslissingen te (helpen) nemen. Hij zorgde ook voor de contacten met Dominicaanse en Nederlandse functionarissen, voor onderhandelingen over diverse contracten en voor de monitoring. Veldleiders kregen grote vrijheid om samen met de boerenorganisaties de projectplanning te maken.

Het succes van het programma is vooral toe te schrijven aan de persoonlijke kwaliteiten van de programma-manager en de teamleden die hij koos. Door zijn ervaring en invloedrijke positie in de Dominicaanse Republiek kon hij ook de keuze van counterparts beïnvloeden.

23.5. *Projectmanagement*

Veldleiders kregen een betrekkelijk grote vrijheid van actie. Hierdoor konden ze zich flexibel opstellen in hun relaties met de boeren. De boerenassociaties, die de eerste gesprekspartners vormden van de veldleiders, namen de belangrijkste

beslissingen met betrekking tot projectontwikkeling. Deze beslissingen werden dan in kwartaalrapporten doorgegeven naar de programma-manager, de ambassade en de verantwoordelijke DGIS-ambtenaren.

Financieel beheer werd uitgevoerd door het hoofdbureau. Onderhandelingen over fondsen geschieden op vooraf bepaalde momenten. DGIS-ambtenaren konden inspelen op de wensen en mogelijkheden van het programma.

Een goed voorbeeld van flexibel management en beleid was de beslissing om tabak in plaats van voedselgewassen te gaan verbouwen. Dit was voorgesteld door de boeren, die op grond van ervaringen elders wisten dat tabaksteelt lucratief kon zijn. Dit ging echter in tegen de Nederlandse voorkeur voor voedselproductie. Het lukte de projectmanager de boeren te overtuigen van het belang van voedselteelt, het DGIS van tabaksteelt en de tabaksmaatschappij van vruchtwisseling. Het resultaat was dat een kwart van het areaal aan tabak werd besteed. Dit leverde echter driekwart van de inkomsten op.

23.6. Begeleiding door opdrachtgever

Vrijwel vanaf de start waren dezelfde medewerkers van het DGIS bij het programma betrokken; zij bezochten het diverse malen. Hoewel het programma goede resultaten boekte, bleek het moeilijk om continuïteit te bereiken. Het belangrijkste struikelblok was de onbekendheid in Nederland met de Dominicaanse Republiek: het was geen programmaland of sectorland in de zin van de Nota Herijking, kende een aanzienlijke economische groei in de jaren zestig en had geen Nederlandse ambassade. Bezoeken aan het programma waren dan ook moeilijk te regelen voor de desbetreffende ambtenaren.

Als gevolg van het bilaterale beleid dat de hulp richt op een beperkt aantal landen, waartoe de Dominicaanse Republiek niet behoort, werd het programma in 1987 gestopt.

23.7. Ontwikkelingsoriëntatie – aansluiting bij lokaal potentieel

Hocwel gestart als irrigatieprogramma, ontwikkelden de meeste kleine projecten zich snel in de richting van kleinschalige productie- en/of afzetcoöperaties. Er werd voor gezorgd dat direct boerenassociaties werden gevormd, intensief begeleid door lokale functionarissen. Associatiebeslissingen werden voorbereid door de Nederlandse adviseur. Langzaamrhand ontstond een zekere managementcapaciteit bij bepaalde associatieleiders.

De nadruk in het programma lag op kleinschaligheid en actieve participatie van de boeren. Het programma volgde een duidelijk aangepast technologisch model. Bij aanvang werd doorgewerkt met bekende teelten; de overgang naar een complexe teelt als tabak werd op aandrang van de boeren gemaakt. Voor deze teelt werden extra voorlichters ingeschakeld door het tabaksbedrijf.

Halverwege werd een ecologische studie gemaakt van de projecten. Aandacht voor andere beleidsprioriteiten, zoals de positie van de vrouw, nam toe. Bij aanvang was hier weinig belangstelling voor.

23.8. *Sterke en zwakke punten*

Sterke punten van de uitvoeringsformule waren:

- Vermogen van het team om boerenassociaties te vormen en een rol te laten spelen in de besluitvorming; de doelgroep werd bereikt en profiteerde door een zakelijke aanpak.
- Kwaliteit en continuïteit van personeel (Nederlands en Dominicaans).
- Flexibiliteit, gebaseerd op hoge mate van vrijheid; deze kon worden gegeven doordat de meeste betrokkenen vertrouwen hadden in de project-manager en in elkaar.
- Zakelijke aanpak: economische basis van de projecten werd gegarandeerd via een goed contract met de tabaksfirma.

Zwakke punten:

- De kosten per deelnemende huishouding waren hoog: f 33.000,-. Gezien de toegenomen productie profiteerden echter veel meer mensen van de projecten.
- Formele slotevaluatie was afwezig, waardoor geen eindafweging bestaat van programma-aanpak en -resultaat.
- Afsluiting van project was gehaast, waardoor twee onvolgroeide projecten te snel moesten worden overgedragen.

