

EVALUATIE EN MONITORING



EVALUATIE EN MONITORING

De rol van projectevaluaties en
monitoring in de bilaterale hulp

Woord vooraf

Inzicht in de wijze waarop ontwikkelingsactiviteiten verlopen, aangepast kunnen worden en al dan niet succesvol zijn, is essentieel. Monitoring van de uitvoering van deze activiteiten en evaluatie van de resultaten daarvan dienen adequate informatie te bieden om een verantwoorde en effectieve besluitvorming op het gebied van beleidsuitvoering en beleidsformulering mogelijk te maken.

Dit rapport geeft een oordeel over het functioneren van projectevaluatie en monitoring van projecten in de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking. De evaluatie- en monitoringpraktijk van het DGIS werd vanuit meerdere invalshoeken bestudeerd. Enerzijds werden evaluatie en monitoring beoordeeld op grond van de formele beleidsuitgangspunten voor de toepassing van deze instrumenten. Anderzijds werden de inzichten en meningen van de bij evaluatie en monitoring betrokken partijen bij de beoordeling van de aangetroffen evaluatie- en monitoringpraktijk in beschouwing genomen.

Geconcludeerd wordt dat deze praktijk verre van volmaakt is. Ook bij andere donoren blijkt dit het geval te zijn. Het is in het belang van zowel donoren als hulpontvangende landen dat het evaluatie- en monitoringinstrumentarium inhoudelijk goed ontwikkeld is en effectief wordt toegepast. De IOV hoopt met de in het rapport geformuleerde aanbevelingen een bijdrage te leveren aan een betere vormgeving van evaluatie en monitoring van door Nederland ondersteunde activiteiten in ontwikkelingslanden.

Het onderzoek is gerealiseerd onder leiding van Ted Kliet (IOV). Willem Koot (Consultants voor Cultuur en Management) en Bert van de Putte (Management for Development Foundation) zijn nauw betrokken geweest bij respectievelijk de opzet en de uitvoering van het onderzoek. Bij de dossierstudies, veldonderzoeken en advisering is een groot aantal mensen betrokken geweest, die ik gaarne wil bedanken voor hun inzet. De verantwoordelijkheid voor het rapport berust bij de IOV.

Inhoud

| | |
|--|-----|
| Gebruikte afkortingen | vii |
| Hoofdbevindingen en aanbevelingen | 1 |
| Samenvatting | 17 |
| 1. Opzet van het onderzoek | 51 |
| 1.1. Aanleiding tot het onderzoek | 51 |
| 1.2. Afbakening van het onderzoek | 53 |
| 1.3. Vraagstelling | 54 |
| 1.4. Aanpak en methoden van onderzoek | 55 |
| 1.5. In het onderzoek gehanteerde begrippen | 59 |
| 1.6. Indeling van het rapport | 61 |
| 2. Algemene aspecten van monitoring en evaluatie | 63 |
| 2.1. Monitoring en evaluatie: enige theoretische aspecten | 65 |
| 2.2. Monitoring en evaluatie bij andere donoren: organisatie en ervaringen | 75 |
| 2.3. Monitoring- en evaluatieprincipes ontwikkeld door het DAC | 84 |
| 2.4. Monitoring en evaluatie in de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking: beleid en procedures | 87 |
| 3. Kenmerken van evaluatierapporten | 107 |
| 3.1. Algemene kenmerken van evaluatierapporten | 107 |
| 3.2. De kwaliteit van evaluatierapporten | 124 |
| 4. Bevindingen van de veldonderzoeken | 137 |
| 4.1. Burkina Faso | 137 |
| 4.2. Pakistan | 157 |
| 4.3. Egypte | 174 |

| | |
|--|-----|
| 5. Synthese van de bevindingen | 191 |
| 5.1. Het evaluatieproces | |
| 5.2. De realisatie van formele evaluatiefuncties | 201 |
| 5.3. Realisatie van de DAC-uitgangspunten inzake evaluatie | 205 |
| 5.4. Monitoring | 206 |
| 5.5. Synthese van bevindingen uit het dossieronderzoek en de veldstudies | 212 |
| 5.6. Verklarende factoren | 218 |
| Bijlagen | |
| 1. Methodiek en organisatie van het onderzoek | 227 |
| 1A. Aandachtspuntenlijst veldstudies | 239 |
| 1B. Titels van onderzochte evaluatierapporten | 241 |
| 1C. Scoringslijst algemene analyse evaluatierapporten | 250 |
| 1D. Voor inhoudelijke analyse geselecteerde evaluatierapporten | 253 |
| 1E. Checklist inhoudelijke analyse evaluatierapporten | 256 |
| 1F. Aandachtspuntenlijst interviews DGIS en ambassades | 272 |
| 2. Projectbeschrijvingen veldstudies | 277 |
| Geraadpleegde literatuur | 355 |

Gebruikte afkortingen

| | |
|---------|---|
| AHITI | - Animal Husbandry In-Service Training Institute |
| AIOU | - Alama Iqbal Open University |
| BOAD | - Banque Ouest Africaine de Développement |
| BWASA | - Baluchistan Water and Sanitation Authority |
| CABO | - Centrum voor Agrarisch en Biologisch Onderzoek |
| CEFP | - Centre d'Education et de Formation pour les Paysans |
| CIDA | - Canadian International Development Agency |
| CRPA | - Centre Régional de Promotion Agro-pastoral |
| DAC | - Development Assistance Committee |
| DAF/WF | - Bureau West-Afrika |
| DAF/ZF | - Bureau Zuidelijk Afrika |
| DAP | - Drainage Advisory Panel |
| DEP | - Direction des Etudes et de la Planification |
| DGIS | - Directoraat Generaal Internationale Samenwerking |
| DGUT | - Direction Générale de l'Urbanisme et de la Topographie |
| DLDD | - Department of Livestock and Dairy Development |
| DPS-AS | - Direction Provinciale de la Santé et de l'Action Sociale |
| DREau | - Direction Régionale de l'Eau |
| DRI | - Drainage Research Institute |
| DRPC | - Direction Régionale du Ministère du Plan et de la Coopération |
| DST | - Directie Sectorbeleid, Speerpuntprogramma's en Technische Advisering |
| DST/TA | - Eenheid Technische Advisering |
| DTH/BL | - Bureau Beleidszaken (van de toenmalige Directie Internationale Technische Hulp) |
| EG | - Europese Gemeenschap |
| FAO | - Food and Agricultural Organisation |
| FEZ/IS | - Bureau Inspectie Begrotingszaken |
| FINNIDA | - Finnish Development Agency |
| HRDP | - Human Resources Development Project |
| IAC | - Internationaal Agrarisch Centrum |
| IFAD | - International Fund for Agricultural Development |
| ILO | - International Labour Organisation |
| ILRI | - International Institute for Land Reclamation and Improvement |
| IOV | - Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde |
| IRC | - International Reference Center for Community Water Supply |
| KIT | - Koninklijk Instituut voor de Tropen |
| MIDAS | - Management Informatie en Documentair Administratief Systeem |

| | |
|------------|--|
| ODA | - Overseas Development Agency |
| OED | - Operations Evaluation Department |
| OESO | - Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| OMR | - Secretariat d'Etat a l'Organisation du Monde Rural |
| ONPF | - Office National des Puits et Forages |
| OOPP | - Objective Oriented Project Planning |
| OS | - Ontwikkelingssamenwerking |
| PATA | - Provincially Administered Tribal Areas |
| PC-1 t/m 5 | - Formaten voor projectplanning, monitoring en evaluatie van de Pakistaanse overheid |
| PCR | - Project Completion Report |
| PDS | - Project Data Systeem |
| Pedi Kaya | - Programmation et Exécution du Developpement Intégré Kaya |
| RIVM | - Rijks Instituut voor Milieu Hygiëne |
| SNV | - Stichting Nederlandse Vrijwilligers, Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking en Bewustwording |
| TNO | - Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek |
| TOR | - Terms of Reference |
| UNDP | - United Nations Development Programme |
| UNIDO | - United Nations Industrial Development Organisation |
| USAID | - United States Agency for International Development |
| UvA | - Universiteit van Amsterdam |
| V&O | - Vrouwen en Ontwikkeling |
| WRC | - Water Research Centre |
| WSC | - Winand Staring Centrum |

Hoofdbevindingen en aanbevelingen

1. Hoofdbevindingen

1.1. *Projectevaluatie vervult niet alle eraan toegekende functies in voldoende mate.*

Alle bij een project betrokken partijen achten evaluatie van belang. Elk der partijen kent evenwel verschillende functies toe aan evaluatie en benut evaluatie voor eigen doeleinden. Deze doeleinden hangen samen met de positie die de betrokken partijen innemen en de daaraan verbonden taken en verantwoordelijkheden.

- Voor het *DGIS* (landenbureau en ambassade) vervult evaluatie een belangrijke administratieve en legitimerende functie bij de besluitvorming omtrent projectbijstelling en projectverlenging.
- *Counterpart-instanties* in de ontwikkelingslanden beschouwen evaluatie als een noodzakelijk onderdeel van de Nederlandse procedures voor projectbijstelling of -verlenging. Evaluatie is voor de counterpart vooral van belang als moment van onderhandeling over noodzakelijk geachte aanpassingen in de projectuitvoering en mogelijke verlenging van projecten.
- *Projectuitvoerders* beschouwen evaluatie voornamelijk als een inhoudelijke beoordeling van de projectuitvoering. Zij zien evaluatie als een controle-instrument van het *DGIS*. Tevens biedt evaluatie hen de mogelijkheid tot het voeren van technisch-inhoudelijke discussies met onafhankelijke deskundigen over het project. Ook voor hen is de rol van evaluatie in het kader van de projectverlenging van belang.
- De *Nederlandse evaluatoren* benadrukken de leerfunctie van evaluatie. *Evaluatoren uit de ontwikkelingslanden* leggen daarentegen meer de nadruk op het inhoudelijk controleren van projecten.

Projectevaluatie vervult een duidelijke rol ter ondersteuning van de projectuitvoering. Dit komt voornamelijk doordat evaluatie veelal operationeel- en toekomstgericht is. Daarnaast spelen evaluaties een belangrijke rol in de communicatie tussen de verantwoordelijke counterpart instanties, de projectuitvoerders, de ambassade en het DGIS.

De beleidsondersteunende functie van projectevaluatie die in de Instructie Evaluatie genoemd wordt, blijkt in de praktijk nauwelijks te worden verwezenlijkt. Evaluaties specifiek gericht op het lering trekken ten behoeve van beleidsondersteuning komen sporadisch voor. De door projectevaluatie opgedane ervaringen met de projectuitvoering spelen dan ook nauwelijks een rol bij de formulering van het landen- of regiobeleid. De bijdrage van projectevaluatie aan verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van de hulpverlening in ruime zin is daardoor zeer beperkt.

Ondanks het belang dat in de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking wordt toegekend aan specifieke beleidsuitgangspunten als doelgroep-perspectief, milieuaspecten en duurzaamheid, is er bij evaluatie weinig aandacht voor de daadwerkelijke realisatie van deze beleidsuitgangspunten, en voor de terugkoppeling van de praktijk van beleidsuitvoering naar beleidsformulering. De richting en de inhoud van evaluaties worden bepaald door de interesses van de verschillende 'stakeholders'. Het nagaan of beleidsvoornemens worden gerealiseerd, blijkt door geen van de betrokken partijen als een primaire doelstelling van evaluatie te worden gezien. Als gevolg daarvan wordt er zowel bij de vormgeving en voorbereiding als bij de uitvoering van projectevaluatie onvoldoende aandacht geschonken aan beleidsaspecten.

Een aantal omstandigheden van institutioneel-organisatorische aard beperkt de effectiviteit van de terugkoppeling van projectevaluatie-resultaten:

- Er is geen opvangstructuur of institutioneel geheugen voor bevindingen, aanbevelingen en leeraspecten uit evaluatierapporten. De rapporten worden zelden buiten de kring der direct betrokkenen gelezen. Samenvattingen van rapporten worden niet gemaakt en het documentatie- en archiveringssysteem voor evaluatierapporten is weinig toegankelijk.
- Het beheer van projecten zowel door de ambassades als door de landenbureaus heeft een sterk administratief-procedureel karakter. Er is een bedrijfscultuur ontstaan waarin administratief beheer prioriteit krijgt. De bij een groot aantal medewerkers aanwezige kennis en ervaring op het gebied van ontwikkelingsamenwerking komen hierdoor onvoldoende tot hun recht.
- Door het regelmatig overplaatsen van medewerkers en door de grote werkdruk wordt de opbouw van kennis van projecten en van ontwikkelingssamenwerking

in ruimere zin beperkt. Het plaatsen van sectorspecialisten op de ambassades en het versterken van de sectorale deskundigheid van de Directie Sectorbeleid, Spierpuntprogramma's en Technische Advisering bieden onvoldoende tegenwicht ten aanzien van een effectieve toepassing van evaluatie.

1.2. De projectevaluaties voldoen niet aan de methodologische vereisten.

De toetsing of de projectactiviteiten aansluiten bij het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en sporen met de beleidsuitgangspunten van het betreffende ontwikkelingsland is summier. De aandacht voor efficiency en effectiviteit van de projectuitvoering ter beantwoording van de doelmatigheidsvraag is zeer wisselend. Een grondige beoordeling van de managementstructuur van het project en de gekozen organisatievorm blijft in vrijwel alle evaluaties achterwege. Gedegen analyse van de impact van de projectactiviteiten op de beoogde doelgroep is een uitzondering. De beoordeling omtrent de duurzaamheid van projectactiviteiten is onvolledig of, vaker nog, afwezig.

Als gevolg van het ontbreken van een gedegen methodologische opzet van de evaluaties is de onderbouwing van de informatie zwak. Door het ontbreken van adequaat cijfermateriaal, indicatoren en normen waaraan getoetst kan worden, is de beoordeling van projectresultaten overwegend gebaseerd op indrukken. Het resultaat is dat de informatie die in de evaluatierapporten wordt geboden een beperkte diepgang en reikwijdte heeft.

Aan de methodologische tekortkomingen zijn verschillende factoren debet:

- De landenbureaus, ambassades en counterpart-instanties blijken niet adequaat vorm te kunnen geven aan de planning, inrichting, voorbereiding en uitvoering van projectevaluaties.
- De selectie van de Nederlandse evaluatoren wordt vooral bepaald door criteria als technisch-inhoudelijke kwalificatie en regiobekendheid. Ervaring met en kennis van evaluatiemethodieken worden niet van groot belang geacht.
- De tijd die beschikbaar wordt gesteld voor evaluatie is beperkt. Evaluaties worden dan ook zelden gedegen voorbereid en uitgevoerd.
- De mogelijkheid om een kwalitatief goede evaluatie te ondernemen wordt bemoeilijkt door het feit dat projecten op gebrekkige wijze zijn geformuleerd. De probleemanalyse schiet meestal te kort, doelstellingen zijn vaak onduidelijk omschreven, en de uitgangssituatie is onvoldoende beschreven. In uitzonderingsgevallen worden planningstechnieken om de transparantie en kwaliteit van de projectopzet te vergroten toegepast.

- Evaluatie wordt belemmerd doordat er weinig informatie beschikbaar is. De project-interne monitoring blijkt weinig ontwikkeld te zijn, waardoor basisinformatie over gerealiseerde outputs en effecten van het project op de doelgroep ontbreekt. Evaluatoren verkrijgen de benodigde informatie over het project merendeels door middel van interviews met projectstaf en overheidsfunctionarissen. Gedurende de veldbezoeken ontbreekt de gelegenheid voor gestructureerde verzameling van primaire data.

1.3. De participatie van counterpart-instanties en evaluatoren uit de ontwikkelingslanden in het evaluatieproces is beperkt.

De in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking voorgestane samenwerking met ontwikkelingslanden in het plannen, opzetten, uitvoeren en benutten van evaluatie, blijkt in de praktijk slechts in bescheiden mate te worden gerealiseerd. Het initiatief voor evaluatie ligt doorgaans bij het DGIS. Counterpart-instanties zijn vaak weinig geïnteresseerd in een gelijkwaardige rolverdeling. In hun visie maakt evaluatie voornamelijk deel uit van de Nederlandse procedures om een project te verlengen of aan te passen. Evaluatoren worden beschouwd als onderhandelaars, die optreden namens de donor. Het gebrek aan interesse bij counterpart-instanties om actief bij te dragen aan evaluatie wordt deels ook veroorzaakt door beperkte financiële middelen en de geringe inhoudelijke en personele capaciteit.

Op een enkele uitzondering na spelen de lokale evaluatoren in vergelijking met hun Nederlandse collega's een ondergeschikte rol tijdens de evaluatie. Zij nemen niet deel aan de opzet en voorbereiding van het evaluatie-onderzoek en aan de eindrapportage en debriefing bij het DGIS, omdat deze activiteiten meestal in Nederland plaatsvinden. De lokale evaluatoren vervullen voornamelijk faciliterende taken in de evaluatieteams.

Als gevolg van de dominante rol van het DGIS in de planning en opzet van evaluaties en de benutting van de evaluatieresultaten, alsmede de dominantie van Nederlandse evaluatoren bij de uitvoering van het evaluatie-onderzoek, kunnen projectevaluaties doorgaans niet als echt 'gezamenlijk' worden getypeerd.

1.4. De rol van monitoring is onduidelijk.

Het ontbreken van een beleidsmatig en procedureel kader voor monitoring in projecten beperkt de ontwikkeling van *project-interne monitoring* in de praktijk.

Het DGIS stelt geen (duidelijke) eisen aan de projectuitvoerders wat betreft het inrichten van monitoringsystemen in projecten en biedt hiertoe ook geen procedurele of inhoudelijke richtlijnen. Projectuitvoerende organisaties beschikken over betrekkelijk geringe kennis van en ervaring met het vormgeven van monitoringsystemen in projecten.

Binnen de bestudeerde projecten werd een grote variëteit aan monitoringsystemen aangetroffen. Ondanks de soms grote moeite die projectuitvoerders zich getroosten om monitoringsystemen op te zetten, en ondanks de stimulansen die incidenteel uitgaan van landembureau of ambassade, bleek in slechts een beperkt aantal van de bestudeerde projecten een adequaat monitoringstelsel operationeel te zijn. Initiatieven ondernomen op het gebied van project-interne monitoring hebben een pionierskarakter en dragen het stempel van individuen. Uitwisseling van ervaringen vindt nauwelijks plaats. Zonder een bredere acceptatie en procedurele inbedding zijn follow-up en duurzaamheid van in het betrekkelijke isolement van specifieke projecten ontwikkelde monitoringsystemen twijfelachtig.

In projectdocumenten wordt doorgaans onvoldoende aandacht besteed aan de inpassing van monitoring in projectmanagement en de bepaling van bij monitoring toe te passen indicatoren. Onnauwkeurige omschrijvingen van doelstellingen, assumpties, activiteiten en verwachte resultaten bemoeilijken de vormgeving van monitoring.

Project-externe monitoring door middel van periodieke voortgangsrapportage, contacten tussen project en ambassade en eventueel het inzetten van door externe deskundigen uitgevoerde monitoringmissies, wordt als effectief ervaren voor project-supervisie in algemene zin.

Deze monitoring is een sterk donongerichte activiteit en doorgaans niet ingebed in de administratieve structuren in het betreffende ontwikkelingsland. Dit geldt ook voor die gevallen waar het ontwikkelingsland over eigen monitoringsystemen beschikt.

Door het ontbreken van een voldoende uitgewerkt beleid, is er een grote mate van vrijheid ten aanzien van vormgeving en invulling van project-externe monitoring. Het al dan niet inschakelen van externe deskundigen bij de projectbegeleiding en supervisie is grotendeels afhankelijk van factoren als de problematiek binnen de projecten, de capaciteit van de ambassade om een project adequaat te kunnen superviseren en de behoefte van ambassade of landembureau aan een extra informatiekanal.

De functie van monitoringmissies is in principe de voortgang van het project vast te stellen op basis van het projectuitvoeringsdocument. Dergelijke missies tenderen echter naar het uitoefenen van taken die andere bij het project betrokken partijen laten liggen. Zij vervullen vaak een diversiteit aan functies ten opzichte van de betrokken projecten, waaronder technische ondersteuning ('backstopping') van het projectteam, trouble-shooting en bemiddeling, en soms het verzamelen van informatie ten behoeve van projectoverstijgende beleidsontwikkeling. Het functioneren van monitoringmissies op een dermate breed terrein resulteert in vervaging van de scheidslijn tussen projectuitvoering en projectsupervisie.

Evaluatie- en monitoringmissies vervullen op het gebied van communicatie en managementondersteuning vrijwel identieke functies. Tijdens de interviews met DGIS-medewerkers kwam enige malen naar voren dat de kwaliteit van informatie verkregen via monitoringmissies die het project *regelmatig* bezoeken, superieur wordt geacht aan de inzichten die door *incidentele* evaluaties worden aangedragen. Ten aanzien van reikwijdte en diepgang van onderzoek van de projectuitvoering verschillen evaluatie en monitoring echter. Monitoringmissies vinden plaats in het kader van de reguliere en routinematige supervisie van de projectuitvoering en zijn bij uitstek op uitvoeringsaspecten van het project gericht. Evaluatie is een incidentele activiteit en onderscheidt zich onder meer van monitoring door de veronderstelde afstandelijkheid en onafhankelijkheid van evaluatoren ten opzichte van het project. Daardoor speelt evaluatie volgens DGIS-medewerkers een belangrijke rol ten behoeve van de legitimering van besluitvorming bij projectverlenging.

2. Een perspectief voor evaluatie en monitoring

De hoofdbevindingen van de studie geven aan dat de praktijk van evaluatie en monitoring wordt gekenmerkt door onvolkomenheden die de effectiviteit van deze instrumenten beperken. Alvorens verder in te gaan op de oorzaken van deze onvolkomenheden, en de mogelijkheden om daarin verandering aan te brengen, moeten twee kanttekeningen worden gemaakt.

Ten eerste wijzen de resultaten van onderzoek uitgevoerd door een aantal donoren (CIDA, USAID, FINNIDA, EG en NORAD) erop dat de bij het DGIS aangetroffen onvolkomenheden niet uniek zijn. Ook bij andere donoren blijkt de praktijk van evaluatie niet aan de gestelde eisen te voldoen, ondanks het feit dat sommige donoren zoals CIDA en USAID een lange traditie hebben op het gebied van evaluatie. Zij hebben in vergelijking met het DGIS de evaluatie aanzienlijk sterker

procedureel en inhoudelijk ingekaderd en beschikken over een breder repertoire aan evaluatie-instrumenten en methoden.

Daarnaast kan op basis van dit onderzoek en vergelijkbare studies verricht door andere donoren de vraag gesteld worden of de verwachtingen ten aanzien van monitoring en evaluatie niet te hoog gespannen zijn. Op het gebied van de beleidsondersteuning en de meer algemene kwaliteitshandhaving van de ontwikkelingshulp kan geconstateerd worden dat de instrumenten evaluatie en monitoring onvoldoende effectief zijn. De vraag is echter of van evaluatie en monitoring uitgevoerd op *projectniveau* redelijkerwijze verwacht mag worden dat zij een aanwijsbare bijdrage kunnen leveren op dit gebied. Voorwaarde hiertoe is namelijk dat evaluatie moet worden opgezet vanuit een beleidsperspectief en voldoende reikwijdte en analytische diepgang moet hebben.

Achteraf kan dan ook worden gesteld dat de hoge verwachtingen met betrekking tot projectevaluatie niet in overeenstemming zijn met het bestaande beperkte procedureel-inhoudelijke kader, de gebrekkige kennis van evaluatie bij alle betrokkenen en de weinig zorgvuldige wijze waarop het instrument projectevaluatie in het algemeen wordt gehanteerd. Van de sterk operationeel gerichte, tamelijk oppervlakkige vorm van evaluatie zoals die in de praktijk van de projectevaluatie is aangetroffen, kan geen wezenlijke bijdrage ten aanzien van beleidsondersteuning en kwaliteitshandhaving in brede zin worden verwacht.

De oorzaken voor de gevonden onvolkomenheden zijn van uiteenlopende aard. Enerzijds blijkt dat de problemen met betrekking tot het gebruik van de instrumenten evaluatie en monitoring het resultaat zijn van institutionele factoren, waarvan de belangrijkste zijn:

- frequente wisselingen van de staf van landenbureaus en ambassades en wisselende projectportefeuilles, hetgeen resulteert in een zeer onevenwichtige opbouw van kennis van en ervaring met ontwikkelingssamenwerking;
- onduidelijkheid op het gebied van de feitelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen landenbureaus en ambassades;
- onduidelijkheid in de verantwoordelijkheden van donor en hulpontvangende landen ten opzichte van het project ('project ownership');
- de mogelijkheid tot het negeren van bepaalde procedures;
- geen der bij evaluatie betrokken partijen zorgt ervoor dat beleidsaspecten voldoende aan bod komen bij projectevaluaties;
- een praktijk van kortdurende evaluaties (beperkt in tijd en geld).

Daarnaast kunnen een aantal verklaringen van procedurele aard gegeven worden voor de gevonden problemen. Dit zijn bijvoorbeeld:

- een gebrekkige ontwikkeling van het instrument evaluatie. In de Instructie Evaluatie ontbreekt een onderscheid naar typen evaluatie gericht op de diverse aan evaluatie toegekende functies;
- onvoldoende kennis op het gebied van evaluatie en monitoring bij de medewerkers van de landbureaus en ambassades alsmede bij evaluatoren;
- een onvolledig procedureel-inhoudelijk kader voor evaluatie en monitoring;
- beperkte beschikbaarheid van gegevens, zowel over de projectuitvoering als ten aanzien van de effecten van projecten op de beoogde doelgroepen.

Het moge duidelijk zijn dat deze twee niveaus van verklaringen voor de gevonden tekortkomingen onderling samenhangen. Een adequaat kader op zowel institutioneel als procedureel-inhoudelijk gebied is een eerste vereiste voor verhoging van de kwaliteit van evaluatie en monitoring en een effectieve toepassing van deze instrumenten. Aanbevelingen die zich louter richten op verbetering van procedureel-inhoudelijke aspecten zullen slechts een beperkt effect hebben.

Echter, het doen van concrete aanbevelingen omtrent het institutionele kader op basis van de resultaten van deze studie alleen is niet goed mogelijk. Dit vereist een bredere analyse van de institutionele organisatie van ontwikkelingssamenwerking als geheel. Hierbij zijn de bevindingen van deze studie slechts een element. Daarom wordt op basis van dit onderzoek eerst een aantal aandachtspunten van algemene aard voor de vormgeving van evaluatie en monitoring in de toekomst geformuleerd. Vervolgens wordt een aantal meer concrete aanbevelingen van procedureel-inhoudelijke aard gepresenteerd.

2.1. Aandachtspunten

Centraal in de discussie over de vormgeving van evaluatie en monitoring moet staan welke *functies* in de toekomst aan deze instrumenten zullen worden toegekend. Sedert het begin van de jaren tachtig is het denken over beheer en verantwoording van ontwikkelingssamenwerking aan veranderingen onderhevig geweest. Zo werd in de destijds opgestelde Instructie Evaluatie weinig nadruk gelegd op de rol van evaluatie op het gebied van controle en verantwoording van de beleidsuitvoering. Thans staan de aspecten controle en verantwoording sterk in de belangstelling. In de discussie omtrent de functies van evaluatie en monitoring in de toekomst dient hiermee rekening te worden gehouden. Dit impliceert dat controle en verantwoording naast de reeds aan evaluatie toegekende functies

zowel op operationeel als beleidsondersteunend niveau in overweging moeten worden genomen.

De bijdrage van evaluatie en monitoring aan de kwaliteitsbewaking en beleidsformulering blijkt gering. Gezien de resultaten van deze studie en min of meer vergelijkbare ervaringen van andere donoren is een discussie noodzakelijk ten aanzien van de reëel te verwachten bijdrage op dit gebied van evaluatie en monitoring. Hierbij zal moeten worden bezien of er alternatieven zijn voor de terugkoppeling van beleidsrelevante informatie. De discussie omtrent evaluatie en monitoring zal tevens aandacht moeten schenken aan de onderlinge afbakening van functies en de samenhang tussen deze instrumenten.

Ambitieuze verwachtingen ten aanzien van evaluatie en monitoring dienen verbonden te worden aan de beantwoording van de vraag welke *prioriteit* aan deze instrumenten wordt toegekend en welke middelen hiervoor beschikbaar worden gesteld. Hierbij zal speciaal aandacht moeten worden gegeven aan de integratie van evaluatie en monitoring in de projectcyclus, en daarmee aan de aard van de projectvoorbereiding. Daarbij is tevens van belang dat ook prioriteit wordt gegeven aan het genereren van data op projectniveau.

Een derde punt van aandacht is de *rol van de ontvangende landen*. Op dit moment is een volwaardige rol van de counterpart instanties en lokale evaluatoren een beleidsuitgangspunt. De hierbij veronderstelde belangenovereenkomst tussen ontvanger en donor blijkt echter in de praktijk een fictie te zijn. De belangstelling voor de huidige vorm van projectevaluatie van de kant van de ontvangende landen is dan ook beperkt. De rol van de lokale evaluatoren in evaluatieteams is mede hierdoor beperkt.

2.2. Aanbevelingen

In de volgende paragrafen wordt een aantal aanbevelingen van meer procedureel-inhoudelijke aard gepresenteerd. Uitdrukkelijk moet worden onderkend dat de effectiviteit van de voorgestelde aanpassingen in het huidige institutionele kader beperkt zal zijn. De aanbevelingen richten zich op:

- I. mogelijkheden tot een kwalitatieve verbetering van de instrumenten evaluatie en monitoring en hun toepassing;
- II. voorwaarden voor een meer functionele inpassing van deze instrumenten in de organisatie van het DGIS;

III. mogelijkheden ter vergroting van de participatie van de counterpart en lokale deskundigen bij de toepassing van deze instrumenten.

I. *Kwalitatieve verbetering van evaluatie en monitoring*

1a. *Differentiatie van het instrument evaluatie*

Om evaluatie beter te laten aansluiten bij de informatiebehoefte op zowel operationeel als beleidsniveau, zou een grotere variëteit aan evaluatievormen kunnen worden geschapen. Hierbij kan gedacht worden aan twee basisvormen, ieder gericht op het voldoen aan specifieke informatiebehoefte bij beleidsuitvoering en beleidsformulering.

De eerste vorm betreft de *project review*. Deze richt zich primair op de operationele aspecten van de projectuitvoering, naast het geven van aandacht aan beleidsmatige aspecten van het project. Bij de review staat de vraag centraal of de projectuitvoering in kwalitatief en kwantitatief opzicht conform plan verloopt. Daarnaast is de functie van een project review het ondersteunen van beslissingen ten aanzien van projectcontinuering of bijstelling op basis van een analyse van ervaringen opgedaan tijdens de projectuitvoering. In die zin heeft de project review een legitimeringsfunctie. Een project review moet dan ook uitgevoerd worden door onafhankelijke deskundigen.

De tweede vorm is de *projectevaluatie*. Deze is gericht op het leren trekken uit ervaringen ten behoeve van beleidsondersteuning. Projectevaluatie zal meer dan thans het geval is de nadruk moeten leggen op de bepaling van de effecten van het project op de beoogde doelgroepen en de duurzaamheid van projectactiviteiten. Dergelijke evaluaties moeten vanuit een beleidsperspectief worden geformuleerd, methodologisch goed zijn opgezet en adequaat worden voorbereid, gebruik makend van de beschikbare informatie over het betreffende project. Als gevolg van het tijdrovende en relatief kostbare karakter, zal deze vorm van evaluatie selectief toegepast moeten worden. De functies van projectevaluatie zijn het beoordelen van de projectuitvoering en het ondersteunen van beleidsbepaling zowel op projectniveau als op het project-overstijgende niveau. Projectevaluatie kan meerdere projecten tegelijk beslaan en beperkt zich niet uitsluitend tot onderzoek van lopende projecten. Zij kan tevens worden aangewend om leren te trekken uit de ervaringen van een reeds beëindigd project (eind-evaluatie of ex-post evaluatie).

Ib. *Nadere uitwerking van een beleid voor monitoring*

Momenteel is er geen sprake van een uitgewerkt beleid ten aanzien van monitoring. Hierdoor heerst onduidelijkheid over de inhoud van het begrip monitoring, de afbakening tussen monitoring en evaluatie alsmede de functie die monitoring in het kader van het projectbeheer moet vervullen. Het verdient aanbeveling ten opzichte van monitoring een expliciet beleid te formuleren dat gebaseerd is op de rol die men aan monitoring toekent.

Met betrekking tot monitoring verdient het aanbeveling de begrippen project-externe monitoring en project-interne monitoring conform het gebruik daarvan in deze studie te hanteren. *Project-externe monitoring* vindt plaats in het kader van de (routinematige) supervisie van de projectuitvoering door de ambassade. Project-externe monitoring dient ter bepaling van de projectvoortgang op basis van het projectuitvoeringsdocument. Externe monitoring kan zo nodig plaatsvinden door middel van monitoringmissies uit te voeren door externe deskundigen, maar kan ook geschieden in de vorm van begeleiding op afstand (externe adviseurs becommentariëren voortgangsrapporten of verlenen op ad-hoc basis advies). Het al dan niet inzetten van derden bij de supervisie van de projectuitvoering dient af te hangen van de specifieke situatie waarin het project verkeert en de mogelijkheden die de ambassade ter beschikking staan tot eigen oordeelsvorming over het project. *Project-interne monitoring* vindt plaats in het kader van het projectmanagement en is de verantwoordelijkheid van de projectuitvoerder. De specifieke configuratie van het project-interne monitoringsysteem moet worden bepaald op het moment van projectformulering. Daarbij dienen de monitoringactiviteiten gerelateerd te worden aan de omvang en complexiteit van het betreffende project en afgestemd te zijn op de behoefte aan informatie.

Ic. *Integratie van monitoring en evaluatie in de projectcyclus*

Gebleken is dat monitoring en evaluatie van projecten ernstig bemoeilijkt worden door onduidelijkheden in de projectformulering en vormgeving. Een goede structurering van projecten is van groot belang. Het toepassen van planningstechnieken bij de projectvoorbereiding verschaft meer duidelijkheid ten aanzien van belangrijke veronderstellingen, factoren die bepalend zijn voor het succes van het project, de onderlinge verbanden tussen de diverse projectactiviteiten, de verschillende niveaus van doelstellingen, normen waaraan de projectresultaten getoetst kunnen worden, etc. In dit kader kunnen onder andere genoemd worden methoden als de 'logical framework' benadering, kosten/baten-analyses, milieu-effectrapportages en organisatorische en institutionele analyses.

De relatie tussen monitoring en de twee vormen van evaluatie op projectniveau, zoals beschreven onder punt a, dient duidelijk te zijn. Er bestaat een zekere overlap in de functie van externe monitoring en project review aangezien beide gericht zijn op operationele aspecten van de projectuitvoering. Project review onderscheidt zich van monitoring doordat de review incidenteel plaatsvindt, een onafhankelijke status heeft en een oordeel geeft over de projectopzet, de projectuitvoering en de oorspronkelijke projectdoelstellingen. Monitoring beoordeelt de voortgang van de projectuitvoering ten opzichte van het projectuitvoeringsplan.

Id. Bevordering van het genereren van data op projectniveau

De beperkte beschikbaarheid van projectgegevens vormt een belangrijke belemmering voor adequate monitoring en evaluatie. De beschikbaarheid van gegevens kan worden vergroot door:

- het beschikbaar maken van basisgegevens verzameld gedurende de formuleringfase (baseline data, probleemanalyse, bepaling van doeleinden, etc.);
- het (doen) verrichten van speciale studies tijdens de projectuitvoering, hetzij onder verantwoordelijkheid van de projectuitvoerder, hetzij onder verantwoordelijkheid van de ambassade in haar rol als supervisor;
- het (doen) verrichten van voorstudies in het kader van een evaluatie;
- het reserveren van voldoende tijd voor de voorbereiding van evaluaties, waardoor gedegen kennis genomen kan worden van de bestaande informatie.

II. Inpassing van monitoring en evaluatie binnen de DGIS-organisatie

IIa. Inbedding van monitoring en evaluatie in een adequaat procedureel-inhoudelijk kader

Een adequaat procedureel-inhoudelijk kader dient de bij monitoring en evaluatie betrokken partijen ondersteuning te verschaffen. Aanbevolen wordt om administratief-procedureel georiënteerde richtlijnen ter ondersteuning van DGIS-medewerkers en ambassade-staf te scheiden van inhoudelijke richtlijnen ten behoeve van evaluatoren en bij monitoring betrokken externe deskundigen.

Procedurele richtlijnen moeten antwoord geven op de vraag wanneer en hoe projecten gemonitord en geëvalueerd moeten of kunnen worden. Aangegeven moet zijn welke vormen van monitoring en evaluatie al naar gelang de omstandigheden kunnen worden toegepast. Van belang is hoe, voor de verschillende vormen van evaluatie, de kwaliteit van de verrichte evaluaties beoordeeld moet worden. Tot slot moet worden aangegeven welke werkwijze gevolgd moet worden bij het

gebruik maken van monitoring- en evaluatiebevindingen in de besluitvorming (terugkoppeling).

De procedurele richtlijnen dienen uitgewerkt te worden ten aanzien van:

- evaluatie, met name de verschillende vormen van evaluatie en hun specifieke toepassingsgebieden;
- supervisie van de projectuitvoering, met daarin de functie van project-externe monitoring, de mogelijke relatie(s) met monitoringsystemen in de ontwikkelingslanden en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan in geval inschakeling van externe expertise bij de monitoring wordt overwogen;
- project-interne monitoring, met name de wijze waarop vanuit het DGIS het opzetten van project-interne monitoringsystemen kan worden vormgegeven en begeleid.

Eenzijds dienen deze richtlijnen voldoende kader en structuur te bieden om algemeen toepasbaar te zijn. Anderzijds moeten zij ruimte laten om de instrumenten zodanig vorm te geven dat recht wordt gedaan aan de diversiteit van projecten en de verschillende omstandigheden en modaliteiten waaronder zij worden uitgevoerd.

Inhoudelijke richtlijnen moeten worden opgesteld voor evaluatie, project-externe monitoring en project-interne monitoring ter ondersteuning van degenen die verantwoordelijkheid dragen voor de daadwerkelijke uitvoering van deze activiteiten. De inhoudelijke richtlijnen ten aanzien van evaluatie moeten een overzicht geven van de verschillende vormen van evaluatie en evaluatiebenaderingen. Zij bevatten een inventarisatie en beschrijving van mogelijke evaluatiemethodieken, en de daarbij te hanteren wijzen van dataverzameling. Van belang is het duidelijk aangeven van voorschriften voor rapportage. Voorts is van belang dat voor de verschillende vormen van evaluatie criteria worden opgesteld op grond waarvan uitgevoerde evaluaties kunnen worden beoordeeld.

De inhoudelijke richtlijnen ten aanzien van project-externe monitoring moeten aangeven welke functie een externe monitor vervult voor de supervisie van de projectuitvoering, en wat zijn/haar rol moet zijn ten opzichte van het betreffende project. Zij bevatten een inventarisatie en beschrijving van relevante methoden van monitoring en de daarbij te hanteren wijzen van dataverzameling.

De inhoudelijke richtlijnen ten aanzien van project-interne monitoring dienen ter ondersteuning van degenen die verantwoordelijk zijn voor projectformulering, projectbeoordeling en projectuitvoering. De richtlijnen moeten duidelijkheid verschaffen over de wijze(n) waarop monitoring in projecten gestalte kan krijgen.

IIb. *Vergroting van kennis van evaluatie en monitoring*

Verbetering van inzicht in en kennis van evaluatie en monitoring bij DGIS-medewerkers en bij externen, die bij de uitvoering daarvan worden betrokken, is noodzakelijk voor een effectief gebruik van deze instrumenten.

Voor DGIS-medewerkers betekent dit voornamelijk het vergroten van de vaardigheden op het gebied van het vorm geven aan evaluaties en het beoordelen van de kwaliteit van voltooide evaluaties. Dit betreft met name aspecten als het beoordelen welke vorm van evaluatie in bepaalde omstandigheden gewenst is, het opstellen of beoordelen van terms of reference, het selecteren van evaluatoren en het beoordelen van de voorgestelde evaluatiemethodiek.

Voor evaluatoren is van belang dat zij beschikken over voldoende kennis van de methodologie van de verschillende vormen van evaluatie en van relevante aspecten van terugkoppeling van evaluatiebevindingen.

IIc. *Delegatie van de verantwoordelijkheid voor project-externe monitoring en project review naar de ambassade. De verantwoordelijkheid voor projectevaluatie ligt bij de operationele eenheden van het DGIS.*

Evaluatie en monitoring dienen in een adequaat institutioneel-organisatorisch kader geplaatst te worden. Hierbij is als uitgangspunt gekozen dat de verantwoordelijkheid voor monitoring en evaluatie dient te liggen bij die onderdelen van het DGIS, die de voornaamste gebruiker van de informatie zijn. Deze eenheden moeten wel in staat worden gesteld om op een juiste wijze vorm te geven aan de planning en uitvoering van monitoring en evaluatie. Adequate ondersteuning van deze eenheden is daarom noodzakelijk.

De ambassades zijn verantwoordelijk voor de supervisie en begeleiding van de uitvoering van de projecten. Dit impliceert dat zij verantwoordelijkheid moeten dragen voor de project-externe monitoring en voor de wijze waarop deze moet zijn ingericht. Het uitgangspunt is dat de ambassade voldoende is toegerust om de projecten adequaat te superviseren en te begeleiden. Het eventueel inschakelen van lokale of Nederlandse externe deskundigen daarbij is een door de ambassade te maken afweging.

Omdat project reviews primair gericht zijn op de operationele aspecten van de projectuitvoering, wordt aanbevolen de verantwoordelijkheid voor deze reviews te delegeren naar de ambassade. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de counterpart

en lokale evaluatoren meer dan tot dusver betrokken kunnen worden bij de voorbereiding van reviews. De lokale leden van evaluatieteams kunnen tevens participeren in de afrondende rapportage. De resultaten van de reviews kunnen door de ambassade in samenspraak met de counterpart worden benut voor besluitvorming ten aanzien van de projectuitvoering. Dit impliceert wel een nadere mandatering van bepaalde vormen van besluitvorming aan de ambassade. Mogelijkheden tot het waarborgen van de kwaliteit van de project reviews dienen te worden nagegaan.