24. Noord-Jemen: Geïntegreerd ruraal ontwikkelingsproject, Rada

24.1. *Korte beschrijving en algemeen oordeel over project en projectresultaat*

Het Rada IRDP, sinds maart 1977 in uitvoering, is een lange-termijn streekontwikkelingsproject. Identificatie van sectoren, activiteiten en aanpak vond plaats tijdens bestedingsoverleg in 1975. Vervolg-identificatie, planformulering en uitvoering werden uitbesteed aan één en dezelfde grote consultant, die tot 1983 de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project had. Op 1 januari 1983 werd het project overgedragen aan de Noordjemenitische counterpartorganisatie, het Ministerie van Landbouw. Vanaf die datum fungeert het veldteam van de Nederlandse consultant officieel als adviseur. Het project kende een moeilijke start; na 1979 verliep de projectvoortgang voorspoediger.

Het accent heeft steeds gelegen op fysieke infrastructuur en hier zijn dan ook de belangrijkste resultaten geboekt, met name op het gebied van wegen en drinkwatervoorziening. Daarnaast werd met weinig succes aandacht besteed aan landbouw en veeteelt (onderzoek en voorlichting); en vanaf 1979 ook aan de positie van de vrouw. Hoewel in het projectformuleringsrapport (1977) uitdrukkelijk als projectdoelstellingen vermeld, zijn er nauwelijks resultaten geboekt op het gebied van: participatie van de lokale bevolking, hun inkomenspositie, het opbouwen van een lokale capaciteit ter overname van projectonderdelen en de integratie van projectonderdelen en -activiteiten. Sedert de overdracht van het project in 1983 is het aantal buitenlandse deskundigen niet verminderd.

In het midden latend of de aanvankelijk gestelde doelstellingen gezien de lokale condities te ambitieus waren, moeten de projectresultaten als onvoldoende gekenschetst worden. Althans dat is de conclusie van evaluatie- en inspectie-missies. Gemeten echter naar de maatstaven en prioriteiten (ontsluiting, infrastructuur) van de overheid van Noord-Jemen ligt de situatie waarschijnlijk anders, daar er een redelijk efficiënte bestuurlijke organisatie in het gebied tot stand is gekomen. Aangenomen kan worden dat de regering van Noord-Jemen een andere interpretatie heeft van de doelstellingen en de prioriteiten van het project.

Nederland heeft tot 1988 circa 60 miljoen gulden in het project geïnvesteerd. Noord-Jemen heeft tot 1988 circa 33 miljoen gulden geëncmitteerd, waarvan ongeveer 60-70% werd verwezenlijkt.

24.2. *Lokale condities en lokaal beleid*

Tot 1962 was Jemen een vrijwel volledig geïsoleerd land dat op feodale wijze werd bestuurd door de Imam. Na de omverwerping in 1962 van het Imamaat middels een militaire staatsgreep volgde een tot 1970 durende burgeroorlog, die niet tot de beoogde hereniging van Noord- en Zuid-Jemen leidde. Noord-Jemen werd als het meer gematigde en conservatieve van de twee door de westerse geïndustrialiseerde landen uitverkoren voor hulpverlening, terwijl het marxistische Zuid-Jemen het vooral van Libië en het Oostblok moest hebben.

Het gezag van de centrale overheid was – en is – gering en het overheidsapparaat is zwak ontwikkeld; het stamverband geldt als de overheersende factor in de samenleving. De belangrijkste ontwikkelingsprioriteiten van de Noordjemenitische overheid zijn consolidatie van het nationaal gezag en infrastructurele ontwikkeling, met inbegrip van de landbouw, wegen en watervoorziening.

Het Rada-district is een agrarisch gebied waar de ontwikkelingsmogelijkheden, door gebrek aan water en een optimale aanpassing van traditionele landbouwsystemen aan het fysisch milieu, slechts beperkt zijn. Een groot deel van de mannelijke beroepsbevolking verricht sinds het begin van de jaren zeventig gastarbeid in de omringende olielanden, hetgeen tot een sterke stijging van particuliere inkomens heeft geleid. Rada grenst aan Zuid-Jemen en tot 1982 deden zich regelmatig gewapende grensschermselingen voor in het projectgebied. Bij aanvang van het project was er nauwelijks sprake van een administratieve (infra-)structuur in het gebied. Het Ministerie van Landbouw was er niet vertegenwoordigd.

De belangstelling van de regering van Noord-Jemen voor het project is altijd groot geweest. Niet alleen sloot het project sterk aan bij de prioriteiten van Noord-Jemen met betrekking tot de te ontwikkelen sectoren, tevens was het voor Noord-Jemen van strategisch belang dat dit aan Zuid-Jemen grenzende gebied ontsloten werd en dat de bevolking aan de centrale overheid gebonden zou worden. Hoewel Noord-Jemen van meet af aan problemen heeft gehad met het waarmaken van toegezegde fondsen en aantallen counterparts, ontwikkelde deze situatie zich gedurende de projectvoortgang in positieve zin. Tevens blijkt gedurende de projectvoortgang dat wat betreft de projectdoelstellingen de prioriteit van Noord-Jemen bij fysieke produktie en geografische expansie ligt. De lokale bevolking was in het begin vrij negatief, zowel omdat men in het algemeen nogal wantrouwend tegenover buitenstaanders was, als omdat de gekozen activiteiten en aanpak van het projectteam te weinig aansloten bij de lokale prioriteiten. Pas toen het projectteam afstapte van een eenzijdige nadruk op het slaan en/of verbeteren van ondiepe in plaats van diepe putten en de eis van lokale bijdragen voor de aanleg van wegen grotendeels liet vallen, kwam hier verbetering in. Thans financiert de lokale bevolking 30–40% van de uitgevoerde drinkwaterprojecten en dorpswegen.

24.3. *Kwaliteit van de projectvoorbereiding*

Op het bestedingsoverleg van 1975 werd overeengekomen dat een Nederlands team van deskundigen zou worden uitgezonden om een plan op te stellen voor de integrale ontwikkeling van het Rada-gebied. Gekozen werd voor een aanpak die zo snel mogelijk zichtbare resultaten op zou moeten leveren in de sectoren water, wegen, landbouw en veeteelt. De vervolg-identificatie alsmede de projectformulering en -uitvoering werden vervolgens aan dezelfde consultant opgedragen, die het plan zou opstellen en die niet over bijzondere kennis van Noord-Jemen beschikte. Een onafhankelijke externe beoordeling van het projectformuleringsrapport vond niet plaats. De formulering van doelstellingen laat in

deze fase te wensen over en betreft een mengsel van algemene uitspraken en hele precieze voornemens. Een gedetailleerd werkplan is gedurende de eerste uitvoeringsjaren niet beschikbaar; het projectformuleringsrapport dient tot 1980 als 'leidraad'.

De conclusie kan worden getrokken dat het IRDP een gebrekkige voorbereiding heeft gekend, en dat zowel het DGIS als de consultant in deze fase te weinig kritisch naar de onderlinge afstemming van doelstellingen, middelen, mogelijkheden en beperkingen hebben gekeken. Aangenomen mag worden dat dit het gevolg is van een bewuste korte voorbereidingstijd, de nadruk op snelle ten uitvoerlegging van infrastructurele werken, en de afwezigheid in die tijd van vaste procedures voor projectvoorbereiding.

24.4. *Het deskundigenteam*

Het veldteam bestaat uit middelbaar of academisch geschoolden. De teamleiders beschikten bij hun aanstelling steeds over veel ervaring, zij het meestal opgedaan onder andere omstandigheden dan in het Rada-gebied.

Op landbouwkundig gebied had de Nederlandse inbreng groter kunnen zijn. De continuïteit in de teambezetting is matig. De gemiddelde verblijfsduur is nog geen twee jaar, blijkens informatie van de consultant. In evaluatierapporten wordt meer dan eens melding gemaakt van beperkte belangstelling bij het Nederlandse projectteam voor de leefgewoonten en voorkeuren van de lokale bevolking.

24.5. *Projectmanagement*

Tot 1 januari 1983 was de Nederlandse teamleider verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. Op die datum werd het project overgedragen aan het Noordjemenitische Ministerie van Landbouw; sindsdien heeft het Nederlandse team officieel een adviserende functie. De Nederlandse teamleider blijft echter verantwoordelijk voor de besteding van de Nederlandse hulp gelden.

Rapportage geschiedt door middel van technische rapporten en studieverlagen (meer dan 65 sinds 1977) en vooral door middel van de 'progress reports'. Laatstgenoemde rapportage vindt met een enkele uitzondering plaats over periodes van drie maanden en komt met een gemiddelde vertraging van drie maanden bij het DGIS binnen, na beoordeling door het hoofdbureau van de consultant. De rapportage wordt over het algemeen door het DGIS en de project-c.q. sectoradviesgroepen als sterk kwantitatief omschreven.

Vanaf 1980 verschijnen er jaar- of meerjarenplannen inclusief taakomschrijvingen. De plannen worden in het algemeen door de adviesgroepen en de evaluatiemissies ongunstig beoordeeld, vooral omdat bij voortdurende een visie op de toekomst en een strategische en geïntegreerde aanpak ontbreekt.

Het financieel beheer leverde in de beginfase enkele problemen op. Vanaf 1979 zit er permanent een staf lid van de consultant op de sectie administratie en doen zich voor zover bekend geen belangrijke problemen of budgetoverschrijdingen meer voor.

Voortgangscntrole vindt plaats via backstopping, monitoring en evaluatie (zie punt 6 voor monitoring en evaluatie). Backstopping geschiedt door de consultant. Sinds 1977 hebben er per jaar gemiddeld 8 backstopping-missies plaatsgevonden. Voor de algehele backstopping is de project-coördinator van het hoofdkantoor van het consultantsbureau verantwoordelijk. Deze senior-consultant heeft meerdere projecten onder zijn hoede. Rada kende vanaf 1977 drie project-coördinatoren die het project gemiddeld drie maal per jaar telkens voor zo'n vier tot zes weken bezochten. De huidige coördinator is een voormalig teamleider van het Rada-project.

24.6. Externe en interne begeleiding

Uit de geraadpleegde dossiers en rapporten blijkt dat vanaf het moment van projectidentificatie tot en met de eerste twee jaren van uitvoering het DGIS weinig toezicht op het project heeft gehouden. In 1979 komt hierin verandering. Het IAC wordt gevraagd om een projectadviesgroep samen te stellen en in dat jaar vindt zowel een inspectiebezoek als een evaluatie plaats. Door de afwezigheid van praktijkervaring in Noord-Jemen bij de leden van de werkgroep beschouwt de consultant hen als te theoretisch. Vanaf het begin uitte ze kritiek op de planning, doelformulering, operationalisering, prioriteitskeuzes, onderbouwing van keuzes, het gebrek aan visie, enz. De projectadviesgroep komt vanaf maart 1981 niet meer bij elkaar.