De operationele eenheden zijn verantwoordelijk voor het doen uitvoeren van projectevaluaties. Doordat zij tevens de voornaamste gebruikers zijn van de resultaten, vergroot dit de effectiviteit van de terugkoppeling van de resultaten van deze studies naar besluitvorming op beleidsniveau (jaarplannen, meerjarige regio- en landen-beleidsplannen). Dit veronderstelt echter dat de expertise op het gebied van evaluatie bij de operationele eenheden verbeterd moet worden en dat er voldoende capaciteit aanwezig is om adequaat vorm te geven aan de evaluaties.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde heeft tot taak de operationele eenheden te ondersteunen bij het voorbereiden en inrichten van reviews en evaluaties en dient de kwaliteit daarvan te bewaken.

II d. Het belang van een evaluatieplan

De organisatie van evaluatie binnen het DGIS kan worden verbeterd door de diverse vormen van evaluatie op te nemen in een evaluatieplan. Een dergelijk plan dient flexibel te zijn en een meerjaren-karakter te hebben. Het verschaft inzicht in de te verwachten evaluaties en kan benut worden ter bepaling van prioriteiten. Tevens vormt het een middel tot coördinatie van evaluatie binnen het DGIS en een mogelijkheid tot afstemming met andere donoren en hulpontvangende landen. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van een dergelijk plan ligt bij de IOV, dat daartoe input verkrijgt van de operationele eenheden. De DGIS-leiding stelt het plan vast.

III. Vergroting van de participatie van de counterpart bij evaluatie en monitoring

Het door de donor en het ontvangende land gezamenlijk vorm geven en uitvoeren van monitoring en evaluatie is een afgeleide van de gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Het beleidsprincipe van de gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van monitoring en evaluatie moet worden gehandhaafd. Waar mogelijk moet de participatie van de ontwikkelingslanden in monitoring en evaluatie worden bevorderd. De invulling

hiervan kan echter op een meer flexibele en creatieve wijze geschieden en zou als volgt kunnen worden geoperationaliseerd:

IIIa. Versterking van monitoring- en evaluatiesystemen in ontwikkelingslanden

In het kader van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking moet meer aandacht worden besteed aan versterking van de monitoring- en evaluatiecapaciteit van counterpart instanties. Dit kan onder meer geschieden door het ondersteunen of opzetten van monitoring- en evaluatie-eenheden binnen overheidsdiensten of binnen particuliere instanties. Indien het ontwikkelingsland over monitoring- en evaluatiecapaciteit beschikt, dient deze ook op zo groot mogelijke schaal te worden aangewend.

De lokale evaluatiecapaciteit buiten de overheidssector zou intensiever benut kunnen worden, onder meer door het inschakelen van lokale onderzoeksinstanties bij het uitvoeren van specifieke project-impact studies als onderdeel van een evaluatie. Opgemerkt moet worden dat de mogelijkheden hiertoe in sterke mate afhankelijk zijn van de omvang en kwaliteit van de onderzoekscapaciteit in de betreffende ontwikkelingslanden en derhalve van land tot land zullen variëren.

Bij het opzetten van monitoring in projecten moet worden vastgesteld welke kenmerken lokale monitoringsystemen hebben. Waar mogelijk dient integratie van project-interne monitoring in lokale monitoringsystemen te worden bevorderd ten einde de duurzaamheid daarvan zo groot mogelijk te maken.

IIIb. Flexibele vormgeving aan het principe van gezamenlijkheid in evaluaties

Ofschoon het op een gezamenlijke wijze plannen, vormgeven en uitvoeren van evaluatie als belangrijk beleidsuitgangspunt onderschreven wordt, moet de gelegenheid (blijven) bestaan om unilaterale evaluaties te ondernemen. Dit geldt zowel voor het ontvangende land als voor het DGIS. Er kunnen zich omstandigheden voordoen dat één van beide partijen op grond van de eigen verantwoordelijkheid een dergelijke evaluatie wenselijk acht.

Daarnaast kan de invulling van gezamenlijke evaluaties flexibeler geschieden. Een adequate taakverdeling tussen de evaluatoren aangaande de te bestrijken onderwerpen is gewenst. Overlap in werkzaamheden en taakuitvoering leidt vaak tot een onbevredigende rol van lokale evaluatoren. Het uitgangspunt bij de samenstelling van gezamenlijke evaluatieteams moet zijn dat de bijdragen van evaluatoren elkaar wederzijds aanvullen.

Samenvatting

1. Opzet van het onderzoek

1.1. Aanleiding

De verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van de hulpverlening vormt een centraal thema in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Het benutten van ervaringen uit het verleden wordt geacht daarbij een belangrijke rol te spelen. Informatie hierover wordt onder andere verkregen door middel van evaluatie.

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking kent twee hoofdvormen van evaluatie:

- Evaluaties uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) die zich richten op de hoofdaandachtvelden van het Nederlandse OS-beleid en specifieke thema's, sectoren en programma's daarbinnen.
- Evaluaties uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de operationele eenheden van het DGIS. Deze beperken zich tot specifieke ontwikkelingsactiviteiten, merendeels projecten. De uitgangspunten met betrekking tot deze vorm van evaluatie zijn neergelegd in de Instructie Evaluatie, die deel uit maakt van procedures met betrekking tot de projectcyclus.

Evaluatie van projecten en programma's uitgevoerd in het kader van ontwikkelingssamenwerking staat in toenemende mate in de belangstelling. Dit is te verklaren uit een meer zakelijke benadering van de ontwikkelingshulp, in tegenstelling tot de overwegend ideologisch getinte benadering uit het verleden. Als gevolg hiervan is er meer aandacht voor de doelmaticheid van de hulpinspanning.

Reeds enige tijd wordt de effectiviteit van de door de operationele eenheden ondernomen evaluaties ter discussie gesteld. Dit betreft met name de kwaliteit van de evaluaties en de effectiviteit van de terugkoppeling. Het ontbreken van een goed inzicht in de wijze waarop deze vorm van evaluatie functioneert, vormt de directe aanleiding voor deze studie.

1.2. *Vraagstelling*

Voor dit onderzoek zijn vier kernvragen geformuleerd:

1. Welke vormen van evaluatie zijn in de praktijk te onderscheiden en in hoeverre komen deze overeen met het in de Instructie Evaluatie omschreven instrument evaluatie?
2. In welke mate en hoe worden de in de Instructie Evaluatie onderscheiden functies van evaluatie gerealiseerd? Welke factoren spelen daarbij een rol? Worden er in de praktijk ook andere functies toegekend?
3. In welke mate voldoet de huidige evaluatiepraktijk aan de wensen, verwachtingen en mogelijkheden van de verschillende bij de evaluatie betrokken partijen (landenbureaus, ambassades, evaluatoren zowel in Nederland als in de ontwikkelingslanden, counterpart-organisaties in de ontwikkelingslanden, projectuitvoerende instanties)?
4. In hoeverre komt de huidige evaluatiepraktijk bij het DGIS overeen met door het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO wenselijk geachte uitgangspunten inzake evaluatie en met de inzichten die gelden binnen de internationale donorgemeenschap?

1.3. *Aanpak en methoden van onderzoek*

Het onderzoek bestudeert de rol en functie die de *decentraal georganiseerde evaluatie* vervult in het proces van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering binnen het DGIS. Om het onderzoek hanteerbaar te maken was een nadere afbakening noodzakelijk. Het onderzoek richt zich daarom op de rol van evaluaties in het kader van de Nederlandse *bilaterale* ontwikkelingssamenwerking. Gekozen is voor evaluatie van projecten die worden uitgevoerd door middel van uitbesteding of in eigen beheer. In het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan verschillende vormen van monitoring van projecten in relatie tot evaluatie.

De praktijk van evaluatie en monitoring wordt bekeken aan de hand van de formele beleidsuitgangspunten in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast worden de inzichten en meningen van de bij evaluatie betrokken actoren geanalyseerd. Dit zijn staffleden van het DGIS, zowel op het departement als op de ambassades, evaluatoren, projectmedewerkers en medewerkers van de betrokken counterpart-instanties in de ontwikkelingslanden.

Het onderzoek werd uitgevoerd door middel van een combinatie van dossierstudie en veldonderzoek. De dossierstudie werd op twee niveaus uitgevoerd. In de eerste

plaats werden 180 evaluatierapporten uit de periode 1987–1990 beoordeeld op aspecten als volledigheid en inzichtelijkheid. Vervolgens werd een a-selecte steekproef van 37 rapporten beoordeeld op kwalitatief-inhoudelijke kenmerken.

Het veldonderzoek werd verricht in 16 ontwikkelingsprojecten in Burkina Faso, Egypte en Pakistan. Hierbij werd getracht een nauwgezet beeld te krijgen van het verloop van de voorbereiding, uitvoering en terugkoppeling van de verrichte evaluaties, en de rol van monitoring in het projectbeheer. De landen werden geselecteerd op basis van onderlinge verschillen in niveau van lokale evaluatiecapaciteit, verschillen in de begeleidingsstructuur van de projectuitvoering, en een voldoende aantal geëvalueerde projecten. De keuze van de in het veldonderzoek te betrekken projecten was gebaseerd op de methodologische en beleidsmatige kwaliteit van de uitgevoerde evaluatie, de projectbegeleidingsstructuur en het al dan niet voorkomen van een project-intern monitoringsysteem. Uitgangspunt was dat in de gekozen projecten de veelsoortigheid aan evaluatiestudies en monitoringconstructies aan bod diende te komen.

In aanvulling op het dossieronderzoek en de veldstudies werden gesprekken gevoerd met relevante actoren. Deze interviews gingen over algemene aspecten van evaluatie en monitoring en dienden ter aanvulling van de bevindingen uit het dossieronderzoek en de veldstudies.

Uitdrukkelijk dient gesteld te worden dat het onderzoek niet beoogde een oordeel te geven over de projecten zelf, noch werden de onderzochte evaluaties 'overgedaan'. Er wordt dan ook geen uitspraak gedaan over de juistheid van de uit projectevaluatie voortkomende informatie. Wel werden diepgang en reikwijdte van deze informatie bepaald en werd de wijze van benutting van de informatie nagegaan.

Het onderzoek werd begeleid door een referentiegroep bestaande uit externe deskundigen en DGIS-medewerkers. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport ligt bij de IOV.

1.4. *Gehanteerde begrippen*

Gebleken is dat de termen monitoring en evaluatie in de praktijk op zeer verschillende wijzen worden gedefinieerd. Om verwarring te voorkomen volgt een korte omschrijving van de in het onderzoek gebruikte kernbegrippen.

Evaluatie is de incidentele beoordeling van een lopend of beëindigd project (of programma). Evaluatie betreft de vaststelling van de relevantie van de aan de interventie ten grondslag liggende doelstellingen, de doeltreffendheid, de doelmatigheid, de effecten en hun doorwerking (impact) en de duurzaamheid. Evaluatie levert informatie waaruit lering kan worden getrokken voor besluitvorming zowel op projectniveau als op het projectoverstijgende beleidsniveau.

In de Instructie Evaluatie worden als functies van evaluatie genoemd: managementondersteuning, beleidsondersteuning en communicatie. In het kader van het onderzoek zijn de functies als volgt geïnterpreteerd:

- *Managementondersteuning* is de ondersteuning van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de sturing van de uitvoering van het project. Dit zijn de projectuitvoerder, de ambassade en, ten gevolge van het model van gedelegeerde beleidsuitvoering, op enige afstand het landebureau.
- *Beleidsondersteuning* betreft het toeleveren van informatie over de praktijk van ontwikkelingssamenwerking ten behoeve van beleidsbijstelling en formulering van nieuw beleid. Voor bilaterale projectevaluaties is met name het landen- of regiobeleidsplan van belang en daarnaast het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in ruime zin. De beleidsondersteunende functie van evaluatie is daarmee in eerste instantie gericht op de betreffende landebureaus en de regionale directies.
- De *communicatiefunctie* is gebaseerd op de aanname dat evaluaties leiden tot het uitwisselen van relevante informatie tussen het DGIS, de ambassade, het project en de counterpart-instantie.

Monitoring is een algemene managementfunctie. Het doel van monitoring is het management van actuele informatie te voorzien om het in staat te stellen adequate besluiten te nemen. De specifieke vorm van monitoring wordt voornamelijk bepaald door de structuur en verantwoordelijkheden van het managementniveau waarop de informatiestroom is gericht. In het kader van deze studie zijn de volgende managementniveaus van bijzonder belang: het projectmanagement, dat directe verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het project en de ambassade, die de projectuitvoering superviseert. Ieder van deze managementniveaus maakt gebruik van specifieke vormen van monitoring. In deze studie worden twee hoofdvormen van monitoring onderscheiden:

1. Monitoring voor het projectmanagement. Dit is een project-interne activiteit. Het doel is het projectmanagement te informeren omtrent de voortgang van de projectuitvoering. In deze studie wordt deze vorm van monitoring als *project-interne monitoring* aangeduid. Project-interne monitoring richt zich in eerste instantie, maar niet uitsluitend, op de uitvoeringsaspecten van het project zelf.

2. Monitoring in het kader van de projectsupervisie. Deze vorm van monitoring wordt in de studie betiteld als *project-externe monitoring*. Zij voorziet de donor (en counterpart) van relevante informatie om de projecten adequaat te kunnen superviseren. Het gaat daarbij om het tijdig opsporen en analyseren van factoren die de geplande voortgang en realisatie van de output beïnvloeden. Deze vorm van monitoring is gebaseerd op projectvoortgangsrapportages en contacten met projecten en richt zich op de voortgang van de projectuitvoering in algemene zin en op het institutionele kader waarin het project wordt uitgevoerd. Indien noodzakelijk kan de ambassade zich laten bijstaan door externe deskundigen (monitoringmissies).

2. Algemene aspecten van evaluatie en monitoring

De afgelopen decennia is het karakter van projectmatige ontwikkelingsinterventies veranderd. Aanvankelijk lag de nadruk op overwegend kortlopende, unisectorale activiteiten, die doorgaans werden opgezet met behulp van deterministische, rigide planningsmethoden. In de loop van de jaren zeventig vond een toename plaats van projecten met een langdurig karakter en een multisectorale en multidisciplinaire aanpak. Daarbij wordt een meer flexibele planningsbenadering gevolgd. De toegenomen complexiteit en flexibiliteit van de projecten vergroot de behoefte aan terugkoppeling van ervaringen door middel van evaluatie en monitoring.

Evaluatie als instrument om de effectiviteit van beleid en beleidsuitvoering te beoordelen is de laatste decennia sterk ontwikkeld in de Verenigde Staten. De literatuur over evaluatie is lange tijd gedomineerd door methodologisch-inhoudelijke aspecten. Vanaf het begin van de jaren tachtig verschuift het zwaartepunt in de wetenschappelijke discussie geleidelijk naar meer praktische aspecten, met name de inpassing van evaluatie in het beleidsproces. Daarmee wordt de gebruiker van de resultaten van evaluatie centraal gesteld.

Volgens deze visie moet evaluatie zo goed mogelijk aansluiten bij de informatiebehoefte van degenen die bij het besluitvormingsproces zijn betrokken. De gebruikergerichte evaluatie dient daartoe een sterk participatoir karakter te hebben. Zij betreft de gebruiker, de geëvalueerde en de evaluator bij het vaststellen van het kader van de evaluatie en bij noodzakelijke keuzen ten aanzien van het doel, de aard, de vraagstelling en de methode van de evaluatie.

Evaluatiestudies trachten de sociale realiteit van ontwikkelingsprojecten in beeld te brengen. De complexiteit van deze activiteiten is echter dermate groot dat rollen en belangen van de diverse betrokkenen duidelijk beschreven moesten worden.

Alleen het onderkennen van de complexe sociaal-economische, politieke en institutionele werkelijkheid in en rondom projecten kan leiden tot inzichten omtrent hun succes of falen.

De toenemende belangstelling voor *monitoring* is grotendeels te verklaren uit een verhoogde interesse in aspecten van uitvoering van ontwikkelingssamenwerking en het verdwijnen van rigide planningsbenaderingen. Procesmatige planning biedt meer ruimte voor flexibiliteit in de opzet en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten. Om adequaat gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die deze flexibiliteit biedt, is actuele informatie over de uitvoering nodig. Dergelijke informatie kan door monitoring worden verkregen.

De literatuur over monitoring richtte zich aanvankelijk op het beschrijven van ervaringen in projecten en programma's. Van recenter datum zijn meer conceptueel georiënteerde beschouwingen over de reikwijdte en diepgang van monitoring. Monitoring stelt vast of de uitvoering volgens plan verloopt, en dient de verantwoordelijke instantie(s) in staat te stellen om tijdig de nodige maatregelen te nemen.

Donoren en counterpart-instanties maken op diverse managementniveaus gebruik van monitoring. De informatie is afkomstig van het projectniveau en wordt gaandeweg van lagere naar hogere managementniveaus geaggregeerd.

Monitoring vertaalt zich veelal in rapportage over de projectuitvoering. Hoewel monitoring van effecten in toenemende mate van belang wordt geacht, wordt effectmeting onder doelgroepen nog weinig toegepast. Een dergelijke vorm van monitoring binnen projecten stelt hoge eisen aan de projectvoorbereiding en is daarbij tijdrovend.

2.1. *Principes van evaluatie van het DAC*

Evaluatie van hulpactiviteiten vormt naar de mening van het DAC een integraal deel van het beleidsproces. Er worden twee aan evaluatie ten grondslag liggende doelstellingen onderscheiden. In de eerste plaats heeft evaluatie een functie ten aanzien van de verbetering van het ontwikkelingsbeleid in algemene zin en de uitvoering van projecten en programma's in het bijzonder. Een tweede belangrijke doelstelling van evaluatie betreft het aandragen van gegevens die kunnen dienen tot het verantwoorden van de hulpinspanning.

Een belangrijk principe van de evaluatiefunctie is onafhankelijkheid. Deze kan worden verkregen door een scheiding van de evaluatiefunctie en uitvoerende verantwoordelijkheid. Monitoring van activiteiten in uitvoering is primair de verantwoordelijkheid van uitvoerende eenheden.

Duidelijke doelstellingen op beleids-, programma- en projectniveau zijn een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen evalueren. In evaluatiestudies dienen doel, reikwijdte, evaluatiemethoden en beoordelingscriteria te zijn aangegeven. Ook dient duidelijk te zijn wie de gebruikers van de resultaten zijn.

Het DAC benadrukt de noodzaak van coördinatie van evaluaties van hulpactiviteiten tussen donoren onderling en met de ontvangende landen. Opbouw van evaluatiecapaciteit in deze landen is noodzakelijk.

3. Monitoring en evaluatie in de praktijk

Donororganisaties reageerden op een toenemende scepsis ten aanzien van ontwikkelingsamenwerking met het institutionaliseren van evaluatie in de beleids- en planningscyclus. Zij zetten aparte evaluatie-eenheden op en ontwikkelden, vaak onafhankelijk van elkaar, evaluatie-instrumenten en -procedures. In 1982 werd door het DAC een speciale op evaluatie gerichte werkgroep in het leven geroepen. Deze 'Expert Group on Aid Evaluation' heeft onder meer tot doel de kwaliteit van evaluatie te bevorderen.

Vanuit het perspectief van de donororganisaties spelen meerdere factoren een rol ten aanzien van evaluatie:

- de resultaten van evaluatie-onderzoek kunnen door donororganisaties en politici aangewend worden ter rechtvaardiging van de hulpinspanning;
- evaluatie draagt bij tot controle van de aanwending van de hulp;
- door middel van evaluatie kan lering worden getrokken uit de praktijk van ontwikkelingsamenwerking, wat de kwaliteit van de hulp ten goede komt.

De samenwerking tussen donoren onderling en tussen donoren en de ontvangende landen op het gebied van evaluatie en monitoring laat te wensen over. Donoren hebben ieder op hun eigen wijze de monitoring- en evaluatiefunctie vorm gegeven. Ook zijn monitoring en evaluatie voornamelijk instrumenten voor en van donoren, welke worden toegepast in isolement van de in ontwikkelingslanden aanwezige administratieve systemen en procedures. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de ontwikkelingslanden in de regel weinig enthousiast zijn over het evalueren van hulpactiviteiten.

Niettemin wordt evaluatie ook in de hulpontvangende landen in toenemende mate van belang geacht. Ondersteund door individuele donoren en de DAC/OESO worden pogingen ondernomen om de eigen evaluatiecapaciteit te versterken. In DAC-

verband wordt getracht de veelheid van evaluatiebenaderingen aan donorzijde te harmoniëren. Evaluatie van hulpactiviteiten moet het wederzijdse belang van donor en ontwikkelingsland dienen, en daarom een gezamenlijke activiteit zijn.

Evaluatie van ontwikkelingshulp heeft gaandeweg veranderingen doorgemaakt. Aanvankelijk betroffen evaluaties veelvuldig een economische analyse van de kosten en baten van projecten. De nadruk op multisectorale en op doelgroepen gerichte projecten, het toenemende belang van institutionele ondersteuning en de procesmatige benadering van de projectuitvoering beïnvloeden het karakter van de evaluatie. Het bepalen van de effecten en doorwerking van dergelijke interventies vereist complexe onderzoeksmethoden en een multidisciplinaire samenstelling van evaluatieteams.

Veel donoren beschikken over een organisatiestructuur waarbij sprake is van een hoofdzetel en veldkantoren. De *monitoring* van projecten is veelal decentraal georganiseerd. Afhankelijk van de beschikbaarheid van eigen staf betrekken donoren externe deskundigen bij de monitoring van projecten. Deels zijn deze uit het betreffende ontwikkelingsland afkomstig, maar in de regel zijn de externe deskundigen afkomstig uit het hulpgevend land. De meeste donoren kennen meerdere vormen van *evaluatie*. Een gebruikelijke tweedeling betreft operationeel gerichte evaluaties en evaluatie-onderzoek ten behoeve van beleidsontwikkeling in ruime zin. Evaluaties van projecten en programma's in uitvoering worden verricht met het oog op het ondersteunen van besluitvormingsprocessen ten aanzien van deze activiteiten. Programma-, thema- en sectorevaluaties zijn vooral gericht op het verkrijgen van projectoverstijgende inzichten en hebben een algemene beleidsvoedende functie. Mede als gevolg van dit onderscheid kent de evaluatiefunctie bij de meeste donororganisaties een duale structuur. Evaluaties gericht op lopende activiteiten maken meestal geïntegreerd deel uit van de reguliere taken van de operationele eenheden. Projectoverstijgende evaluaties worden in de regel ondernomen door centrale evaluatie-eenheden. De uitvoering van de evaluatie wordt doorgaans uitbesteed aan externe deskundigen.

Een adequate terugkoppeling (feedback) van evaluatiebevindingen is van belang voor beleidsontwikkeling en het managen van de hulpinspanning. Een aantal donoren kent een formele koppeling van evaluatie aan beleidsontwikkeling en besluitvorming op operationeel niveau. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een diversiteit aan terugkoppelingsmethoden zoals het verspreiden van evaluatierapporten, het opstellen en verspreiden van syntheserapporten en het samenstellen van samenvattingen met de belangrijkste lessen uit de evaluatie. In geval van thema-, sector- en programma-evaluaties met een hoge mate van beleidsrelevantie

kan sprake zijn van seminars ter bevordering van de terugkoppeling. Een aantal donoren beschikt over geautomatiseerde documentatiesystemen, waarin projectgegevens en informatie uit evaluatie en monitoring zijn geïntegreerd.

3.1. *Ervaringen met evaluatie*

De bij donoren levende zorg omtrent de effectiviteit van evaluatie heeft recentelijk geresulteerd in onderzoeken naar de kwaliteit van projectevaluatie. De hoofdbevindingen uit deze studies luiden als volgt:

- Evaluaties worden veelvuldig ondernomen in het kader van besluitvormingsprocessen op het individuele projectniveau.
- Het merendeel van de evaluaties wordt uitgevoerd door deskundigen met ervaring in de voor het bestudeerde project relevante sector. Een minderheid van de evaluatoren is deskundig op het gebied van evaluatie.
- Evaluaties betreffen meestal momentopnamen van projecten in uitvoering. Zij hebben een sterke nadruk op projectuitvoering en management en zijn in mindere mate gericht op het analyseren van effecten en doorwerking van de projecten.
- Participatie van evaluatoren uit de ontwikkelingslanden is beperkt.
- Het merendeel van de evaluaties wordt uitgevoerd door externe deskundigen uit donorlanden. Evaluatieteams vertonen dikwijls een tamelijk eenzijdige (technische) samenstelling.
- Evaluaties schenken overwegend aandacht aan de wijze waarop technische doeleinden worden bereikt; het realiseren van de beoogde sociaal-economische doelen krijgt minder aandacht.
- Instrumenten gebruikt voor het meten van effectiviteit zijn doorgaans beperkt tot het hanteren van algemene observatie- en interviewmethoden. Een frequent toegepaste methode van gegevensverzameling is het voeren van gesprekken met personen op sleutelposities in het project en binnen organisaties verantwoordelijk voor de projectuitvoering.
- Evaluaties bevatten doorgaans ‘expert opinies’ van de onderzoekers en hebben vaak een impressionistisch karakter.
- Qua opzet, uitvoering, inhoud en rapportage blijken evaluaties vaak niet aan de richtlijnen te voldoen.
- Er is sprake van een toenemende aandacht voor terugkoppeling van evaluatiebevindingen.

4. Evaluatie en monitoring in de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking

4.1. Organisatorisch kader van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking

De organisatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking heeft het afgelopen decennium meerdere veranderingen doorgemaakt. Procedures met betrekking tot de beleidsuitvoering zijn uitgewerkt in een projectcyclus bestaande uit zes opeenvolgende fasen: identificatie, formulering, beoordeling, committering, uitvoering en beëindiging. Voor iedere fase zijn operationele richtlijnen opgesteld. Parallel aan de procedurele inbedding van de beleidsuitvoering in de projectcyclus, is een delegatie van bevoegdheden van het departement naar de ambassades tot stand gekomen. De landenbureaus zijn belast met de uitwerking van het algemene ontwikkelingsbeleid ten aanzien van landen en regio's (landen- en regiobeleidsplannen). De Nederlandse ambassades in de hulpontvangende landen zijn in een adviserende rol betrokken bij de formulering van de beleidsplannen.

Het landen- en regiobeleid wordt uitgevoerd door middel van programma's en projecten. De begeleiding en supervisie daarvan tijdens de uitvoering is aan de ambassades gedelegeerd. Projectbegeleiding geschiedt in beginsel door de ambassades en 'op afstand' door de landenbureaus. Voor vaktechnische begeleiding en beleidsmatige advisering over de projecten kan desgewenst gebruik worden gemaakt van externe adviseurs op tijdelijke of meer permanente basis. De landenbureaus en de ambassades kunnen de externe advisering inrichten naar gelang de mogelijkheden en vereisten in het betreffende ontwikkelingsland.

Op het gebied van het personeelsbeleid hebben zich twee ontwikkelingen voorgedaan die in deze context van belang zijn. Enerzijds heeft zich in 1987 een integratieproces voltrokken, waarbij sprake is van een fusie tussen het personeel van de buitenlandse dienst en dat van het departement. Een aanzienlijk deel van de medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is 'rouleerbaar' over de verschillende onderdelen van het ministerie en de posten in het buitenland. Hierbij is sprake van een overplaatsingscyclus van drie tot vier jaar. Waar het DGIS vóór de integratie grotendeels bestond uit medewerkers met een algemene ervaring en affiniteit met ontwikkelingssamenwerking, is in de loop van de tweede helft van de jaren tachtig in toenemende mate sprake van instroom van 'generalisten' met andersoortige kennis. Omdat binnen ontwikkelingssamenwerking ook een bepaalde behoefte aan specialistische kennis bestaat, vindt anderzijds een laterale instroom van ontwikkelingsspecialisten plaats. Dit betreft de op de ambassades in ontwikkelingslanden gestationeerde sectorspecialisten en sectordeskundigen

werkzaam op het departement bij de Directie Sectorbeleid, Speerpuntprogramma's en Technische Advisering (DST).

4.2. *De organisatie van evaluatie*

Zoals vermeld, bestaan er binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking twee hoofdvormen van evaluatie: evaluaties ondernomen door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) en decentraal georganiseerde evaluaties, die worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de operationele eenheden van het DGIS.

De IOV-evaluaties betreffen beleidsondersteunende evaluaties met betrekking tot de hoofdaandachtvelden van het Nederlandse OS-beleid en specifieke thema's, sectoren en programma's daarbinnen. Deze onderzoeken beslaan meestal meerdere landen en projecten. Voor de uitvoering van de veldstudies en dossieronderzoeken wordt externe deskundigheid ingeschakeld. De IOV kent een grote mate van autonomie in de programmering en uitvoering van haar werkzaamheden. De rapporten van de IOV worden aangeboden aan de Vaste Commissies voor Ontwikkelingssamenwerking van de beide Kamers der Staten-Generaal en krijgen een brede verspreiding naar ontwikkelingsorganisaties in en buiten Nederland.

In tegenstelling tot de IOV-evaluaties beperkt de decentraal georganiseerde evaluatie zich tot specifieke ontwikkelingsactiviteiten, merendeels projecten. Binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking worden sedert het begin van de jaren zeventig projecten geëvalueerd. De projectevaluatie is ingepast in het takenpakket van de operationele eenheden van het DGIS, om zo optimaal gebruik te kunnen maken van de resultaten van de evaluaties bij beleidsuitvoering en beleidsvorming. Welbewust werd niet geopteerd voor een afzonderlijke eenheid die dergelijke evaluaties diende uit te voeren. Het jaarlijkse aantal decentrale evaluaties ligt in de orde van 150. Het aantal evaluaties in het bilaterale samenwerkingsprogramma, dat onderwerp is van deze studie, is circa dertig procent van het totaal.

De evaluatie betreft vaak een tussentijdse beoordeling en waardering van de ontwikkelingsactiviteit, bijvoorbeeld na afronding van een bepaalde fase. Zij wordt uitgevoerd door niet bij de projectuitvoering betrokken deskundigen uit Nederland en uit de ontwikkelingslanden. De Instructie Evaluatie beschrijft de bij evaluatie te volgen procedures. Deze zijn uitgewerkt aan de hand van successievelijk te doorlopen stadia, zoals het bepalen van het tijdstip waarop evaluatie plaats dient te vinden, de planning en voorbereiding van evaluatie, het formuleren van

de evaluatie-opdracht (terms of reference), de samenstelling van het evaluatieteam, de daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie en de follow-up van de resultaten. Naast procedurele voorschriften, worden in de Instructie Evaluatie enige inhoudelijke richtlijnen voor evaluatie aangereikt.

4.3. *Monitoring*

Volgens de Instructie Evaluatie is monitoring ‘het routinematig waarderen en toetsen van de uitvoering van de activiteit’. In de praktijk betreft monitoring het volgen van de voortgang van de projectactiviteiten en het tijdig opsporen en analyseren van factoren die de geplande voortgang van het project beïnvloeden. Deze begeleiding en supervisie is de taak van de ambassade. Indien noodzakelijk, kan de ambassade zich in haar superviserende en begeleidende taak laten bijstaan door externe adviseurs. In de procedures met betrekking tot de projectcyclus wordt geen aandacht geschonken aan de wijze waarop de projectuitvoerende instantie zelf zicht dient te houden op de voortgang van de ondernomen activiteiten (*project-interne monitoring*).

De ambassade begeleidt en superviseert de projectuitvoering op basis van informatie over de projectuitvoering, verkregen onder andere door middel van projectvoortgangsrapporten. Op basis van deze periodieke rapportage en andere contacten neemt de ambassade, zo nodig in overleg met het landembureau, stappen ter bijsturing van de projectuitvoering. De ambassade stelt ten behoeve van het landembureau een periodiek voortgangsverslag op, de statusrapportage. De timing van deze rapportage loopt synchroon met de tijdstippen waarop met het ontvangende land het beleidsoverleg en de mid-term review plaatsvinden. Aan de hand van de statusrapportage toetst het landembureau de voortgang van de betreffende activiteit aan de beleidsuitgangspunten en het oorspronkelijke uitvoeringsplan.

Functies, inhoud en reikwijdte van rapportage over de projectuitvoering zijn neergelegd in de Instructie Rapportage. Rapportage dient meerdere functies te vervullen: een managementfunctie bij besluitvormingsprocessen, vastlegging van de projectvoortgang en de daarbij opgedane ervaringen, en toetsing van de projectvoortgang aan de oorspronkelijk planning en opzet van het project. Tot slot vervult rapportage een ondersteunende functie voor evaluatie door het bijdragen aan inzicht in de geschiedenis van het project.

5. Bevindingen van de dossierstudie van evaluatierapporten

5.1. Algemene kenmerken van evaluatierapporten

Het merendeel van de 180 evaluatierapporten betrof projecten met een aanzienlijk financieel belang en een uitgesproken doelgroep-oriëntatie. Vrijwel alle evaluaties werden gedurende de looptijd van het project uitgevoerd. Een derde van de evaluaties vond plaats op het moment dat het project meer dan vijf jaar in uitvoering was. Verwacht mag worden dat op dit tijdstip in de projectcyclus aandacht geschonken wordt aan effecten van het project op de doelgroep(en) en de duurzaamheid van projectactiviteiten.

Een evaluatierapport dient als zelfstandig document te kunnen fungeren. Dit betekent dat evaluatierapporten moeten voldoen aan eisen ten aanzien van volledigheid, inzichtelijkheid en leesbaarheid. Het rapport moet antwoord bieden op vragen als: door wie, waar, wanneer, waarom en hoe is de evaluatie uitgevoerd? Tevens moet een samenvatting van bevindingen, conclusies en aanbevelingen aanwezig zijn. Gebleken is dat evaluatierapporten niet altijd even goed verzorgd zijn ten aanzien van deze aspecten.

De aan de evaluatie ten grondslag liggende opdracht (terms of reference) beïnvloedt de inhoud en het verloop van de evaluatie in sterke mate. De terms of reference voldoen dikwijls niet aan de daaraan te stellen eisen en zijn over het algemeen niet ingericht zoals in de Instructie Evaluatie is aangegeven. Zij hebben een oppervlakkig karakter of worden gekenmerkt door een overmatig gedetailleerde en weinig samenhangende opsomming van aandachtspunten. Dikwijls wordt daarbij prioriteit gegeven aan advisering over specifieke aspecten van het project, het oplossen van problemen in het project, het geven van advies over een volgende projectfase of het formuleren daarvan.

Met uitzondering van één geval werden de projectevaluaties uitgevoerd door middel van het uitsturen van missies naar het te evalueren project. Hoewel de duur van deze missies varieert, blijkt de overgrote meerderheid van evaluatiemissies twee tot drie weken te belopen. Meer dan de helft van de evaluatiemissies telt een omvang van twee tot vier personen. De duur en omvang van evaluatiemissies worden niet bepaald door het financiële belang van het te evalueren project.

In circa twee derde van de gevallen waren evaluatieteams samengesteld uit Nederlandse en lokale evaluatoren. Evaluatoren uit ontwikkelingslanden zijn licht ondervertegenwoordigd. Een van de Nederlandse evaluatoren vervult gewoonlijk de

rol van missieleider. Er blijkt geen verband te bestaan tussen de regio waar de evaluatie plaatsvindt (Afrika, Azië, Latijns Amerika), de omvang van de evaluatieteams en de mate van deelname van deskundigen uit ontwikkelingslanden in evaluaties.

De in de Instructie Evaluatie opgenomen aanbeveling om deskundigen uit zowel technische als sociaal-economische disciplines in de missie op te nemen, wordt in de praktijk redelijk opgevolgd. De Nederlandse evaluatoren zijn veelal afkomstig uit de universitaire wereld, werkzaam bij kleine gespecialiseerde adviesbureaus of in dienst van een overheidsinstantie. Evaluatoren uit ontwikkelingslanden zijn doorgaans verbonden aan een overheidsdienst, vaak het ministerie dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van het betreffende project. Een minderheid van hen is werkzaam in de particuliere sector. Er blijkt geen uitgesproken kerngroep te zijn van Nederlandse of niet-Nederlandse evaluatoren die frequent aan evaluatiemissies deelnemen.

De gemiddelde inzet per evaluatie bedraagt 98 werkdagen. Hiervan wordt 8% aan voorbereidende activiteiten besteed. Veldwerk en rapportage nemen respectievelijk 77% en 15% van de beschikbare tijd in beslag. Evaluatoren afkomstig uit de ontwikkelingslanden nemen niet deel aan voorbereidende activiteiten en participeren niet of nauwelijks bij de eindrapportage. De gemiddelde kosten per evaluatie-onderzoek worden geraamd op circa 85.000 gulden. De kosten van evaluatie betreffen bij benadering minder dan 1% van de financiële omvang van de projecten.

In de nu volgende paragrafen zullen enige essentiële kenmerken van evaluatierapporten in het kort worden behandeld.

5.2. Projectbeschrijving

De projectbeschrijving in de evaluatierapporten laat sterk te wensen over. Probleemperceptie en beweegredenen voor het project worden doorgaans op versnipperde wijze in het evaluatierapport weergegeven. In een aantal gevallen worden doelstellingen van het project onjuist getypeerd en verward met projectactiviteiten. De omschrijving van de projectactiviteiten en de ingezette middelen is vaak niet overzichtelijk en volledig. Het projectbudget wordt niet of zeer summier beschreven, de financiële bijdrage van de counterpart-instantie wordt vaak niet vermeld.

De projectbeschrijving in de evaluatierapporten bevat doorgaans zeer weinig informatie over de doelgroep. De afperking van de doelgroep ten opzichte van de totale bevolking is veelal vaag. Ook wordt de omvang van de door het project bestreken doelgroep doorgaans niet aangeduid. Beschrijvingen van de doelgroep zijn meestal niet gender-specifiek. De projectarchitectuur, institutionele inbedding in de counterpart-instantie, samenstelling van het projectteam en de gevolgde strategie worden zelden adequaat beschreven.

Het organisatorische kader waarin de projecten functioneren, wordt slechts sporadisch volledig geanalyseerd en overzichtelijk beschreven. Vragen ten aanzien van de organisatorische opzet van het project, de vervlechting van het project met de counterpart-organisatie en de wijze waarop de onderlinge verantwoordelijkheden verdeeld zijn, worden in de evaluatierapporten slechts ten dele beantwoord. De rollen van de doelgroep, veldstaf en superviserende instanties worden meestal niet belicht. Hierdoor is er geen sprake van systematische analyse van de positie van het project ten opzichte van de daarbij betrokken partijen.

5.3. Beleidsmatigheid, doelmatigheid, impact en duurzaamheid

In de terms of reference van evaluatiemissies worden armoedebestrijding en economische verzelfstandiging in beperkte mate als aandachtspunt opgenomen. Een expliciet doelgroep-perspectief lijkt te ontbreken. Ofschoon het bepalen van de duurzaamheid van de interventie frequent als aandachtspunt staat vermeld, wordt het bezien van alle aspecten van duurzaamheid in evaluaties niet vereist. Behoudens evaluaties van direct op het milieu gerichte projecten, bevat de opdracht voor vrijwel alle evaluaties geen vragen met betrekking tot de effecten van het project op het milieu.

Er wordt onvoldoende getoetst of de door het project ontplooidde activiteiten aansluiten bij het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en sporen met de beleidsuitgangspunten van het betrokken ontwikkelingsland. Een kleine meerderheid van de evaluatierapporten blijkt in algemene bewoordingen aandacht te schenken aan de relatie van het project tot de actuele beleidsuitgangspunten van het ontwikkelingsland. Congruentie of divergentie van het project met het Nederlandse beleid blijkt nauwelijks ter sprake te komen.

De aandacht is vooral gericht op de vraag in hoeverre de in het projectuitvoeringsdocument geplande outputs gerealiseerd zijn of zullen worden; uitspraken hierover betreffen met name korte-termijndoelstellingen.

Een aantal evaluaties poogt effecten van het project op de doelgroep aan te geven en te analyseren. De beschrijving van eventuele positieve of negatieve effecten op de doelgroep vindt in de regel op weinig systematische wijze plaats. Indien effecten worden geconstateerd, zijn deze zelden gekwantificeerd. Eventuele causale verbanden tussen projectactiviteiten en door de evaluatoren geobserveerde veranderingsprocessen en effecten worden doorgaans niet aangegeven.

Ongeacht aard en type van het project is nagegaan in hoeverre in evaluatierapporten aandacht wordt geschonken aan effecten van het project op de positie van vrouwen. Hoewel een aantal evaluatierapporten hieraan apart aandacht wijdt, wordt de positie van vrouwen meestal slechts zijdelings aan de orde gesteld.

De aandacht voor efficiëntie en effectiviteit van de projectuitvoering is wisselend. In de meeste gevallen beperken evaluatoren zich tot het doen van gevoelsmatige uitspraken. Kosten/baten-analyses worden zelden uitgevoerd. Evaluatiemissies hebben weinig aandacht voor efficiëntie.

De diverse aspecten van duurzaamheid worden in evaluatierapporten niet integraal behandeld. Wel regelmatig voorkomende aspecten zijn de mogelijkheid tot overdracht, de financierbaarheid op langere termijn en de levensvatbaarheid in macro-economische zin. Uitspraken omtrent de duurzaamheid blijken doorgaans niet te zijn voorzien van een grondige onderbouwing met argumenten.

5.4. Conclusies en aanbevelingen in evaluatierapporten

Op hoofdlijnen zijn de in evaluatierapporten gepresenteerde conclusies consistent met de bevindingen over het project. Conclusies worden echter in lang niet alle gevallen met data onderbouwd en het gebruik van indicatoren is beperkt. De conclusies zijn hierdoor meestal kwalitatief van aard.

In lang niet alle rapporten worden aanbevelingen systematisch en integraal gepresenteerd. Vaak zijn aanbevelingen in algemene termen gesteld en soms zijn zij niet in overeenstemming met de gepresenteerde conclusies. In een aantal evaluatierapporten worden problemen signaleerd zonder dat aanbevelingen tot verbetering van de situatie worden gedaan.