In 1984 en 1985 worden nieuwe initiatieven genomen door de oprichting van sectoradviesgroepen voor water en landbouw. Zij houden zich met alle projecten op hun vakgebied in Noord-Jemen bezig. De sectorgroepen bestaan nog steeds en hebben in de afgelopen jaren een goede praktijkkennis over Noord-Jemen opgebouwd. Ook bij de organisatie van de sectorgroepen vervult het IAC een belangrijke rol en draagt ze zorg voor het secretariaat.

De sectoreenheid van het DGIS is nauw betrokken geweest sedert 1981, zowel bij de selectie van teamleiders als bij de evaluaties.

Sedert 1979 hebben twee inspectiebezoeken plaatsgevonden en vijf evaluatiemissies. Met uitzondering van de vierde missie (in 1985) waren alle rapporten vrijwel eensluidend in hun kritiek. De vierde missie was wat vriendelijker maar ook oppervlakkiger aangezien het een sectorevaluatie betrof. Kern van de kritiek is dat het consultantsteam steeds sterk technocratisch georiënteerd is geweest, zodat die aspecten bij de projectuitvoering gedomineerd hebben (zie 1). Tevens wordt een gebrek aan visie voor de toekomst en een gefragmenteerde, multi-sectorale, in plaats van een geïntegreerde aanpak geconstateerd. Op grond van een dossierstudie is moeilijk te beoordelen in hoeverre en in welke mate deze kritiek terecht is. Opvallend is wel de grote consistentie in de kritiek gedurende vrijwel het gehele projectverloop. Hoe het ook zij, de kritiek van de projectadviesgroep, de sectoradviesgroepen en de evaluatie- en inspectiemissies en hun nadruk op veranderingen hebben in de praktijk niet tot een fundamentele koerswijziging van het project geleid. Hoewel op papier herformulering c.q. bijstelling van enkele

jaarplannen plaatsvond conform de aanbevelingen van enkele evaluatiemissies bleek, vooral als dit niet-fysieke zaken betrof, meestal op de oude voet door te worden gegaan.

Het is onbekend of ook de Jemenitische leden van de evaluatieteams op veranderingen hebben aangedrongen. Uit de dossiers en de rapporten krijgt men de indruk dat de consultant steun ondervond van de Jemenitische autoriteiten en de Nederlandse ambassade en dat het DGIS terughoudend is geweest om de adviezen van inspectie- en evaluatiemissies te implementeren en bijstellingen van jaarplannen in de praktijk te bevorderen. Het enige punt dat uit de dossiers naar voren komt waar het DGIS zich herhaalde malen sterk voor heeft gemaakt, is de beperking van het project tot de oorspronkelijke sectoren en binnen het oorspronkelijk vastgestelde geografische gebied.

Recentelijk, na het verslag van de laatste evaluatiemissie (september 1987), valt een belangrijke wijziging in de opstelling van het DGIS waar te nemen. Het advies van de evaluatiemissie om commitments te doen voor de periode 1988-1990 met een voorbehoud voor 1990 is niet alleen overgenomen, maar zelfs aangescherpt. In plaats van voor 1990 wel vast te committeren doch aan het besteden ervan een voorbehoud te verbinden, is onlangs door het DGIS besloten zelfs nog geen committering voor 1990 te doen. Committering zal afhangen van de mate waarin de consultant en de counterpartorganisatie eind 1989 de aanbevelingen van de laatste evaluatiemissie ter harte hebben genomen.

24.7. Ontwikkelingsoriëntatie en mate van aansluiting bij lokaal potentieel

Sinds 1 januari 1983 is het Nederlandse team ondergebracht in een Technical Assistance Unit (TAU) en vervult het officieel een adviserende en ondersteunende rol. De samenwerking tussen het Nederlandse team en de ambassade enerzijds en de counterpartorganisatie en de individuele counterparts anderzijds, verliep in de beginfase moeizaam, maar verbeterde gedurende de projectvoortgang sterk. De counterpartorganisatie, het Ministerie van Landbouw, schijnt weinig belangstelling te hebben voor adviezen op het gebied van haar institutionele ontwikkeling en beleid. Volgens inspectie- en evaluatierapporten is er echter door het Nederlandse team zowel vóór als na 1983 weinig aandacht besteed aan de opbouw van lokale organisaties en instituties in het projectgebied ter overname van projectonderdelen. Voor de wegen en drinkwatervoorzieningen is bijvoorbeeld nog geen goede structuur beschikbaar voor onderhoud en reparatie. Hierdoor worden de kansen op beklijving van de resultaten negatief beïnvloed. De secties landbouw en veeteelt hebben tot weinig resultaten geleid en het enige aandachtsgebied naast wegen en water, waar wellicht meer blijvende resultaten zullen worden geboekt, is de vrouwensectie van het project, waar sedert 1979 bescheiden activiteiten worden verricht. De laatste evaluatiemissie acht het zeer de vraag of het project binnen afzienbare tijd overdraagbaar is en refereert daarbij aan het feit dat er in 1988 vrijwel evenveel buitenlandse deskundigen zijn als tien jaar geleden. Ook de omvang van de Nederlandse hulpfondsen neemt niet af.

Het project is qua aanpak (en omvang) grootschalig, kapitaal-intensief, van bovenaf gepland en maakt weinig gebruik van lokaal ontwikkelde technologie. Echter, de toegepaste methodes en technieken komen in het gebied ook buiten het project voor, daar lokale aannemers en bewoners spontaan, onafhankelijk van het project, geïmporteerde technologie toepassen en gebruiken (bijvoorbeeld voor het slaan van diepe waterputten). In die zin kan men wel spreken van aansluiting bij de lokale praktijksituatie. Gedurende de projectvoortgang werden sommige onderdelen (zoals het slaan van putten, de bouw van voorlichtingscentra) uitbesteed aan lokale aannemers.

Het projectteam heeft volgens de evaluatierapportage weinig aandacht besteed aan participatie van de lokale bevolking, doelgroepenbeleid, kennisoverdracht en het zoeken naar aansluiting met de lokale cultuur en prioriteiten. Op initiatief van de vrouw van een der teamleden wordt sinds 1979 door het project aandacht gegeven aan de positie van de vrouw. Voor wat het milieu betreft, heeft het projectteam regelmatig gewaarschuwd voor de gevolgen van uitputting van de grondwatervoorraad en zijn er hydrologische studies gedaan. Dit heeft echter nog niet tot concrete acties van de Noordjemenitische overheid geleid.

24.8. *Sterke en zwakke punten*

Bij het beoordelen van het Rada-project en de gekozen uitvoeringsformule moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder het project in 1977 begon. Het was een van de eerste Nederlandse ontwikkelingsprojecten in Noord-Jemen en er was bij zowel het DGIS als de consultant weinig bekend over het land en de lokale omstandigheden waaronder het project zou functioneren. Daarnaast was er nog weinig ervaring met geïntegreerde plattelandsontwikkeling en bestond er bij het DGIS (nog) geen structuur met duidelijke advies- en controleprocedures waarmee de projectcyclus optimaal wordt begeleid. Tenslotte lijken het belang dat werd gehecht aan snelle resultaten en een te optimistische kijk op de beïnvloedbaarheid van de samenleving geleid te hebben tot te ambitieuze doelstellingen en aanpak.

Niettemin kunnen een aantal kritische kanttekeningen bij het project en de uitvoeringsformule geplaatst worden. Op grond van het dossieronderzoek kan als sterkste punt worden vermeld dat Noord-Jemen tamelijk tevreden is over het project, omdat een aantal infrastructurele voorzieningen tot stand zijn gekomen en de overheid haar politieke controle over het gebied heeft weten te verstevigen. De consultant heeft zorg gedragen voor een efficiënte logistieke ondersteuning en een, in ieder geval in kwantitatief opzicht, uitvoerige backstopping. Daarnaast heeft men steeds tijdig projectpersoneel gemobiliseerd. Op belangrijke projectonderdelen (landbouw en veeteelt) zijn de resultaten tegengevallen en vooral ook op institutioneel gebied is volgens de inspectie- en evaluatierapporten weinig bereikt. De inspectie- en evaluatiemissies alsmede de adviesgroepen hebben het project aan bredere project- en beleidsdoelstellingen willen toetsen. De consultant, die de Jemenitische regering tevreden wilde stellen, gaf in het algemeen

de voorkeur aan het behalen van (fysische) resultaten op korte termijn boven integratie en consolidatie op lange termijn. In het midden latend of de kritiek terecht was of niet, kan geconstateerd worden dat een en ander van begin af aan tot een spanningsveld tussen adviesgroepen en evaluatiemissies enerzijds en het DGIS en de consultant anderzijds heeft geleid.

Samenvattend kan gesteld worden dat sterke punten van de uitvoeringsformule zijn:

- Het vermogen om onder moeilijke omstandigheden een team in het veld te brengen.
- Het tot stand brengen van een aantal infrastructurele voorzieningen naar tevredenheid van de Noordjemenitische overheid.
- Efficiënte logistieke ondersteuning.

Als zwakke punten kunnen worden genoemd:

- De weinig onderbouwde projectidentificatie en -voorbereiding.
- De beperkte resultaten op niet-infrastructureel gebied.
- De geringe kans op beklijving van de resultaten.
- De weinig bevredigende doorwerking van evaluatie-bevindingen.