Een enkel evaluatieteam geeft in de rapportage aan dat lering trekken uit de met het project opgedane ervaringen een belangrijk aspect van het evalueren is. Hoewel de evaluaties projectoverstijgend operationeel en inhoudelijk leermeermateriaal

bieden, wordt dit in geen enkel evaluatierapport systematisch en overzichtelijk gepresenteerd.

5.5. Evaluatiemethodiek

Over het algemeen laat de verantwoording van de gevolgde evaluatiemethodiek te wensen over. In slechts twintig procent van de evaluatierapporten wordt enige aandacht besteed aan de gekozen methodiek en gevolgde werkwijze. Hierbij is doorgaans geen sprake van een uitvoerige uiteenzetting van de toegepaste methodologie. Uit de evaluatierapporten blijkt dat het merendeel van de evaluatiemissies een methodiek volgt die bestaat uit een combinatie van het afnemen van interviews, het raadplegen van documentatiemateriaal en het verrichten van veldbezoeken. De contacten van de evaluatoren betreffen voornamelijk de projectstaf, functionarissen van het counterpart-ministerie en van de Nederlandse ambassade. De gevolgde methodiek leidt tot een grote gerichtheid van de evaluatie op de meningen van autoriteiten.

Op een enkele uitzondering na leggen alle evaluatiemissies veldbezoeken af. De vraag in hoeverre in het veld met representatieve leden van de doelgroep is gesproken, of representatieve projectlokaties zijn bezocht, wordt in de evaluatierapporten niet beantwoord. Meestal ontbreken vragenlijsten, interviewschema's en lijsten met aandachtspunten. Hierdoor bestaat het vermoeden dat de interviews vrijwel altijd op een ongestructureerde wijze plaatsvinden.

In een aanzienlijk aantal evaluatierapporten wordt gewag gemaakt van problemen ondervonden bij de uitvoering van het evaluatie-onderzoek, zoals het ontbreken van gegevens, het ontbreken van normen waaraan de projectresultaten getoetst kunnen worden, een nauwkeurige omschrijving van de doelgroep, gebrek aan monitoringgegevens en de beperkte tijd voor het uitvoeren van de evaluatie.

5.6. Project-interne monitoring

In de evaluatierapporten wordt over het algemeen zeer weinig informatie geboden over de wijze waarop de projecten zelf de voortgang, resultaten en effecten bepalen en vastleggen. Reguliere projectvoortgangsrapportage, waarnaar in de meeste evaluatierapporten indirect wordt verwezen, lijkt de voornaamste bron van secundaire informatie. Overige informatiebronnen zijn verslagen van vergaderingen, project-interne supervisie- en inspectierapporten, door het project gegenereerd

statistisch materiaal, door projectstaf ondernomen zelfevaluaties etc. Oordelen over de kwaliteit van dergelijke informatie worden niet gegeven. Sporadisch wordt opgemerkt dat een project over monitoring-informatie beschikt of dat een project een eigen systeem van voortgangsmonitoring heeft opgezet. Het functioneren van dergelijke systemen blijkt vrijwel nooit onderwerp van evaluatie te vormen.

6. Bevindingen uit de veldstudies

In elk van de drie landen waar veldonderzoek is verricht wordt door de betrokken overheden een systeem van planning, monitoring en evaluatie gehanteerd. De mate waarin de systemen operationeel zijn verschilt.

In Burkina Faso is de monitoring sterk verwaterd, als gevolg van de bestuurlijke veranderingen in de jaren tachtig en het ontbreken van personele en financiële middelen om projecten actief te volgen. Het gevolg is dat met betrekking tot zowel monitoring als evaluatie de donoren domineren.

Pakistan kent een sterk geformaliseerd systeem van planning, monitoring en evaluatie. De monitoring is in belangrijke mate gericht op fysieke voortgang, financieel beheer en accountability. In principe is het systeem gericht op integratie van planning, implementatie, monitoring en evaluatie. In de praktijk functioneert het echter gebrekkig. Recentelijk worden door het ministerie van planning en de Rekenkamer pogingen ondernomen om een deel van de belangrijk geachte nationale projecten op een adequate wijze te monitoren en hun effecten te evalueren.

In Egypte zijn projectplanning, monitoring en evaluatie van projecten en programma's weinig ontwikkeld. Stuurgroepen (gebruikelijk bij zowel door donoren gefinancierde projecten en programma's als lokaal gefinancierde activiteiten) worden beschouwd als bij uitstek geschikte instrumenten om vanuit de overheid de interventies te begeleiden. Zij blijken tegelijkertijd te functioneren als adviesinstantie ten behoeve van het project en als besluitvormings- en controle-instrument ten behoeve van de overheid.

In de drie landen is evaluatiecapaciteit in kwantitatief en kwalitatief opzicht sedert het midden van de jaren tachtig toegenomen, onder andere als gevolg van een toenemende vraag van donorzijde. Dit geldt met name voor de commercieel opererende particuliere adviesbureaus. Universiteiten blijken relatief weinig bij beleidsgericht c.q. projectgericht onderzoek te worden betrokken als gevolg van hun overwegend academische onderzoeksoriëntatie.

6.1. Het proces van evaluatie

In het evaluatieproces kunnen een aantal stappen worden onderscheiden. De eerste in het evaluatieproces te nemen stap betreft de *vormgeving* van de evaluatie, in casu het formuleren van het doel en de vraagstelling van de evaluatie en de selectie van de evaluatoren. Daarna volgt de *voorbereiding*, voornamelijk door de evaluatoren en de eigenlijke *uitvoering*. De evaluatie wordt afgesloten met de *terugkoppeling* van de bevindingen, zowel mondeling als in de vorm van een rapport.

Vormgeving

Bij het opstellen van de terms of reference lijkt er weinig systematiek te bestaan in de rolverdeling tussen de verschillende partijen (landenbureau, ambassade, project en eventuele externe adviseurs). Een niet onaanzienlijk deel van de staf van de landenbureaus is van mening dat zij onvoldoende tijd, expertise of kennis van de projecten bezitten om zelf de terms of reference op te stellen. Dit wordt dan ook vaak uitbesteed aan derden: externe adviseurs, het projectteam of de uitvoerende consultant.

Ten aanzien van de selectie van evaluatoren zijn de belangrijkste criteria vakdiscipline, bekendheid met het betreffende land en bekendheid bij het DGIS. Van de evaluatoren wordt niet geëist dat zij op de hoogte zijn van de inhoud van de Instructie Evaluatie.

Vorbereiding en uitvoering

Nederlandse evaluatoren krijgen weinig tijd om zich op de evaluatie voor te bereiden. Het opstellen van een inhoudelijk werkplan voor het evaluatie-onderzoek en van position-papers over de projecten vindt doorgaans niet plaats. Slechts bij uitzondering kunnen de lokale evaluatoren zich op de evaluatie voorbereiden. Vergeleken met lokale evaluatoren hebben Nederlandse evaluatoren een kennisvoorsprong ten aanzien van het te evalueren project en de inhoud van de evaluatie-opdracht, en door het hoge werktempo tijdens de missies behouden zij deze vaak. Type en complexiteit van het project en van de evaluatie-opdracht spelen een ondergeschikte rol bij de bepaling van de duur van de evaluatie. Er blijkt een officieuze standaardduur van twee tot drie weken voor evaluatiemissies te zijn ontstaan. Veelal ontbreekt de voor evaluatie benodigde projectinformatie. Noodgedwongen trachten de meeste missies in de beschikbare tijd voldoende (basis-) informatie te verzamelen. De gevolgen zijn een grote werkdruk, en daardoor gebrek aan tijd voor analyse en reflectie.

De meeste evaluatiemissies worden door Nederlandse en lokale deskundigen gezamenlijk uitgevoerd. Dit betekent echter niet dat de verantwoordelijkheden

gelijkelijk verdeeld zijn. Lokale evaluatoren vervullen binnen het evaluatieteam voornamelijk een ondersteunende functie. Op inhoudelijk vlak hebben zij meestal geen gelijkwaardige inbreng.

De samenwerking tussen projectstaf en evaluatiemissie verloopt doorgaans goed en er vindt veelal een zeer intensieve uitwisseling van gedachten plaats. Deze gedachtenuitwisseling is vaak informeel, vindt soms geen directe weerslag in het evaluatierapport, maar kan van groot belang zijn voor het project.

Terugkoppeling

Aan het eind van de missie is er meestal een voorlopig rapport beschikbaar. Dit kan variëren van een al redelijk uitgewerkt eindrapport tot een debriefing-memorandum van enige bladzijden met de hoofdconclusies en aanbevelingen. Dit rapport dient als basis voor de discussie tijdens de afrondende vergaderingen. De voltooiing van het rapport geschiedt doorgaans in Nederland, zonder de lokale evaluatoren. Debriefings vinden gewoonlijk plaats met het project, de counterpart-organisatie en de ambassade. In deze vergaderingen staan de voorlopige aanbevelingen van de missie centraal. De waardering voor deze vergaderingen loopt uiteen. Indien hoge functionarissen van de counterpart instantie aanwezig zijn, zijn de vergaderingen vaak nogal ceremonieel van aard zonder veel inhoudelijke discussie. In veel gevallen heeft het proces van terugkoppeling het karakter van onderhandelingen. In de discussie tussen landembureau, ambassade en counterpart instantie, die plaatsvindt na afloop van de evaluatie, staan de aanbevelingen voor projectbijstelling of projectverlenging centraal. De implicaties van de evaluatiebevindingen voor projectoverstijgende beleidsaangelegenheden worden zelden aan de orde gesteld.

6.2. De functies van evaluatie in de praktijk

Evaluaties blijken een belangrijke rol te spelen voor alle partijen die betrokken zijn bij projectbeoordeling, projectbeheer en projectuitvoering. Deze partijen kennen evaluatie verschillende functies toe.

Voor het DGIS (landembureau en ambassade) vervult evaluatie met name een functie bij de besluitvorming omtrent projectbijstelling en projectverlenging. Vaak is al voor de evaluatie plaatsvindt de toekomst van het project min of meer duidelijk. In een dergelijk geval legitimeert evaluatie deze besluitvorming. De leerfunctie van evaluatie beperkt zich tot het geëvalueerde project.

Voor projectstaf biedt evaluatie de mogelijkheid tot het voeren van technisch-inhoudelijke discussies met onafhankelijke deskundigen over het reilen en zeilen

van het project. In die zin vervult evaluatie een 'meedenk-functie'. Het operationele karakter van evaluatie vergemakkelijkt een doorwerking van evaluatiebevindingen bij de inrichting en planning van een lopende of toekomstige projectfase. In gevallen waarin projecten met problemen te doen hebben die niet door de projectstaf kunnen worden opgelost zonder dat deze hun relatie met de counterpart in gevaar brengen, wordt door de projectuitvoerder een 'breekijzer-functie' aan evaluatie toegekend. Tot slot zijn projectuitvoerders van mening dat evaluatie ook een controle-functie bezit en zij beschouwen deze functie als legitiem.

Counterpart-instanties in de ontwikkelingslanden beschouwen evaluatie als een noodzakelijk onderdeel van de Nederlandse procedures voor projectbijstelling of -verlenging. Mede doordat evaluaties sterk gericht zijn op de toekomstige ontwikkeling van het project, functioneert evaluatie voor de counterpart vooral als middel tot onderhandeling over noodzakelijk geachte aanpassingen in de projectuitvoering en mogelijke continuering van projecten. De interesse om lering te trekken uit projectevaluaties ten behoeve van de eigen beleidsontwikkeling is zeer gering. Evenals de projectuitvoerders kennen counterpart-instanties aan evaluatie een controle-functie toe.

De Nederlandse evaluatoren beschouwen evaluatie voornamelijk als een leerproces en onderstrepen het belang van de 'meedenk-functie'. In tegenstelling tot hun Nederlandse collega's leggen evaluatoren uit de ontwikkelingslanden vooral de nadruk op het inhoudelijke controleren van projecten.

6.3. Realisatie van de formele functies van evaluatie

Zoals aangegeven, onderscheidt de Instructie Evaluatie drie functies van evaluatie: managementondersteuning, beleidsondersteuning en communicatie. Bijsturing van de lopende projectfase of richting geven aan een vervolgfase is de meest voorkomende functie van de onderzochte evaluaties. Aanbevelingen gericht op project-interne aspecten worden doorgaans overgenomen door de projectuitvoerder, de ambassade, het landenbureau en de counterpart. In die zin kan worden gesproken van een duidelijke managementondersteuning van evaluatie. Hierbij moet worden aangetekend dat er aanwijzingen zijn dat veel van de door evaluatoren opgestelde aanbevelingen gebaseerd zijn op reeds bij deze partijen levende ideeën over het project.

De indruk bestaat dat er aan het eind van de evaluatiemissies vaak een onderhandelingsproces plaatsvindt waarbij evaluatiemissie, project en soms de ambassade

en counterpart komen tot voor de betrokken partijen acceptabele aanbevelingen. De combinatie van evaluatie met het doen van aanbevelingen over de toekomst van het project ondervindt geen problemen indien vooraf in grote lijnen overeenstemming bestaat tussen counterpart-instantie, project, ambassade en landenbureau over deze toekomst. In gevallen waar zich wel problemen voordoen kan de vermening van de ex-post evaluatiefunctie met de ex-ante formuleringsfunctie leiden tot verlies van objectiviteit. Immers, een deel van de verantwoordelijkheid voor het onderhandelen over het projectontwerp wordt aan de evaluatiemissie overgelaten. Hierdoor staat de 'onafhankelijke' evaluatiemissie midden in het krachtenveld van divergerende belangen. Het combineren van evaluatie en formulering heeft gevolgen voor de vormgeving van de terms of reference en de selectie van evaluatoren, en beïnvloedt vaak het verloop van de evaluatie, briefing en debriefing, etc. Het evaluatierapport wordt soms gedeeltelijk toegeschreven naar de aanbevelingen voor de volgende fase.

Evaluaties zijn meestal zeer sterk op de projectuitvoering toegespitst. De aandacht voor projectoverstijgende aspecten is beperkt. De beleidsrelevantie van evaluaties is daardoor gering. Dit geldt zowel voor het nationale beleid van het ontwikkelingsland als voor het Nederlandse beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking met het betreffende land. Er blijkt geen aantoonbare terugkoppeling plaats te vinden van ervaringen met de projectuitvoering naar beleidsformulering.

Evaluaties brengen doorgaans een discussie op gang tussen ambassade, counterpart-instantie en projectuitvoerder over fundamentele aspecten van het project. Vooral projectteams ervaren de mogelijkheid om via evaluatie hun mening aan ambassade en DGIS-medewerkers kenbaar te maken als zeer belangrijk. Dit kan erop duiden dat communicatie via andere kanalen niet altijd optimaal verloopt. De communicatiefunctie van evaluatiemissies is met name belangrijk gebleken in gevallen waar de communicatie tussen de bij het project betrokken partijen moeilijk verloopt, zoals in geval van conflicten, bij projecten in geïsoleerde gebieden en in projecten waar geen Nederlandse staf in het project aanwezig is.

6.4. Project-externe monitoring

Project-externe monitoring vindt plaats in het kader van de begeleiding door de ambassade. In het betreffende ontwikkelingsland is de supervisie van de projectuitvoering de taak van de counterpart-organisatie.

Voor de project-externe monitoring beschikt de ambassade over verscheidene instrumenten. Reguliere werkcontacten tussen projectstaf en de ambassademede-werkers bestaan uit wederzijdse bezoeken en telefonisch overleg. Deze contacten worden niet altijd vastgelegd en zijn vaak 'informeel' van karakter. Zij zijn echter essentieel voor een effectieve supervisie en begeleiding van de projecten. Daarnaast zijn er formele en gestructureerde instrumenten zoals de verplichte verslaggeving door het project van de voortgang, ad-hoc monitoring door externe deskundigen en, in bepaalde gevallen, project-stuurgroepen.

De projectvoortgangsrapportage blijkt in de praktijk een systeem te zijn waarbij projecten verslag doen over het afgelopen kwartaal of half jaar. Uitgezonderd een enkel geval bleek uit de veldstudies dat over het algemeen goed de hand wordt gehouden aan de opstelling van voortgangsrapportages. De rapportage bevat echter zelden actuele managementinformatie. Deze wordt gewoonlijk uitgewisseld door middel van telefonische of schriftelijke contacten en onderlinge bezoeken. De voortgangsrapporten vormen in het algemeen de formele vastlegging van reeds bij de ambassade bekende feiten. In die zin hebben zij meer een administratieve functie. De ambassade zendt een kopie van de voortgangsrapporten, eventueel voorzien van opmerkingen, informatie over genomen maatregelen of te nemen actie, aan het landenbureau.

Een belangrijk middel voor de supervisie van de projectuitvoering door de ambassade is het inschakelen van externe deskundigen. Ter bepaling van de projectvoortgang bezoeken deze met een zekere regelmaat de projecten. Daarnaast leveren zij commentaar op tussentijdse projectrapportages. Deze vorm van monitoring wordt doorgaans uitbesteed door middel van langlopende contracten aan onderzoeksinstanties of particuliere adviesbureaus. In de binnen het onderzoek bestudeerde landen komt deze vorm van monitoring met name voor in Pakistan, en in iets mindere mate in Burkina Faso en Egypte.

Door het ontbreken van een belcidskader bestaat er een grote mate van vrijheid ten aanzien van vormgeving en invulling van project-externe monitoring. Het al dan niet inschakelen van externe deskundigen bij de projectbegeleiding en supervisie is grotendeels afhankelijk van factoren als de problematiek binnen de projecten, de capaciteit van de ambassade om een project adequaat te kunnen superviseren en de behoefte van ambassade en landenbureau aan een extra informatiekanaal.

Het is de taak van een monitoringmissie om op basis van het projectuitvoeringsdocument de voortgang van het project vast te stellen. Een algemeen kenmerk van monitoringmissies is echter dat zij tenderen naar het uitoefenen van taken

die andere bij het project betrokken partijen laten liggen. Zij vervullen vaak een diversiteit aan functies ten opzichte van de betrokken projecten, waaronder technische ondersteuning (backstopping) van het projectteam, trouble-shooting en bemiddeling, en soms het verzamelen van informatie ten behoeve van project-overstijgende beleidsontwikkeling. Het functioneren van monitoringmissies op een dergelijke breed terrein resulteert in vervaging van de scheidslijn tussen project-uitvoering en projectsupervisie.

Project-stuurgroepen vormen een algemeen toegepast monitoringinstrument in Egypte. Als regel bestaan zij uit vertegenwoordigers van het project, de counterpart en in een enkel geval de donor. Ook in het Nederlandse samenwerkingsprogramma wordt, in aanvulling op de reguliere begeleiding en supervisie door de ambassade, aan stuurgroepen een belangrijke functie toegekend. De positie van dergelijke stuurgroepen binnen het krachtenveld tussen projectuitvoerder, ambassade en counterpart blijkt evenwel sterk te variëren. Stuurgroepen zijn gericht op het superviseren van de projectvoortgang en vervullen daardoor een duidelijke monitoringfunctie, maar blijken tevens dikwijls op directe wijze te interveniëren in het dagelijkse projectmanagement.

6.5. De rol van de counterpart bij monitoring

Uit het onderzoek blijkt dat de monitoring in zeer beperkte mate gezamenlijk met de counterpart instantie plaatsvindt. Dit is niet het gevolg van het ontbreken van monitoringsystemen in de ontwikkelingslanden. Echter, deze zijn niet volledig operationeel, of voldoen niet aan de door het DGIS geformuleerde rapportagevereisten. Dit geldt onder meer voor de wijze waarop Pakistan de monitoring van de projectuitvoering heeft ingericht. Gebleken is dat lokale deskundigen zelden deel uit maken van monitoringmissies.

In het samenwerkingsprogramma met de drie landen zijn pogingen ondernomen om lokale monitoringstructuren op te zetten of te versterken. In Burkina Faso heeft het project 'Renforcement Direction des Etudes et de la Planification' tot doel de monitoring binnen het ministerie van water te versterken. De Direction des Etudes et de la Planification wordt geacht in de toekomst de monitoring te verzorgen van alle door Nederland in Burkina Faso gefinancierde drinkwaterprojecten. In Pakistan wordt een poging ondernomen om de provinciale planningdepartementen van de North West Frontier Province en Baluchistan te versterken, onder andere op het gebied van planning, monitoring en evaluatie. Met de Pakistaanse Rekenkamer wordt al langer samengewerkt op het gebied van 'performance auditing'.

6.6. *Project-interne monitoring*

De functie van project-interne monitoring is in eerste instantie het projectmanagement tijdig te voorzien van relevante informatie over de voortgang van de projectuitvoering. Een tweede functie van interne monitoring is het genereren van informatie over het project ten behoeve van evaluatie. Het opzetten en onderhouden van een project-intern monitoringsysteem is de verantwoordelijkheid van de projectuitvoerder.

De bestudeerde projecten laten een grote variatie zien aan project-interne monitoringsystemen. In sommige projecten is veel aandacht besteed aan project-interne monitoring, in andere projecten weinig. In de regel is de monitoring gekoppeld aan één of meerdere specifieke projectactiviteiten. Ondanks de soms grote moeite die het project zich getroost heeft om project-interne monitoringsystemen op te zetten, en ondanks de stimulans die in sommige gevallen is uitgegaan van het landenbureau of de ambassade, bleek in slechts een beperkt aantal van de bestudeerde projecten een adequaat monitoringsysteem operationeel te zijn.

Bij de projectformulering wordt onvoldoende aandacht besteed aan de inpassing van monitoring in projectmanagement en de definitie van indicatoren die voor monitoring gebruikt moeten worden tijdens de uitvoeringsfase. Vage definities en onnauwkeurige omschrijvingen van doelstellingen, assumpties, activiteiten en verwachte resultaten bemoeilijken de opzet van monitoringsystemen. Projectuitvoerende organisaties hebben betrekkelijk weinig kennis van en ervaring met het opzetten en inrichten van project-interne monitoring.

Met betrekking tot project-interne monitoring valt op dat het DGIS geen (duidelijke) cisen stelt aan de projectuitvoerders. Er bestaan geen procedures of inhoudelijke richtlijnen voor het opzetten van monitoringsystemen in projecten. Ook is er (nog) geen sprake van een uit de praktijk voortgekomen informele standaard of norm. Initiatieven hebben het karakter van pionierswerk en dragen het stempel van individuen. Zonder een bredere acceptatie en procedurele inbedding zijn follow-up en duurzaamheid van dergelijke initiatieven twijfelachtig.

6.7. *De functies van monitoring in de praktijk*

Zoals aangegeven, dient rapportage als neerslag van de monitoring meerdere functies te vervullen: een managementfunctie bij besluitvormingsprocessen, vastlegging

van de projectvoortgang en de daarbij opgedane ervaringen en toetsing van de projectvoortgang aan de oorspronkelijk planning. Daarnaast dient rapportage een ondersteunende functie voor evaluatie te vervullen door het bijdragen aan inzicht in de geschiedenis van het project.

Gebleken is dat project-interne en project-externe monitoring een bijdrage leveren aan besluitvormingsprocessen, respectievelijk op het niveau van het projectmanagement en op het niveau van de ambassade en het landenbureau. Projectvoortgangsrapportage vormt de formele vastlegging van de projectactiviteiten, zonder dat sprake is van actuele managementinformatie in de periodieke rapporten. Verslaggeving door monitoringmissies stelt de ambassade in staat om indien nodig actie te ondernemen en vervult daarmee tevens een managementondersteunende functie. Er zijn aanwijzingen dat de managementfunctie van monitoring in bepaalde gevallen gelijkgesteld wordt aan die van evaluatie, aangezien projecten die op regelde tijden worden bezocht door monitoringmissies, minder frequent worden geëvalueerd. De ondersteunende functie van verslaggeving van project-interne en project-externe monitoring voor evaluatie komt in mindere mate tot haar recht. Dit blijkt onder meer uit het feit dat evaluatoren het ontbreken van informatie over het project beschouwen als één van de limiterende factoren voor het adequaat uitvoeren van een evaluatie.

7. Synthese van bevindingen uit de dossieronderzoeken en veldstudies

Projectevaluatie vindt met hoge frequentie plaats. De meeste van de in het onderzoek benaderde DGIS-medewerkers, ambassadestaf en projectmedewerkers blijken het regelmatig evalueren van projecten belangrijk te achten. Hoewel hierbij in zekere zin een gewoonte-aspect meespeelt, moet hieruit geconcludeerd worden dat evaluatie voor alle actoren waardevol is.

Voor projectmanagers functioneert evaluatie als ondersteuning op technisch-inhoudelijk terrein. Dit komt voornamelijk doordat evaluatie veelal operationeel en toekomst-gericht is. Dit bevordert de terugkoppeling van evaluatiebevindingen naar de inrichting en planning van de volgende projectfase. Een aantal omstandigheden is van invloed op de effectiviteit van evaluaties voor de projectuitvoerder. Hierbij valt te denken aan het moment van evaluatie (wordt de evaluatie ondernomen op een moment dat er belangrijke beslissingen ten aanzien van het project moeten worden genomen?), aan de relatie tussen projectstaf en evaluatoren en aan het professionele prestige van de evaluatiemissie. Daarnaast spelen evaluaties een belangrijke rol in de contacten tussen de verantwoordelijke counterpart

instanties, de projectuitvoerders, de ambassade en het DGIS. Evaluatie is daarmee een belangrijk element in de communicatie tussen de betrokken actoren.

In de praktijk blijkt er van een beleidsondersteunende functie van evaluatie nauwelijks sprake te zijn. Onvoldoende aandacht voor beleidsaspecten, de beperkte kwaliteit van de informatie vervat in de evaluatierapporten en de korte periode van projectuitvoering die evaluaties doorgaans bestrijken zijn hiervan de voornaamste oorzaken. Projectevaluaties schieten ernstig te kort bij het terugkoppelen van ervaringen opgedaan met projectuitvoering naar beleidsformulering in ruime zin. Procedures ten aanzien van besluitvorming omtrent nieuwe projecten en beleidsformulering vereisen niet dat evaluatiebevindingen van vergelijkbare projecten in het betreffende land, de betrokken sector of regio in overweging worden genomen. Voor een donororganisatie als het DGIS, die doelgroep-perspectief, milieuaspecten en duurzaamheid van ontwikkelingsactiviteiten een hoge prioriteit geeft, is de verwaarlozing van deze beleidsaspecten in de evaluatiepraktijk moeilijk te begrijpen.

Evaluatie vormt een belangrijke bijdrage in de besluitvorming van het DGIS met betrekking tot projectverlenging. In beoordelingsmemoranda met betrekking tot projectverlengingen wordt veelvuldig verwezen, zij het in algemene termen, naar de resultaten van de evaluatie van de voorgaande projectfase. Aangezien vaak al duidelijk is dat het project zal worden verlengd voordat de bevindingen van de evaluatie bekend zijn en het nauwelijks voorkomt dat een project op grond van de bevindingen van een evaluatie wordt gediscontinueerd, wordt evaluatie vooral aangewend om a priori genomen besluiten te legitimeren. Hiermee krijgt evaluatie een ritueel-administratieve functie. Uit de veldonderzoeken blijkt dat de counterpart deze functie onderkent en de bemoeienis met de evaluatie daarop afstemt.

Voor de projecten vervult evaluatie een belangrijke functie bij projectverlenging. Zeker in geval van uitbestede projecten hebben de betrokken consultants belang bij een tijdige evaluatie ter verlenging van het uitvoeringscontract. Ook voor de ambassade-medewerkers vervult evaluatie een rol bij de projectverlenging. Voor hen zijn evaluaties daarnaast nuttig doordat evaluatiemissies mogelijkterwijs in projecten voorkomende problemen onderkennen en oplossingen kunnen suggereren. Evaluatie krijgt daarmee voor hen een adviserende en legitimerende functie.

De bevindingen uit de dossierstudie en de veldonderzoeken leiden tot de slotsom dat evaluaties niet aan alle vereisten voldoen. Zij voldoen ook niet aan het merendeel van de door het DAC wenselijk geachte principes en functies van evaluatie. Daarnaast is de kwaliteit van de informatie die evaluatie verschaft beperkt.

Het instrument projectevaluatie zoals toegepast in het kader van de beleidsuitvoering in de bilaterale hulp is slechts beperkt geoperationaliseerd, zowel inhoudelijk als procedureel. De Instructie Evaluatie onderkent één type evaluatie, dat moet voldoen aan een verscheidenheid aan informatiebehoeften. In de praktijk is er dan ook een tendens tot standaardisatie van projectevaluaties. Dit betreft zowel de tijdsduur (2–3 weken), het object van evaluatie (voornamelijk de projectuitvoering), als de methodologische opzet (analyse van documentatie en interviews met autoriteiten). De evaluatie zoals deze zich binnen het Landen- en regioprogramma heeft ontwikkeld, houdt grotendeels in een oordeelsvorming van projectuitvoering door ervaren project-inhoudelijk georiënteerde deskundigen. Dit oordeel is veelal op impressies gebaseerd en daarmee in hoge mate subjectief. Evaluatiemissies worden doorgaans gedomineerd door Nederlandse deskundigen; evaluatoren afkomstig uit de ontwikkelingslanden vervullen voornamelijk een ondersteunende rol.

De wijze waarop het instrument evaluatie in de projectcyclus wordt gehanteerd is weinig effectief. Er wordt te weinig aandacht besteed aan het formuleren van de evaluatie-opdracht, en de vormgeving en voorbereiding van evaluaties vertonen tekenen van gehaastheid. Procedures die evaluatie vorm kunnen geven, worden op grote schaal genegeerd. Er blijkt in de beheerspraktijk van bilaterale ontwikkelingsprojecten een algemeen geaccepteerde en gesanctioneerde evaluatie-cultuur te zijn ontstaan. Deze wordt gekenmerkt door een grote vrijheid voor verantwoordelijke medewerkers en evaluatoren bij het opzetten en uitvoeren van evaluatieonderzoek, dominantie van de Nederlandse leden van evaluatiemissies en het grotendeels ontbreken van projectoverstijgende beleidsrelevante aspecten.

Resumerend kan worden gesteld dat elk der 'stakeholders' vanuit de eigen positie en verantwoordelijkheden specifieke eisen stelt aan evaluatie. Deze blijken als regel niet samen te vallen met de kwalitatieve vereisten die aan evaluatie mogen worden gesteld. De waardering voor evaluatie is afgeleid van het directe belang dat de evaluatiebevindingen hebben voor de diverse bij de projectuitvoering betrokken actoren. Een 'succesvolle' evaluatie is dan een evaluatie die aan de deelbelangen van alle actoren tegemoet komt. Evaluatieprincipes zoals objectiviteit, beleidsrelevantie en betrokkenheid van de counterpart en ook de in de Instructie Evaluatie beschreven procedures zijn in een dergelijke context niet van essentieel belang. Evaluatie is een 'grabbelton', die voor alle betrokkenen iets oplevert. De aan evaluatie toegekende waarde komt tot uiting in een zeer pragmatische houding ten opzichte van de toepassing van projectevaluatie. Hierbij is opvallend dat de ruimere leerfunctie, zoals deze beleidsmatig aan evaluatie is toegekend, voor geen van de betrokken partijen echt prioritair blijkt te zijn.

De rol van evaluatie bij de projectuitvoering is daarom een faciliterende. Gegeven de gebrekkige wijze waarop aan evaluatie wordt vorm gegeven en de daardoor beperkte kwaliteit van de informatie die evaluatie verschaft, kunnen evenwel vraagtekens geplaatst worden bij de effectiviteit van projectevaluatie in de huidige vorm voor besluitvorming op projectniveau.

De bij het DGIS aangetroffen onvolkomenheden in de evaluatiepraktijk zijn geenszins uniek. Uit onderzoeken gericht op het functioneren van projectevaluaties bij enkele andere donoren komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Hierbij dient te worden aangetekend dat bepaalde donoren (zoals CIDA en USAID) een lange traditie hebben op het gebied van evaluatie. Zij hebben in vergelijking met het DGIS de evaluatie aanzienlijk sterker procedureel en inhoudelijk ingekaderd en beschikken over een breder repertoire aan evaluatie-instrumenten en methodieken.

7.1. De rol van monitoring

Project-externe monitoring door middel van periodieke voortgangsrapportage, contacten tussen project en ambassade en eventueel het inzetten van externe deskundigen, wordt over het algemeen als effectief ervaren. De monitoring is een sterk donorgerichte activiteit en is doorgaans niet ingebed in lokale administratieve structuren in de ontwikkelingslanden. Waar gezamenlijke project-externe monitoringstructuren bestaan, blijft een parallel op het DGIS georiënteerd systeem van monitoring in werking. De rol die counterpart instanties kunnen en willen spelen in de monitoring van projecten is daardoor gering. De detachering van sectorspecialisten op de ambassades heeft de mogelijkheden van de ambassade voor meer intensieve projectsupervisie en begeleiding versterkt. Dit heeft echter, zoals uit het veldonderzoek bleek, vooralsnog niet geleid tot een vermindering van het belang dat aan monitoringmissies wordt gehecht.

Tijdens de interviews met DGIS-medewerkers kwam enige malen naar voren dat de kwaliteit van informatie verkregen via monitoringmissies die een project regelmatig bezoeken, superieur wordt geacht aan de inzichten die door incidentele evaluaties worden aangedragen.

Project-interne monitoring vervult ten aanzien van het toeleveren van informatie over het project ten behoeve van evaluatie nauwelijks een functie.

Een aantal omstandigheden kan het uitblijven van succes op het gebied van project-interne monitoring verklaren. Tot nog toe ontbreekt een algemeen beleid met

betrekking tot wenselijkheid, doelstelling en vormgeving van monitoringsystemen binnen bilaterale ontwikkelingsprojecten. Opzet en aanwending van dergelijke monitoringsystemen worden in belangrijke mate overgelaten aan de projectuitvoerder. Vormgeving en uitvoering van project-interne monitoring worden belemmerd door de gebrekkige kwaliteit en structurering van projectopzet en -planning in de projectdocumenten. In verreweg de meeste projectdocumenten blijkt geen of onvoldoende aandacht te worden besteed aan de vraag op welke wijze vorm zou moeten of kunnen worden gegeven aan de monitoring van de projectuitvoering. Als gevolg hiervan spelen de interesse en motivatie van projectstaf een doorslaggevende rol in het tot stand komen en het gebruik van monitoringsystemen. Uit de veldstudies is gebleken dat belangrijke initiatieven ontwikkeld zijn tot het opzetten van project-interne monitoringsystemen, zonder dat er tot nog toe sprake is van uitwisseling van met deze systemen opgedane ervaringen.

8. Verklarende factoren

Meerdere factoren blijken de rol en het functioneren van het instrument evaluatie in het proces van beleidsformulering en beleidsuitvoering te bepalen. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden naar factoren van personele en procedurele aard. Deze hangen op hun beurt samen met institutionele omstandigheden.

8.1. Personele factoren

Bij het opzetten en uitvoeren van evaluaties en het gebruik van evaluatieresultaten zijn twee belangrijke groepen actoren te onderkennen, te weten de evaluatoren en de medewerkers van de landenbureaus, die de opdracht tot evalueren vaststellen.

De voor projectevaluaties ingeschakelde evaluatoren beschikken in het algemeen over weinig kennis over de methodologische aspecten van evaluatie. Omdat er geen omvangrijke groep is van deskundigen gespecialiseerd in evaluatie van ontwikkelingsprojecten, is de ervaring met de praktische uitvoering van evaluatiestudies eveneens beperkt. Dergelijke kennis en ervaring blijken ook geen selectiecriteria te zijn bij de keuze van evaluatoren.

De medewerkers op de landenbureaus en de ambassades beschikken in de regel over onvoldoende kennis en ervaring op het gebied van evaluatie en monitoring om effectief richting te kunnen geven aan de toepassing van deze instrumenten. De in het onderzoek benaderde informanten zijn van mening dat verschillen in kennis-

niveau met betrekking tot de inhoudelijke aspecten van ontwikkelingsprojecten mede debet zijn aan de wijze waarop aan evaluatie vorm wordt gegeven. Sector-specialisten op de ambassade en sectordeskundigen op het departement hebben doorgaans ervaring met projectuitvoering en evaluatie. Zij blijken echter veelal niet bekend met de aan evaluatie ten grondslag liggende theoretisch-inhoudelijke principes.

8.2. Procedurele factoren

Het procedurele kader voor evaluatie en monitoring binnen het DGIS wordt gevormd door de Instructie Evaluatie en de Instructie Rapportage. De Instructie Evaluatie bevat inhoudelijke aspecten, maar is toch overwegend administratief-procedureel van aard. Deze instructie dateert van 1982 en is sindsdien niet gewijzigd. Ofschoon het veranderende denken over evaluatie en wijzigingen in de evaluatiepraktijk voldoende aanleiding vormen tot aanpassing van de instructie, bezit deze in procedureel opzicht actuele gebruikswaarde. Het niet toepassen van de instructie kan dan ook niet geweten worden aan inhoudelijke tekortkomingen, maar is veeleer het gevolg van institutionele factoren.

Naast de meer procedurele aspecten van evaluatie, is de plaats die evaluatie binnen de projectcyclus inneemt van cruciaal belang. Tot dusver is er geen sprake van een voldoende uitgewerkt beleid gericht op de integratie van enerzijds formulering, beoordeling en uitvoering van projecten en anderzijds evaluatie en monitoring. De operationele kwaliteit van de projectdocumenten biedt door gebrek aan assumpties, baseline informatie en criteria waaraan de uitvoering getoetst kan worden, onvoldoende aanknopingspunten voor monitoring en evaluatie van de projectuitvoering. Evaluatie wordt bemoeilijkt door een gebrek aan gegevens over de projectuitvoering. Ook blijken evaluatiebevindingen in de besluitvorming omtrent nieuw op te zetten projecten geen aantoonbare richtinggevende rol te spelen. De evaluatie zoals toegepast in de bilaterale projectuitvoering in het Landen- en regio-programma functioneert in de praktijk overwegend ten dienste van besluitvorming omtrent bijstelling of verlenging van lopende projecten.

Naast de procedurele richtlijnen vervat in de betreffende instructies, bestaan er binnen het DGIS geen inhoudelijke richtlijnen ten aanzien van monitoring en evaluatie. Dergelijke richtlijnen zouden deskundigen die betrokken zijn bij monitoring en evaluatie in methodologische zin kunnen ondersteunen.

8.3. *Het institutionele kader*

De genoemde personele en procedurele factoren staan niet los van elkaar. Zij zijn het resultaat van een aantal omstandigheden van institutionele aard en een geleidelijk gegroeide bedrijfscultuur. De volgende aspecten zijn daarbij van belang.

(a) Continuïteit van de personeelsbezetting

De staf van de landenbureaus en de ambassades bestaat grotendeels uit generalisten. Er is weinig continuïteit in de projectbegeleiding. Een aanzienlijk deel van de medewerkers wordt om de drie tot vier jaar overgeplaatst. Daarnaast vinden er binnen deze aanstellingsperiode regelmatig herschikkingen van projectportefeuilles plaats. Dit gebrek aan continuïteit belemmert het opbouwen van inhoudelijke kennis van en betrokkenheid bij de projecten, en levert daardoor problemen op bij projectbeheer en -begeleiding. Mede als gevolg hiervan zijn de medewerkers vaak niet in staat om evaluaties op een juiste wijze vorm te geven en de kwaliteit en het belang van de uitkomsten van evaluaties te kunnen beoordelen.

Als gevolg van de grote werkdruk bij de uitvoerende eenheden van het DGIS en de ambassades, wordt de medewerkers ook weinig gelegenheid geboden om zich gedegen in te werken in de historie en de inhoudelijke aspecten van de projecten waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen. Het projectbeheer krijgt mede daardoor een voornamelijk administratief karakter.

De landenbureaus worden bij de uitvoering van hun activiteiten ondersteund door ontwikkelingsdeskundigen uit de Directie Sectorbeleid, Speerpuntprogramma's en Technische Advisering. Deze ondersteuning behelst in de praktijk ook aandacht voor evaluatie en monitoring. Door het ontbreken van een formeel kader draagt de ondersteuning een vrijblijvend karakter en wordt ze ook binnen DST/TA en de landenbureaus niet als prioritair beschouwd.

(b) Transparantie in verantwoordelijkheden

De formele verdeling en delegatie van bevoegdheden tussen landebureau, ambassade en project ligt vast. De feitelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden is evenwel niet altijd even transparant, en blijkt te variëren naar gelang de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de landebureaus en de ambassades. Ook de werkrelaties tussen de betrokken staf van deze eenheden spelen hierbij een rol. Verschillende inzichten met betrekking tot de competentie van ambassades en DGIS-eenheden kunnen leiden tot onnodige overlappingen of conflictsituaties.

Deze belemmeren een juist gebruik en een adequate opzet van monitoring en evaluatie.

Meerdere dienstonderdelen van het DGIS (inclusief de OS-afdeling van de ambassade) spelen een rol bij de projectcyclus. De verantwoordelijkheid voor het beheer van een project wordt in de praktijk gedeeld door deze onderdelen. Als gevolg daarvan is de feitelijke verantwoordelijkheid voor een adequate toepassing van de instrumenten monitoring en evaluatie weinig duidelijk.

(c) Terugkoppeling van evaluatiebevindingen

Als gevolg van de uitbesteding van de uitvoering van hulpactiviteiten, is er een institutionele scheidslijn tussen de daadwerkelijke projectuitvoering en het projectbeheer. Binnen het DGIS worden evaluatiebevindingen slechts in beperkte mate teruggekoppeld. Het leereffect en de invloed van projectevaluaties reiken in de praktijk niet verder dan het operationele niveau. Samenvattingen van evaluatierapportages ten behoeve van ruimere verspreiding worden niet gemaakt. Door hun geringe toegankelijkheid worden evaluatierapporten zelden buiten de kring der direct betrokkenen gelezen. Een 'opvangstructuur' of een institutioneel geheugen voor bevindingen, aanbevelingen en leeraspecten uit evaluaties ontbreekt. Mede hierdoor blijkt de door evaluatie geaccumuleerde kennis van de projecten bij personeelwisselingen moeilijk te worden overgedragen. Het 'lering trekken' uit evaluaties van projecten komt onvoldoende tot zijn recht. Ondanks pogingen in het verleden tot het opzetten van documentaire systemen is er geen documentair systeem dat kernegevens van projecten en informatie uit evaluatie en monitoring over projectuitvoering aan elkaar verbindt en algemeen toegankelijk maakt. In 1991 is een aanvang gemaakt met de ontwikkeling van een documentair systeem, het Management Informatie en Documentair Administratief Systeem (MIDAS). Van belang wordt geacht dat het MIDAS makkelijk toegankelijke en handzame informatie zal gaan bieden over inhoudelijke aspecten van uitgevoerde evaluaties.