Literatuur

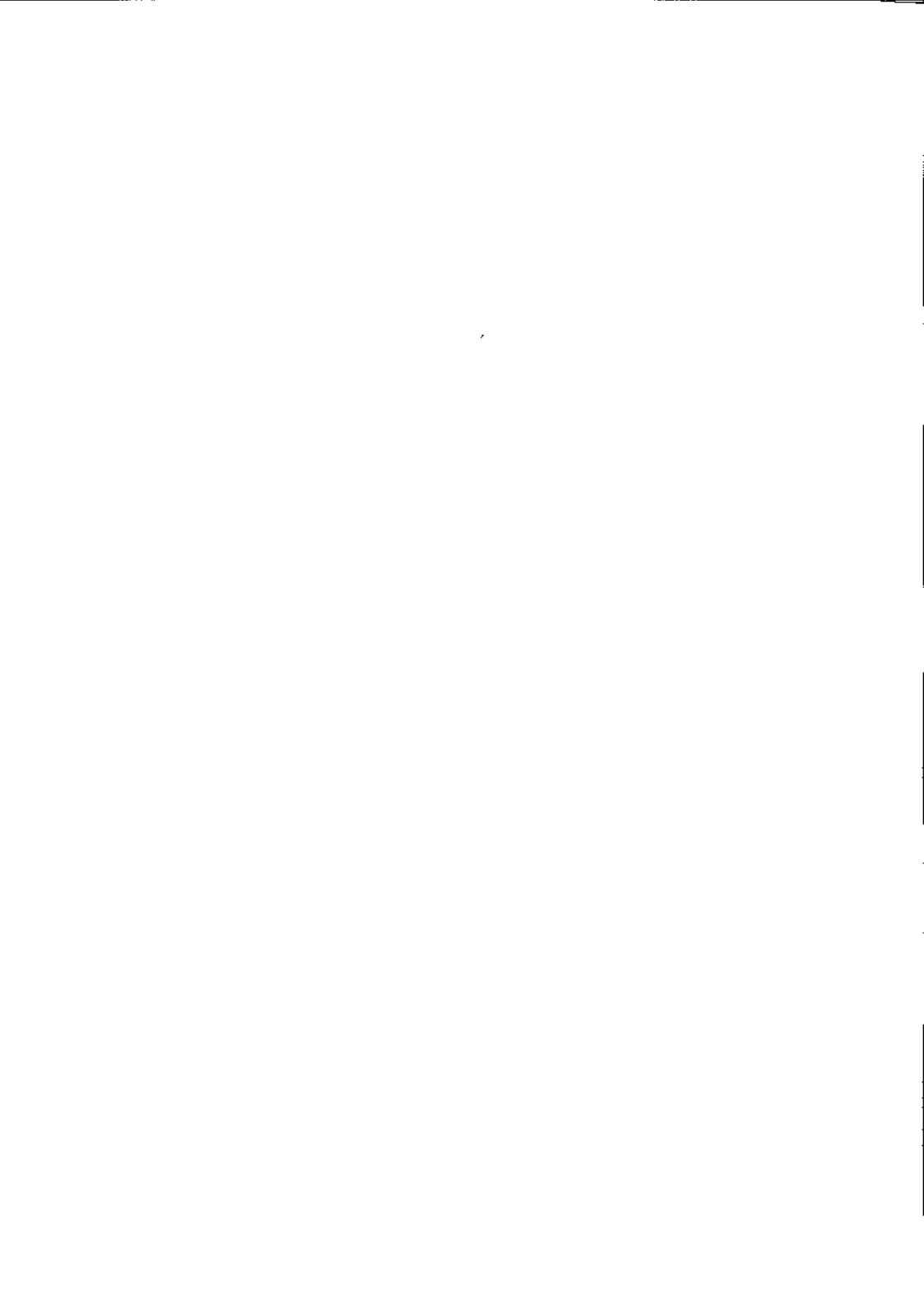
- Accord, *Annual Report 1986*. London: Euro Action Accord, 1987.
- Bosch, H. & R. Verheul, *Lokale uitbesteding in Kenya en Tanzania. Verslag van een verkenningsmissie in de periode 10–25 oktober 1987*. 's-Gravenhage: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS-DST/TA-AFO/TX), november 1987.
- Breman, J., 'Over hobbies en lobbies: de uitbesteding van de Nederlandse ontwikkelingshulp.' *Internationale Spectator* XL (juni 1986), blz. 353–363.
- Cassen, Robert & Associates, *Does Aid Work?* Oxford: Clarendon Press, 1986.
- De inzet van landbouwdeskundigen in ontwikkelingssamenwerking*. Rapport van de Adviescommissie Personcelsbeleid Ontwikkelingssamenwerking, 's-Gravenhage: Ministerie van Landbouw en Visserij, november 1982.
- De uitbesteding van ontwikkelingstaken aan andere instanties*. 's-Gravenhage: Ministerie van Buitenlandse Zaken/Afdeling Uitvoering van DTH, april 1978.
- Development Assistance. Efforts and Policies of the Netherlands*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs, 1968.
- Diepeveen, C.C., *De rol van consultancy-bureaus in de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking*. Rotterdam: Erasmus Universiteit/Faculteit Bedrijfskunde, Sectie Technologie, juni 1987.
- Diepeveen, C.C., 'De rol van de consultancy-sector in de Nederlandse ontwikkelingssector.' *Internationale Spectator* XLII (maart 1988), blz. 1, blz. 7–156.
- Eggers, Hellmut, *Vademecum. Evaluation of EEC-Financed Development Cooperation*. Brussels: Commission of the European Community/Directorate-General of Development, February 1988.
- Eindrapport Adviescommissie inzake deskundigenbeleid in het kader van ontwikkelingssamenwerking*. 's-Gravenhage: Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS/APO), mei 1986.
- Evaluatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp*. Tilburg: Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp, 1969.
- Fowler, Alan, *Non-Governmental Organizations in Africa: Achieving Comparative Advantage in Relief and Micro-Development?* Sussex: University of Sussex/Institute of Development Studies, February 1988. (IDS discussion paper).
- Hccmst, J.J.P. van, *Particuliere steun aan de Derde Wereld in cijfers. Een kwantitatief beeld van omvang en samenstelling van de Nederlandse particuliere hulpverlening*. 's-Gravenhage: Institute of Social Studies, 1987.
- Instructie 18. Onderwerp: verwerving van goederen en diensten. Versie I. Datum: 28 augustus 1985*. 's-Gravenhage: Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directoraat Generaal Internationale Samenwerking, 1985.