(d) Het aan evaluatie en monitoring gehechte belang

Evaluatie wordt door het DGIS niet als een op zichzelf staand specialisme binnen ontwikkelingssamenwerking beschouwd. Uit de gesprekken gevoerd met leidinggevende en uitvoerende medewerkers is gebleken dat zowel DGIS-medewerkers als ambassadestaf belang hechten aan een adequate monitoring en evaluatie van ontwikkelingsactiviteiten. Zij kennen monitoring en evaluatie vooral een functie toe voor een goed beheer van de projectuitvoering. Daarnaast worden uit evaluatie voortvloeiende bevindingen van belang geacht voor de formulering van nieuwe

projecten. In principe wordt de beleidsondersteunende functie van evaluatie onderkend, zij het dat deze in het geval van projectevaluaties niet erg hoog wordt ingeschat.

De uit het onderzoek gebleken weinig effectieve wijze waarop aan monitoring en evaluatie vorm wordt gegeven, is niet in overeenstemming met het belang dat de medewerkers aan deze instrumenten toekennen. Het al dan niet toepassen van de Instructie Evaluatie wordt in de praktijk aan het oordeel van individuele medewerkers overgelaten. Er is geen sprake van controle op naleving van de instructie. Het niet toepassen van de Instructie Evaluatie behoeft niet te worden gerechtvaardigd en wordt niet gesanctioneerd. Dit heeft tot gevolg dat deze richtlijn een slapend bestaan leidt, zonder dat dit heeft geleid tot inhoudelijke discussies over de wenselijkheid van deze instructie in haar huidige vorm. Het niet toepassen van deze formeel van belang geachte, maar de facto als minder relevant beschouwde instructie lijkt daarmee een uiting van een werksituatie waarin vrijblijvend kan worden omgegaan met bepaalde procedures en voorschriften.

De geringe interesse in bevindingen van projectevaluaties buiten de kring der direct bij een project betrokken medewerkers, het gebrek aan inhoudelijke kennis van evaluatie en het niet van belang achten van kennis van evaluatiemethoden onder evaluatoren kunnen eveneens worden toegeschreven aan het ontbreken van voldoende positieve stimulansen in de DGIS-organisatie om op een adequate manier met het instrument evaluatie om te gaan.

Hoofdstuk 1. Opzet van het onderzoek

1.1. Aanleiding tot het onderzoek

Vergroting van de kwaliteit en de effectiviteit van de hulpverlening vormt reeds geruime tijd een centraal thema in beleidsnota's met betrekking tot de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (DGIS, 1984, 1989, 1990). Het systematisch benutten van ervaringen uit het verleden door middel van evaluatie wordt geacht daarbij een belangrijke rol te spelen.

Binnen Ontwikkelingssamenwerking kunnen twee hoofdvormen van evaluatie van de beleidsuitvoering worden onderscheiden:

- (1) Evaluaties uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV). Deze betreffen de hoofdaandachtvelden van het Nederlandse OS-beleid en specifieke thema's, sectoren en programma's daarbinnen. De IOV-onderzoeken zijn sterk gericht op de voorbereiding en uitvoering van het *Nederlandse* ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.
- (2) Evaluaties die decentraal georganiseerd zijn en onder verantwoordelijkheid van de operationele eenheden van het DGIS worden uitgevoerd. Deze evaluaties beperken zich tot specifieke ontwikkelingsactiviteiten, meestal projecten. De projectevaluatie maakt deel uit van de door het DGIS gehanteerde projectcyclus en vormt een belangrijk instrument voor het beheer van de projecten. Zij heeft een operationeel karakter en dient in de praktijk veelal ter ondersteuning van de besluitvorming inzake een mogelijke vervolgfase van het betreffende project. Daarnaast wordt deze evaluatie geacht een bijdrage te leveren aan de bijsturing van het gevoerde programma-, sector- en themabeleid. Een specifieke vorm betreft de programma-evaluaties. Daartoe behoren onder meer de evaluaties in het kader van het medefinancieringsprogramma, die worden uitgevoerd onder gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties.

De richtlijnen met betrekking tot de toepassing van evaluatie door de operationele eenheden zijn vastgelegd in de 'Instructie Evaluatie' (DGIS, 1982a). Deze instructie, gebaseerd op de beleidsnotitie 'De rol van evaluatie in de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking' (DTH-BL, 1980), was ten tijde van het opstellen van dit rapport nog steeds van kracht. Zij bevat voorschriften en handleidingen met betrekking tot het opzetten en uitvoeren van evaluaties van individuele projecten in de bilaterale hulp.

Volgens de Instructie Evaluatie is het uitgangspunt bij evaluatie niet in de eerste plaats controle of verificatie. Evaluatie wordt in eerste instantie beschouwd als een leerproces op basis van de resultaten van een ontwikkelingsactiviteit. Van deze resultaten kan zowel in het kader van het project zelf als in bredere zin gebruik worden gemaakt. Voorop staat dat evaluatie moet leiden tot een gefundeerd inzicht in het geëvalueerde project. Evaluatie dient eveneens te resulteren in een follow-up van de evaluatiebevindingen door degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van het project. Daarnaast dient evaluatie inzicht te verschaffen in hulpprocedures en methodieken van hulpuitvoering. Ook werkt evaluatie door op het gebied van beleidsontwikkeling. Tenslotte levert evaluatie kennis op omtrent mogelijkheden tot het opzetten van soortgelijke projecten elders.

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van evaluaties van ontwikkelingsprojecten ligt bij de operationele eenheden, mede om op die manier optimaal gebruik te kunnen maken van de resultaten van de evaluaties in het kader van beleidsuitvoering en beleidsvorming op operationeel niveau. In het verleden kregen de operationele eenheden enige ondersteuning van stafbureaus bij het ontamen van evaluaties. Als gevolg van reorganisaties en werkdruk bij de stafbureaus en door het feit dat sedert 1982 een aparte instructie ter ondersteuning van de evaluatie fungeerde, heeft de ondersteuning vanuit de stafeenheden een weinig structureel en diepgaand karakter gehad.

Reeds enige tijd worden de kwaliteit en effectiviteit van de door de operationele eenheden ondernomen evaluaties ter discussie gesteld (DGIS, 1989 en 1990). Dit betreft onder meer de wijze waarop de ontwikkelingslanden worden betrokken bij de evaluaties en de terugkoppeling van ervaringsgegevens, zowel binnen het DGIS als naar de projectverantwoordelijke instanties in de ontwikkelingslanden. De beleidsnota 'Een wereld van verschil' onderkent de behoefte aan het aanpassen van het instrument evaluatie. Met name de coördinatie met ontwikkelingslanden en andere donoren ten behoeve van een betere integratie van evaluatie van bilaterale activiteiten in het lokale bestuur wordt benadrukt (DGIS, 1990).

De IOV heeft met ingang van 1991 formeel de taak gekregen om de operationele eenheden van het DGIS te ondersteunen bij de opzet en uitvoering van evaluaties van projecten en programma's. In de praktijk opgedane ervaringen met evaluatie moeten de basis vormen voor de verbetering van dit instrument. Dit impliceert een adequaat inzicht in de rol van evaluatie in de formulering en de ten uitvoer legging van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Het ontbreken van een dergelijk inzicht – dat essentieel is voor de IOV om de operationele DGIS-eenheden effectief te kunnen ondersteunen op het gebied van evaluatie – vormt de directe aanleiding voor de onderhavige studie.

1.2. Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek bestudeert de rol en functie die de *decentraal georganiseerde evaluatie* vervult in het proces van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering binnen het DGIS. Dit houdt in dat de evaluaties ondernomen door de IOV buiten beschouwing blijven. Het onderzoek is als volgt afgebakend.

In de eerste plaats richt het onderzoek zich op evaluatie in het kader van de Nederlandse *bilaterale* ontwikkelingssamenwerking. Deze vorm van ontwikkelings-samenwerking heeft in de laatste twee decennia een voorname plaats ingenomen in het Nederlandse OS-beleid. Sedert het begin van de jaren zeventig wordt de bilaterale hulp zowel via programmahulp als door middel van ontwikkelingsprojecten uitgevoerd. Projecthulp is een belangrijke component van de bilaterale samenwerking. Het onderzoek beperkt zich tot het analyseren van evaluatie van projecten gefinancierd uit het Landen- en regioprogramma (uitgezonderd het samenwerkingsprogramma met Suriname) zoals dit in de periode 1987–1990 werd uitgevoerd. Evaluatie van programmahulp blijft buiten beschouwing.

Een tweede beperking werd aangebracht ten aanzien van de uitvoeringskanalen. Projectmatige activiteiten uitgevoerd via multilaterale organisaties, via de Nederlandse medefinancieringsorganisaties of door middel van co-financiering met de Wereldbank, de EG of regionale banken, blijven buiten beschouwing. De evaluatie van dergelijke projecten vindt gewoonlijk plaats volgens de procedures en uitgangspunten van die organisaties zelf, en niet volgens de richtlijnen van het DGIS. Kortom, gekozen is voor het analyseren van evaluatie van projecten waarbij sprake is van hetzij uitvoering door middel van uitbesteding aan (Nederlandse) consultants of lokale instanties hetzij uitvoering in eigen (DGIS) beheer.

De uitvoering van ontwikkelingsprojecten is ingebed in een procedureel-inhoudelijk kader van begeleidingsactiviteiten. Deels richten deze activiteiten zich op het terugkoppelen van ervaringen met de projectuitvoering naar de verschillende besluitvormingsniveaus binnen het DGIS. Evaluatie is een belangrijk deel van dit procedureel-inhoudelijke kader en richt zich specifiek op de terugkoppeling van informatie. Andere begeleidingsactiviteiten, die uitgevoerd worden door de ambassades, zijn informatievoorziening en projectbeheer door middel van supervisie en begeleiding. Dit wordt ook wel aangeduid met de term monitoring. Tot slot is er een veelheid aan vormen van advisering en technische ondersteuning (backstopping) ten behoeve van de ontwikkelingsactiviteiten zelf. Deze laatste vormen van advisering en ondersteuning vallen buiten het bestek van het onderzoek.

Het functioneren van het instrument evaluatie kan niet los worden gezien van de wijze waarop monitoring als beheersinstrument gericht op de terugkoppeling van ervaringsfeiten is ingericht. In het onderzoek is derhalve ruim aandacht besteed aan de verschillende vormen van monitoring. Echter, deze aandacht behelst voornamelijk het functioneren van monitoring in relatie tot evaluatie.

1.3. Vraagstelling

Het onderzoek stelt de vraag centraal op welke wijze het instrument evaluatie de afgelopen jaren in de praktijk van de bilaterale hulp heeft gefunctioneerd, en welke factoren hierop van invloed zijn geweest. Om de toepassing en het functioneren van evaluatie te kunnen beoordelen, wordt ook aandacht geschonken aan de wijze waarop de monitoring van bilaterale hulpprojecten gestalte heeft gekregen. Het doel van de studie is het formuleren van aanbevelingen ter bevordering van de toepassing van evaluatie.

De kernvragen van het onderzoek zijn:

- Welke vormen van evaluatie zijn in de praktijk van de bilaterale projectuitvoering te onderscheiden en in hoeverre komen deze overeen met het in de Instructie Evaluatie omschreven instrument evaluatie?
- In welke mate en hoe worden de in de Instructie Evaluatie onderscheiden functies van evaluatie gerealiseerd? Welke factoren spelen daarbij een rol? Worden in de praktijk ook andere functies toegekend?
- In welke mate voldoet de huidige evaluatiepraktijk in de bilaterale hulp aan de wensen, verwachtingen en mogelijkheden van de verschillende bij de evaluatie betrokken partijen (landenbureaus, ambassades, evaluatoren zowel in Neder-

- land als in de ontwikkelingslanden, counterpart-organisaties in de ontwikkelingslanden, projectuitvoerende instanties)?
- In hoeverre komt de huidige evaluatiepraktijk bij het DGIS overeen met door het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO wenselijk geachte uitgangspunten inzake evaluatie en met de inzichten die gelden binnen de internationale donorgemeenschap?

Zoals uit de kernvragen blijkt, richt het onderzoek zich in hoofdzaak op de wijze waarop het *DGIS* (operationele eenheden en ambassades) gebruik maakt van het instrument evaluatie. Deze keuze is gebaseerd op de overweging dat, naast de gezamenlijke verantwoordelijkheid die donor en ontvanger dragen voor ontwikkelingsbeleid en projectuitvoering, het DGIS een eigen verantwoordelijkheid heeft in het inhoudelijk bepalen van het samenwerkingsbeleid en de projectuitvoering. Evaluatie maakt deel uit van het op een adequate wijze gestalte geven aan deze verantwoordelijkheid.

1.4. Aanpak en methoden van onderzoek

Bij de bestudering van evaluatie ligt de nadruk op de rol van evaluatie als *management- en beheersinstrument* waarvan de toepassing door de gebruiker gestuurd dient te worden ten einde maximaal bruikbare resultaten te verkrijgen. In de analyse van de evaluatiepraktijk staat dit *gebruiksperspectief* centraal.

Uitdrukkelijk dient gesteld te worden dat het onderzoek niet beoogde een oordeel te geven over de projecten zelf. Evenmin werden de onderzochte evaluaties 'overgedaan'. Er wordt dan ook geen uitspraak gedaan over de juistheid van de uit projectevaluatie voortkomende informatie. Wel werden diepgang en reikwijdte van deze informatie bepaald en werd de wijze van benutting daarvan nagegaan.

In het onderzoek wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de evaluatiepraktijk vanuit meerdere invalshoeken moet worden geanalyseerd. Enerzijds is de vraagstelling gericht op het beschrijven en analyseren van de praktijk van evaluatie in relatie tot de formele beleidsuitgangspunten. De realisatie van door het DGIS aan evaluatie toegekende functies vormt daarbij het centrale uitgangspunt. Anderzijds is het waarschijnlijk dat verwachtingen ten aanzien van monitoring en evaluatie invloed uitoefenen op de aanwending en benutting van het instrument evaluatie. Een analyse van inzichten en meningen van de betrokken partijen (actoren) ten aanzien van de betekenis van evaluatie kan de praktijk van evaluatie in belangrijke mate verklaren.

De categoricëen actoren die voor dit onderzoek van belang worden geacht zijn onder te verdelen in instanties aan donorzijde en counterpart-instanties. Genoemd kunnen worden:

- de staf van de drie regionale directies en de ondersteunende eenheden binnen het DGIS. Deze directies bestaan uit verschillende hiërarchische niveaus, die in principe elk een eigen optiek kunnen hebben ten aanzien van evaluatie;
- stafleden van de afdelingen ontwikkelingsamenwerking op de ambassades, verantwoordelijk voor de begeleiding en supervisie van de in uitvoering zijnde ontwikkelingsactiviteiten;
- de counterpart-instanties in de ontwikkelingslanden;
- de bij evaluatie ingeschakelde externe deskundigen. Deze kunnen afkomstig zijn uit verschillende instanties (particuliere, commercieel opererende bureaus, universiteiten, overheidsinstellingen etc.) in Nederland en in de ontwikkelingslanden;
- de projectuitvoerende organisaties.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn drie onderzoeksbenaderingen toegepast: een dossierstudie, veldonderzoek en interviews.

De *dossierstudie* betrof rapporten van projectevaluaties verricht in de jaren 1987 tot en met 1990. Deze evaluaties dienden te hebben plaatsgevonden in het kader van het bilaterale Landen- en regioprogramma en betrekking te hebben op projecten uitgevoerd via uitbesteding of in eigen beheer. Het evaluatierapport moest zijn voltooid in de jaren 1987–1990. Als begripsafbakening van evaluatie werd gehanteerd: een incidenteel onderzoek naar een afgesloten project, een afgesloten fase of een deel van een lopende fase van een project. Bij het verzamelen van evaluatierapporten gold het uitgangspunt dat het landenbureau het betreffende rapport als *evaluatierapport* aanmerkte. Uiteindelijk werden 180 evaluatierapporten verzameld die aan bovenstaande criteria voldeden.

De evaluatierapporten werden op twee niveaus geanalyseerd. Eerst werd op basis van het totale bestand aan evaluatierapporten een studie verricht waarbij een aantal relatief eenvoudig te achterhalen en eenduidig te beoordelen kenmerken op kwantitatieve wijze werd bepaald. Vervolgens werd een a-selecte steekproef van 37 rapporten onderworpen aan een meer gedetailleerde analyse. Deze richtte zich op kwalitatief-inhoudelijke kenmerken. De analyse vond plaats op grond van een uitgebreide lijst van criteria gebaseerd op:

- de Instructie Evaluatie;
- de door de OESO wenselijk geachte uitgangspunten voor evaluatie van ontwikkelingsactiviteiten;
- algemeen in de literatuur geaccepteerde vereisten ten aanzien van evaluatie.



De bij deze analyses gebezigde methodologie en gehanteerde checklists zijn weer-gegeven in bijlage 1.

In het *veldonderzoek* werd in drie landen de rol van evaluatie in een aantal ontwikkelingsprojecten bestudeerd. In deze case-studies is getracht een nauwgezet beeld te krijgen van het verloop van de voorbereiding, uitvoering en terugkoppeling van de verrichte evaluaties. Bovendien werd gepoogd inzicht te verkrijgen in de praktijk van de monitoring met betrekking tot de gekozen projecten. De projectresultaten waren geen onderwerp van onderzoek. Om logistieke en budgettaire redenen is gekozen voor het selecteren van een beperkt aantal landen. Hierbij werd niet gestreefd naar representativiteit, maar naar contrasten in termen van projectbegeleidingsstructuur en niveau van de lokale evaluatiecapaciteit. Drie selectiecriteria werden aangelegd: verschil in niveau van lokale evaluatiecapaciteit (de beschikbaarheid van lokale evaluatoren in kwantitatieve en kwalitatieve termen), verschillen in de begeleidingsstructuur van de projectuitvoering (begeleiding uitsluitend door ambassade, dan wel door ambassade met ondersteuning door externe deskundigheid), en een voldoende aantal in de periode 1987-1990 geëvalueerde projecten. Informatie omtrent de twee eerstgenoemde criteria werd verkregen via verkennende gesprekken met de landenbureaus. Op grond van bovenstaande overwegingen bleken meerdere landen in aanmerking te komen. Gekozen werd voor het verrichten van veldonderzoek in Burkina Faso, Egypte en Pakistan.

Bij de keuze van de in het veldonderzoek te betrekken projecten in de drie genoemde landen werden nadere selectiecriteria aangelegd. Deze betroffen:

- de methodologische en beleidsmatige kwaliteit van de in de periode 1987-1990 uitgevoerde evaluatie;
- de projectbegeleidingsstructuur;
- het al dan niet voorkomen van een project-intern management-informatiesysteem of monitoringsysteem.

Het eerste criterium bleek bij nadere analyse van de evaluatierapporten nauwelijks discriminerend te werken, aangezien het merendeel van de uitgevoerde evaluaties niet bleek te voldoen aan de vooraf gestelde methodologische en beleidsmatige kwaliteitseisen. De definitieve selectie van projecten is tot stand gekomen mede op grond van informatie verkregen van de betreffende landenbureaus en ambassades. In totaal werden zestien projecten voor veldonderzoek geselecteerd: in Burkina Faso en Egypte elk vijf projecten, in Pakistan zes projecten. De geselecteerde projecten worden geacht een voldoende breed spectrum aan evaluatie- en monitoringsituaties te vertegenwoordigen.

De veldonderzoeken in de drie landen werden uitgevoerd door onderzoeksteams elk bestaande uit een Nederlandse en een lokale deskundige. De onderzoeken behelsden dossieronderzoek en gesprekken met personen behorend tot de reeds genoemde categorieën actoren. Bij de interviews werden vooraf opgestelde en uitgeteste aandachtspuntenlijsten gehanteerd.

Ten slotte zijn *interviews* gehouden gericht op algemene theoretische en praktische aspecten van evaluatie en monitoring. Een groot aantal staffleden van het DGIS in Den Haag en ambassademedewerkers in de drie geselecteerde ontwikkelingslanden werden geïnterviewd. Ook werden in deze drie landen functionarissen van counterpart instanties, medewerkers van donorvertegenwoordigingen en lokale adviesbureaus benaderd.

Voor de interviews binnen het DGIS werden de chefs van de regionale directies, de Directie Sectorbeleid, Speerpuntprogramma's en Technische Advisering (DST) en de hoofden van de bureaus betrokken bij de uitvoering van het Landen- en regioprogramma benaderd. Uit de groep beleidsmedewerkers werkzaam bij de landenbureaus is een a-selectie steekproef getrokken met als steekproef fractie een kwart van het totaal aantal medewerkers. Als stratificatiecriterium gold de betreffende directie. Ook werd een aantal interviews gehouden met medewerkers van de ondersteunende eenheden Technische Advisering (DST/TA) en Begrotingsinspectie (FEZ/IS). Als gevolg van ziekte en overplaatsing viel een aantal respondenten af. Uiteindelijk zijn gesprekken gevoerd met 28 personen.

Naast de geselecteerde DGIS-medewerkers werden alle OS-medewerkers van de ambassades in de drie gekozen landen benaderd. In totaal zijn gesprekken gevoerd

met 15 medewerkers van de betrokken ambassades. De selectie van functionarissen van counterpart-instanties, medewerkers van donorvertegenwoordigingen en lokale consultants betrokken bij evaluatie en monitoring van hulpprojecten kwam tot stand mede op grond van informatie van de betreffende OS-afdeling. In totaal zijn in de drie landen gesprekken gevoerd met 17 medewerkers van donorvertegenwoordigingen, 7 functionarissen van counterpart-instanties en 15 lokale advies- en onderzoeksinstanties. Bij alle interviews werd gebruik gemaakt van vooraf opgestelde en uitgeteste aandachtspuntenlijsten.

Bij het onderzoek is gepoogd een zo groot mogelijke betrouwbaarheid van de uiteindelijke resultaten te verkrijgen. Dit is gedaan door gegevens uit verschillende bronnen te vergelijken en eventuele verschillen in de analyse te betrekken. Bijlage 1 geeft een gedetailleerde beschrijving van de gevolgde onderzoeksmethodieken en de methodologische problemen die werden ontmoet.

Het onderzoek is begeleid door een referentiegroep bestaande uit externe deskundigen en DGIS-medewerkers.

1.5. In het onderzoek gehanteerde begrippen

Een van de onderdelen van de studie betrof het inventariseren van de door de genoemde actoren gehanteerde omschrijving van de begrippen monitoring en evaluatie. Gebleken is dat deze termen op zeer verschillende manieren worden gedefinieerd. Om in de rapportage van de onderzoeksbevindingen verwarring te voorkomen, volgt een korte omschrijving van de gebruikte kernbegrippen. Hierbij zijn de door het DAC geformuleerde begrippen evaluatie en monitoring en de definitie van evaluatie zoals weergegeven in de Instructie Evaluatie als uitgangspunt genomen (een bespreking van de begrippen monitoring en evaluatie vindt plaats in hoofdstuk 2).

Evaluatie is de incidentele beoordeling van een lopend of beëindigd project (of programma). Deze beoordeling beslaat de projectopzet, de uitvoering en de resultaten. Evaluatie betreft de vaststelling van de relevantie van de aan de interventie ten grondslag liggende doelstellingen, de doeltreffendheid, de doelmatigheid, de effecten en hun doorwerking (impact) en de duurzaamheid. Evaluaties kunnen worden uitgevoerd tijdens de uitvoering (tussentijdse evaluatie) of na afloop van een project in de vorm van een eindevaluatie of ex-post evaluatie. Evaluatie levert informatie waaruit lering kan worden getrokken voor besluitvorming, zowel op projectniveau als op het projectoverstijgende beleidsniveau.

Naar gelang het tijdstip in de projectcyclus kan het karakter van de evaluatie verschillen. Evaluaties die worden ondernomen korte tijd nadat de activiteit in uitvoering is genomen, zullen in de regel weinig aandacht kunnen schenken aan effecten, impact en duurzaamheid van de interventie. Daarentegen zullen evaluaties die plaatsvinden geruime tijd na aanvang van de activiteit of nadat de activiteit is beëindigd wel aandacht kunnen geven aan deze aspecten.

In de Instructie Evaluatie worden als functies van evaluatie genoemd: managementondersteuning, beleidsondersteuning en communicatie. Deze functies zijn echter niet in detail uitgewerkt en geoperationaliseerd. In het kader van dit onderzoek zijn de functies als volgt geïnterpreteerd:

- (a) *Managementondersteuning* betreft de ondersteuning van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de sturing van de uitvoering van het project. Dit zijn de projectuitvoerder, de ambassade en, ten gevolge van het model van gedelegeerde beleidsuitvoering, op enige afstand het landembureau.
- (b) *Beleidsontsteuning* behelst het toeleveren van informatie over de praktijk van ontwikkelingssamenwerking ten behoeve van beleidsbijstelling en formulering van nieuw beleid. Bij evaluaties van bilaterale ontwikkelingsprojecten betreft dit beleidsaangelegenheden met betrekking tot de ontwikkelingsrelatie met het betrokken programma- of regio-land, zoals vastgelegd in het landen- of regio-beleidsplan. In mindere mate gaat het om het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in algemene zin. De beleidsondersteunende functie van evaluatie is daarmee in eerste instantie gericht op de betreffende landembureaus en de regionale directies.
- (c) De *communicatiefunctie* is gebaseerd op de aanname dat evaluaties leiden tot het uitwisselen van relevante informatie tussen het DGIS, de ambassade, het project en de counterpart-instansie.

Monitoring is een algemene managementfunctie. Het doel van monitoring is het management van actuele informatie te voorzien om het in staat te stellen adequate besluiten te nemen. De specifieke vorm van monitoring wordt voornamelijk bepaald door de structuur en verantwoordelijkheden van het managementniveau waarop de informatiestroom is gericht. In het kader van deze studie zijn twee managementniveaus van bijzonder belang: het projectmanagement, dat directe verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het project, en de ambassade/het landembureau. De ambassade superviseert de projectuitvoering en stuurt waar nodig bij; het landembureau draagt de beleidsverantwoordelijkheid voor het betreffende project.

Ieder van deze managementniveaus maakt gebruik van specifieke vormen van monitoring. In deze studie worden twee hoofdvormen van monitoring onderscheiden:

1. Monitoring ten behoeve van het projectmanagement. Dit is een project-interne activiteit, uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het projectmanagement. Het doel van de monitoring is het projectmanagement te informeren omtrent de voortgang van de projectuitvoering. In deze studie wordt deze vorm van monitoring als *project-interne monitoring* aangeduid. Project-interne monitoring richt zich in eerste instantie op de uitvoeringsaspecten van het project zelf. Daarnaast kan informatie worden verzameld over factoren buiten het project die van directe invloed kunnen zijn op de projectresultaten. Het projectmanagement rapporteert over de projectvoortgang aan de ambassade (de projectvoortgangsrapportage).
2. Monitoring in het kader van de projectsupervisie en projectbegeleiding door de donor. Deze vorm van monitoring wordt in de studie betiteld als *project-externe monitoring*. Zij voorziet de donor (en de counterpart) van relevante informatie om de projecten adequaat te kunnen superviseren.

Binnen de constellatie van de Nederlandse bilaterale hulp heeft de ambassade tot taak de voortgang van de projectactiviteiten te volgen in het licht van de in het projectuitvoeringsdocument genoemde doelstellingen. Het gaat daarbij om het tijdig opsporen en analyseren van factoren die de geplande voortgang en realisatie van de output beïnvloeden. Deze vorm van monitoring is gebaseerd op projectvoortgangsrapportages en contacten met projecten en richt zich op de voortgang van de projectuitvoering in algemene zin en op het institutionele kader waarin het project wordt uitgevoerd. Indien noodzakelijk kan de ambassade zich laten bijstaan door externe deskundigen (monitoringmissies). De monitoring door de ambassade leidt tot verslaggeving (statusrapportage) ten behoeve van de relevante managementniveaus van het DGIS (in casu het landembureau).

1.6. Indeling van het rapport

Hoofdstuk twee schetst het algemene kader van evaluatie en monitoring in ontwikkelingssamenwerking. Er wordt aandacht besteed aan voor het onderzoek relevant geachte aspecten in het denken over evaluatie en monitoring en aan ervaringen van andere donoren met evaluatie. Voorts wordt het door het DGIS gehanteerde beleidskader voor evaluatie en monitoring belicht, waarbij met name aandacht wordt geschonken aan procedures inzake evaluatie en monitoring van bilaterale hulpactiviteiten.

De bevindingen van het onderzoek zijn deels gebaseerd op de dossierstudie, deels op het veldonderzoek. In hoofdstuk drie worden de bevindingen van de dossierstudie van evaluatierapporten weergegeven. Hierbij wordt in de eerste plaats aandacht geschonken aan algemene kenmerken van evaluatierapporten, waarna een analyse van de inhoudelijke kwaliteit van deze rapporten wordt gepresenteerd. Het vierde hoofdstuk bevat de bevindingen van de veldonderzoeken verricht in Burkina Faso, Pakistan en Egypte. Hierbij worden de opzet, uitvoering en functies van evaluatie en monitoring beschreven. In het laatste hoofdstuk worden de bevindingen uit de dossierstudie en de veldonderzoeken geïntegreerd en nader geanalyseerd. Tevens worden meer algemene uitspraken gedaan over het functioneren van projectevaluatie en monitoring en worden verklaringen gegeven voor de huidige evaluatie- en monitoringpraktijk.

Bijlage 1 bevat een nadere uitwerking van de methodiek en organisatie van het onderzoek. In bijlage 2 worden de bestudeerde projecten beschreven, waarbij de opzet, uitvoering en functies van monitoring en evaluatie in detail worden belicht.

Hoofdstuk 2. Algemene aspecten van monitoring en evaluatie

Het doel van dit hoofdstuk is een beeld te schetsen van belangrijke ontwikkelingen in evaluatie en monitoring binnen het kader van ontwikkelingssamenwerking. Hierbij zal aandacht worden besteed aan voor het onderzoek relevante aspecten van het wetenschappelijk-theoretisch denken over monitoring en evaluatie, en de ervaringen van een aantal donoren met evaluatie. Ook wordt kort ingegaan op enkele door het Development Assistance Committee van de OESO (DAC) ontwikkelde principes en uitgangspunten met betrekking tot monitoring en evaluatie. Vervolgens wordt het beleidskader behandeld dat door het DGIS is geformuleerd voor monitoring en evaluatie van ontwikkelingsactiviteiten. Daarbij ligt het accent op de thans geldende procedures ten aanzien van monitoring en evaluatie van bilaterale hulpactiviteiten.

De evaluatie van projecten en programma's uitgevoerd in het kader van de ontwikkelingssamenwerking staat de laatste tijd steeds meer in de belangstelling. Dit is enerzijds te verklaren uit een meer zakelijke benadering van de ontwikkelingshulp, in tegenstelling tot de meer ideologisch getinte benadering uit het verleden. Hierdoor is er meer aandacht voor de effectiviteit en de doelmatigheid van de hulpinspanning. Anderzijds spelen de specifieke situatie en taakstelling van donororganisaties een rol. Deze organisaties hebben te maken met wereldomspannende activiteiten, die gekenmerkt worden door een grote complexiteit. Er is sprake van belangrijke verschillen in sociaal, cultureel en economisch opzicht tussen de doelgroep van ontwikkelingsactiviteiten, de overheden die deze activiteiten coördineren en de donororganisaties.

Waar andere instanties directe toegang hebben tot, ja zelfs onder druk staan van de doelgroep waarop zij hun activiteiten richten, is dit in het geval van ontwikkelingssamenwerking anders. De doelgroep is ver verwijderd en slecht of niet georganiseerd. Daarnaast voelt de doelgroep de hulp meestal niet als een recht en zal zich daarom niet snel kritisch ten opzichte van de hulp opstellen. Ook is de

communicatie tussen de veelheid van uitvoerders in het veld en het hoofdkantoor van de betrokken donororganisaties niet eenvoudig.

Tijdens de afgelopen decennia is het karakter van de ontwikkelingsinterventies veranderd. Aanvankelijk lag de nadruk op overwegend kortlopende, unisectorale activiteiten. Dit waren vaak technische projecten gericht op het scheppen van voorzieningen in de fysieke infrastructuur. Deze projecten werden veelal gepland volgens deterministische, rigide planningsmethoden. In de loop van de jaren zeventig trad een toename op van interventies met een langdurig karakter en meer multisectorale en multidisciplinaire aanpak. Dit zijn veelal interventies die tot doel hebben het institutionele kader in de ontwikkelingslanden te versterken. De projectuitvoering wordt daarbij in toenemende mate flexibel ingericht, waardoor het vermogen tot aanpassing groter is. Tegelijkertijd groeide echter de behoefte aan gefundeerde inzichten omtrent succesfactoren en oorzaken van mislukking. Het op geregelde tijden evalueren van de activiteiten werd daarom belangrijker.

Waar informele communicatie moeilijk is door onder andere de grote afstand, worden meer formele feedbackprocedures en instrumenten zoals monitoring en evaluatie van grotere betekenis. Zij vormen binnen het krachtenveld waarin ontwikkelingsactiviteiten worden uitgevoerd een belangrijke schakel tussen de bepaling en de uitvoering van beleid. Het effectief functioneren van het instrument evaluatie is daarom essentieel voor een internationaal werkende hulporganisatie als het DGIS.

De instrumenten monitoring en evaluatie dienen ertoe om de verschillende managementniveaus binnen het DGIS op een adequate manier van informatie te voorzien. Deze informatie is noodzakelijk voor een verantwoorde en effectieve besluitvorming ten aanzien van de formulering en uitvoering van het Nederlandse OS-beleid. Dit betekent dat monitoring en evaluatie een rol hebben te spelen zowel op het gebied van de uitvoering van beleid als op het terrein van de beleidsformulering. Binnen deze laatste categorie kan een onderscheid worden gemaakt naar het Nederlandse OS-beleid in algemene zin en het landen- en regiobeleid zoals dat voor ieder van de landen vorm is gegeven in de landen- en regiobeleidsplannen.

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking opereert in een internationaal kader. Het DGIS wordt dan ook mede beïnvloed door de normen en waarden die binnen de internationale gemeenschap gelden. Ontwikkelingen op het gebied van monitoring en evaluatie vormen de algemene achtergrond voor de wijze waarop het DGIS aan monitoring en evaluatie gestalte heeft gegeven. Internationaal geaccepteerde uitgangspunten omtrent monitoring en evaluatie van hulpactiviteiten, ervaringen

van derden daarmee, en door het DGIS geformuleerd beleid en geformuleerde procedures inzake monitoring en evaluatie vormen samen het kader waaraan de bevindingen van het onderzoek getoetst zullen worden.

2.1. Monitoring en evaluatie: enige theoretische aspecten

Een uitgebreide verhandeling van de wetenschappelijke discussie omtrent monitoring en evaluatie gaat buiten het kader van dit onderzoek. In de nu volgende paragrafen wordt daarom volstaan met een korte samenvatting van een aantal voor het onderzoek interessante aspecten, waarbij met name aandacht zal worden besteed aan het veranderende denken over evaluatie en wijzigingen in de evaluatiepraktijk.

2.1.1. Monitoring

De toegenomen belangstelling voor monitoring is voor een aanzienlijk deel te verklaren uit een verhoogde interesse in de uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten, na de oorspronkelijke nadruk op planning. Daarnaast heeft het verdwijnen van de rigide, zogenaamde 'blue-print' planningsbenadering binnen de ontwikkelings samenwerking geleid tot een bredere belangstelling voor monitoring. Een programmatische planningsbenadering geeft meer ruimte voor flexibiliteit in de opzet en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten. Om adequaat gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die deze vergrote flexibiliteit biedt, is echter een continue stroom van actuele informatie over de uitvoering nodig. Zo'n informatie-stroom kan door monitoring worden verkregen.

Veel van de literatuur over monitoring was oorspronkelijk gericht op het beschrijven van ervaringen in projecten en programma's (o.a. Clayton & Petry, 1981). Van recenter datum zijn meer conceptueel georiënteerde beschouwingen over de reikwijdte en diepgang van monitoring en monitoring-modellen (o.a. Casley & Kumar, 1987; Frerks, Thomas & Tomesen, 1990; Van de Putte, 1991).

Aanvankelijk wordt monitoring beschouwd als één van de vormen van evaluatie (Von Oven, 1979). Er wordt dan ook geen duidelijk onderscheid gemaakt naar gebruik van informatie die verschaft wordt door monitoring en informatie die voortkomt uit evaluatiestudies (Rossi & Freeman, 1985). Geleidelijk aan wordt echter duidelijk dat het onderkennen van de specifieke karakteristieken van het gebruik (en vooral de gebruiker) van cruciaal belang is voor zowel monitoring

als evaluatie. De huidige literatuur erkent dat monitoring een activiteit is die weliswaar sterk gerelateerd is aan evaluatie, maar daar toch los van staat (Casley & Kumar, 1987). Er zijn verschillende omschrijvingen van het begrip monitoring met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking. Meerdere pogingen tot standaardisering zijn ondernomen (zie o.a. IFAD, 1984; FAO, 1984; Casley & Kumar, 1987). Van de Putte (1991) constateert echter dat binnen de ontwikkelingssamenwerking een algemeen aanvaarde en consistente theoretische onderbouwing van het begrip monitoring voorsnog ontbreekt.

Volgens Casley en Kumar (1987) richt monitoring zich specifiek op lopende processen in projecten en programma's, en is zij sterk uitvoeringsgericht. Monitoring wordt in de eerste plaats gezien als een interne activiteit van het project of programma en is onlosmakelijk verbonden met adequate besturing daarvan. Volgens deze visie is monitoring een instrument op projectuitvoeringsniveau (het projectmanagement).

Echter, monitoring van ontwikkelingsactiviteiten beperkt zich niet tot het projectuitvoeringsniveau: 'as an integral component of the management function, and hence as essential part of good management practice, monitoring needs to be conducted by those responsible for project/programme implementation at every level of the management hierarchy' (IFAD, 1984, p. 20). Binnen donororganisaties en instanties die in het ontvangende land ontwikkelingsactiviteiten coördineren, wordt door het management op diverse niveaus gebruik gemaakt van monitoring om informatie over activiteiten in uitvoering te verkrijgen. De informatie wordt gegeneerd op het projectuitvoeringsniveau en de informatiestroom verloopt via rapportages van 'lagere' naar 'hogere' managementniveaus in de organisatie. Hoe 'hoger' het niveau, hoe meer de gegevens geaggregeerd zijn.

Sterk generaliserend kunnen ten aanzien van donororganisaties twee managementniveaus worden onderscheiden. In de eerste plaats de hoofdzetel, waar het ontwikkelingsbeleid in algemene zin wordt geformuleerd en geconcretiseerd in thema-, sector- en regionaal beleid. Operationele eenheden geven door middel van het opzetten van concrete interventies vorm aan de uitvoering van het beleid. Een tweede niveau betreft het veldkantoor. Tot het takenpakket van de veldkantoren behoort onder meer het toezichthouden op en begeleiden van de uitvoering van hulpactiviteiten. Afhankelijk van de wijze waarop de donorinstantie organisatorisch is ingericht, is er sprake van decentralisatie en delegatie, waarbij meer of minder uitgesproken hiërarchische verhoudingen tussen hoofdzetel en veldniveau bestaan. Op hun beurt zijn managementniveaus van de coördinerende instanties in de hulpontvangende landen gerelateerd aan de wijze waarop het

openbare bestuur is ingericht. Van belang daarbij zijn variaties in zelfbestuur op verschillende administratieve niveaus (bijvoorbeeld deelstaat, provincie, district, etc.) en de inrichting van de nationale en regionale planning.

Gegeven het feit dat monitoring benut wordt ter controle van de uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten en ter ondersteuning van operationele besluitvorming met betrekking tot deze activiteiten, wordt het begrip monitoring vaak verbonden met het begrip management-informatiesysteem (zie o.a. World Bank, 1985). Het is echter van belang een onderscheid tussen deze twee begrippen aan te brengen. Monitoring is één van de functies die met behulp van een management-informatiesysteem kan worden uitgevoerd; het is zeker niet synoniem met management-informatiesysteem. Ook moet worden onderkend dat de verschillende niveaus van management gewoonlijk over meerdere monitoringsystemen beschikken. Sommige van deze systemen zijn sterk gestructureerd en formeel van karakter, zoals financieel-boekhoudkundige systemen, administratieve rapportages en verantwoordingen van prestaties. Andere zijn meer ongestructureerd en informeel van aard (telefoongesprekken, sociale contacten). Ieder van deze monitoringsystemen is geschikt voor specifieke toepassingen.

Veel van de in de literatuur beschreven monitoringactiviteiten blijken gericht te zijn op het gebruik van projectinputs. Deze zijn vaak duidelijk gespecificeerd en eenvoudig meetbaar. Het monitoren van outputs, effecten en impact van projectactiviteiten is beduidend minder ontwikkeld (Casley & Kumar, 1987). Vanwege de bias naar inputmeting, heeft monitoring zich in de praktijk ontwikkeld tot een sterk op controle gericht managementinstrument. Vaak wordt gebruik gemaakt van formulieren waarop de aangewende inputs en gerealiseerde activiteiten dienen te worden aangegeven. De uitgebreide en gestandaardiseerde monitoringssystemen van donoren als USAID en UNDP hebben dit controle-karakter (UNDP, 1987; USAID, 1987). Hoewel een dergelijke monitoring van groot belang is, vertegenwoordigen informatiesystemen die voldoen aan administratieve (wettelijke) vereisten inzake accountability en verantwoording over de uitvoering, een beperkte interpretatie van monitoring. Een standaardgewijze informatieverzameling gericht op fysieke en financiële rapportage heeft betrekkelijk geringe managementwaarde indien er geen sprake is van een gedegen probleemanalyse, een realistische opzet en planning van activiteiten, goed omschreven doelstellingen en vooraf gestelde ijkpunten.

Een ruimere toepassing van monitoring waarbij sprake is van effectmeting onder de doelgroep wordt in de ontwikkelingssamenwerking vooralsnog relatief weinig toegepast. De monitoring van effecten wordt wel steeds meer van belang geacht

(zie o.a. Casley & Kumar, 1987; Frerks, Thomas & Tomesen, 1990). De opzet van een dergelijke vorm van monitoring binnen projecten is evenwel een complexe zaak. Hierbij speelt een belangrijke rol dat vaak niet duidelijk is wat het specifieke aandachtsveld van monitoring is, en hoe zich dat verhoudt tot evaluatie. Daarnaast blijkt het in de praktijk moeilijk te zijn de relatie tussen planning en monitoring gestalte te geven (Van de Putte, 1991).

2.1.2. *Evaluatie*

Evaluatie als onderzoeksinstrument ten behoeve van het bepalen van de effecten van beleid vindt zijn oorsprong in de Verenigde Staten. Vanaf de jaren vijftig worden overheidsinterventies op het gebied van welzijn, maatschappelijke dienstverlening en onderwijs regelmatig geëvalueerd. Evaluatie wordt gezien als een instrument ten dienste van het bestuursapparaat om de effectiviteit van beleid en uitvoering te volgen. In die rol is evaluatie een belangrijke schakel in de beleids-cyclus.

De wetenschappelijke literatuur over evaluatie is lange tijd sterk gedomineerd geweest door de methodologisch-inhoudelijke aspecten van evaluatie-onderzoek. In de eerste plaats betrof dit de methodieken die bij evaluatie-onderzoek gebruikt dienen te worden. Daarnaast richtte de discussie zich op het object, de functie en de reikwijdte van evaluatie-onderzoek. In evaluatiestudies bleek veelal sprake te zijn van een gebrekkige definitie van het doel van evaluatie en van methodologische problemen op het gebied van het verzamelen, bewerken en analyseren van gegevens.

In een inventariserende literatuurstudie met betrekking tot evaluatie-onderzoek constateren Dekker en Leeuw (1989) dat er verschillen bestaan ten aanzien van het object van evaluatie en de gewenste reikwijdte en diepgang van evaluatie-onderzoek. Een veel voorkomende vraag is of evaluatie zich uitsluitend dient te richten op input/output-analyse, of ook op het meten van beleidseffecten en het op bepalen van de betekenis (impact) van deze effecten. Een ander vraagpunt behelst de kwestie of evaluatie het beleid en de beleidsuitvoering uitsluitend dient te onderzoeken op effectiviteit of dat tevens aspecten als efficiency en doelmatigheid onderwerp zijn van onderzoek. Een laatste belangrijk onderscheid is dat tussen summatieve en formatieve evaluaties. Bij *summatieve evaluaties* wordt de beleidsuitvoering inhoudelijk beoordeeld. Het doel van deze vorm van evaluatie is het bieden van een eindoordeel over het gevoerde beleid. De term *produktevaluatie* wordt ook wel voor deze vorm van evaluatie gehanteerd. *Formatieve evaluatie*

richt zich op het analyseren van de resultaten van het beleid met als doel de bevindingen op directe wijze terug te koppelen naar het beleidsproces ten einde tot een aanpassing c.q. verbetering van het beleid te komen. Deze vorm van evaluatie is meer procesgericht.

Sedert het begin van de jaren tachtig verschuift het zwaartepunt in de wetenschappelijke discussie geleidelijk naar de meer praktische aspecten van evaluatie. Bij de inpassing van evaluatie in het beleidsproces is er sprake van organisatorische en managementproblemen. Deze worden veroorzaakt door het feit dat evaluatie onvoldoende als een managementinstrument wordt erkend. De bezorgdheid omtrent het gebruik van de resultaten van evaluatie door beleidsmakers neemt toe, en de aan evaluatie ten grondslag liggende rationale wordt ter discussie gesteld (zie onder meer Hoole, 1978; Weiss, 1988; Patton, 1990). De nadruk op verbetering van de aanwending van evaluatieresultaten heeft geleid tot een aantal nieuwe evaluatie-benaderingen. Een gemeenschappelijk kenmerk hiervan is het centraal stellen van de gebruiker(s). Twee van deze benaderingen, de besluitvormende en de gebruiksgerichte evaluatie, zijn voor dit onderzoek van bijzonder belang.

Bij de *besluitvormende benadering* wordt evaluatie zodanig opgezet en ingericht dat de verkregen resultaten maximaal kunnen worden benut in besluitvormingsprocessen. De manier waarop evaluatieresultaten worden gebruikt c.q. teruggekoppeld, is in deze benadering bepalend voor het verloop van evaluatiestudies. Een te ondernemen evaluatie dient zo goed mogelijk aan te sluiten bij de informatiebehoefte van degenen die bij het besluitvormingsproces zijn betrokken. Hierbij kan het zijn dat de evaluatoren de besluitvormers voorzien van één of meerdere beleidsalternatieven. Een complicerende factor bij deze evaluatiebenadering is dat evaluatoren zich ongemerkt de (verwachte) standpunten van de besluitvormers eigen maken, hetgeen van invloed kan zijn op de objectiviteit van het onderzoek.

De *gebruiksgerichte evaluatie* heeft een sterk participatoir karakter. Deze vorm van evaluatie betreft op actieve wijze de gebruiker, de geëvalueerde en de evaluator bij het vaststellen van het kader van de evaluatie. Volgens Patton (1990) dient de evaluator samen met de andere bij de evaluatie betrokken partijen een keuze te maken ten aanzien van het doel, de aard, de vraagstelling en de methode van de evaluatie. De gebruiksgerichte evaluatie stelt dat het voor evaluatoren ondoenlijk is uit te gaan van de *formele* doelstellingen die aan de te evalueren interventie ten grondslag liggen. Deze doelstellingen worden in de regel door de bij de interventie betrokken actoren (beleidsmakers, uitvoerders en doelgroep) verschillend gepercipieerd. Een confrontatie van de verschillende partijen met de formele doelstellingen leidt tot inzicht in de werkelijke doelen. Evaluatie-onderzoek gebaseerd op de door alle

partijen gedeelde doelstellingen kan resulteren in een optimaal gebruik van de uit de evaluatie voortvloeiende bevindingen en aanbevelingen.

In een kritiek op de gangbare wijze van evalueren binnen de ontwikkelingssamenwerking stellen Marsden en Oakley (1991) dat evaluatie geen 'neutraal' onderzoeksinstrument kan zijn. Talrijke evaluatiestudies zijn gebaseerd op een waarde-vrije wetenschapsvisie en trachten met behulp¹ van kwantitatieve dataverzamelingmethoden de sociale realiteit van ontwikkelingsprojecten in beeld te brengen. Volgens Marsden en Oakley kan de complexe werkelijkheid die een ontwikkelingsactiviteit vertegenwoordigt niet betekenisvol worden onderzocht door middel van een dergelijke evaluatiebenadering. Zij achten het daarom van belang dat evaluatoren deze complexe werkelijkheid doorgronden door uitdrukkelijk de positie en rol te onderzoeken die de diverse direct en indirect bij het project betrokken actoren innemen. Het gaat daarbij specifiek om het bepalen van de verschillende machtsposities die actoren als projectmanagement, counterpart-instantie, doelgroepen en facties daarbinnen en donorinstanties in relatie tot elkaar kunnen innemen. Het onderkennen van de complexe sociaal-economische, politieke en institutionele werkelijkheid binnen en rondom projecten leidt in hun ogen tot inzichten omtrent het succes of falen van een interventie. Marsden en Oakley menen dat evaluatie met een actorperspectief als uitgangspunt bij uitstek geschikt is om lering te trekken voor de toekomst van de betreffende ontwikkelingsactiviteit.

Evaluatie en ontwikkelingssamenwerking

In de jaren zeventig en tachtig ontstond een groeiende scepsis over de resultaten van de ontwikkelingshulp. Donororganisaties reageerden hierop met het stimuleren van evaluatie (OESO, 1988; Stokke, 1991). Het resultaat was dat evaluatie geïnstitutionaliseerd werd en onderdeel ging uitmaken van de beleids- en planningscyclus van ontwikkelingsactiviteiten. Donoren zetten aparte evaluatie-eenheden op en ontwikkelden, veelal onafhankelijk van elkaar, evaluatie-instrumenten en -procedures. In 1982 werd een speciale op evaluatie gerichte werkgroep in het leven geroepen door het DAC. Deze 'Expert Group on Aid Evaluation' heeft onder meer tot doel de coördinatie tussen donoren op het gebied van evaluatie te bevorderen. In paragraaf 2.3 wordt aandacht besteed aan de door het DAC ontwikkelde principes en concepten op het terrein van monitoring en evaluatie.

Vanuit het perspectief van nationale en multilaterale donororganisaties spelen meerdere factoren een rol bij het propageren van evaluatie van de hulp. In de eerste plaats betreft dit de al eerder vermelde scepsis ten aanzien van de resultaten van de hulp. De fundamentele vraag is of, en in welke mate, de hulp effect heeft.

Evaluatie wordt gezien als een instrument dat daarover uitsluitsel kan geven en de resultaten van evaluatie-onderzoek kunnen door donororganisaties en politici aangewend worden ter rechtvaardiging van de hulpinspanning. De daadwerkelijke uitvoering van de hulp geschiedt in de ontwikkelingslanden en wordt in de regel ondernomen door instanties die qua administratieve structuur en besluitvormingsprocessen verschillen van de donororganisaties. Aangezien de aanwending van de hulp moeilijk zichtbaar is voor degenen die de hulp financieren en daarvoor politieke verantwoordelijkheid dragen (donororganisaties, politici, nationale parlementen), is de behoefte aan controle vrij groot. Een van de functies van evaluatie is het bijdragen aan deze controle (Berlage & Stokke, 1992). Recentelijk worden controle en accountability als aanleiding voor evaluatie ook in Nederland sterk benadrukt.

Naast de aspecten van politieke legitimering en controle vormt het leren trekken uit de praktijk van ontwikkelingssamenwerking een derde factor die aan evaluatie ten grondslag ligt. Het adequaat analyseren en terugkoppelen van ervaringen uit het verleden vormt een essentieel onderdeel van de beleidscyclus. De Expert Group on Aid Evaluation van het DAC benadrukt deze functie van evaluatie door te wijzen op het belang van het integreren van evaluatie in de programmering van de ontwikkelingssamenwerking (OESO, 1988).

In de managementliteratuur worden meerdere niveaus van leren onderscheiden (zie o.a. Swieringa & Wierdsma, 1990). Deze niveaus kunnen omschreven worden als het operationele niveau, het beleidsniveau en het 'missie'-niveau. Essentieel voor het leren op elk van deze niveaus is dat er adequaat informatie wordt teruggekoppeld omtrent ervaringen met de uitvoering van beleid. Deze informatie moet een proces van bezinning voeden dat uiteindelijk leidt tot aanpassingen die de effectiviteit van de beleidsuitvoering en van de organisatie als geheel vergroten.

Binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is sedert het begin van de jaren zeventig sprake van evaluatie van hulpactiviteiten. De evaluatie droeg in de beginjaren het karakter van een algemene bezinning van Nederlandse projectverantwoordelijken en hun counterparts in de hulpontvangende landen op de vorderingen van de ontwikkelingsactiviteiten. Vanaf het midden van de jaren zeventig neemt het gebruik van evaluatie als instrument voor de begeleiding van ontwikkelingsactiviteiten toe. Van meet af aan is gekozen voor een praktische inpassing van projectevaluatie in het takenpakket van de lijnfunctionarissen binnen het DGIS. Welbewust werd niet geopteerd voor een afzonderlijke eenheid die dergelijke evaluaties diende uit te voeren. Het aantal projecten dat jaarlijks aan een evaluatie werd onderworpen was aanvankelijk zeer beperkt.

In 1977 werd de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) ingesteld. De notitie 'De rol van evaluatie in de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking' (DTH/BL, 1980) maakt een onderscheid tussen de door de operationele eenheden opgezette en uitgevoerde evaluaties en de werkzaamheden van de IOV. De verschillende vormen die evaluatie binnen de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking heeft aangenomen, worden toegelicht in paragraaf 2.4.4.

In vergelijking met het belang dat de donoren aan evaluatie hechten, vertonen de ontvangende landen in de regel minder enthousiasme voor het evalueren van hulpactiviteiten. Verschillende factoren liggen hieraan ten grondslag (zie Berlage & Stokke, 1992). In de eerste plaats wordt evaluatie van ontwikkelingsprojecten en -programma's als een gevoelige zaak beschouwd. Immers, het risico bestaat dat evaluatie leidt tot kritiek op het functioneren van overheidsinstanties en resulteert in een vermindering van de hulpinspanning. Het feit dat evaluaties in de praktijk voornamelijk door de donoren worden geïnitieerd en met behulp van buitenlandse experts worden uitgevoerd leidt er bovendien toe dat ontwikkelingslanden en projectuitvoerders evaluatie vooral beschouwen als eenzijdig controle-instrument. Tot slot scheidt de verscheidenheid aan evaluatiebenaderingen voor de hulpontvangende landen een moeilijk hanteerbare situatie. Aan de kant van de ontwikkelingslanden bestaat er dan ook een zekere onvrede met de huidige evaluatiepraktijk. Dit bleek onder meer uit een in 1987 door de DAC Expert Group on Aid Evaluation georganiseerd seminar met vertegenwoordigers van Aziatische, Afrikaanse en Latijnsamerikaanse landen.

In het algemeen zijn de overheden van de ontwikkelingslanden niet of beperkt in staat eigen evaluatiesystemen te ontwikkelen en toe te passen. Debet hieraan is het gebrek aan financiële middelen en kennis. Niettemin wordt evaluatie ook in de hulpontvangende landen in toenemende mate van belang geacht. Door individuele donoren en met name de DAC worden pogingen ondernomen om de evaluatiecapaciteit in ontwikkelingslanden te versterken (zie o.a. OESO, 1988 en 1992). In DAC-verband wordt getracht de veelheid van evaluatiebenaderingen en evaluatiemethoden aan donorzijde in te perken. Daarnaast wordt het uitgangspunt gehuldigd dat evaluatie van hulpactiviteiten een door donor en ontvangend land op gezamenlijke basis ondernomen activiteit dient te zijn. Er worden seminars georganiseerd met ontwikkelingslanden om de problematiek inzake planning, uitvoering en inhoud van evaluaties van de hulp te bespreken. Ook dienen de seminars om zicht te krijgen op en oplossingen te vinden voor de institutionele problemen waarmee ontwikkelingslanden te kampen hebben bij het opzetten van eigen evaluatie- en monitoringstructuren.

In de loop der jaren heeft de evaluatie van ontwikkelingshulp een aantal veranderingen doorgemaakt. Gedurende de jaren zestig en zeventig prevaleerde een vorm van evaluatie gericht op het onderzoeken van projecten. Het merendeel daarvan was qua opzet relatief eenvoudig. Dit gold met name unisectorale activiteiten gericht op het aanbrengen van fysieke infrastructuur en op verbetering van agrarische en industriële produktie en produktiviteit. Aansluitend op deze vormen van uitvoering behelsden evaluaties in deze periode veelvuldig een economische analyse van de kosten en baten. Als gevolg van het opzetten van multisectorale projecten gericht op doelgroepen, het toenemende belang van institutionele ondersteuning binnen de ontwikkelingssamenwerking, en door de introductie van een meer procesmatige benadering van de uitvoering van de hulp, veranderde ook het karakter van de evaluatie. Het bepalen van de effecten en de doorwerking van dergelijke interventies vereist complexe onderzoeksmethoden en een multidisciplinaire samenstelling van evaluatieteams (zie o.a. Binnendijk, 1989). In de jaren tachtig komen er steeds meer nieuwe vormen van ontwikkelingshulp, waaronder programmahulp en macro-economische ondersteuning. De beoordeling van deze hulpvormen vereist eveneens een specifieke evaluatiebenadering.

Niet alleen de inhoud van de ontwikkelingssamenwerking is aan verandering onderhevig, dit geldt ook voor de methodiek van uitvoering. Steeds meer worden lokale instituties, waaronder niet-gouvernementele instanties en doelgroeporganisaties, actief bij de uitvoering ingeschakeld. Evaluaties dienen rekening te houden met deze diversiteit aan uitvoeringsmodaliteiten.

De relevante ontwikkelingen in het denken over evaluatie en monitoring laten zich als volgt samenvatten.

Organisatorische aspecten:

- Er is weinig samenwerking tussen donoren onderling en tussen donoren en de ontvangende landen op het gebied van evaluatie en monitoring. Dit heeft nadelige gevolgen. In de eerste plaats is iedere donor een eigen weg opgegaan bij het ontwikkelen van monitoring en evaluatie. Dit betekende onder meer dat elke donor voor zich ervaring moest opdoen en er een grote verscheidenheid aan instrumenten en procedures ontstond. Ten tweede worden monitoring en evaluatie instrumenten voor en van donoren, waarbij de uitvoering plaatsvindt in isolement van de in ontwikkelingslanden aanwezige administratieve systemen en procedures.
- Met betrekking tot de rationale van evaluatie is er sprake van een tweeledig doel. De toenemende kritiek op ontwikkelingssamenwerking heeft ertoe geleid dat evaluatie een legitimerings- en controlefunctie krijgt toebedeeld. Daarnaast

wordt echter de rol van evaluatie in een leerproces binnen de betreffende organisatie benadrukt. Deze leerfunctie van evaluatie zou, in principe, gericht moeten zijn op de verschillende niveaus binnen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het formuleren en uitvoeren van OS-beleid.

- Monitoring en evaluatie worden in onvoldoende mate als management-instrumenten beschouwd, waardoor de inpassing van monitoring en evaluatie in besluitvormingsprocessen onvolledig is.

Inhoudelijke aspecten:

- Het voorziene gebruik van evaluatieresultaten moet bepalend zijn voor alle aspecten van de evaluatie. De keuzen die gemaakt moeten worden tijdens de voorbereiding en uitvoering van een evaluatie dienen gericht te zijn op dit voorziene gebruik van resultaten. Dit betreft keuzen met betrekking tot de bepaling van het evaluatie-objekt, de methodologie van gegevensverzameling en -verwerking, en de rapportage en de communicatie van de resultaten van de evaluatie.
- De rollen van respectievelijk de evaluator en de opdrachtgever dienen duidelijk te zijn. De opdrachtgever is een belangrijke (vaak de belangrijkste) gebruiker van de resultaten en dient daarom een evaluatie inhoudelijk vorm te geven. De evaluator dient over een brede methodologische kennis te beschikken om de evaluatie op een verantwoorde wijze te kunnen uitvoeren.
- Acceptatie van bevindingen, conclusies en aanbevelingen van evaluatiestudies wordt bevorderd door transparantie van methodologie en door het duidelijk aangeven van tijdens de evaluatie gemaakte keuzen. Daarnaast kan worden opgemerkt dat de functie die de diverse actoren aan evaluatie toekennen en het belang dat zij bij de uitkomsten van de evaluatie hebben, het gebruik van de resultaten van evaluatie beïnvloeden.
- Uit de praktijk van evaluatie komt naar voren dat de criteria waarop de analyse gebaseerd wordt, voorafgaand aan de evaluatie moeten zijn vastgelegd. Meestal worden deze criteria afgeleid uit de doelstellingen die voor het project zijn geformuleerd. Toepassing van planningstechnieken die helderheid van de formulering van doelstellingen bevorderen (zoals het hanteren van een 'logical framework') wordt steeds meer van belang geacht voor evaluatie. Projectdoelstellingen blijken soms conflicterend, en in geval van de vaak complexe projecten in het kader van ontwikkelingssamenwerking kunnen doelstellingen of hun onderlinge prioriteit per belanghebbende verschillen. In een dergelijk geval ontbeert de evaluator een eenduidig aanknopingspunt. Bij het afwegen van de belangen van de bij de te evalueren interventie betrokken partijen moet de evaluator keuzen maken. Hierbij wordt de evaluator in zekere zin een van de belanghebbenden, waardoor de objectiviteit in het gedrang kan komen.

2.2. Monitoring en evaluatie bij andere donoren: organisatie en ervaringen

Doordat donoren relatief onafhankelijk en zonder veel onderlinge afstemming de monitoring- en evaluatiefunctie hebben ingericht, zijn er verschillen in de organisatie en toepassing van deze instrumenten. Deze verschillen worden mede bepaald door de organisatiestructuur van de donor, de wijze waarop projectuitvoering en projectbeheer zijn ingericht en de beschikbare eigen professionaliteit en capaciteit ten aanzien van projectbeheer. In het kader van deze studie is geen vergelijkend onderzoek verricht naar de organisatiestructuren van de diverse donoren met betrekking tot evaluatie en monitoring. Ook is de kwaliteit van monitoring en evaluatie bij de diverse donoren geen direct object van onderzoek geweest.

Op basis van secundair bronnenmateriaal en gesprekken met donorvertegenwoordigers in de drie landen waar veldonderzoek werd verricht, kunnen evenwel enige opmerkingen worden gemaakt over de wijze waarop een aantal donoren vorm heeft gegeven aan monitoring en evaluatie. Deels wordt hierbij ook teruggegrepen op de bevindingen van het IOV-onderzoek 'Uitbesteed, goed besteed?' (DGIS, 1988). Daarnaast wordt gebruik gemaakt van bevindingen van recente studies gericht op het analyseren van de evaluatiepraktijk van een aantal donoren.

2.2.1. De organisatie van monitoring en evaluatie

Monitoring

De meeste donoren kennen een gedecentraliseerde organisatiestructuur, waarbij sprake is van een hoofdzetel en veldkantoren. Hoewel de mate van decentralisatie en delegatie van taken verschilt, is de monitoring van de hulpactiviteiten meestal decentraal georganiseerd. In de praktijk hanteren de meeste donoren een tamelijk flexibele taakverdeling tussen de staf werkzaam op het hoofdkantoor en de medewerkers op de veldkantoren of ambassades. De veelheid van monitoring-configuraties wordt geïllustreerd aan de hand van onderstaande voorbeelden.

In de eerste plaats zijn er donoren die het zwaartepunt van de monitoring leggen in de landen waar de uitvoering van de hulpactiviteiten is gelokaliseerd. Dit geldt onder meer voor USAID en de EG. Met name USAID kent een sterk gedecentraliseerde structuur. De veldkantoren zijn belast met de monitoring en beschikken vaak over omvangrijke veldstaven bestaande uit specialisten en generalisten. Ten aanzien van de uitvoering van de projectbegeleiding zijn de veldkantoren relatief autonoom. Andere donoren, zoals het Canadese CIDA, kennen een 'gemengde'

monitoringstructuur. Hierbij is sprake van een per project opgezet begeleidings-team bestaande uit functionarissen van het hoofdkantoor en van het veldkantoor of de ambassade. Ook komt het voor dat externe deskundigheid bij de monitoring betrokken wordt. CIDA maakt bij haar monitoringactiviteiten veel gebruik van lokaal opererende projectstuurgroepen. De Britse ODA heeft het monitoringsysteem regionaal georganiseerd. Het hoofdkantoor is belast met de formulering van beleid en beslist over committeringen. De regionale ODA-kantoren (Barbados, Kenia, Malawi, Fiji en Thailand) verzorgen de technische begeleiding en monitoring van de projectuitvoering in de hen betreffende regio. De OS-afdelingen op de Britse ambassades in de hulpontvangende landen vervullen vooral een logistiek-administratieve taak bij de uitvoering van de hulp.

De monitoringstructuren zijn geenszins statisch en kunnen per land verschillen. Zo bleek de autonomie van het USAID-veldkantoor in Burkina Faso mede als gevolg van de geringe omvang van de staf beperkter te zijn dan die van de vertegenwoordigingen van USAID in Egypte en Pakistan. Over het algemeen is een tendens tot decentralisatie waarneembaar.

De meeste donoren blijken voor de projectmonitoring eigen staf in te zetten. Afhankelijk van de beschikbaarheid daarvan (in kwantitatieve en kwalitatieve termen) worden externe deskundigen (consultants, medewerkers van onderzoeksinstanties etc.) bij de projectmonitoring betrokken. Ofschoon deze deskundigheid deels binnen het betreffende ontwikkelingsland wordt aangetrokken (bijvoorbeeld USAID), zijn de externe deskundigen in de regel afkomstig uit het hulpgevend land.

Evaluatie

Het operationele en het beleidsniveau hebben een verschillende behoefte aan terugkoppeling van ervaringen uit de praktijk van de hulpuitvoering. Hierdoor kennen donoren meerdere vormen van evaluatie. Een gebruikelijke tweedeling betreft operationeel gerichte evaluaties en evaluatie-onderzoek ter verkrijging van inzichten noodzakelijk voor de bijstelling en ontwikkeling van beleid in ruime zin. Evaluaties van lopende projecten en programma's worden verricht met het oog op de bijstelling van de uitvoering en het ondersteunen van besluitvormingsprocessen ten aanzien van het continueren en dupliceren van deze activiteiten. Programma-, thema- en sectorevaluaties zijn vooral gericht op het verkrijgen van projectoverstijgende inzichten. Deze evaluaties hebben bij uitstek een algemene beleidsvoedende functie. Idealiter zijn deze vormen van evaluatie complementair.

Mede als gevolg van dit onderscheid in reikwijdte en doelstelling van de evaluaties kent de evaluatiefunctie bij de meeste donororganisaties een duale structuur. Evaluaties gericht op lopende activiteiten zijn vaak geïntegreerd met de reguliere taken van de operationele eenheden. Projectoverstijgende evaluaties worden in de regel ondernomen door de centrale evaluatie-eenheden. Donoren verschillen wat betreft de relatie tussen de centrale evaluatie-eenheid en de operationele eenheden die verantwoordelijk zijn voor de decentraal ondernomen evaluaties. Enkele voorbeelden maken deze verschillen duidelijk.

Bij de Wereldbank vervult het Operations Evaluation Department (OED) ondersteunende, coördinerende en controlerende taken. Daarnaast voert de OED ook zelf evaluaties uit. De operationele eenheden (regionaal en sectoraal) zijn verantwoordelijk voor de evaluatie van lopende projecten en programma's. De door de Wereldbank gehanteerde termen zijn 'self-evaluation' en 'built-in monitoring and evaluation'. De OED houdt toezicht op deze activiteiten en biedt ondersteuning. Op het moment van afronding van een activiteit wordt een 'project completion report' (PCR) opgesteld. De PCR's worden door de OED verzameld en geanalyseerd op volledigheid en kwaliteit. Vervolgens vormen zij de basis voor een eindevaluatie dan wel een ex-post evaluatie. De verantwoordelijkheid voor het (laten) uitvoeren van dergelijke evaluaties ligt bij de OED. De OED is tevens verantwoordelijk voor het ondernemen van sectorale en thematische evaluaties.

Projectevaluaties ondernomen door CIDA worden als regel begeleid door een per evaluatie in het leven geroepen stuurgroep, het Project Evaluation Steering Committee. Hierin hebben zitting een vertegenwoordiger van de centrale evaluatie-eenheid, de operationele eenheid verantwoordelijk voor het betreffende project, de sectorale/technische eenheid en desgewenst vertegenwoordigers van het ontvangende land. De stuurgroep heeft tot taak toe te zien op de voorbereiding, uitvoering en voltooiing van de evaluatie inclusief de terugkoppeling van de evaluatiebevindingen. De uitvoering van de evaluaties wordt in de regel uitbesteed aan externe deskundigen, waarbij CIDA steeds vaker deskundigheid uit het ontvangende land inschakelt.

Bij de Britse ODA is sprake van een centraal georganiseerde evaluatiefunctie. Het Evaluation Department draagt verantwoordelijkheid voor zowel projectevaluaties als evaluatie-onderzoeken gericht op programma's, thema's en sectoren. De operationele eenheden worden op reguliere basis verzocht aan te geven welke activiteiten voor evaluatie in aanmerking komen. Ook stelt het Evaluation Department zelf prioriteiten voor evaluatie vast. Informatie uit PCR's speelt daarbij

een voorname rol. Voor de daadwerkelijke uitvoering van de evaluaties worden externe deskundigen ingezet.

USAID hanteert verschillende vormen van evaluatie. Een belangrijk onderscheid is dat tussen evaluaties gericht op individuele activiteiten (project-evaluaties) en bredere studies (sectorstudies, thematische evaluaties en multi-project evaluaties). Verschillende vormen van projectevaluaties worden onderscheiden. Ten eerste wordt projectinformatie routinematig verzameld. Deze activiteit wordt bestempeld als 'ongoing monitoring and evaluation'. De verantwoordelijkheid voor deze 'monitoring' activiteit ligt in de eerste plaats bij de veldkantoren. Vervolgens zijn er 'interim-evaluaties' gericht op lopende activiteiten. Dergelijke evaluaties hebben in principe een aanzienlijke reikwijdte. Zij vormen een combinatie van probleemoplossing, controle van de projectvoortgang, beoordeling van effecten en bepaling van de relevantie van de projectdoelstellingen en de aan de uitvoering ten grondslag liggende assumpties. Een derde vorm van evaluaties betreft de eindevaluatie. De in PCR's weergegeven bevindingen over de projectuitvoering kunnen aanleiding geven tot het uitvoeren van een dergelijke vorm van evaluatie. Tot slot worden in bepaalde gevallen ex-post evaluaties ondernomen. Deze zijn met name gericht op het nagaan van de effecten en impact van projecten geruime tijd nadat deze zijn beëindigd. De uitvoering van de verschillende vormen van evaluatie wordt uitbesteed, onder meer aan deskundigen uit het hulpontvangende land.

Parallel aan de gedecentraliseerde managementstructuur hanteert USAID een sterk gedecentraliseerd evaluatiesysteem. De verantwoordelijkheid voor het ondernemen van projectevaluaties wordt gedeeld door het veldkantoor en het regionale bureau in Washington. Afhankelijk van de omvang heeft het veldkantoor de beschikking over een eigen evaluatie-eenheid of een medewerker speciaal belast met evaluatie. Wanneer het veldkantoor niet over evaluatiecapaciteit beschikt, ligt het initiatief tot het ondernemen van evaluaties bij het regionale bureau. Een centrale eenheid (Center for Development Information and Evaluation) is verantwoordelijk voor het entameren van project-overstijgende evaluaties. Daarnaast biedt deze eenheid ondersteuning aan de regionale bureaus en de veldkantoren. Het Amerikaanse Congress laat in bepaalde gevallen evaluaties of specifieke studies uitvoeren gericht op de effectiviteit van de door USAID ontplooidde activiteiten.

Een adequate terugkoppeling (feedback) van evaluatiebevindingen is van belang voor beleidsontwikkeling en het management van de hulpinspanningen. Uit door de OESO en de EG uitgevoerde inventarisaties blijkt dat donoren gebruik maken van een veelheid van terugkoppelingsmechanismen (OESO, 1990; Cracknell, 1991). De organisatorische vormgeving van de terugkoppeling is afhankelijk van hoe de

evaluatiefunctie gestalte heeft gekregen. De terugkoppeling van evaluatiebevindingen met betrekking tot individuele projecten richt zich in de regel primair op besluitvormingsprocessen op het operationele niveau. Evaluaties die een breder terrein (sector- en programma-evaluaties) bestrijken, worden veeleer benut ten behoeve van het beleidsniveau. Combinaties van beide mechanismen komen ook voor. Dit is onder meer het geval bij CIDA, de EG en USAID. Soms is er sprake van een 'vrijblijvende' terugkoppeling: bij de formulering van nieuwe activiteiten wordt het wenselijk geacht evaluatierapporten van soortgelijke activiteiten te consulteren. Een aantal donoren kent evenwel een formele koppeling van evaluatie aan de besluitvorming ten aanzien van nieuwe activiteiten. Dit is onder meer het geval bij de Britse ODA, waar bij de beoordeling van projectvoorstellen expliciet dient te worden aangegeven op welke wijze gebruik is gemaakt van leerpunten uit evaluaties van soortgelijke projecten.

Donoren maken gebruik van een diversiteit aan terugkoppelingsinstrumenten. Genoemd kunnen worden het verspreiden van evaluatierapporten, het opstellen en verspreiden van syntheserapporten, het gebruik maken van korte samenvattingen van de evaluaties met een weergave van doel en opzet van de evaluatie, en de belangrijkste leerpunten die het onderzoek heeft opgeleverd. In geval van thema-, sector- en programma-evaluaties met een hoge mate van beleidsrelevantie organiseert men vaak seminars om terugkoppeling te bevorderen. Een aantal donoren (o.a. CIDA, USAID, UNDP) beschikt over geautomatiseerde data- en informatiseringssystemen waarin projectgegevens en informatie uit evaluatie en monitoring zijn gekoppeld.

2.2.2. Ervaringen met evaluatie

In een beschrijving van de evaluatie-ervaringen van USAID en de Wereldbank constateert Binnendijk (1989) dat in de jaren zeventig de opzet en de uitvoering van evaluaties gekenmerkt werden door een aantal problemen. In de eerste plaats waren er conceptuele en methodologische problemen, zoals gebrekkige definitie van het doel van evaluatie en van de projectdoelstellingen, en de moeilijkheid van het vinden van een juiste balans in het verzamelen en analyseren van gegevens. Ook vermeldt de auteur organisatorische en managementproblemen, voornamelijk veroorzaakt door het feit dat evaluatie door beleidsmakers en beleidsuitvoerders niet of onvoldoende als managementinstrument wordt onderkend. Als consequentie hiervan werd de evaluatiefunctie in isolement van het management vervuld. Tot slot wordt gewezen op de geringe samenwerking tussen donoren onderling en tussen donoren en de hulpontvangende landen. De gevolgen waren tweemaal. Ten

eerste ging iedere donor zijn eigen weg op het gebied van evaluatie, met als gevolg dat iedere donor eigen ervaringen opdeed en er een grote verscheidenheid aan systemen ontstond. Ten tweede bleef evaluatie van meet af aan een donorcentrische activiteit. Het gevolg was dat de ontvangende landen en de projectuitvoerende instanties evaluatie beschouwden als een controlemechanisme. In het voorgaande is reeds vermeld dat de verscheidenheid aan evaluatiebenaderingen van donoren ertoe leidde dat de ontvangende landen geconfronteerd werden met een moeilijk hanteerbare situatie.

In de jaren tachtig is lering getrokken uit deze problematiek. De evaluatiepraktijk werd gedeeltelijk aangepast, onder meer door een meer genuanceerde toepassing van evaluatieprincipes en -technieken, pogingen tot coördinatie en aanpassing van evaluatie aan de in ontwikkelingslanden gehanteerde systemen op dit gebied.

Veel problemen blijven evenwel bestaan. Zo komt Bamberger (1989) in een beschrijving van de evaluatie van ontwikkelingsprojecten en -programma's in Azië tot de slotsom dat de belangstelling van donoren op dit gebied beperkt is tot voornamelijk uitvoeringsaspecten. Ondanks de door donoren formeel geuite interesse in duurzaamheid van de door hen gefinancierde activiteiten en de effecten en doorwerking daarvan op de doelgroep, worden volgens de auteur deze aspecten bij het uitvoeren van evaluaties sterk verwaarloosd.

Bij een aantal donoren heerst bezorgdheid omtrent de effectiviteit van evaluatie. Dit heeft geresulteerd in studies waarin de rol van evaluatie in de praktijk en het gebruik van evaluatieresultaten nader bezien wordt. Hieronder worden de bevindingen van enkele van deze studies besproken.

Recentelijk heeft CIDA een studie gedaan naar de kwaliteit van de evaluaties van projecten in het bilaterale samenwerkingsprogramma (CIDA, 1991). Deze studie werd voor de derde maal sinds 1980 ondernomen en betrof een steekproefsgewijs dossieronderzoek naar de kwaliteit van evaluatierapporten. De hoofdbevindingen van de studie kunnen als volgt worden samengevat:

- Er is weinig consistentie in presentatie en inhoud van de evaluatiestudies.
- De bij CIDA gehanteerde planningssystematiek ('logical framework') speelt een ondergeschikte rol bij de opzet van evaluaties.
- De evaluatiestudies zijn weinig consistent in reikwijdte en diepgang. Inputs, outputs, directe projectdoelstellingen, hogere doelstellingen en veronderstellingen worden niet systematisch behandeld en geanalyseerd.
- De meeste evaluaties worden uitgevoerd door deskundigen met ervaring in de voor het bestudeerde project relevante sector. Slechts in enkele gevallen zijn

de evaluatoren deskundig op het gebied van evaluatie. Circa een derde van de bestudeerde evaluaties bleek gezamenlijk met de counterpart te zijn uitgevoerd.

- Bij dertig procent van de evaluatierapporten ontbreekt een beschrijving van de toegepaste evaluatiemethodologie.
- De meest frequent toegepaste methode van gegevensverzameling is het interview. Interviews worden met name met sleutelpersonen gevoerd. Geconstateerd wordt dat de evaluaties een impressionistisch karakter dragen.

De slotsom van het CIDA onderzoek was dat er sprake is van enige verbetering van de kwaliteit van evaluaties in vergelijking met de uitkomsten van eerdere studies, maar nog steeds wordt slechts een kwart van de evaluatiestudies als goed gekwalificeerd. De overige evaluaties worden als matig of ronduit slecht bestempeld. Als gevolg hiervan wordt de gebruikswaarde van de projectevaluaties beperkt geacht.

FINNIDA heeft in 1991 een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit en rol van evaluatiestudies van bilaterale projecten. De oorspronkelijke opzet van de studie was het analyseren van de evaluatiemethodologie gebruikt in het beoordelen van deze projecten. Een nevendoeel was het bieden van een beeld van wat er via de Finse ontwikkelingsbijdrage gerealiseerd bleek te zijn, en welke lering uit het afgelopen decennium kon worden getrokken. Het onderzoek behelsde een representatieve steekproef van 60 evaluaties. Alleen de inhoud van de evaluatierapporten werd geanalyseerd; primaire data werden niet verzameld.

De bevindingen van het FINNIDA onderzoek kunnen als volgt worden samengevat:

- De evaluaties betreffen meestal 'mid-term reviews' van projecten, en hebben betrekking op project-uitvoeringsperioden van drie jaar. Zij worden vrijwel uitsluitend ondernomen in het kader van de besluitvorming over projectverlenging.
- Een deel van de evaluaties reikt niet verder dan de analyse van de significantie van de project-output in relatie tot de korte-termijn doelstellingen. Wanneer de effectiviteit van een project wordt bestudeerd, betreft het in de regel een bepaling van de bijdrage van individuele projectcomponenten in relatie tot de gestelde doelen.
- De evaluaties schenken vooral aandacht aan de wijze waarop de technische doeleinden worden bereikt; het bereiken van de sociaal-economische doeleinden krijgt minder aandacht. Als reden wordt aangevoerd dat de projecten vaak tamelijk beperkte technisch georiënteerde doelstellingen kennen. Het bepalen van technische verworvenheden van een project is eenvoudiger dan het vaststellen van sociaal-economische effecten.
- Instrumenten gebruikt voor het meten van effectiviteit zijn veelal beperkt tot het hanteren van algemene observatie- en interviewmethoden. In een minderheid van de gevallen was sprake van specifieke onderzoeksmethodieken. De evaluaties pogden in de meerderheid van de gevallen slechts de korte-termijneffecten

van de projecten te bepalen. Wanneer de impact van het project wordt behandeld (meestal de voorziene impact), gebeurt dit in zeer algemene termen. Als verklaring hiervoor wordt genoemd dat de evaluaties tijdens de projectuitvoering plaatsvinden, waardoor het niet (goed) mogelijk is de lange-termijneffecten zichtbaar te maken. Economische criteria ter beoordeling van de effectiviteit van projecten worden in de evaluaties niet systematisch aangelegd. De verhouding van kosten en baten van de onderzochte projecten wordt in de regel in zeer algemene termen behandeld.

- Duurzaamheid vormt geen integraal aandachtspunt in de evaluaties. Factoren die bijdragen aan het succes van projecten worden slechts sporadisch geïdentificeerd.
- De evaluatieteams bestaan voor 75% uit vertegenwoordigers van de donor. De indruk bestaat dat de teams een tamelijk eenzijdige (technische) samenstelling hadden.

Het FINNIDA-onderzoek vermeldt een aantal factoren die belemmerend zijn voor het uitvoeren van een adequate evaluatie. In de eerste plaats is er een gebrek aan projectgegevens. Het blijkt met name zeer moeilijk om data te verkrijgen waarmee sociaal-economische veranderingen ten gevolge van de projecten kunnen worden vastgesteld. Baseline data ontbreken vaak en kunnen niet retrospectief worden verzameld. Daarnaast wordt geconstateerd dat de voor evaluatie beschikbare tijd en fondsen beperkt zijn. Tot slot wordt gewag gemaakt van beperkte expertise voor het uitvoeren van evaluaties en het ontbreken van gestandaardiseerde evaluatierichtlijnen.

De studie doet enige algemene aanbevelingen ten aanzien van het verbeteren van projectevaluaties. Zo wordt het noodzakelijk geacht de projecten beter te formuleren. De data en meetpunten die in toekomstige evaluaties dienen te worden gebruikt, moeten reeds in de projectformuleringsfase worden onderkend, verzameld en vastgelegd. Kwaliteit en toepasbaarheid van evaluaties kunnen worden vergroot door het hanteren van uniforme richtlijnen voor evaluatie. Ook wordt het van belang geacht de evaluaties te laten uitvoeren door multidisciplinaire teams.

In het kader van de taak de door USAID decentraal uitgevoerde projectevaluaties te ondersteunen en te begeleiden heeft het Center for Development Information and Evaluation op grond van ruim 250 evaluatierapporten uit de periode 1989-1990 een onderzoek gedaan naar een aantal kenmerken van dit type evaluatie (USAID, 1992). De resultaten van het onderzoek zullen worden gebruikt voor de aanpassing van de evaluatieprocedures. De volgende aspecten werden onderzocht: doel van de evaluatie, tijdstip en reikwijdte van de evaluatie, samenstelling van de evaluatieteams, gehanteerde methoden, aandachtspunten als duurzaamheid, analyse van gender-specifieke effecten en effecten op het milieu. Tevens werd



nagegaan in hoeverre de uitgevoerde evaluaties voldoen aan de procedureel-inhoudelijke vereisten.