- Instructions for Semi-Annual Reports on EEC-Financed Programmes and Projects.* Brussels: Commission of the European Communities/Directorate-General for Development, 1988.
- Kruijt, D. & M.L. Vellinga (red.), *Ontwikkelingshulp getest.* Muiderberg: Coutinho, 1983.
- Landen- en Regiobeleidspunten.* 's-Gravenhage: Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19410, nr. 1 (13 februari 1986).
- Lavergne, Réal P., 'The Management of Canadian Foreign Aid: Structure, Objectives and Constraints.' In: Philip Quarles van Ufford, Dirk Kruijt & Theodore Downing (eds.), *The Hidden Crisis in Development: Development Bureaucracies.* Tokyo/Amsterdam: The United Nations University Press/Free University Press, Raedarius Books II, 1988, blz. 57-74.
- Lingen, A.C. & D. Meiners, *Evaluatie programma sector specialisten ontwikkelingssamenwerking.* Leiden: Research voor Beleid, april 1988.
- Motivatie Buitenlandse Uitzending.* Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, 1977.
- Nota Bilaterale samenwerking.* 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij, 1977.
- Nota Herijking bilateraal beleid.* 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij, 1984.
- Nota inzake bilaterale ontwikkelingssamenwerking met Kenya en Tanzania.* 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer, 1 oktober 1986 (No. 1613 R).
- Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden.* 's-Gravenhage: Memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1955-1956, No. 4334.
- Nota inzake enkele aspecten van de ontwikkelingssamenwerking met Sri Lanka.* 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer, 4 november 1985 (No. 1803 R).
- Nota inzake ontwikkelingssamenwerking met Noord-Jemen.* 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer, 19 augustus 1985 (No. 1338 R).
- Nota inzake verwerving van goederen en diensten bij ontwikkelingssamenwerking.* 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer, 6 november 1987 (No. 1632 R).
- Nota Kwaliteitsverbetering van de bilaterale hulp.* 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1979.
- Nota Nieuwe wegen deskundigen.* 's-Gravenhage: Tweede Kamer, zitting 1980-1981, No. 16.400, hoofdstuk V, nr. 93, februari 1981.
- Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid.* 's-Gravenhage: Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directoraat Generaal Internationale Samenwerking, augustus 1984.
- Nota over de hulp aan minder-ontwikkelde landen.* 's-Gravenhage: Memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1961-1962, No. 6817, 1962.
- Ontwikkelingshulp.* 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij (uitgave van het Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken), 1965.
- Rural Development: Lessons from Experience.* Paris: World Bank and DAC Expert Group on Aid Evaluation (Seminar Proceedings, February 18-19, 1988).

- Rijksbegroting voor het jaar 1988. Hoofdstuk V. Ministerie van Buitenlandse Zaken.* 's-Gravenhage: Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1987-1988, 20.200, hoofdstuk V 1, 2, 3, 1987.
- Sectorprogramma plattelandontwikkeling.* 's-Gravenhage: Ministerie van Buitenlandse Zaken/ Directoraat Generaal Internationale Samenwerking, 6 februari 1986.
- SNV Programma-evaluatie 1984-1985.* 's-Gravenhage: SNV, 1985.
- Spek, C. van der (1983a), *De omvang van de consultancy-service door derden verricht ten behoeve van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, DGIS, samengebracht en geanalyseerd voor de jaren 1979, 1980, 1981 en 1982.* Hoornaar: z.u., 9 maart 1983.
- Spek, C. van der (1983b), *Werkgelegenheid als gevolg van aanwending van DGIS-middelen, goederenleveranties aan ontwikkelingslanden hierin niet inbegrepen.* Hoornaar: z.u., 22 augustus 1983.
- SPONG, Secrétariat Permanent des Organisations Non-Gouvernementales, *Rapport d'Activités 1986.* Ouagadougou: SPONG, 1987.
- Sustainability of Projects: First Review of Experience.* Washington D.C.: World Bank, report no. 5718, June 14, 1985.
- The Effectiveness of Technical Assistance Personnel Financed by the Nordic Countries.* Copenhagen: DANIDA, April 1988 (No. 4/88).
- Varianten voor de ontwikkelingshulp door de overheid: een macro-economische analyse.* 's-Gravenhage: Centraal Planbureau, 1969 (monografie No. 11).
- Verslag Algemene Rekenkamer 1982. Paragraaf 6. Opmerkingen inzake het beheer van openbare geldmiddelen bij de hulp aan Suriname.* 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer, 1983.
- World Bank Experience with Rural Development, 1965-1986.* Washington D.C.: World Bank, Report No. 6883, October 1987.
- Zijlstra, P.J., *Een verkenning van de 'kleinere' adviesbureaus op het gebied van plattelandontwikkeling.* Nijmegen: z.u., april 1986.

- Instructions for Semi-Annual Reports on EEC-Financed Programmes and Projects.* Brussels: Commission of the European Communities/Directorate-General for Development, 1988.
- Kruijt, D. & M.L. Vellinga (red.), *Ontwikkelingshulp getest*. Muiderberg: Coutinho, 1983.
- Landen- en Regiobeleidsplannen*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19410, nr. 1 (13 februari 1986).
- Lavergne, Réal P., 'The Management of Canadian Foreign Aid: Structure, Objectives and Constraints.' In: Philip Quarles van Ufford, Dirk Kruijt & Theodore Downing (eds.), *The Hidden Crisis in Development: Development Bureaucracies*. Tokyo/Amsterdam: The United Nations University Press/Free University Press, Raedarius Books II, 1988, blz. 57-74.
- Lingen, A.C. & D. Meiners, *Evaluatie programma sector specialisten ontwikkelingssamenwerking*. Leiden: Research voor Beleid, april 1988.
- Motivatie Buitenlandse Uitzending*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, 1977.
- Nota Bilaterale samenwerking*. 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij, 1977.
- Nota Herijking bilateraal beleid*. 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij, 1984.
- Nota inzake bilaterale ontwikkelingssamenwerking met Kenya en Tanzania*. 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer, 1 oktober 1986 (No. 1613 R).
- Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden*. 's-Gravenhage: Memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1955-1956, No. 4334.
- Nota inzake enkele aspecten van de ontwikkelingssamenwerking met Sri Lanka*. 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer, 4 november 1985 (No. 1803 R).
- Nota inzake ontwikkelingssamenwerking met Noord-Jemen*. 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer, 19 augustus 1985 (No. 1338 R).
- Nota inzake verwerving van goederen en diensten bij ontwikkelingssamenwerking*. 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer, 6 november 1987 (No. 1632 R).
- Nota Kwaliteitsverbetering van de bilaterale hulp*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1979.
- Nota Nieuwe wegen deskundigen*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer, zitting 1980-1981, No. 16.400, hoofdstuk V, nr. 93, februari 1981.
- Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid*. 's-Gravenhage: Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directoraat Generaal Internationale Samenwerking, augustus 1984.
- Nota over de hulp aan minder-ontwikkelde landen*. 's-Gravenhage: Memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1961-1962, No. 6817, 1962.
- Ontwikkelingshulp*. 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij (uitgave van het Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken), 1965.
- Rural Development: Lessons from Experience*. Paris: World Bank and DAC Expert Group on Aid Evaluation (Seminar Proceedings, February 18-19, 1988).

- Rijksbegroting voor het jaar 1988. Hoofdstuk V. Ministerie van Buitenlandse Zaken.* 's-Gravenhage: Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1987-1988, 20.200, hoofdstuk V 1, 2, 3, 1987.
- Sectorprogramma plattelandontwikkeling.* 's-Gravenhage: Ministerie van Buitenlandse Zaken/ Directoraat Generaal Internationale Samenwerking, 6 februari 1986.
- SNV Programma-evaluatie 1984-1985.* 's-Gravenhage: SNV, 1985.
- Spek, C. van der (1983a), *De omvang van de consultancy-service door derden verricht ten behoeve van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, DGIS, samengebracht en geanalyseerd voor de jaren 1979, 1980, 1981 en 1982.* Hootnaar: z.u., 9 maart 1983.
- Spek, C. van der (1983b), *Werkgelegenheid als gevolg van aanwending van DGIS-middelen, goederenleveranties aan ontwikkelingslanden hierin niet inbegrepen.* Hootnaar: z.u., 22 augustus 1983.
- SPONG, Secrétariat Permanent des Organisations Non-Gouvernementales, *Rapport d'Activités 1986.* Ouagadougou: SPONG, 1987.
- Sustainability of Projects: First Review of Experience.* Washington D.C.: World Bank, report no. 5718, June 14, 1985.
- The Effectiveness of Technical Assistance Personnel Financed by the Nordic Countries.* Copenhagen: DANIDA, April 1988 (No. 4/88).
- Varianten voor de ontwikkelingshulp door de overheid: een macro-economische analyse.* 's-Gravenhage: Centraal Planbureau, 1969 (monografie No. 11).
- Verslag Algemene Rekenkamer 1982. Paragraaf 6. Opmerkingen inzake het beheer van openbare geldmiddelen bij de hulp aan Suriname.* 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer, 1983.
- World Bank Experience with Rural Development, 1965-1986.* Washington D.C.: World Bank, Report No. 6883, October 1987.
- Zijlstra, P.J., *Een verkenning van de 'kleinere' adviesbureaus op het gebied van plattelandontwikkeling.* Nijmegen: z.u., april 1986.



ISBN 90 5146 007 4

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DIRECTORAAT GENERAAL INTERNATIONALE SAMENWERKING, INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TE VELDE (I.O.V.), BEZUIDENHOOTSEWEG 67,