Het merendeel van de evaluaties (83%) had betrekking op individuele projecten. Hierbij was sprake van interim-evaluaties, eindevaluaties en ex-post evaluaties. Ofschoon interim-evaluaties in de meerderheid (60%) waren, waardoor een sterke nadruk op projectimplementatie en -management te verwachten was, bleken deze evaluaties ook aandacht te schenken aan het analyseren van effecten en doorwerking van de projecten. Ook richtte een deel van deze evaluaties zich op het beschrijven van projectoverstijgende sectorale en multisectorale aspecten. Dergelijke aandachtspunten waren in het verleden vooral het domein van eindevaluaties en ex-post evaluaties. Deze bevinding leidt tot de suggestie dat de veldkantoren meer dan voorheen interim-evaluaties benutten als managementinstrument om zicht te krijgen op de uitvoering van het betreffende landenprogramma en de daarin onderscheiden sectorale accenten.

Vrijwel alle evaluaties waren gericht op het bieden van een momentopname van het onderzochte project. Hoewel meerdere dataverzamelingstechnieken werden aangetroffen, blijkt de meerderheid van de evaluatiestudies vooral gebaseerd te zijn op de 'expert opinies' van de onderzoekers. Gestructureerde dataverzamelmingsmethoden werden weinig toegepast. In een beperkt aantal gevallen was er aandacht voor de effecten van de onderzochte interventies op milieu en op vrouwen.

Participatie van evaluatoren uit de ontwikkelingslanden beperkte zich tot zo'n dertig procent van de evaluaties. Het merendeel van de evaluaties werd uitgevoerd door externe deskundigen; in ruim een kwart van de evaluaties vond deelname van USAID-functionarissen plaats. De evaluatierapportage voldeed vaak niet volledig aan de uitgevaardigde voorschriften.

Recentelijk is ook aandacht geschonken aan de wijze waarop donoren informatie verkregen uit evaluatie terugkoppelen naar management en beleid. De DAC Expert Group on Aid Evaluation heeft de bij donoren gehanteerde terugkoppelingssystemen en -instrumenten geïnventariseerd (OESO, 1990). Uit het onderzoek bleek dat er onder de donoren een groeiende aandacht is voor terugkoppeling van evaluatiebevindingen. Geconstateerd werd het dat er een grote diversiteit aan systemen en instrumenten is.

In opdracht van de EG is een onderzoek gedaan naar de wijze waarop de Europese donoren monitoring en evaluatie uitvoeren en in hun besluitvorming werken (Cracknell, 1991). Het bleek dat er in recente jaren verbeteringen hebben plaatsgevonden in de toepassing van het instrument evaluatie en het gebruik van evaluatiebevindingen. Niettemin wordt benadrukt dat de evaluatie-instrumenten en terugkoppelingssystemen verschillen qua karakter en intensiteit van toepassing.

Met betrekking tot de situatie binnen het DGIS wordt gesteld dat de terugkoppeling van evaluatiebevindingen naar het hoogste beleidsniveau vrij sterk is via de doorwerking van IOV-studies. Projectevaluaties worden voornamelijk gebruikt als bijstellingsinstrument. Hun projectoverstijgende beleidsrelevantie is gering. De communicatie van evaluatieresultaten buiten de kring van direct betrokkenen (ambassade, landenbureau) is zeer beperkt, mede door het ontbreken van korte samenvattingen van de rapporten. Andere observaties van dit onderzoek betreffen de gebrekkige uitwisseling van evaluatieresultaten tussen sectoren en landen, het ontbreken van scholing op het gebied van methodologie van evaluatie, een weinig gestructureerde projectplanning wegens het ontbreken van technieken als 'logical framework' en het ontbreken van projectbeëindigingsdocumenten.

2.3. Monitoring- en evaluatieprincipes ontwikkeld door het DAC

In het document 'DAC Principles for effective aid' benadrukt het DAC het belang van monitoring en evaluatie: 'Technical co-operation requires systematic monitoring and evaluation to give managers and policy-makers full information for decision-making, effective implementation and public accountability' (OESO, 1992,

p. 64). Donoren blijken vele definities van monitoring en evaluatie te hanteren, en ook de toepassing van deze instrumenten kent vele vormen. De DAC Expert Group on Aid Evaluation heeft daarom een poging gedaan om de begrippen monitoring en evaluatie nader te definiëren. Daartoe is een inventarisatie gemaakt van de inhoud die door de verschillende donororganisaties wordt gegeven aan deze begrippen. Op basis hiervan heeft het DAC in samenspraak met de aangesloten donororganisaties begripsomschrijvingen voor monitoring en evaluatie uitgewerkt (OESO, 1986, 1988 en 1992). In het onderstaande worden deze omschrijvingen weergegeven en worden aan evaluatie ten grondslag liggende uitgangspunten kort samengevat.

Monitoring wordt gedefinieerd als 'a management function which uses a methodical collection of data to determine whether the material and financial resources are sufficient, whether the people in charge have the necessary technical and personal qualifications, whether activities conform to work plans, and whether the work plan has been achieved and has produced the original objectives' (OESO, 1988, p. 36). Bij de discussie omtrent de definitie van monitoring heeft Nederland specifiek laten aantekenen dat monitoring niet verward moet worden met het begrip 'controle'. Monitoring dient te worden beschouwd als een voortdurende verzameling en analyse van informatie gericht op het bepalen van de voortgang in een project. Monitoring heeft tot doel een eventuele bijstelling van de projectuitvoering te ondersteunen. De Wereldbank prefereert de term supervisie, terwijl Frankrijk onderscheid maakt tussen project-interne monitoring en project-externe monitoring.

Het belang dat het DAC aan monitoring toekent komt deels voort uit lacunes die men constateert in uitgevoerde evaluaties. Een probleem waarmee veel evaluaties te kampen hebben is het gebrek aan informatie op projectniveau. Monitoring van de projectuitvoering zou een aanzienlijke hoeveelheid gegevens kunnen verschaffen over het verloop van het interventieproces. Hierdoor zou een duidelijker zicht kunnen ontstaan op zowel gewenste als ongewenste effecten van een project. De toeleverende rol van monitoring aan evaluaties wordt sterk benadrukt.

Evaluatie wordt omschreven als 'an assessment, as systematic and objective as possible, of an ongoing or completed project or programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, developmental efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors' (OESO, 1992, p. 132).

Het DAC schenkt uitvoerig aandacht aan de aan evaluatie ten grondslag liggende uitgangspunten, principes en doelstellingen. Twee hoofddoelstellingen worden onderscheiden. In de eerste plaats heeft evaluatie een functie ten aanzien van de verbetering van het ontwikkelingsbeleid in algemene zin en het beleid met betrekking tot specifieke interventies: 'to improve future aid policy, programmes and projects through feedback of lessons learned' (ibid, p. 132). Een tweede belangrijke functie van evaluatie betreft het aandragen van gegevens die kunnen dienen tot het verantwoorden van de hulpinspanning: 'to provide a basis for accountability, including the provision of information to the public' (ibid, p. 132). Het begrip 'accountability' dient te worden verstaan in termen van de resultaten en effecten van de hulpinspanning. Uitdrukkelijk wordt niet bedoeld 'accountability' in de zin van de rechtmatigheid van de aanwending van hulpfondsen. De beoordeling hiervan is het domein van accountants of auditors.

Onpartijdigheid en onafhankelijkheid zijn belangrijke principes bij het vormgeven van de evaluatiefunctie en dienen als leidraad voor alle stadia van het evaluatieproces. Ten aanzien van de inbedding van de evaluatie in de organisatiestructuur van donorinstanties is idealiter sprake van een scheiding tussen de evaluatiefunctie en de operationele eenheden, gericht op planning, uitvoering en beheer van ontwikkelingsactiviteiten. Een optimale onpartijdigheid en onafhankelijkheid dient te worden bewerkstelligd door het instellen van een centrale evaluatie-eenheid met directe verantwoordelijkheid voor de vormgeving en uitvoering van evaluaties en de bewaking van de gebruikswaarde daarvan. Indien decentraliseren van een bepaalde evaluatiefunctie naar het operationele niveau wenselijk wordt geacht, dient deze functie zodanig te zijn ingericht dat optimaal gebruik van evaluatieresultaten bij beleids- en managementbeslissingen gewaarborgd is. Monitoring van activiteiten in uitvoering is primair de verantwoordelijkheid van operationele eenheden.

De evaluatie van hulpactiviteiten vormt naar de mening van het DAC een integraal deel van het beleidsproces en de planning van de uitvoering van hulpactiviteiten. Donoren dienen bij het ontwikkelen van het evaluatie-instrumentarium en de planning van evaluaties rekening te houden met de informatiebehoefte van verschillende niveaus in de organisatie. De terugkoppeling van evaluatiebevindingen naar de diverse niveaus wordt essentieel geacht. Wenselijk is een terugkoppeling van evaluatieresultaten in geaggregeerde vorm naar het centrale management- en beleidsniveau.

Het formuleren van duidelijke doelstellingen op beleids-, programma- en projectniveau vormt een noodzakelijke voorwaarde voor objectief evalueren. Bij het

opzetten en uitvoeren van evaluatiestudies dienen doel, reikwijdte en gebruikers van de resultaten te worden aangegeven. Van belang zijn het omschrijven van de evaluatiemethoden en het formuleren van de criteria waarmee een hulpactiviteit wordt beoordeeld. Essentieel is het inruimen van voldoende tijd en financiële middelen voor evaluatie.

Het DAC wijst op de noodzaak evaluaties van hulpactiviteiten gezamenlijk of in coördinatie met de ontwikkelingslanden te plannen en uit te voeren. Niet alleen wordt hierdoor een overbelasting van het administratieve apparaat in de ontwikkelingslanden zoveel mogelijk voorkomen, ook leidt dit tot een noodzakelijk geachte opbouw van evaluatiecapaciteit in deze landen.

2.4. Monitoring en evaluatie in de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking: beleid en procedures

Voordat aandacht wordt gegeven aan de door het DGIS gehanteerde beleidsuitgangspunten en procedures met betrekking tot evaluatie en monitoring, wordt het institutioneel-organisatorische kader van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking geschetst. Centraal daarbij staan de rationalisering van de uitvoering, de verdeling van taken en verantwoordelijkheid binnen het uitvoeringsproces en personele aspecten van de organisatie van de ontwikkelingssamenwerking.

2.4.1. Het institutionele kader van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking

Bilaterale ontwikkelingssamenwerking betreft samenwerking tussen nationale overheden. Van de zijde van Nederland is het DGIS, en in het verlengde daarvan de Nederlandse ambassade in het ontwikkelingsland, de coördinerende partij. In het hulpontvangende land is dit het met donorcoördinatie belaste ministerie, meestal het ministerie van planning of van financiën. Met deze centrale counterpart vinden op jaarbasis beleidsoverleg en 'mid-term review' overleg plaats. Hierbij worden onder meer afspraken gemaakt over nicuwe projecten en programma's en wordt overleg gepleegd over in uitvoering zijnde activiteiten. De centrale counterpart alloceert de door Nederland aangeboden hulp aan de instanties die feitelijk belast zijn met de uitvoering van de projecten en programma's. Dit kunnen vakministeries, regionale of plaatselijke overheden, of particuliere organisaties zijn.

Binnen het DGIS is de bilaterale hulp geconcentreerd in vier directies. Dit betreft de drie regionale directies Afrika, Azië en Latijns Amerika, onderverdeeld in

landenbureaus, en een directie voor de sectorprogramma's en technische advisering (vanaf 1991 Directie Sectorbeleid, Speerpuntprogramma's en Technische Advisering; DST). De regionale directies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het landen- en regiobeleid. De werkelijke uitvoering valt onder de verantwoordelijkheid van de landenbureaus en de ambassade-afdelingen belast met ontwikkelingssamenwerking. De landenbureaus worden bij hun werkzaamheden inhoudelijk ondersteund op onder meer technisch, sociaal-economisch en financieel gebied. Deze ondersteuning is intern, zoals door het Bureau Technische Advisering (DST/TA), of wordt door externe adviesinstanties geboden.

De organisatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking heeft het afgelopen decennium meerdere veranderingen doorgemaakt. Een aantal daarvan zijn van belang voor de begripsvorming van de inrichting en het functioneren van monitoring en evaluatie. Achtereenvolgens zullen in het kort worden belicht:

- de procedurele inbedding van de beleidsuitvoering in de zogenaamde project-cyclus;
- de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van de beleidsuitvoering;
- de personele invulling van ontwikkelingssamenwerking: integratiebeleid, sector-deskundigheid en externe advisering.

Procedurele inbedding van de beleidsuitvoering

Begin jaren tachtig is een begin gemaakt met de harmonisatie van procedures met betrekking tot de beleidsuitvoering in ruime zin. Dit resulteerde in een project-cyclus met zes opeenvolgende fasen: identificatie, formulering, beoordeling, com-mittering, uitvoering en beëindiging.

De *identificatie* heeft tot doel na te gaan in hoeverre aangedragen projectideeën aansluiten bij ontwikkelingsdoelstellingen in algemene zin, de specifieke doelstel-lingen van het betreffende ontwikkelingsland en het Nederlandse ontwikkelings-beleid. Tevens worden globaal de technische, institutionele en financiële uitvoer-baarheid bepaald. De resultaten van de identificatie worden vevat in een door de Nederlandse ambassade op te stellen identificatiememorandum. Bij de identif-icatie spelen de op de ambassades aangestelde sectorspecialisten een centrale rol. Een positief oordeel ten aanzien van de verwachte financieel-economische, technische en institutionele haalbaarheid leidt tot een nadere uitwerking van het projectidee door het betreffende ontwikkelingsland.

Deze uitwerking vindt plaats in de *formuleringsfase*. In deze fase wordt het pro-jectidee op zodanig wijze nader geformuleerd dat een eindbeoordeling op alle

relevante technische, institutionele, economische en financiële aspecten mogelijk is. De verantwoordelijkheid voor de formulering berust bij de autoriteiten of een andere instantie in het betreffende ontwikkelingsland. De uitvoering van de formulering geschiedt zelfstandig of met ondersteuning door externe deskundigen. De Nederlandse ambassade is in adviserende zin veelal nauw betrokken bij de formulering. De resultaten van de formulering worden vastgelegd in een projectvoorstel.

Op basis van het projectvoorstel wordt in de *beoordelingsfase* een oordeel gevormd. De beoordeling vindt plaats op grond van de beleidsmatigheid, de doelgerichtheid, de doeltreffendheid, de doelmatigheid, de duurzaamheid en de beheersmatigheid van het voorgestelde project. Bijzondere aandachts- en toetsingspunten zijn daarbij de technische, institutionele, economische en financiële haikbaarheid. Daarnaast worden de randvoorwaarden waaronder het project dient te worden uitgevoerd bekeken. De beoordeling geschiedt door de behandelende eenheid van het DGIS (landenbureau) met inschakeling van interne adviseurs waaronder sectordeskundigen van DST/TA. Zonodig kunnen externe adviseurs worden ingeschakeld. De resultaten van de beoordeling worden vastgelegd in het zogenaamde beoordelingsmemorandum.

Na vaststelling van het beoordelingsmemorandum wordt het betreffende ontwikkelingsland of de betrokken organisatie geïnformeerd over de Nederlandse bereidheid tot financiering van het ingediende projectvoorstel. Na het bereiken van overeenstemming volgt een wederzijdse verplichting tussen Nederland en het ontwikkelingsland, het *committeringsbesluit*. Hierin wordt vastgelegd voor welke doeleinden en onder welke voorwaarden de financiering wordt verstrekt.

Daarna vangt de *uitvoeringsfase* aan. De belangrijkste rol van de donor tijdens deze fase is het begeleiden van de activiteiten en, waar nodig, het bijsturen daarvan. Daartoe dient een voortdurende supervisie plaats te vinden van de projectuitvoering aan de hand van het uitvoeringsdocument. Zoals vermeld, is deze supervisie de verantwoordelijkheid van de secties ontwikkelingssamenwerking van de ambassades in de ontvangende landen. Als deel van deze supervisie vindt door de ambassade een regelmatige monitoring plaats van de projecten in uitvoering. Zonodig kunnen hierbij externen worden ingeschakeld.

Aan het einde van de uitvoeringsfase vindt de *evaluatie* van het project plaats. De verantwoordelijkheid voor de vormgeving en uitvoering van de evaluatiestudies is toegewezen aan de landenbureaus. In deze laatste fase van de projectcyclus staat de vraag centraal in hoeverre de oorspronkelijke doelstellingen van de activiteit zijn

gerealiseerd en of daarbij doeltreffend en doelmatig te werk is gegaan. Het over de activiteit gevormde oordeel moet relevante informatie leveren voor de opzet van soortgelijke projecten elders. Indien de activiteit niet in een of andere vorm wordt voortgezet, wordt een zogenoemd slotdocument opgesteld. Op grond van dit document kan worden besloten te zijner tijd een ex-post evaluatie te ondernemen.

Voor iedere fase in de projectcyclus is een procedurele instructie uitgewerkt. In het kader van het Beheersingsproject Ontwikkelingssamenwerking worden vanaf 1990 de instructies aangepast. Om de begeleiding en sturing van de projecten te ondersteunen zijn twee instrumenten ontwikkeld, monitoring en evaluatie. De functies en toepassing van deze instrumenten zijn neergelegd in twee procedurele richtlijnen, namelijk de Instructie Rapportage en de Instructie Evaluatie. Beide stammen uit 1982 en zijn tot op heden van kracht. Aanpassing van de instructies wordt momenteel overwogen.

Verantwoordelijkheden ten aanzien van de beleidsuitvoering

In de jaren tachtig werd een begin gemaakt met het formuleren en uitvoeren van een beleid van delegatie van bevoegdheden van het departement naar de ambassades. Dit heeft geresulteerd in de volgende taakverdeling. De landendebureaus zijn belast met de uitwerking van het algemene ontwikkelingsbeleid ten aanzien van landen en regio's (landen- en regiobeleidsplannen). De Nederlandse ambassades in de hulpontvangende landen hebben een adviserende rol bij de formulering van de beleidsplannen. Het landen- en regiobeleid wordt vorm gegeven door middel van concrete activiteiten, in casu programma's en projecten. De begeleiding en supervisie van projecten en programma's tijdens de uitvoering is aan de ambassades gedelegeerd. In de nota 'Een wereld van verschil' is sprake van een voortzetting van het decentralisatie-beleid (DGIS, 1990). De landendebureaus zullen meer dan voorheen een beleidsvoorbereidende en coördinerende taak dienen te vervullen, terwijl de ambassades meer verantwoordelijkheid krijgen voor de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. De decentralisatie van werkzaamheden naar de ambassades heeft geleid tot verzwaring en uitbreiding van hun takenpakket. Dit is gepaard gegaan met een uitbreiding van de ambasadestaf met sectorspecialisten.

De functionele verantwoordelijkheden van behandelend bureau en ambassade met betrekking tot werkzaamheden in de diverse fasen van de projectcyclus zijn aangegeven in de Basisinstructie Beleidsuitvoering en de Procedure Projectcyclus. In deze instructies, die respectievelijk begin 1990 en 1991 van kracht werden, zijn bestaande regelingen ten aanzien van delegatie en decentralisatie en procedures

met betrekking tot de projectcyclus in aangepaste vorm samengevoegd. In de praktijk wordt uitgegaan van per land optredende verschillen naar aanleiding van de aard van de ontwikkelingsproblematiek en de organisatie van de projectvoorbereiding en uitvoering. Ook de praktische mogelijkheden van de ambassade zijn bepalend voor de wijze waarop afspraken tot stand komen tussen het departement en de ambassade. De regionale eenheid van het DGIS en de OS-afdeling van de ambassade bespreken jaarlijks de noodzakelijke operationele activiteiten en maken afspraken met betrekking tot wederzijdse informatieverschaffing en verslaggeving.

In de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking worden meerdere *uitvoeringsmodaliteiten* onderscheiden. Hoewel er in de praktijk diverse tussenvormen van projectuitvoering voorkomen, kunnen vijf basismodaliteiten worden onderscheiden.

De *eerste modaliteit* betreft het uitvoeren van activiteiten onder juridische verantwoordelijkheid van het betreffende ontwikkelingsland. De Nederlandse betrokkenheid beperkt zich tot de voorbereiding van de activiteit en de afsluiting van de committeringsovereenkomst. De Nederlandse ambassade in het betreffende ontwikkelingsland ziet erop toe dat de uitvoering conform de gemaakte afspraken plaatsvindt.

De *tweede uitvoeringsmodaliteit* kan worden toegepast bij de implementatie van complexe projecten of in situaties waar adequate aandacht voor bepaalde Nederlandse beleidsuitgangspunten niet bij voorbaat gewaarborgd is. In dat geval verleent Nederland het ontwikkelingsland actieve ondersteuning bij de uitvoering van de betreffende activiteit. Deze ondersteuning, in de regel door middel van de inzet van door het DGIS gecontracteerde adviseurs, kan zowel de verwerving van goederen en diensten als de uitvoering van de activiteit betreffen. Evenals bij de eerste uitvoeringsmodaliteit vervult de Nederlandse ambassade een toezichhoudende rol.

Bij de *derde uitvoeringsmodaliteit* is sprake van implementatie van activiteiten onder de juridische verantwoordelijkheid van de organisatie waaraan de uitvoering en het beheer daarover integraal zijn op- of overgedragen. Dit betreft in de regel activiteiten die worden uitgevoerd door de Wereldbank, de gespecialiseerde organisaties en fondsen van de Verenigde Naties, de Nederlandse medefinancieringsorganisaties, etc. De Nederlandse ambassade in het land van uitvoering ziet erop toe dat de uitvoering van de betreffende activiteit conform de afspraken geschiedt.

De *vierde modaliteit* betreft activiteiten die worden uitgevoerd onder de juridische verantwoordelijkheid van Nederland. Beleidsverantwoordelijkheid, beheersverantwoordelijkheid en een deel van de uitvoeringsverantwoordelijkheid liggen bij

het DGIS. De laatstgenoemde verantwoordelijkheid beperkt zich in de regel tot verwerving van goederen en diensten. De daadwerkelijke uitvoering wordt in belangrijke mate uitbesteed aan derden (consultants of andersoortige instanties). De Nederlandse ambassade ziet erop toe dat de uitvoering van de activiteit plaatsvindt conform het met de gecontracteerde instantie overeengekomen uitvoeringsplan. Het toezicht van de ambassade geschiedt op basis van de door de gecontracteerde instantie opgestelde jaarplannen en -begrotingen en voortgangsrapportage. Bij complexe projecten kan worden besloten externe adviseurs bij de supervisie te betrekken.

Bij de *vijfde uitvoeringsmodaliteit* ressorteren zowel de beleids-, de uitvoerings- als de beheersverantwoordelijkheid bij het DGIS. Het DGIS is niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering, maar neemt deze ook zelf ter hand (eigen beheer). Het DGIS (landenbureaus en ondersteunende dienstonderdelen) verzorgt de werving van het projectteam en de verwerving van eventueel projectmaterieel. De uitvoering van de activiteit vindt plaats door een team van gecontracteerde (bilaterale) deskundigen en assistent-deskundigen. De inrichting van de uitvoering wordt door de teamleider neergelegd in een uitvoeringsdocument dat goedkeuring van het landenbureau behoeft. De Nederlandse ambassade ziet erop toe dat de uitvoering conform dit uitvoeringsdocument geschiedt. Waar nodig zal de ambassade overgaan tot *actieve* begeleiding, ondersteuning en bijsturing van de projectuitvoering. Deze vindt plaats op basis van door de teamleider op te stellen jaarplannen, begrotingen, voortgangsrapportage en regelmatig overleg tussen ambassade en projectteam.

Per uitvoeringsmodaliteit verschillen de verantwoordelijkheden van Nederland en het ontvangende land. Deze verschillen komen tot uiting in een meer of minder actieve bemoeienis met de projectuitvoering. Voor het bilaterale landen- en regio-programma kan worden geconstateerd dat de landenbureaus altijd de beleidsverantwoordelijkheid dragen, terwijl de ambassades ten aanzien van alle modaliteiten een begeleidende en toezichthoudende rol uitoefenen. Deze begeleiding en supervisie geschieden op basis van informatie over de projectuitvoering. De wijze van verzorgen van deze informatie varieert per uitvoeringsmodaliteit. Op haar beurt verstrekt de ambassade informatie over de uitvoering aan het behandelende bureau van het DGIS. Er is overleg tussen ambassade en behandelend bureau bij aangelegenheden waar de noodzakelijk geachte bijstellingen in het project de bevoegdheid van de ambassade overstijgen. De mate waarin het landenbureau en de ambassade in de praktijk zijn betrokken bij de uitvoering van een activiteit is ook afhankelijk van met het betreffende ontwikkelingsland of de betrokken organisatie gemaakte afspraken.

Bij de uitvoering van de hulpactiviteiten is een belangrijk onderscheid of de daadwerkelijke uitvoering is uitbesteed aan derden (modaliteiten 1 t/m 4), dan wel of er sprake is van uitvoering in eigen beheer. Uitbesteding en eigen beheer hebben vanaf het begin van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking naast elkaar bestaan. Sedert de nota 'Herijking bilateraal beleid' (DGIS, 1984) is uitbesteding formeel regel en wordt uitvoering in eigen beheer uitzondering. Het IOV-onderzoek 'Uitbesteed, goed besteed?' (DGIS, 1988) gaat uitvoerig in op de voor- en nadelen van beide uitvoeringsmodaliteiten. Deze zijn niet van direct belang voor het onderhavige onderzoek en zullen daarom hier niet worden herhaald.

Interessant voor dit onderzoek is wel dat de rol van de ambassade ten aanzien van de beide vormen van uitvoering anders zal zijn. Hierbij kan worden gewezen op het feit dat de ambassade zich in de regel meer actief zal opstellen bij de begeleiding en ondersteuning van projecten die in eigen beheer worden uitgevoerd. In geval van uitbesteding is er sprake van een contract dat de taken en verantwoordelijkheden van de projectuitvoerende instantie gedetailleerd omschrijft. De rol van de ambassade is het toezien op de naleving daarvan. Verwacht wordt dat bij uitbesteding de 'afstand' van de ambassade tot de projecten groter is.

Personele aspecten van ontwikkelingssamenwerking: integratie, sectordeskundigheid en advisering

In de jaren tachtig deden zich twee ontwikkelingen op het gebied van personeelsbeleid voor die van belang zijn voor de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking. In de eerste plaats heeft zich in 1987 een integratieproces voltrokken, waarbij sprake is van een fusie tussen het personeel van de buitenlandse dienst en dat van het departement. Als regel worden nieuwe medewerkers 'aan de voet' gerecrueteerd. De selectie vindt plaats op multi-inzetbaarheid bij alle ministeriële werkzaamheden: diplomatieke, politieke, consulaire, culturele, handelsbevorderende en ontwikkelingsbevorderende taken. Na het volgen van een opleiding zijn de nieuwe medewerkers inzetbaar op alle functies, zowel op het departement als op de ambassades. Een groot deel van de medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is sedert 1987 'rouleerbaar' over de verschillende onderdelen van het ministerie en de posten in het buitenland. Hierbij is sprake van een overplaatsingscyclus van drie tot vier jaar. Het doel van de integratie is onder meer het creëren van een meervoudige deskundigheid bij de medewerkers. Ten tweede wordt een 'kruisbestuiving' geacht plaats te vinden doordat de medewerkers beurtelings betrokken zijn bij verschillende facetten van het werk op het departement en de ambassades.

Vóór de integratie bestond de mogelijkheid het DGIS-personeel 'lateraal' te werven, dat wil zeggen dat vacatures vervuld konden worden door externe kandidaten met een zekere senioriteit. Deze laterale werving werd in 1982, vooruitlopend op de integratie, grotendeels beëindigd. Waar het DGIS voor de integratie hoofdzakelijk bestond uit medewerkers met een algemene ervaring en affiniteit met ontwikkelingssamenwerking, is in de loop van de tweede helft van de jaren tachtig in toenemende mate sprake van een instroom van 'generalisten' met geen of geringe kennis en ervaring op dit gebied.

Omdat er binnen ontwikkelingssamenwerking behoefte is aan specialistische kennis, die doorgaans niet kan worden verkregen via het systeem van 'werving aan de voet', vindt er ook een laterale instroom van ontwikkelingsspecialisten plaats. Twee categorieën specialisten, de sectordeskundigen en de sectorspecialisten, zijn in verband met het onderzoek van belang. In het voorgaande werd aangegeven dat de landenbureaus bij de beoordeling van projectvoorstellen ondersteund worden door DST/TA. Sedert 1991 wordt ook ondersteuning en advisering geboden door de Speerpuntbureaus van de Directie Sectorbeleid, Speerpuntprogramma's en Technische Advisering. Deze ondersteuning geschiedt uitsluitend op het terrein waarop de respectieve Speerpuntbureaus werkzaam zijn. Zowel bij DST/TA als bij de Speerpuntbureaus zijn sectordeskundigen werkzaam. De staf van DST/TA bestaat uitsluitend uit sectordeskundigen en als zodanig vormt het bureau een concentratie van specialistische kennis.

Aanvankelijk was de omvang van DST/TA relatief gering. Vanaf 1991 is, parallel aan de instelling van de Speerpuntbureaus, dit bureau in kwantitatieve en sectorale zin aanzienlijk uitgebreid. Sinds de instelling van het sectorspecialistenprogramma in 1986 wordt ook op de ambassades in ontwikkelingslanden lateraal geworven personeel met specialistische kennis en ervaring op het terrein van ontwikkelingssamenwerking aangesteld. Sedertdien heeft het aantal sectorspecialisten zich gaandeweg uitgebreid.

In de diverse instructies met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingssamenwerking wordt aangegeven dat de operationele eenheden van het DGIS en de ambassade zonodig kunnen overgaan tot het inschakelen van externe adviseurs bij de verschillende fasen van de projectcyclus. Projectbegeleiding geschiedt in beginsel door de ambassades en op 'afstand' door de landenbureaus. Voor vaktechnische begeleiding en beleidsmatige advisering over de projecten wordt echter veelvuldig gebruik gemaakt van externe adviseurs. Dit kan ad hoc advisering en advisering op meer permanente basis zijn. De inschakeling van externe adviseurs kan in consultatie met DST/TA plaatsvinden.

In het IOV-onderzoek 'Uitbesteed, goed besteed?' wordt geconstateerd dat de adviesstructuur van het DGIS veel varianten kent, doordat elk landembureau een eigen structuur heeft ingericht (IOV, 1988, p. 67 e.v.). Genoemd worden individuele projectadviseurs, adviseurs georganiseerd in 'projectadviesgroepen' en 'sectoradviesgroepen', en 'vertrouwensconsultants'. Een gemeenschappelijk element in alle adviesstructuren betreft het niet strikt gescheiden zijn van beleidsadvisering in algemene zin ten behoeve van het DGIS, technische ondersteuning ten behoeve van het project, en monitoring en evaluatie van de projectuitvoering.

Aan het einde van de jaren tachtig heeft binnen het DGIS een discussie over de stroomlijning en formalisering van de begeleidingsstructuren plaatsgevonden. Deze discussie resulteerde echter niet in een systematisering of vereenvoudiging van de begeleidingsstructuren. De landembureaus en de ambassades bleven op individuele wijze de externe advisering inrichten, naar gelang de mogelijkheden en vereisten in het betreffende ontwikkelingsland of de macro-regio. Momenteel worden, mede gezien het feit dat de interne adviseringscapaciteit versterkt is (DST/TA, Speerpuntbureaus en sectorspecialisten op de ambassade), nadere regels opgesteld ten aanzien van de inschakeling van externe advisering.

2.4.2. Monitoring en evaluatie in de projectcyclus

De wijze waarop monitoring en evaluatie van projecten en programma's gestalte dienen te krijgen zijn neergelegd in twee instructies: de Instructie Rapportage en de Instructie Evaluatie. De toepassing van het instrument evaluatie is in detail uitgewerkt en geoperationaliseerd, in tegenstelling tot de toepassing van monitoring. Volgens de Instructie Evaluatie richt monitoring zich op 'het routinematige waarden en toetsen van de uitvoering van de activiteit' (DGIS, 1982a, p. 3). De functie, doelstellingen en vereisten van monitoring worden in de Instructie Evaluatie of andere beleidsdocumenten niet nader gepreciseerd. Ook moet worden opgemerkt dat in de thans van kracht zijnde procedures met betrekking tot de projectcyclus geen aandacht wordt geschonken aan monitoring binnen de projecten zelf. Deze vorm van monitoring, die zich in eerste instantie richt op de informatievoorziening ten behoeve van het projectmanagement, wordt geheel overgelaten aan het projectteam. In de praktijk betreft monitoring het volgen van de voortgang van de projectactiviteiten in het licht van de doelstellingen die in het projectuitvoeringsdocument zijn genoemd. Het gaat daarbij om het tijdig opsporen en analyseren van factoren die de geplande voortgang van het project beïnvloeden.

In de volgende twee paragrafen worden in kort bestek de kernpunten uit de instructies evaluatie en rapportage belicht. Daarbij wordt aandacht geschonken aan de onderlinge relaties tussen rapportage en evaluatie. Ook worden deze instrumenten geplaatst in het kader van de functionele verantwoordelijkheden van de behandelende DGIS-eenheid en de ambassade.

2.4.3. Rapportage

De wijze van rapporteren door de organisatie verantwoordelijk voor de daadwerkelijke projectuitvoering is afhankelijk van de gekozen uitvoeringsmodaliteit. Ook kunnen per activiteit specifieke afspraken daaromtrent gemaakt worden. Ten aanzien van activiteiten uitgevoerd in het kader van de bilaterale hulp zijn algemene voorschriften voor inhoudelijke rapportage opgenomen in de Instructie Rapportage (DGIS, 1982b). Deze bevat richtlijnen voor twee vormen van rapportage: de voortgangsrapportage en de statusrapportage.

Voortgangsrapportage behelst de verslaggeving van de stand van zaken bij de uitvoering van de activiteit. Deze rapportage wordt verzorgd door de instantie verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. De voortgangsrapportage stelt de ambassade in staat om, indien nodig, stappen te ondernemen ter sturing van de uitvoering.

De statusrapportage betreft een door de ambassade opgestelde korte samenvatting van de voortgangsrapportage volgens een vast model. Deze rapportage wordt, vergezeld van een overzicht van eventueel genomen of te nemen beslissingen en een kopie van het voortgangsrapport, op geregelde tijden aan het behandelende bureau gezonden. Op basis van de statusrapportage toetst het behandelend bureau de voortgang aan de beleidsuitgangspunten. Tevens kan tijdig kennis worden genomen van mogelijke verschillen tussen de geplande en de daadwerkelijke uitvoering van de betreffende activiteit.

Aan beide vormen van rapportage zijn vijf functies toegekend (DGIS, 1982b, p. 2,3):

- (1) In de eerste plaats heeft rapportage een *managementfunctie*: 'het dwingt tot regelmatige, overzichtelijke review van de voortgang en tot bijstelling van de korte-termijnplanning. Het geeft aanzetten tot besluitvorming'.
- (2) Vervolgens bevordert rapporteren de *continuïteit en duidelijkheid* door 'het vastleggen van de voortgang en de daarbij opgedane ervaringen'. Deze functie is vooral van belang gezien de vaak wisselende bezetting van de bureaus die bij de uitvoering betrokken zijn.

- (3) Ook heeft rapportage een functie ten aanzien van *informatie en communicatie*: 'alle partijen die bij de activiteit betrokken zijn (ontvangende instantie, ambassade, uitvoerder, ministerie) worden volledig en overzichtelijk geïnformeerd omtrent de stand van zaken en de relevante aspecten m.b.t. de uitvoering'.
- (4) Een vierde functie van rapportage betreft de mogelijkheid tot *toetsing*: 'het vormt een goed middel om vast te stellen in hoeverre de voortgang overeenkomt met datgene dat in het uitvoeringsdocument verondersteld was. De rapportage gaat dan ook uit van het uitvoeringsdocument'.
- (5) Tot slot heeft rapportage een *evaluatiefunctie*: 'de rapportage heeft een functie voor evaluatie- c.q. inspectieteams. Zij kan bijdragen tot verbetering van inzichten in de geschiedenis van een project. Zij vergemakkelijkt de evaluatie. Dit is echter een bijkomende functie waar de rapportage niet primair voor bedoeld is'.

Procedurele en inhoudelijke aspecten van de Instructie Rapportage

Het moment van rapportage is gekoppeld aan vaste tijdstippen in het jaar, waarbij een richtlijn van eens per zes maanden wordt aangehouden. Frequentere rapportage is mogelijk indien dit in het projectuitvoeringsdocument is overeengekomen of anderszins noodzakelijk wordt geacht.

Voortgangsrapportage is projectspecifiek van karakter en kent qua inhoud een flexibele opzet. Het uitgangspunt is dat de rapportage de werkelijke uitvoering toetst aan de hand van het uitvoeringsdocument. Bij voorkeur worden de volgende algemene onderwerpen behandeld:

- wijzigingen in kader, achtergronden en feitelijke omstandigheden waarbinnen het betreffende project functioneert;
- de projectvoortgang in termen van realisatie van het werkplan, opgedane ervaringen en bereikte resultaten;
- aanpassingen van het bestaande werkplan en concrete werkzaamheden in de nabije toekomst;
- een overzicht van de werkelijk door Nederland en de counterpart (land of organisatie) ingezette middelen in relatie tot de geplande inzet van middelen.

Daarnaast kan gerapporteerd worden over een breed scala van onderwerpen, zoals wijzigingen in verantwoordelijkheden inzake de projectuitvoering, problemen bij de uitvoering als gevolg van organisatorische kwesties en wijze van opzet van de activiteit, relaties tussen het project(team) en de 'buitenwereld' (andere donoren, vergelijkbare projecten), stand van zaken bij externe advisering c.q. ondersteuning door vakinstanties, en backstopping.

De statusrapportage per activiteit maakt deel uit van de rapportage van de ambassade met betrekking tot de voortgang van het gehele hulpprogramma. De timing van de rapportage loopt synchroon met de tijdstippen waarop met het ontvangende land het beleidsoverleg en de mid-term review worden gevoerd. De rapportage per activiteit is ingericht volgens een vast model. Naast algemene informatie over de betreffende activiteit worden drie onderwerpen behandeld: de stand van zaken van de uitvoering, eventueel opgetreden knelpunten bij de uitvoering en voorstellen tot aanpassing en de daarbij te ondernemen stappen. Afhankelijk van de uitvoeringsmodaliteit is de statusrapportage meer of minder uitgebreid. Bij activiteiten waar sprake is van uitvoerige voortgangsrapportage kan de rapportage door de ambassade zich beperken tot het benadrukken van hoofdpunten en het bieden van een eigen mening ten aanzien van de inhoud van de rapportage uit het veld. De statusrapportage wordt aan het behandelend bureau van het DGIS gezonden en eventueel aan het ontvangende land aangeboden.

2.4.4. *Evaluatie*

Zoals vermeld in hoofdstuk 1 kunnen binnen Ontwikkelingssamenwerking twee hoofdvormen van evaluatie van de beleidsuitvoering worden onderscheiden: evaluaties ondernomen door de IOV en decentraal georganiseerde evaluaties die worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de operationele eenheden van het DGIS.

De IOV-evaluaties betreffen beleidsondersteunende evaluaties met betrekking tot de hoofdaandachtvelden van het Nederlandse OS-beleid en specifieke thema's, sectoren en programma's daarbinnen. IOV-onderzoeken zijn gebaseerd op veld- en dossieronderzoek, analyse van beschikbaar evaluatiemateriaal en ervaringen van andere donoren. Het onderzoek strekt zich in de regel uit over meerdere landen en projecten. Voor de uitvoering van de veldstudies en dossieronderzoeken wordt externe deskundigheid ingeschakeld. Voor elk onderzoek wordt een zogenoemde referentiegroep ingesteld, waarin externe deskundigen en DGIS-medewerkers zitting hebben. Deze heeft tot taak de onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderzoek te waarborgen en de terugkoppeling van de bevindingen van het onderzoek te bevorderen. De IOV kent een grote mate van autonomie in de programmering en uitvoering van haar werkzaamheden. De rapporten van de IOV worden aangeboden aan de Vaste Commissies voor Ontwikkelingssamenwerking van de beide Kamers der Staten-Generaal en zijn openbaar. De rapporten krijgen een brede verspreiding naar ontwikkelingsorganisaties in en buiten Nederland.

Zoals gezegd worden de decentraal georganiseerde evaluaties uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de operationele eenheden van het DGIS. Deze vorm van evaluatie beperkt zich tot specifieke ontwikkelingsactiviteiten, meestal projecten, en is een belangrijk instrument voor het beheer van deze activiteiten. De evaluatie betreft veelal een tussentijdse beoordeling en waardering van de ontwikkelingsactiviteit, bijvoorbeeld na afronding van een bepaalde fase. De evaluaties worden uitgevoerd door niet bij de projectuitvoering betrokken deskundigen uit Nederland en uit de ontwikkelingslanden, hebben een sterk operationeel karakter en dienen met name ter ondersteuning van de besluitvorming inzake een mogelijke vervolgfase van de betreffende ontwikkelingsactiviteit. Daarnaast wordt de evaluatie geacht een bijdrage te leveren in de bijsturing van het gevoerde beleid (programma-, sector-, landen- en themabeleid). Een speciale vorm van evaluatie is de programma-evaluatie. Daartoe behoren onder meer de regelmatig in het kader van het medefinancieringsprogramma ondernomen evaluaties en incidentele evaluaties van bijvoorbeeld het Programma Uitzending Managers. Evaluaties van het medefinancieringsprogramma worden uitgevoerd onder gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties.

De decentraal ondernomen evaluatie is vooral gericht op de informatiebehoefte bij de operationele eenheden inzake het beheer van de in uitvoering zijnde activiteiten. In die zin kan evaluatie in belangrijke mate bijdragen tot een adequate sturing van het uitvoeringsproces. Daarnaast kunnen de evaluatieresultaten direct worden benut bij de besluitvorming over nieuw te entameren activiteiten dan wel voortzetting van lopende activiteiten. Verder bieden deze vorm en organisatie van evaluatie de mogelijkheid tot het terugkoppelen van de evaluatieresultaten naar de projectverantwoordelijke instanties, zowel in Nederland als in de ontwikkelingslanden. Het aantal projecten en programma's dat jaarlijks wordt onderworpen aan een dergelijke evaluatie ligt in de orde van 150.

De richtlijnen met betrekking tot de toepassing van de decentraal georganiseerde evaluaties zijn vastgelegd in de Instructie Evaluatie (DGIS, 1982a). Deze instructie, gebaseerd op de beleidsnotitie 'De rol van evaluatie in de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking' (DTH-BL, 1980), bevat voorschriften en handleidingen met betrekking tot het opzetten en uitvoeren van evaluaties van individuele projecten in de bilaterale hulp.

Het in de Instructie Evaluatie gehanteerde uitgangspunt van evaluatie is niet zozeer controle of verificatie. Evaluatie wordt in eerste instantie beschouwd als een leerproces op basis van de resultaten van een ontwikkelingsactiviteit. Van deze

resultaten kan zowel in het kader van het project zelf als in bredere zin gebruik worden gemaakt.

Zoals eerder vermeld, werd de verantwoordelijkheid voor de evaluatie van ontwikkelingsprojecten bij de lijnfunctionarissen gelegd. De gedachte hierbij was, dat actieve betrokkenheid van de medewerkers van de behandelende bureaus bij alle aspecten van de OS-activiteiten zou leiden tot een optimaal gebruik van de evaluatieresultaten in het kader van beleidsuitvoering en -vorming op operationeel niveau.

In de Instructie Evaluatie wordt de volgende begripsomschrijving van evaluatie gehanteerd: 'Evaluatie is een onderdeel van het managementproces, waarbij op basis van een zo objectief mogelijke beoordeling en analyse van een activiteit wordt nagegaan in welke mate de oorspronkelijke beoordeling bijstelling behoeft' (DGIS, 1982a, p 1). De reikwijdte van evaluatie wordt als volgt omschreven: 'De evaluatie houdt zich niet alleen bezig met een toetsing van de uitvoering, doch ook met een toetsing van het projectontwerp zelf en het geven van een oordeel over de activiteit' (DGIS, 1982a, p. 3).

De ex-ante beoordeling van de betreffende activiteit (het beoordelingsmemorandum) vormt de basis voor de evaluatie. Evaluatie heeft, naast het analyseren en beoordelen van doelmatigheid en effect van de activiteit, tot doel de betekenis te bepalen van de activiteit en de met de activiteit gepaard gaande voorziene en onvoorziene neveneffecten.

Aan het instrument evaluatie worden drie functies toegekend: een management-functie, een beleidsondersteunende functie en een communicatiefunctie.

De management-functie wordt in de instructie als volgt getypeerd: 'de evaluatie dwingt de partners tot een geordende analytische benadering en stimuleert betrokkenen tot maatregelen waaraan zij anders niet of nog niet zouden toekomen. Het draagt bij tot adequate sturing van het uitvoeringsproces' (DGIS, 1982a, p. 2). De beleidsondersteunende functie wordt omschreven als: 'de evaluatie verschaft informatie welke van belang is voor het beleid betreffende het programma waar de activiteit deel van uitmaakt. De evaluatie verschaft tevens informatie welke van belang kan zijn voor de allocatie, het beheer en de uitvoering van andere projecten met een zelfde opzet' (ibid, p. 2). De communicatiefunctie betreft 'de verbetering van de adequate informatie van alle partners in de activiteit, alsmede het wederzijdse begrip omtrent uitgangspunten, doelstellingen en problemen en mogelijkheden tijdens de uitvoering' (ibid, p. 3).

De Instructie Evaluatie bevat een aantal procedurele voorschriften voor het plannen, organiseren en uitvoeren van evaluaties van individuele activiteiten in de bilaterale hulp. Een uitgangspunt bij de planning en voorbereiding van evaluaties is dat evaluaties zo veel mogelijk onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Nederland en het betreffende ontwikkelingsland moeten worden ondernomen. Daarnaast zijn in de Instructie Evaluatie een aantal inhoudelijke richtlijnen opgenomen.

Procedurele en inhoudelijke aspecten van de Instructie Evaluatie

De bij evaluaties te volgen procedures zijn in de Instructie Evaluatie in detail uitgewerkt. Aan de hand van successievelijk te doorlopen stadia wordt aandacht geschonken aan het tijdstip waarop evaluatie plaats dient te vinden, de planning en voorbereiding, het formuleren van de evaluatie-opdracht (terms of reference), de samenstelling van het evaluatieteam, de daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie en de follow-up activiteiten op grond van de resultaten.

Planning van evaluatie

Het tijdstip waarop een evaluatie zou moeten plaatsvinden, wordt in de regel aangegeven in het uitvoeringsdocument. Op deze regel kunnen uitzonderingen worden gemaakt. Niet-geplande evaluaties kunnen worden ondernomen indien de stand van zaken van de betreffende activiteit daartoe aanleiding geeft. Dit geldt ook als er sprake is van een evaluatie ten behoeve van een doel dat de activiteit overstijgt. Het initiatief voor de te ondernemen evaluatie kan door Nederland of door het ontwikkelingsland worden genomen. Aan Nederlandse zijde neemt de voor de activiteit verantwoordelijke eenheid binnen het DGIS het initiatief. Een tijdige planning en adequate voorbereiding worden als noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle evaluatie beschouwd. Ter bevordering van de planning van evaluaties dient jaarlijks een 'plan voor evaluaties' per land of regio door de betrokken DGIS-eenheid te worden opgesteld. Een dergelijk plan dient te worden besproken met de ambassade en het ontwikkelingsland.

Vorbereiding van evaluatie

Het proces van voorbereiding omvat een aantal stappen. Hiertoe behoort het tijdig informeren van het ontvangende land, het projectteam en de Nederlandse ambassade over de geplande evaluatie. Tevens worden van deze partijen suggesties en adviezen ten aanzien van de te ondernemen evaluatie ingewonnen. Nadat de concept evaluatie-opdracht (terms of reference) is opgesteld, wordt deze via de ambassade aan het ontvangende land voor commentaar aangeboden. Alvorens een evaluatie kan plaatsvinden, dient met het ontwikkelingsland overeenstemming

te zijn bereikt over de inhoud van de terms of reference. Vervolgens moeten teamleden van de kant van Nederland en van de zijde van het ontwikkelingsland gerecruteerd worden. Waar nodig kunnen gedurende de voorbereidingsfase voorstudies op grond van beschikbare dossierinformatie worden verricht. Het belang van dergelijke studies hangt af van de ordening van de beschikbare informatie over het project en het al dan niet voorhanden zijn van volledige informatie inzake het uitvoeringsplan en indicatoren voor de toetsing van het project. Gedurende de voorbereidingsfase stelt de evaluatiemissie een concreet werkplan op. Een dergelijk plan bevat een tijdschema voor bronnenonderzoek, onderzoek ter plekke en rapportage. Tevens wordt aangegeven welke bezoeken de missie denkt te gaan afleggen en welke interviews zullen plaatsvinden. Het tijdschema kan op grond van bevindingen in het veld worden aangepast.

Terms of reference

De opstelling van terms of reference vormt een essentieel onderdeel van de voorbereiding. Idealiter bevatten terms of reference vier elementen:

- de reden of aanleiding voor, en de rechtvaardiging van de evaluatie;
- het doel van de evaluatie;
- aspecten waaraan de evaluatie aandacht dient te schenken;
- onderwerpen waarover het evaluatieteam aanbevelingen moet formuleren.

Het behandelend bureau ontwerpt in principe de terms of reference. Indien niet anders mogelijk, kan dit worden overgelaten aan het evaluatieteam of een adviesinstantie. Het projectteam en de ambassade kunnen suggesties ten aanzien van de inhoud van de terms of reference doen. Na het bereiken van overeenstemming met het ontwikkelingsland stelt het behandelend bureau de definitieve terms of reference vast. Wijzigingen zijn hierna uitsluitend met toestemming van het behandelend bureau mogelijk. De terms of reference dienen als basis voor het te selecteren evaluatieteam.

Samenstelling evaluatieteam

De samenstelling van het evaluatieteam dient zorgvuldig te geschieden. Naast het opnemen van Nederlandse deskundigen en beleidsmedewerkers in het team dient te worden gestreefd naar het betrekken van deskundigen uit het ontwikkelingsland bij de evaluatie. Bij de samenstelling van het team dient rekening te worden gehouden met de voor de te evalueren activiteit benodigde deskundigheid. In algemene zin worden een aantal selectiecriteria aangegeven. Belangrijke aspecten bij de selectie van Nederlandse deskundigen zijn theoretische en praktische deskundigheid ten aanzien van ontwikkelingsproblematiek, regionale of landenkennis en vaktechnische en sociaal-economische expertise. Bij de samenstelling

van het team dient te worden gestreefd naar een evenwichtige verhouding tussen 'interne' en 'externe' deskundigheid. Omdat evaluatie primair bedoeld is ter ondersteuning van het management, verdient participatie van de functionaris die binnen het departement verantwoordelijkheid draagt voor de te evalueren activiteit de voorkeur. Deze voorkeur is gebaseerd op het uitgangspunt dat, naarmate men dichter bij de activiteit staat, de kans op opvolging van aanbevelingen toeneemt. De betrokkenheid van de departementsmedewerker bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van de evaluatie in het veld kan gestalte krijgen in diens functioneren als 'resource person'.

Het is niet wenselijk personen of instanties die direct bij de uitvoering van de te evalueren activiteit betrokken zijn, actief deel te laten nemen aan de evaluatie. Overigens is de rol van deskundigen betrokken bij de projectuitvoering van belang, zowel bij de voorbereiding van de evaluatie als bij de daadwerkelijke uitvoering. De bij deskundigen aanwezige kennis kan, zij het vrijblijvend, worden benut bij het opstellen van de terms of reference en de samenstelling van het evaluatieteam. Ook kunnen projectdeskundigen optreden als resource person gedurende de evaluatie.

Voor de participatie van deskundigen uit het ontwikkelingsland gelden dezelfde principes als voor deelname van Nederlandse deskundigen. Een voorwaarde is dat de in het evaluatieteam op te nemen lokale deskundigen niet direct zijn betrokken bij de uitvoering van de te evalueren activiteit. In principe wordt gestreefd naar participatie van degene die binnen de counterpart-instantie verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de activiteit. Net als bij de Nederlandse deelname is het uitgangspunt een evenwichtige teamsamenstelling, waarbij naast de projectverantwoordelijke ambtenaar een onafhankelijke deskundige dient te participeren.

De Instructie Evaluatie bevat geen bepalingen ten aanzien van het algehele leiderschap over de evaluatiemissie. Er wordt slechts een suggestie gedaan over het leiderschap aan Nederlandse zijde: de voorkeur gaat uit naar een deelnemer met een meer algemene (sociaal-economische, regionale) deskundigheid, boven iemand die met name een technische achtergrond heeft.

Uitvoering van de evaluatie

De uitvoering van de evaluatie valt uiteen in twee onderdelen. Voor de planning van de evaluatie en het bestuderen van informatiebronnen wordt een korte periode in Nederland uitgetrokken. De periode in het veld bestaat uit het doen van het feitelijke onderzoek, discussies met diverse actoren in en rond het project, intern missie-overleg en het formuleren van bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Indien mogelijk zou ook het evaluatierapport gedurende de veldperiode moeten worden opgesteld.

Een belangrijk aspect van de evaluatie betreft de *verwerking van de aanbevelingen*. Het uitgangspunt is dat de evaluatiemissie de bevindingen doorspreekt met diverse partijen. Het gaat daarbij om het Nederlandse projectteam en directe counterparts, de in het ontvangende land verantwoordelijke instantie en de Nederlandse ambassade. De Nederlandse deelnemers aan de evaluatiemissie dienen het rapport, eventueel voorzien van een begeleidend schrijven met persoonlijke bevindingen, in bij de voor de activiteit verantwoordelijke eenheid van het DGIS. Op basis van deze rapportage vindt nader overleg plaats tussen de verantwoordelijke functionaris en de Nederlandse deelnemers aan de missie.

De verantwoordelijke eenheid bepaalt, al dan niet gebruik makend van advies van derden, een standpunt over de inhoud van het evaluatierapport. Dit standpunt wordt via de ambassade medegedeeld aan de verantwoordelijke instantie in het ontwikkelingsland. Het streven is de aanbevelingen die door zowel Nederland als het ontwikkelingsland worden onderschreven, uit te (laten) voeren.

Model evaluatieproces

Op grond van de diverse aanwijzingen wordt in de Instructie Evaluatie een ideaalmodel voor de planning, uitvoering en follow-up van evaluaties aangereikt. Dit model omvat voornamelijk richtlijnen die zorgdragen voor een tijdige planning, voorbereiding en uitvoering van de evaluatie. Op basis van het jaarplan voor evaluaties wordt door het behandelend bureau ongeveer 6 maanden voor de geplande aanvang van de evaluatiemissie een begin gemaakt met het bestuderen van dossiers, het uitvoeren van een eventuele dossierstudie, het schrijven van een 'position-paper' en het opstellen van een concept terms of reference. Tevens vindt overleg plaats met de ambassade over de te ondernemen evaluatie. Zodra er duidelijkheid is over de evaluatiewerkzaamheden, wordt een begin gemaakt met de samenstelling van het Nederlandse deel van het evaluatieteam. Tegelijkertijd wordt de counterpart-organisatie in het ontwikkelingsland verzocht leden voor de evaluatiemissie te selecteren. Uiterlijk een maand voor de aanvang van de evaluatiemissie dienen de terms of reference en de team-samenstelling te zijn voltooid. In de maand voor aanvang van de missie krijgen de evaluatoren tijd voor voorbereiding.

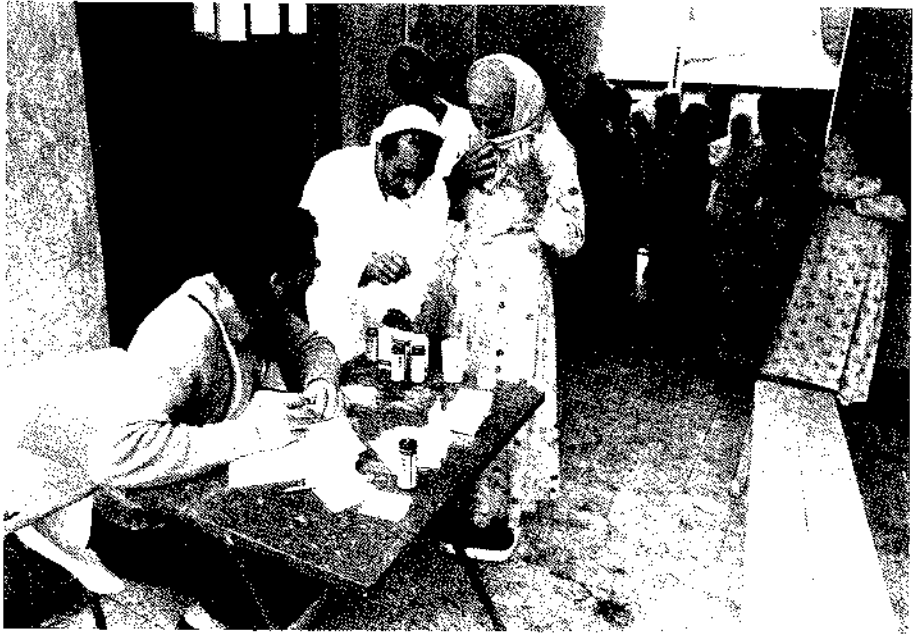
Naast bovengenoemde procedurele voorschriften, geeft de Instructie Evaluatie enige richtlijnen voor de vormgeving van evaluatierapporten. Deze richtlijnen fungeren als checklist bij het opstellen van terms of reference, position-paper en het werkprogramma van de evaluatiemissie.

Uitgangspunt van het rapportagevoorschrift is het stimuleren van een optimale stijl en leesbaarheid van het evaluatierapport. Evaluatierapporten zijn bestemd

voor degenen die het project uitvoeren, voor counterpart instanties en voor deskundigen die de details en argumentatie van de evaluatie wensen te kennen. Om een effectieve terugkoppeling van informatie te bewerkstelligen moeten de rapporten leesbaar zijn voor al deze doelgroepen. Volgens de voorschriften moeten de rapporten daarom een aantal verschillende niveaus van rapportage bevatten:

- een pagina met kerngegevens volgens een voorgeschreven model;
- indien gewenst, en in aanvulling op de kerngegevens, een korte samenvatting van maximaal 3 pagina's. Vorm en inhoud hiervan kunnen door de opstellers van het evaluatierapport worden bepaald;
- een hoofdrapport van maximaal 25 pagina's met een aantal voorgeschreven onderdelen en aandachtspunten;
- eventueel annexen met technische details.

Het hoofdrapport dient in de werktaal van het betreffende ontwikkelingsland te worden opgesteld. Er is een uniforme indeling, waarbij omwille van de leesbaarheid een facultatieve volgorde van onderdelen en aandachtspunten kan worden aangehouden. In de regel betreft het eerste gedeelte van het evaluatierapport een algemene en feitelijke beschrijving van het project. Deze beschrijving dient kort en bondig te zijn en tegelijkertijd voldoende informatie te verschaffen om de lezer in staat te stellen zich een goede indruk te vormen van de geëvalueerde activiteit. Aan de orde komen de aan het project ten grondslag liggende probleem-perceptie, de doelstellingen en het ontwerp van het project en informatie over wijze en verloop van de uitvoering. De volgende hoofdstukken hebben vooral een beoordelend karakter. In het tweede hoofdstuk wordt de relevantie van het project besproken. Hierbij wordt nadruk gelegd op de effecten van het project op de doelgroep of doelgroepen en de positie van vrouwen daarbinnen, de levensvatbaarheid of duurzaamheid van de activiteiten en eventueel optredende positieve en negatieve neveneffecten. In het bijzonder dient aandacht te worden geschonken aan de betekenis van het project voor het ontwikkelingsland, en aan de uitgangspunten van het Nederlandse OS-beleid. Andere hoofdstukken behandelen doeltreffendheid en doelmatigheid van de activiteit. Essentieel daarbij is de bepaling of door middel van het project het beoogde doel wordt bereikt en in hoeverre de uitvoering efficiënt heeft plaatsgevonden. Het slothoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen. Zo nodig kunnen alternatieve uitvoeringsmogelijkheden worden aangegeven.



Hoofdstuk 3. Kenmerken van evaluatierapporten

Dit hoofdstuk bespreekt de kenmerken van evaluatierapporten. In totaal zijn 180 rapporten, voltooid in de jaren 1987 tot en met 1990, bestudeerd. De analyse is uitgevoerd op twee niveaus.

In de eerste plaats is beoordeeld of de evaluatierapporten volledig zijn. De beoordeling vond plaats op grond van een groot aantal criteria, waarvan de voornaamste betrekking hebben op de aanwezigheid van informatie over de terms of reference, het team van deskundigen en de bij de evaluatie gebruikte onderzoeksmethodiek. Tevens werd een oordeel gevormd over de volledigheid waarmee de evaluatierapporten bepaalde aspecten van het geëvalueerde project behandelen. De resultaten van deze analyse worden gepresenteerd in paragraaf 3.1. Een gedetailleerde lijst met kenmerken aan de hand waarvan de evaluatierapporten zijn getoetst is weergegeven in bijlage 1C.

Uit de 180 evaluatierapporten werd een representatieve steekproef van 37 rapporten onderworpen aan een nadere inhoudelijke analyse met behulp van een aandachtspuntenlijst (bijlagen 1D en 1E). Deze lijst bevat criteria die zijn ontleend aan de Instructie Evaluatie, door de DAC wenselijk geachte uitgangspunten voor evaluatiestudies en in de literatuur algemeen geaccepteerde evaluatievereisten. Samen vormen deze criteria de contouren van een 'model-evaluatie'. De resultaten van deze analyse worden weergegeven in paragraaf 3.2.

3.1. Algemene kenmerken van evaluatierapporten

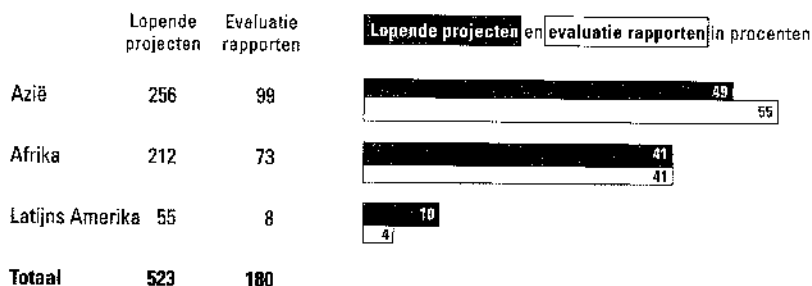
3.1.1. *Het rapportenbestand*

Bij de inventarisatie en de verzameling van de evaluatierapporten zijn diverse bij het DGIS gebruikte databestanden geconsulteerd. Geen van deze bestanden is

volledig, hetgeen de inventarisatie sterk bemoeilijkte. Het aantal verrichte project-evaluaties in de periode 1987-1990 in het Landen- en regioprogramma wordt geschat op ruim 200. Zoals aangegeven, zijn hiervan uiteindelijk 180 evaluatierapporten verzameld. Deze rapporten zijn representatief voor het totaal. De rapporten blijken evenredig over de jaren 1987-1990 te zijn gespreid.

Het merendeel van de evaluatierapporten heeft betrekking op projecten in Azië en Afrika. Slechts een beperkt aantal betreft projecten in Latijns Amerika. Indien de aantallen evaluatierapporten worden gerelateerd aan het geschatte aantal lopende projecten in de jaren 1987 tot en met 1990, blijkt evenwel dat de evaluatierapporten tamelijk evenredig over de regio's verdeeld zijn. Het geringe aantal evaluatierapporten met betrekking tot Latijns Amerika laat zich verklaren door het feit dat in deze regio een zeer beperkt aantal projecten wordt uitgevoerd via het bilaterale kanaal. Na een fase van afbouw is, met het initiëren van het Andes- en het Midden Amerika Programma, de bilaterale ontwikkelings samenwerking in Latijns Amerika recentelijk weer van groter belang geworden. De projectportefeuille omvatte in de periode 1987-1990 een groot aantal recent in uitvoering genomen projecten, waardoor de behoefte tot evalueren beperkt kan zijn geweest. Met enige voorzichtigheid kan worden geconcludeerd dat de drie regionale directies in gelijke mate evaluaties van bilaterale projecten ondernemen (zie figuur 1).

Figuur 1: **LOPENDE PROJECTEN EN EVALUATIERAPPORTEN PER REGIO 1987-1990**
(Absoluut en in procenten)



Bron: PDS en informatie landen- en regiobureaus

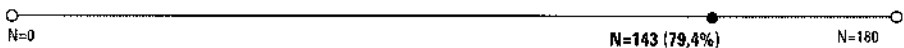
Van 143 van de 180 evaluatierapporten kon worden vastgesteld in welk stadium in de projectuitvoering de evaluatie had plaatsgevonden. Opmerkelijk is dat vrijwel alle evaluaties gedurende de looptijd van het project blijken te worden uitgevoerd. Het lijkt niet gebruikelijk om projecten direct nadat een project beëindigd is of nog later te evalueren. De overgrote meerderheid van de evaluaties wordt hetzij

in het midden van een projectfase hetzij aan het einde daarvan ondernomen (zie figuur 2).

Figuur 2: GEËVALUEERDE PROJECTEN NAAR HET TIJDSTIP VAN EVALUATIE IN DE PROJECTCYCLUS*
(Absoluut en in procenten)

| | | |
|-----------------------|------------|-----|
| Midden van een fase | 55 | 39% |
| Einde van een fase | 85 | 60% |
| Einde van een project | 2 | 1% |
| Ex-post | 1 | - |
| Totaal | 143 | |

*) Deze informatie is gebaseerd op 143 van de 180 evaluatierapporten:



Voordat de overige kenmerken van de evaluatierapporten gepresenteerd worden, zal in het kort aandacht besteed worden aan enkele karakteristieken van algemene aard met betrekking tot de geëvalueerde projecten.

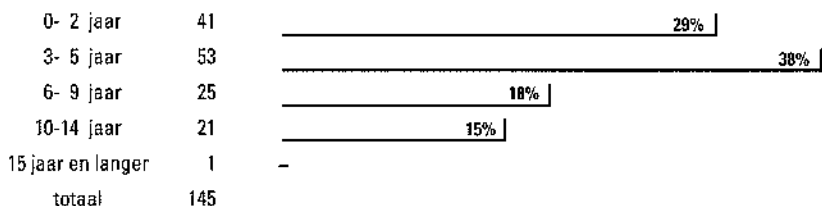
3.1.2. Kenmerken van de geëvalueerde projecten

De hierna gepresenteerde projectgegevens zijn gebaseerd op informatie uit het Project Data Systeem (PDS), het ten tijde van het onderzoek bij het DGIS in gebruik zijnde documentaire systeem. Ofschoon niet geheel volledig, wordt het PDS in het kader van het onderzoek als het meest bruikbare systeem beschouwd voor de noodzakelijk geachte achtergrondinformatie. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de looptijd van het project op het moment van evaluatie, de financiële omvang van de projecten, en de aard van de sector.

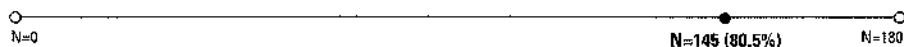
De looptijd van een project op het moment dat een evaluatie plaatsvindt, is van invloed op de reikwijdte en diepgang van de evaluatie. Evaluaties zouden moeten plaatsvinden op het moment dat effecten zichtbaar c.q. meetbaar zijn en dat de doorwerking van het project op de doelgroep(en) bepaald kan worden. Hoewel de aard van het project ook van invloed is op de snelheid waarmee effecten zichtbaar worden, kan gesteld worden dat evaluaties kort nadat met de projectuitvoering is begonnen weinig kunnen zeggen over de effecten en de impact van het project.

Voor de 180 evaluaties is nagegaan op welk moment deze vanaf de aanvang van de projectuitvoering zijn ondernomen (zie figuur 3). Hiertoe is gebruik gemaakt van

Figuur 3: GEEVALUEERDE PROJECTEN NAAR PERIODE TUSSEN AANVANG VAN DE PROJECTUITVOERING EN TIJDSTIP VAN EVALUATIE*
(Absoluut en in procenten)



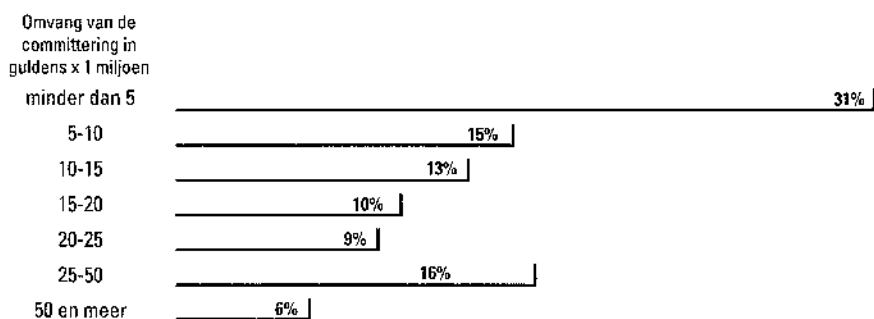
*) Deze informatie is gebaseerd op 145 van de 180 evaluatierapporten en PDS:



informatie uit het PDS, omdat evaluatierapporten vaak geen uitsluitsel geven over de aanvangsdatum van een project. Voor 141 van de 180 evaluatiestudies kon met behulp van het PDS de looptijd van het project tot aan het moment van evaluatie worden bepaald. Het blijkt dat 30% van de evaluaties werd ondernomen binnen twee jaar nadat het project een aanvang had genomen. Verwacht mag worden dat dergelijke evaluaties als regel weinig uitsluitsel kunnen geven over effecten, impact en duurzaamheid van de onderzochte interventies. Anderzijds wordt een vergelijkbaar percentage evaluaties geëntameerd op het moment dat het project zes jaar of langer in uitvoering is. Van dergelijke evaluaties mag verwacht worden dat in principe aandacht geschonken wordt aan effecten en hun doorwerking op de beoogde doelgroep(en). Eveneens zouden deze evaluaties de (potentiële) duurzaamheid van de ondernomen activiteiten kunnen analyseren.

Om een algemene indruk te verkrijgen van het financiële belang van de geëvalueerde projecten, zijn de projecten naar financiële omvang geklassificeerd (zie figuur 4). Aangezien projecten veelal uit meerdere fasen en deel-committeringen bestaan is de financiële omvang berekend door middel van het aggregeren van de in het PDS per projectfase aangegeven deel-committering. De in het PDS gepresenteerde financiële gegevens behoeven niet identiek te zijn aan informatie uit het bij het DGIS gehanteerde boekhoudkundige systeem. Om praktische redenen werd evenwel niet overgegaan tot een tijdrovende reconstructie van boekhoudkundig juiste committeringsbedragen per project. Tevens behelst dit overzicht uitsluitend de Nederlandse bijdrage uit het Landen- en regioprogramma, de toenmalige categorieën IIa en IIc van de OS-begroting. Bijdragen van de kant van het ontvangende land, van eventuele andere donoren en Nederlandse bijdragen uit andere categorieën van de begroting zijn buiten beschouwing gebleven. Het overzicht

Figuur 4: GEËVALUEERDE PROJECTEN NAAR FINANCIËLE OMVANG*
(In procenten)



*) Deze informatie is gebaseerd op 152 projecten:

Bron:PDS

geeft daarom niet meer dan een algemeen beeld van de financiële omvang van de projecten.

Voor 152 projecten bleek informatie over de committeringswaarde aanwezig in het PDS. Bij een relatief grote groep projecten is sprake van een belangrijke Nederlandse bijdrage. Voor ruim 50% van de projecten beliep deze meer dan 10 miljoen gulden. Al met al kan worden geconstateerd dat het merendeel van de evaluaties betrekking heeft op projecten met een aanzienlijk financieel belang.

Projecten worden in het PDS geklassificeerd naar sector, waarbij de door het DAC gehanteerde klassificatie wordt aangehouden. Het merendeel van de geëvalueerde projecten richt zich op verbeteringen in de gezondheidssituatie, huisvesting, rurale watervoorziening, onderwijs en training, community development, land settlement & development, vrouwen & ontwikkeling, regionale ontwikkeling, gezinsplanning, kleinschalige industrie etc. Kortom, projecten met een grote mate van doelgroep-oriëntatie. De primaire sector is in mindere mate vertegenwoordigd. De geëvalueerde projecten die tot deze sector behoren zijn doorgaans van technisch-infrastructurele en onderzoekstechnische aard.

3.1.3. Volledigheid, inzichtelijkheid en leesbaarheid van evaluatierapporten

Een evaluatierapport dient als zelfstandig document te kunnen fungeren. Dit betekent dat evaluatierapporten moeten voldoen aan eisen ten aanzien van volledigheid, inzichtelijkheid en leesbaarheid. Bij het doornemen van een evaluatierapport

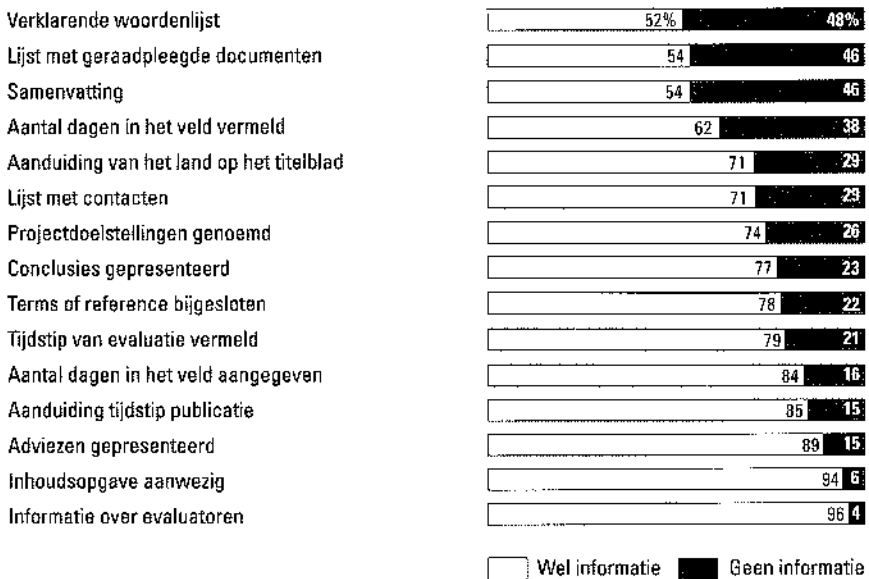
dient de lezer zich een voorstelling te kunnen maken van (1) de aan de evaluatie ten grondslag liggende redenen, (2) welke personen of instanties de evaluatie hebben verricht en (3) de toegepaste evaluatiemethodiek. Het rapport moet antwoord bieden op vragen als: waar, wanneer en waarom vond de evaluatie plaats, op welk tijdstip in de projectcyclus geschiedde de evaluatie, welke aspecten van het ontwikkelingsproject werden onderzocht, welke periode was het evaluatieteam in het veld, met welke instanties en personen werd gesproken, welke documenten zijn bestudeerd en wat zijn de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de evaluatie? Tevens moet een samenvatting van bevindingen, conclusies en aanbevelingen aanwezig zijn. Het blijkt dat de evaluatierapporten niet altijd even goed verzorgd zijn ten aanzien van bovengenoemde vereisten.

De rapporten geven in redelijke mate informatie over het tijdstip waarop de evaluatie in de projectcyclus heeft plaatsgevonden. Ook worden in de meeste gevallen het land, het project en de publikatiedatum van het rapport vermeld. De tijdsduur gemoeid met het evaluatie-onderzoek ter plekke kon in ruim 80% van de evaluatierapporten worden bepaald. Bijna alle rapporten waren voorzien van een inhoudsopgave. De oorspronkelijke evaluatie-opdracht blijkt in ongeveer 80% van de rapporten te zijn weergegeven in de hoofdtekst, of als bijlage te zijn opgenomen. Slechts 32 rapporten (18%) bleken een paragraaf te bevatten gewijd aan een beschrijving van de methodologische opzet van de evaluatie of een verantwoording van de door het evaluatieteam gekozen werkwijze. Driekwart van de evaluatierapporten presenteert conclusies, terwijl 90% van de rapporten aanbevelingen bevat. Belangrijke zwakke punten van de evaluatierapporten zijn: het ontbreken van een reisverslag, een verklarende woordenlijst en een overzicht van de geraadpleegde documenten. Ook blijkt een samenvatting vaak afwezig (zie figuur 5).

Met uitzondering van acht gevallen kon de omvang van het team belast met de evaluatie uit het rapport worden afgeleid. Vrijwel altijd worden de evaluatoren bij naam vermeld, frequent wordt daarbij in het midden gelaten of het mannelijke dan wel vrouwelijke evaluatoren betreft. De informatie over de professionele en institutionele achtergrond van evaluatoren laat te wensen over. Slechts uit 60% van de evaluatierapporten blijkt welk lid van het evaluatieteam als teamleider fungeerde.

De omvang van de hoofdtekst van de evaluatierapporten varieerde aanzienlijk, van 3 tot meer dan 100 pagina's. Vrijwel alle rapporten bevatten één of meerdere bijlagen.

Figuur 5: AANWEZIGHEID VAN ACHTERGRONDINFORMATIE IN EVALUATIERAPPORTEN*
in procenten



*) Deze informatie is gebaseerd op 180 evaluatierapporten:

○
N=0

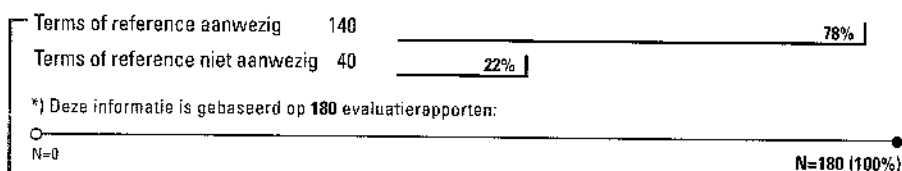
●
N=180 (100%)

3.1.4. Terms of reference

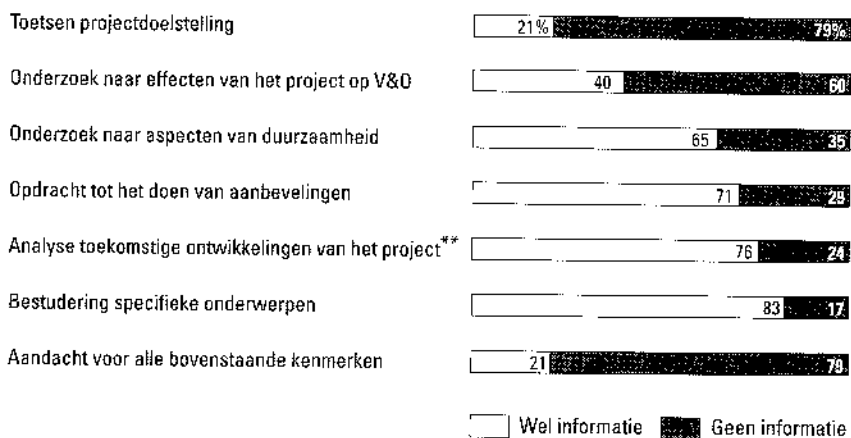
De aan de evaluatie ten grondslag liggende opdracht (terms of reference, TOR) beïnvloedt de inhoud en het verloop van de evaluatie, de wijze waarop de bevindingen worden gerapporteerd en de inhoud van de rapportage. Ten einde de volledigheid van de TOR's te bepalen is geïnventariseerd welke opdrachten zij bevatten (zie figuur 6). In enkele gevallen bevat de TOR een opdracht tot het volledig formuleren van de volgende fase van het project. Het komt regelmatig voor dat evaluatiemissies adviezen moeten geven over de wijze waarop een project dient te worden voortgezet. Minder vaak wordt van evaluatoren gevraagd uitspraken te doen over de duurzaamheid van de binnen het project ontwikkelde activiteiten. Een minderheid van de TOR's bevat een specifieke opdracht om aandacht te schenken aan effecten van het project op de positie van vrouwen. Een opdracht tot het toetsen van de relevantie van de oorspronkelijke doelstelling van het project blijkt slechts in één op de vijf TOR's te worden gegeven.

Over het geheel bezien bieden de TOR's een tamelijk divers beeld ten aanzien

Figuur 6a: GEEVALUEERDE PROJECTEN NAAR AANWEZIGHEID VAN TERMS OF REFERENCE*
(Absoluut en in procenten)



Figuur 6b: DE TERMS OF REFERENCE NAAR AANWEZIGHEID VAN KENMERKEN*
(In procenten)



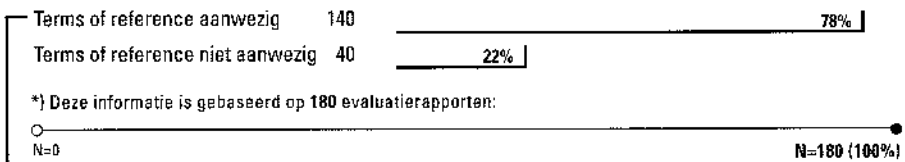
*) Deze informatie is gebaseerd op 140 Terms of reference

**) In 2 gevallen betrof het een eindevaluatie en was de opdracht niet van toepassing

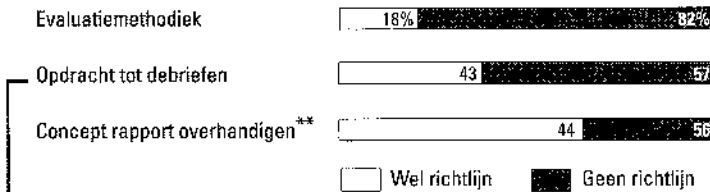
van de in de evaluatie te bestrijken onderwerpen. Het merendeel van de TOR's kan gekenschetst worden als een opsomming van een grote hoeveelheid aspecten. Opgemerkt kan worden dat de TOR's over het algemeen niet zijn ingericht zoals in de Instructie Evaluatie wordt aangegeven. Dikwijls blijken de rechtvaardiging voor de evaluatie, de aanleiding tot de evaluatie en het doel van de evaluatie niet of zeer impliciet te zijn weergegeven.

Ook is nagegaan of in de TOR's richtlijnen worden gegeven met betrekking tot de procedurele uitvoering van de evaluatie (zie figuur 7). In minder dan 20% van de gevallen bleek de te hanteren onderzoeksmethodiek te zijn aangegeven. Richtlijnen omtrent de door de evaluatoren te volgen procedures voor het doorspreken van de bevindingen met de direct en indirect betrokken personen of instanties blijken in een meerderheid van de opdrachten te ontbreken. Dit geldt ook voor aan-

Figuur 7a: GEEVALUEERDE PROJECTEN NAAR AANWEZIGHEID VAN TERMS OF REFERENCE*
(Absoluut en in procenten)



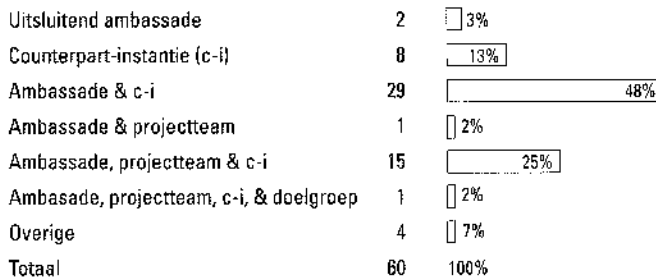
Figuur 7b: DE TERMS OF REFERENCE NAAR PROCEDURELE EN METHODOLOGISCHE RICHTLIJNEN*
(In procenten)



*) Deze informatie is gebaseerd op 140 Terms of reference

**) In 1 geval was er geen sprake van een evaluatiemissie naar het land in kwestie

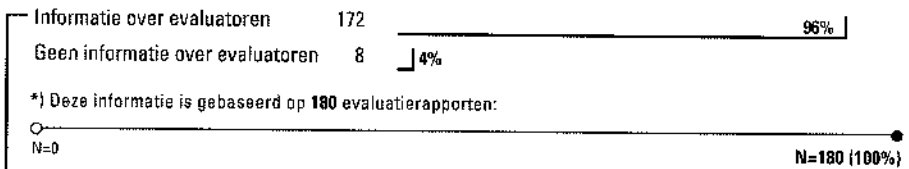
Figuur 7c: INSTANTIES WAARMEE DE EVALUATOREN DIENEN TE DEBRIEFEN*
(Absoluut en in procenten)



*) Deze informatie is gebaseerd op 140 Terms of reference

wijzingen omtrent het overhandigen van een voorlopig rapport bij vertrek uit het betreffende ontwikkelingsland. De evaluatoren blijken een voornamelijk op autoriteiten (ambassade, projectleiding, counterpart-instantie) gerichte debriefingsopdracht mee te krijgen. Opdrachten tot debriefing met de doelgroep van het project komen sporadisch voor. Uit de evaluatierapportage blijkt dat circa de helft van de evaluatieteams zich strikt aan de debriefingsopdracht houdt.

Figuur 8a: EVALUATIERAPPORTEN NAAR AANWEZIGHEID VAN INFORMATIE OVER DE EVALUATOREN*
(Absoluut en in procenten)



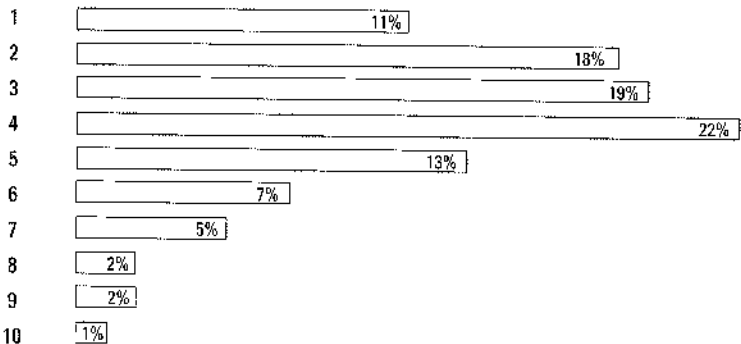
*) Deze informatie is gebaseerd op 180 evaluatierapporten:

N=0

N=180 (100%)

Figuur 8b: VERDELING EVALUATIEMISSIONS NAAR OMVANG VAN HET TEAM*
(In procenten)

Aantal personen



*) Deze informatie is gebaseerd op 172 evaluatierapporten:

3.1.5. Karakteristieken van de evaluatieteams

Met uitzondering van één geval werden de projectevaluaties uitgevoerd door middel van het uitsuren van missies naar het te evalueren project. De duur van deze missies blijkt variabel. Zeer kort durende missies (minder dan één week) komen nauwelijks voor, terwijl langdurige missies (vier weken of langer) schaars zijn. In geval van langdurige missies bleken meerdere projecten successievelijk door één missie te zijn bezocht voor het uitvoeren van separate evaluaties. De overgrote meerderheid van evaluatiemissies (78%) duurt 2 tot 3 weken.

Bij de 180 evaluaties waren in totaal 666 evaluatoren betrokken. De omvang van de evaluatieteams bleek te variëren van 1 persoon tot 24 personen. De gemiddelde omvang was vier leden. Bijna 60% van de evaluatiemissies telde een omvang van twee tot vier personen (zie figuur 8).

Om een antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre de duur en omvang van de evaluatiemissie worden bepaald door het financiële belang van het te evalueren project, werd nagegaan of er een statistisch significant verband is tussen deze variabelen. Een dergelijk verband kon op basis van de beschikbare gegevens niet worden aangetoond.

De Instructie Evaluatie stelt ten aanzien van de samenstelling van het team: 'alle pogingen dienen in het werk gesteld te worden om naast Nederlandse deskundigen en beleidsmedewerkers ook, in overleg met de counterpart-organisatie, deskundigen van het ontwikkelingsland bij de evaluatie te betrekken'.

Uit de 172 rapporten waarin informatie over het evaluatieteam wordt geboden komt een gevarieerd beeld naar voren ten aanzien van de teamsamenstelling (zie figuur 9b). In ruim een kwart van de gevallen (27%) bestond het evaluatieteam uitsluitend uit Nederlanders. Bij drie evaluaties (2%) bestond het team geheel uit lokale evaluatoren. In 71% van de gevallen was er sprake van een gezamenlijke evaluatie, dat wil zeggen een combinatie van 'expatriate' (Nederlandse, Westeuropese en Noord Amerikaanse) en lokale teamleden. Voor zover lokale evaluatoren aan de evaluatie deelnamen, varieerde hun aantal per missie van 1 tot 9 leden. In ongeveer 40% van de gezamenlijk uitgevoerde missies vormden de lokale evaluatoren een minderheid binnen het evaluatieteam. In algemene zin is in de evaluatiemissies sprake van een lichte ondervertegenwoordiging van lokale evaluatoren. Het gemiddelde evaluatieteam kent een omvang van 4 personen; het gemiddelde aantal lokale en expatriate missieleden bedraagt respectievelijk 1,6 en 2,4.

Er blijkt geen statistisch significant verband te bestaan tussen de regio waar de evaluatie plaatsvindt (Afrika, Azië, Latijns Amerika) en de omvang van de evaluatieteams. Verschillen in de mate van 'gezamenlijkheid' van de evaluatieteams zijn evenmin regionaal bepaald.

In de Instructie Evaluatie wordt over de samenstelling van het team naar deskundigheid opgemerkt dat het wenselijk is de Nederlandse deelnemers aan de evaluatie te selecteren met inachtneming van de volgende aspecten:

- ontwikkelingsdeskundigheid, betrokkenheid bij de ontwikkelingsproblematiek;
- kennis van land, taal en achtergronden van het project;
- praktisch gerichte deskundigheid;
- evenwichtige samenstelling voor wat betreft interne (dat wil zeggen DGIS-medewerkers en medewerkers van de counterpart-instantie) en externe deskundigen;
- vaktechnische kennis, waarbij naast sectordeskundigheid aandacht dient te worden geschonken aan sociaal-economische deskundigheid;

- deskundigheid op het terrein van vrouwen & ontwikkeling (V&O), voor zover relevant.

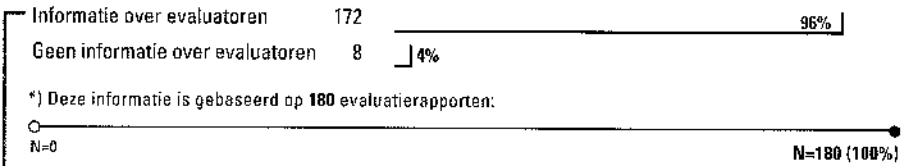
Op grond van de evaluatierapporten kan over de toepassing van het merendeel van deze selectiecriteria geen uitspraak worden gedaan. In tegenstelling tot de bij een aantal andere donoren gevolgde werkwijze (bijvoorbeeld CIDA) bevatten de in opdracht van Nederland vervaardigde evaluatierapporten geen curricula vitae van de betrokken evaluatoren.

Er kunnen wel enkele meer algemene observaties ten aanzien van de karakteristieken van de evaluatoren worden gegeven (zie figuur 9c en d). Waar de discipline van de evaluatoren is aangeduid, blijkt in ruim de helft van de gevallen sprake van technische discipline; evaluatoren met een sociaal-economische deskundigheid vormen de minderheid. De institutionele achtergrond van de evaluatoren blijkt gevarieerd. Ruim een derde van de Nederlandse evaluatoren is afkomstig uit de universitaire wereld. Een kwart van de evaluatoren blijkt werkzaam bij kleine gespecialiseerde consultancy instellingen; ruim 10% van de evaluatoren is afkomstig uit de overheid. Het deelnemen van DGIS-medewerkers als evaluator of resource person in evaluatiemissies komt sporadisch voor. In de evaluatiemissies komen weinig niet-Nederlandse 'expatriate' evaluatoren voor. De lokale evaluatoren blijken in meerderheid te zijn verbonden aan een centrale overheidsdienst, veelal het ministerie dat in het hulpontvangende land verantwoordelijkheid draagt voor de coördinatie van het betreffende project. Eén op de drie lokale evaluatoren is werkzaam in de particuliere sector.

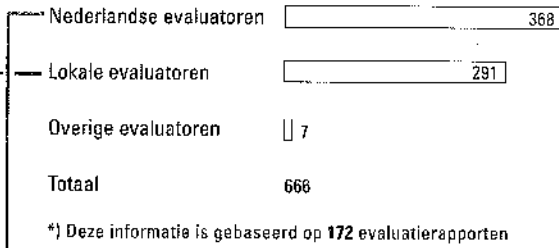
Negentig procent van de evaluatoren bleek van het mannelijk geslacht. Ofschoon de inhoud van evaluatierapporten met bijbehorende opdrachten eenduidige uitspraken ten aanzien van de taakverdeling binnen de evaluatiemissies niet toelaat, bestaat de indruk dat de vrouwelijke deskundigen vaak verantwoordelijk waren voor het beoordelen van de V&O-aspecten van de projecten. De in de Instructie Evaluatie opgenomen aanbeveling om technische/sectorale en sociaal-economische disciplines beide in de evaluatieteams op te nemen wordt in de praktijk redelijk opgevolgd.

Ten aanzien van de nationaliteit van de teamleider vermeldt de Instructie Evaluatie om 'efficiency redenen' bij voorkeur aan Nederlandse zijde een missieleider c.q. woordvoerder aan te wijzen. Dit niet dwingende voorschrift wordt in de meeste gevallen opgevolgd. In 85% van de gevallen is sprake van een Nederlandse teamleider. Het gelijktijdig functioneren van een Nederlandse en een lokale teamleider komt zelden voor. Ook onder de teamleiders blijken mannen te domineren. De

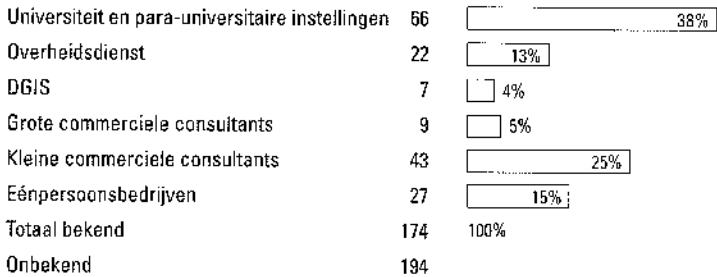
Figuur 9a: EVALUATIERAPPORTEN NAAR AANWEZIGHEID VAN INFORMATIE OVER DE EVALUATOREN*
(Absoluut en in procenten)



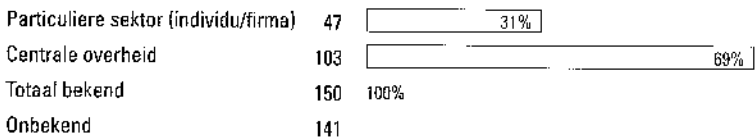
Figuur 9b: HERKOMST VAN DE EVALUATOREN*
Absoluut aantal personen



Figuur 9c: NEDERLANDSE EVALUATOREN NAAR INSTELLING
(Absoluut en in procenten)



FIGUUR 9d: LOKALE EVALUATOREN NAAR INSTELLING
(Absoluut en in procenten)



institutionele achtergrond van de Nederlandse teamleiders is gevarieerd. Zij zijn voornamelijk afkomstig uit de universitaire wereld, werken bij een gespecialiseerde consultant, of zijn zelfstandig gevestigd als 'een-persoonsbedrijf'. In vergelijking met de samenstelling naar discipline van het totaal der evaluatoren is sprake van een lichte oververtegenwoordiging van sociaal-economische deskundigheid onder de teamleiders.

Op grond van de beschikbare gegevens is getracht na te gaan in hoeverre sprake is van het voorkomen van een zogenaamde kerngroep van evaluatoren. Dat wil zeggen evaluatoren die zeer frequent zijn betrokken bij de DGIS projectevaluaties. Gezien de aard van het beschikbare materiaal kunnen opmerkingen hierover slechts met grote terughoudendheid worden gemaakt. Voor de evaluatoren die op naam bekend waren (654 personen), is nagegaan of en in welke mate dezelfde individuen betrokken waren bij meerdere van de in het onderzoek opgenomen evaluaties. Het blijkt dat het merendeel van de evaluatoren (62%) eenmalig betrokken is geweest. Zo'n 23% participeerde in twee missies en een gering aantal (15%) evaluatoren nam deel aan drie of meer evaluaties. Eveneens is nagegaan in hoeverre een zelfde persoon bij verschillende evaluaties fungeert als teamleider. Van de 103 op naam geïdentificeerde teamleiders bleken er twaalf meerdere malen als teamleider betrokken te zijn geweest bij een projectevaluatie in het kader van het Landen- en regioprogramma in de periode 1987-1990. In zeven gevallen betrof het een tweemaalige deelname, één teamleider nam drie keer deel, terwijl vier personen meer dan driemaal fungeerden als teamleider. Met enige voorzichtigheid kan derhalve worden geconstateerd dat er geen uitgesproken kerngroep van evaluatoren bestaat. Dit geldt ook ten aanzien van de Nederlandse evaluatoren. In totaal waren 275 verschillende Nederlandse evaluatoren betrokken bij de onderzochte evaluaties. Hiervan heeft 78% eenmalig aan een evaluatie deelgenomen. Ruim 20% (61 personen) blijkt meer dan eens te hebben deelgenomen. De groep evaluatoren die vier of meerdere malen heeft geparticipeerd is zeer gering (9 personen).

3.1.6. Kosten en tijdsbesteding van evaluaties

Voor een aantal evaluaties is een analyse gemaakt van de tijdsbesteding van de evaluatoren en de kosten gemoeid met de uitvoering van de evaluatie. Op de eerste plaats is voor het totaal aan deelnemers (Nederlandse en lokale evaluatoren) de inzet (uitgedrukt in mensdagen) bepaald. De gemiddelde inzet per evaluatie bedraagt 98 mensdagen. Vervolgens is deze tijdsbesteding gedifferentieerd naar drie fasen in het evaluatieproces, te weten de voorbereiding, werkzaamheden in het ontwikkelingsland en de rapportage. De deelnemers blijken gemiddeld 8%

van hun tijd aan voorbereidende activiteiten te besteden. Voor het veldwerk wordt per evaluatiemissie gemiddeld 77% van de totaal bestede tijd uitgetrokken. De rapportage beslaat 15% van de tijd. Opgemerkt moet worden dat het hier om gemiddelden gaat en dat per evaluatiestudie sprake kan zijn van aanzienlijke afwijkingen van de gemiddelden. Een tweede opmerking is dat de lokale evaluatoren in geen der gevallen deelnamen aan voorbereidende activiteiten. Ook is nauwelijks of geen sprake van de inzet van lokale evaluatoren bij de rapportage, indien deze plaatsvindt na afloop van het verblijf van de evaluatiemissie in het ontwikkelingsland.

De totale kosten per evaluatiemissie zijn berekend met gebruikmaking van uitbetaalde declaraties. De gemiddelde kosten per evaluatie-onderzoek belopen circa 85.000 gulden. Een extrapolatie van dit gemiddelde naar het totaal voor de periode 1987–1990 verzamelde evaluaties (180) van bilaterale hulpprojecten resulteert in een totale besteding van ruim 15 miljoen gulden. De relatie tussen de evaluatiekosten en de financiële omvang van de projecten kan slechts bij benadering worden vastgesteld. Op de eerste plaats hebben de evaluaties betrekking op projectfasen en niet op de gehele looptijd van het project. De op basis van PDS-gegevens geschatte financiële omvang van de projecten betreft de gehele looptijd. Bovendien moet terughoudendheid worden betracht bij het relateren van de kosten gemoeid met evaluatie aan de financiële omvang van projecten, omdat de aard van de projecten sterk verschilt. Niettemin kon op basis van de in de veldstudie betrokken projecten een indicatie worden verkregen van de verhouding tussen de financiële omvang en de kosten van evaluatie. Gebleken is dat de kosten van evaluatie minder dan 1% van de financiële omvang van de projecten bedragen.

3.1.7. Vorm en inhoud van evaluatierapporten

De Instructie Evaluatie bevat een aantal richtlijnen voor het opstellen van een evaluatierapport, zoals de rapportomvang, de taal waarin het rapport gesteld dient te worden, het presenteren van kerngegevens en samenvatting betreffende de evaluatie, de inhoud en de lay-out van het rapport.

Het hoofdrapport beslaat idealiter maximaal 25 bladzijden. Eventuele technische details kunnen worden gepresenteerd in bijlagen. Het hoofdrapport dient te zijn opgesteld in de werktaal gehanteerd in de samenwerking met het betrokken ontwikkelingsland.

De rapportomvang gemeten aan de hoofdtekst varieert aanzienlijk. Bijna drie kwart van de evaluatierapporten bestaat uit méér dan 25 pagina's hoofdtekst. Bij

de helft van de rapporten varieert de hoofdtekst tussen 26 en 50 pagina's; bijna een kwart van de rapporten telt meer dan 51 bladzijden hoofdtekst. Uitgezonderd een viertal in het Nederlands geschreven rapporten, bleken alle evaluatierapporten in de werktaal van het betreffende ontwikkelingsland te zijn gesteld.

Elk evaluatierapport moet zijn voorzien van een pagina met kerngegevens volgens een vast model. De kerngegevens vormen een samenvatting van gegevens die een indicatie geven van de betekenis en de impact van de geëvalueerde activiteit. De kerngegevens behoren te zijn opgesteld in de werktaal en kunnen als voorblad van het evaluatierapport fungeren. Zij dienen informatie te verschaffen aan geïnteresseerden zowel binnen als buiten het DGIS en worden geacht een rol te spelen bij de terugkoppeling in ruime zin. Indien noodzakelijk, kan in aanvulling op de pagina met kerngegevens een korte samenvatting van de uitkomsten van de evaluatie in het rapport worden opgenomen. De vorm en inhoud van een dergelijke samenvatting zijn facultatief. Niettemin mag geëist worden dat een samenvatting in ieder geval een verkorte weergave biedt van de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

In geen van de 180 bestudeerde evaluatierapporten werd een pagina met kerngegevens aangetroffen, terwijl ongeveer de helft van de rapporten een samenvatting bleek te bevatten. Van de aangetroffen samenvattingen voldeed ruim 70% aan de genoemde vereisten.

Ten aanzien van de inhoud van het evaluatierapport worden in de Instructie Evaluatie vijf onderwerpen als essentieel beschouwd. De volgorde van behandeling van deze onderwerpen is facultatief. Een evaluatierapport dient het volgende te bevatten:

- een algemene beschrijving van het project, met als onderdelen: de probleempceptie, de lange- en korte-termijndoelstellingen en de opzet van het project, en de feitelijke gang van zaken tijdens de uitvoering;
- een omschrijving van de betekenis van het project, met als onderdelen: de betekenis in het algemeen (de invloed van de activiteit op ontwikkeling in het algemeen, de resultaten voor de doelgroep(en)), de betekenis voor het ontvangende land (de inpassing van de activiteit in de prioriteiten van het ontvangende land, de mogelijkheid van het ontvangende land om de activiteit voort te zetten, een kwantificering van de effecten van de activiteit op bijvoorbeeld de werkgelegenheid), de betekenis van de activiteit in het licht van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid (passen de resultaten in het tweesporenbeleid, passen de resultaten binnen de criteria van het beleidsprogramma waarbinnen het project werd geëncmitteerd);

- een beschouwing over de doeltreffendheid van de interventie;
- een analyse van de doelmatigheid van de interventie;
- conclusies en adviezen.

Slechts 6% van de rapporten blijkt bovengenoemde onderwerpen en aspecten integraal aan de orde te stellen, terwijl 85% van de rapporten drie of minder van de onderwerpen bleek te behandelen. Met name de aspecten van doelmatigheid, doeltreffendheid en de betekenis-vragen blijken doorgaans weinig aandacht krijgen in de evaluatierapporten.

Vermeldenswaard is nog dat de rapporten vaak zijn gestructureerd aan de hand van de volgorde van de in de TOR genoemde onderwerpen en niet analoog aan in de Instructie Evaluatie aangegeven volgorde zijn opgesteld. Nagegaan is in hoeverre de structuur van evaluatierapporten is gerelateerd aan de aspecten vermeld in de TOR. Er blijkt een licht positief en statistisch significant verband te bestaan tussen de volledigheid van de TOR en de volledigheid van de evaluatierapportage.

3.1.8. Beleidsgerichtheid van evaluatierapporten

Voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zijn een aantal beleidsuitgangspunten geformuleerd, die als kernpunten voor de Nederlandse ontwikkelingsinspanning gelden. Het gaat hierbij om de aandacht voor vrouwen en ontwikkeling, armoedebestrijding, zorg voor het milieu en duurzaamheid van de ondernomen ontwikkelingsactiviteit. Aan deze uitgangspunten wordt ook in de Instructie Evaluatie aandacht besteed.

Van de 180 verzamelde evaluatierapporten blijkt 82% betrekking te hebben op projecten waarin het V&O-aspect relevant geacht kan worden. Op grond hiervan mag verondersteld worden dat in de meerderheid van de evaluaties een opdracht met betrekking tot aspecten van V&O relevant zou zijn geweest. De TOR's blijken in de praktijk hiervoor echter minder aandacht dan verwacht te vragen.

Zoals echter eerder werd opgemerkt, blijkt uit de TOR's en de verslaggeving dat evaluaties in sterke mate gericht zijn op autoriteiten (lokaal en Nederlands). Een expliciet doelgroep-perspectief lijkt te ontbreken. Zo wordt de doelgroep relatief weinig als directe bron van informatie benut. In hoeverre tijdens de veldbezoeken wordt gesproken met leden van de doelgroep, en op welke wijze het doelgroep-onderzoek geschiedt, wordt zelden aangegeven. Uit de in de TOR's gespecificeerde opdracht ten aanzien van de debriefing blijkt dat er slechts sporadisch een verplichting tot het doorspreken van de evaluatiebevindingen met de doelgroep is.

In de TOR's wordt beperkt aandacht gegeven aan armoedebestrijding en economische verzelfstandiging. In twee derde van de opdrachten wordt het bepalen van de duurzaamheid van de interventie als specifiek aandachtspunt vermeld. Van een integrale toepassing van het thema 'duurzaamheid' in evaluaties is echter geen sprake.

Bepaalde activiteiten hebben niet of nauwelijks implicaties voor het milieu. Niettemin mag verwacht worden dat een aanzienlijk aantal evaluatierapporten aandacht aan milieu-aspecten geeft. Behoudens evaluatie-onderzoek in direct op het milieu gerichte projecten, bevat de TOR voor vrijwel alle evaluaties geen vragen met betrekking tot de doorwerking van het project op het milieu.

3.1.9. Verantwoording van de toegepaste evaluatiemethodiek

Nagegaan werd in hoeverre bepaalde onderzoeksmethoden bleken te zijn gevolgd. Het betreft het afleggen van veldbezoeken, het evalueren via een vergelijkende methode en het hanteren van een kosten/baten-analyse.

Over het algemeen laat de verantwoording van de gevolgde evaluatiemethodiek te wensen over. In slechts één op de vijf evaluatierapporten wordt enige aandacht besteed aan de gekozen methodiek en de gevolgde werkwijze. Uit 139 evaluatierapporten kon worden opgemaakt dat de evaluatieteams een bezoek aan het 'veld' hadden gebracht. Slechts in één op de zes evaluatierapporten wordt gewag gemaakt van het gebruik van vergelijkende onderzoeksmethoden. Slechts in 10% van de onderzochte evaluaties bleek een kosten/baten-analyse te zijn gemaakt.

3.2. De kwaliteit van evaluatierapporten

Uit de bovengenoemde 180 evaluatierapporten is een a-selecte steekproef van 37 rapporten onderworpen aan een nadere inhoudelijke analyse. Op basis hiervan wordt een algemeen oordeel van de kwaliteit van evaluatierapporten geformuleerd. Een beschrijving van de uitgevoerde analyse is te vinden in bijlage 1E.

De inhoudelijke kwaliteit van de evaluatierapporten is beoordeeld aan de hand van de wijze waarop de rapporten aandacht besteden aan de volgende aspecten:

- een volledige en heldere projectbeschrijving (projectrationale, doelstellingen voor de korte en voor de lange termijn, ingezette middelen, ontplooide activiteiten, doelgroep(en) en gerealiseerde outputs);

- een methodologische verantwoording van de gevolgde onderzoeksmethode, de wijze van dataverzameling en het gebruik van dataverzamelingsinstrumenten;
- de benutting van secundaire informatie uit voortgangs- en monitoringrapportage;
- aandacht voor de effecten van het project op de doelgroep(en) met inachtneming van gender-specifieke effecten (doelgroep-perspectief);
- aandacht voor de organisatorische vervaechting van het project binnen het institutionele kader van de counterpart-organisatie en aandacht voor de bij de projectuitvoering betrokken partijen, waaronder doelgroep, uitvoerende instantie, counterpart-instelling, de ambassade en het DGIS (actor-perspectief);
- behandeling van beleidsmatigheid, doelmatigheid, doorwerking (impact) en duurzaamheid van de resultaten van het project;
- het in een logisch verband presenteren van conclusies, aanbevelingen en leerpunten;
- de aandacht die geschonken is aan het feitelijke verloop van het evaluatieproces, in casu de wijze waarop de evaluatie, al dan niet door middel van gezamenlijke inspanning van Nederlandse en lokale deskundigen, tot stand is gekomen en de vorm die de eventuele gemeenschappelijke inspanning (joint evaluation) heeft aangenomen;
- algemene aspecten van vormgeving, leesbaarheid en daarmee bruikbaarheid van het evaluatierapport.

Van de 37 geselecteerde evaluatierapporten hadden er 22 betrekking op projecten in Azië, 13 rapporten betroffen projecten in Afrika en twee hadden betrekking op projectevaluaties in Latijns Amerika. Deze spreiding wijkt slechts weinig af van de regionale verdeling van het totaal aantal evaluatierapporten.

Op één na hadden alle evaluaties betrekking op afzonderlijke projecten. In één geval was de evaluatie een onderdeel van een serie projectevaluaties ondernomen door dezelfde evaluatiemissie. Over elk van deze projecten werd in afzonderlijke evaluatierapporten verslag gedaan. Twee evaluaties werd uitgevoerd in samenwerking met andere donoren. De evaluatiemissie was samengesteld uit afgevaardigden van Nederland, de andere donoren en het ontvangende land. In beide gevallen betrof het financiering door Nederland en de andere donoren van gescheiden, maar min of meer overeenkomstige projecten van eenzelfde counterpart instantie.

Van de 37 evaluaties bleken er 25 door een team van Nederlandse en lokale evaluatoren te zijn uitgevoerd. Van negen evaluaties bestond het evaluatieteam uitsluitend uit Nederlandse evaluatoren, terwijl drie evaluaties werden uitgevoerd door een team bestaande uit louter lokale evaluatoren.

3.2.1. *Projectbeschrijving*

Aangezien een evaluatierapport als een op zichzelf staand document moet kunnen worden gelezen, vormt een projectbeschrijving een essentieel onderdeel van de inhoud van een evaluatierapport. Een adequate projectbeschrijving omvat volgens de Instructie Evaluatie de volgende elementen: de aan het betreffende project ten grondslag liggende probleemperceptie, een overzicht van de korte- en lange-termijndoelstellingen, de organisatorische opzet van het project en de projectactiviteiten.

De beweegredenen die aan het project ten grondslag liggen worden in de helft van de projectbeschrijvingen genoemd. In de overige gevallen worden de probleemperceptie en de beweegredenen voor het project op versnipperde wijze in het evaluatierapport weergegeven. De weergave van de beweegredenen is vaak zeer summier en betreft een algemene beschrijving van de problematiek van de betreffende sector in plaats van een op het project geënte analyse. De meeste evaluatierapporten onderscheiden projectdoelstellingen voor de korte en voor de lange termijn. De typering van de doelstellingen geschiedt met gebruikmaking van een diversiteit aan termen: 'long term' versus 'short term' of 'immediate', 'overall goal' versus 'immediate goal', 'main' versus 'specific', etc. In een aantal gevallen worden doelstellingen onjuist getypeerd. Verwisseling van korte- en lange-termijndoelstellingen komt vaak voor, terwijl korte-termijndoelstellingen dikwijls worden verward met projectactiviteiten.

De omschrijving van de projectactiviteiten en de ingezette middelen is in veel evaluatierapporten niet overzichtelijk en volledig. Het projectbudget wordt niet of zeer summier beschreven, de financiële bijdrage van de counterpart-instantie wordt vaak niet vermeld. De projectmiddelen worden terloops in het rapport genoemd, of in een of andere vorm vermeld in een eventueel bij het evaluatierapport gevoegd projectbudget. Middelen als fellowships, kortdurende technische ondersteuningsmissies en in een enkel geval ondersteunende deskundigheid van langdurige aard worden niet genoemd.

De projectbeschrijving in 26 van de 37 evaluatierapporten bevat geen informatie over de doelgroep. In de overige gevallen is sprake van een beschrijving in algemene termen. De afperking van de doelgroep ten opzichte van de totale bevolking is veelal vaag en criteria op grond waarvan de doelgroep is gedefinieerd, worden niet verduidelijkt. Ook wordt de omvang van de door het project bestreken doelgroep of doelgroepen doorgaans niet aangeduid. Beschrijvingen van de doelgroep zijn meestal niet gender-specifiek.

De projectaanpak en gevolgde strategie zijn zelden in de projectbeschrijving weergegeven. Projectomvang, organisatie, wijze van uitvoering, inbedding in de counterpart-organisatie en de samenstelling van de projectstaf, zowel buitenlandse deskundigen als lokale staf, worden vaak onvolledig gepresenteerd. Ofschoon in veel gevallen relevant, worden fysische en sociaal-economische omstandigheden in het projectgebied niet altijd beschreven. Ook worden projectgebied en standplaats van het projectteam niet of onvolledig aangeduid. Als de projectlocatie genoemd wordt is het, mede door het ontbreken van kaarten, doorgaans niet duidelijk op welke plaats deze zich in het betreffende land bevindt.

Er kan worden geconcludeerd dat de projectbeschrijving in de evaluatierapporten te wensen overlaat. Weinig rapporten bevatten een apart hoofdstuk met een overzichtelijke projectbeschrijving. Een aantal relevante gegevens wordt in de inleiding van het rapport vermeld, maar aspecten behorend tot de projectbeschrijving zoals bedoeld in de Instructie Evaluatie staan over het algemeen verspreid door het rapport heen. In de helft van de evaluatierapporten wordt de beweegreden die ten grondslag ligt aan het project niet genoemd. Een omschrijving van de doelgroep ontbreekt, is onvolledig en daardoor weinig bruikbaar. De organisatorische opzet, institutionele inbedding en de gerichtheid van het project worden niet of zeer onvolledig aangegeven.

3.2.2. Methodologische onderbouwing

In weinig evaluatierapporten is sprake van een uitvoerige uiteenzetting van de toegepaste methodologie. De door het merendeel van de evaluatiemissies gevolgde methodiek is een combinatie van afnemen van interviews, raadplegen van documentatiemateriaal en verrichten van veldbezoeken. Zelden heeft het evaluatieteam met alle bij het project betrokken partijen gesproken. Interviews of bijeenkomsten met de doelgroep of slutfiguren daarbinnen komen weinig voor. De contacten van de evaluatoren betreffen voornamelijk het top-echelon van het project, in casu de lokale projectdirecteur en de Nederlandse projectleider, functionarissen van het counterpart-ministerie en staf van de Nederlandse ambassade. Gesprekken waaraan een breed scala van projectmedewerkers deelneemt blijken slechts sporadisch plaats te vinden. Er wordt zelden melding gemaakt van inhoudelijk overleg met nationale of regionale planningsorganisaties of het landbureau in Den Haag. Een verantwoording voor de keuze van de uiteindelijke gesprekspartners van de evaluatiemissie wordt nimmer gegeven.

Op een enkele uitzondering na leggen alle evaluatiemissies veldbezoeken af, maar

er wordt niet aangegeven welke lokaties of projectwerken zijn bezocht. De vraag in hoeverre in het veld met representatieve leden van de doelgroep is gesproken of representatieve projectlokaties zijn bezocht wordt in de evaluatierapporten niet beantwoord.

Vragenlijsten, interviewschema's en lijsten met aandachtspunten worden zelden aangetroffen. Evenmin verwijzen de evaluatoren in hun rapportage naar de toepassing van deze dataverzamelingsinstrumenten. Dit doet vermoeden dat de interviews vrijwel altijd op een ongestructureerde wijze plaatsvinden. Waar sprake is van een aan de feitelijke evaluatie voorafgaand onderzoek, worden de opzet en wijze van uitvoering hiervan niet aangegeven.

De wijze waarop de evaluatoren het al dan niet bereiken van de projectdoelstellingen hebben bepaald of de effecten hebben vastgesteld, kan alleen door middel van een grondige analyse van de totale rapportinhoud worden gereconstrueerd. In acht evaluatierapporten wordt niet aangegeven of de doelstellingen bereikt zijn en in hoeverre er effecten zijn geconstateerd. In deze gevallen achtten de evaluatoren het tijdstip van de evaluatie te vroeg om dergelijke uitspraken over het project te kunnen doen. In de overige evaluaties bleken verschillende werkwijzen te zijn gevolgd. Een eerste groep evaluatierapporten (19%) drukt de resultaten en effecten van het project uit in algemene, kwalitatief beschrijvende termen. Kwalificaties als 'indrukwekkende resultaten', 'nuttig', 'belangrijke vooruitgang', 'bevredigend' worden niet nader beargumenteerd of ondersteund door data. Een vergelijkbaar aantal evaluatierapporten (22%) meet het succes van het project af aan de hand van de gerealiseerde outputs. Een derde van de evaluatierapporten geeft een oordeel over het project aan de hand van een combinatie van een beschrijving van de wijze waarop het project heeft gepresteerd, een overzicht van de gerealiseerde outputs en het vermelden van enige effecten. Tot slot bevat een aantal evaluatierapporten (16%) een al dan niet aan de hand van indicatoren gekwantificeerde beschrijving van effecten.

Een aanzienlijk aantal evaluatiemissies spreekt zich in het rapport uit over de beperkingen van het evaluatie-onderzoek. De factoren die doelbepaling en effectmeting belemmeren worden weinig systematisch en verspreid in de rapporten vermeld. Frequent gerapporteerde limiterende factoren betreffen het ontbreken van gegevens omtrent de ex-ante situatie ('baseline' informatie), gebrek aan data om een kosten/baten-analyse te verrichten, een onnauwkeurige omschrijving van de doelgroep, gebrek aan monitoringgegevens, beperkte tijd voor het uitvoeren van de evaluatie, en het ontbreken van indicatoren waarmee resultaten en effecten kunnen worden bepaald. Een aantal evaluatieteams is zich tevens bewust dat

analyses gebaseerd op onvolledige en weinig valide informatie een gevaar van vertekening inhouden.

3.2.3. *Gebruik van monitoringgegevens als secundaire informatiebron*

In de evaluatierapporten wordt over het algemeen zeer weinig informatie geboden over de wijze waarop de projecten zelf de voortgang, resultaten en effecten bepalen en vastleggen. Reguliere projectvoortgangsrapportage, waarnaar in de meeste evaluatierapporten op indirecte wijze wordt verwezen, lijkt de voornaamste bron van secundaire informatie. Overige bronnen van informatie zijn monitoring-formulieren, verslagen van vergaderingen, project-interne supervisie- en inspectierapporten, door het project gegenereerd statistisch materiaal, door projectstaf ondernomen zelfevaluaties, etc. In een enkel geval specificeren de evaluatoren de bron waaruit secundaire informatie is betrokken. Oordelen over de kwaliteit van dergelijke informatie worden niet gegeven. Sporadisch wordt opgemerkt dat een project over monitoring-informatie beschikt of dat een project een eigen systeem van voortgangsmonitoring heeft opgezet. Het functioneren van eventuele project-interne management-informatiesystemen blijkt vrijwel nooit onderwerp van evaluatie te vormen. De geringe aandacht voor project-interne monitoring en door het project gegenereerde informatie staat haaks op het feit dat evaluatoren het gebrek aan gegevens als een van de limiterende factoren voor het adequaat uitvoeren van hun taak beschouwen.

3.2.4. *Doelgroep-perspectief*

Zoals vermeld, bevat de projectbeschrijving in evaluatierapporten doorgaans een zeer globale en onvolledige beschrijving van de doelgroep. Een aantal projecten heeft tot doel een bijdrage te leveren aan institutionele ontwikkeling. Op welke groeperingen de projectactiviteiten zich richten, wordt in de betrokken evaluatierapporten niet aangegeven. Staf van de organisatie, de instellingen zelf, autoriteiten, institutionele gebruikers van onderzoeksuitkomsten, gebruikers van faciliteiten blijken niet expliciet als doelgroep onderscheiden of als zodanig beschouwd te worden. Dit geldt overigens ook voor projecten die direct of indirect gericht zijn op eindgebruikers als consumenten, kredietnemers of boeren. Een aantal evaluaties poogt effecten op deze groepen aan te geven en te analyseren. Echter, het ontbreken van informatie over de oorspronkelijke situatie van de doelgroep leidt tot onbevredigende beschouwingen van de effecten van het project op de doelgroep.

Evaluatoren blijken zich in slechts de helft van de gevallen af te vragen of het project de doelgroep bereikt of kan bereiken. De beschrijving van eventuele positieve of negatieve effecten op de doelgroep vindt in de regel op zeer globale wijze plaats. Een aantal evaluatiemissies heeft oog voor differentiatie binnen de doelgroep. Zo wordt bijvoorbeeld in de rapportage onderscheid gemaakt naar effecten op kleine en grote boerenbedrijven, commercieel of niet-commercieel opererende boeren, grondeigenaren, pachters en landarbeiders. Ook wordt getracht verschillen in inkomen en bedrijfsgrootte aan te geven. Verscheidenheid binnen de doelgroep in de mate van participatie aan projectactiviteiten wordt aangegeven en er wordt gebruik gemaakt van op diverse categorieën binnen de doelgroep toegesneden armoede-profielen. De vraag in hoeverre het project heeft geresulteerd in afnemende of toenemende differentiatie binnen de doelgroep blijkt in de evaluatierapporten evenwel niet systematisch aan de orde te worden gesteld. Indien effecten worden geconstateerd, zijn deze in geringe mate gekwantificeerd, terwijl verklaringen zelden worden geboden. Eventuele causale verbanden tussen projectactiviteiten en door de evaluatoren geobserveerde veranderingsprocessen en effecten worden zelden aangegeven.

Bij 27 van de 37 geëvalueerde projecten was er ofwel sprake van direct op vrouwen gerichte activiteiten (11 projecten) dan wel maakten vrouwen deel uit van de doelgroep (16 projecten). Een tiental projecten bleek minder relevant in dit verband, bijvoorbeeld de bouw van verkeersbruggen of de rehabilitatie van een opslagplaats voor medicijnen. Ongeacht aard en type van het project is nagegaan in hoeverre evaluatiemissies aandacht schonken aan V&O-aspecten. Een kleine meerderheid van de evaluatiemissies bleek daadwerkelijk effecten van het project op de positie van vrouwen te hebben onderzocht. In deze evaluatierapporten werden hieraan aparte hoofdstukken of secties gewijd. Ook werd de positie van vrouwen meer zijdelings aan de orde gesteld. De genoemde effecten bleken als regel gerelateerd te zijn aan de uitvoering van huishoudelijke taken of door vrouwen verrichte arbeid buitenshuis, zoals lastenverlichting of -verzwaring als gevolg van door het project geïntroduceerde technieken, en veranderingen in de werkgelegenheid voor vrouwen. Effecten met betrekking tot wijziging van participatie van vrouwen in beleid, bestuur en management of veranderingen in beslissingswijzen binnen het gezin werden niet aan de orde gesteld. In sommige rapporten komt de behandeling van de rol van vrouwen wat obligaats over. In voorkomende gevallen werden algemene uitspraken gedaan over de positie van vrouwen zonder dat werd aangegeven op welke wijze het project deze positie had beïnvloed.

Aangezien de meerderheid van de projecten direct dan wel indirect gericht is op verbetering van de situatie van de doelgroep, zou deze in principe een rol binnen de

evaluatie moeten zijn toebedacht. In de praktijk blijken doelgroepen slechts zelden actief te participeren in evaluaties. De verslaggeving wekt de indruk dat evaluatoren meer belang hechten aan meningen van functionarissen dan aan opinies van de doelgroep. Deze discrepantie wordt versterkt door de reeds geconstateerde gerichtheid van evaluaties op het top-echelon van het project, overheidsinstanties en overige organisaties rond het project. In evaluatierapporten worden weinig of geen aanwijzingen aangetroffen dat de inbreng van de kant van functionarissen gerelativeerd wordt aan de hand van bij de doelgroep heersende opvattingen over het project.

3.2.5. Organisatorische inbedding van het project en actor-perspectief

Een groot aantal geëvalueerde projecten wordt gekenmerkt door organisatorische complexiteit, getuige onder meer de in de evaluatierapporten opgenomen lijsten met afkortingen. Weinig rapporten slagen er in alle projectbetrokkingen en dwarsverbindingen overzichtelijk en compleet te beschrijven. De soms aangetroffen organogrammen bieden in dat opzicht relatief weinig inzicht. Zij hebben meestal betrekking op de interne structuur van de counterpart-organisatie of de interne structuur van het project. Vragen ten aanzien van de organisatorische opzet van het project, de vervechting van het project met de counterpart-organisatie en de wijze waarop de onderlinge verantwoordelijkheden verdeeld zijn, worden in de evaluatierapporten slechts ten dele beantwoord. Ook blijken evaluatoren een verbrokken beeld van de interne projectorganisatie en de bijbehorende personeelsbezetting te schetsen.

Er is nauwelijks sprake van evaluaties die alle bij het project betrokken actoren ten tonele voeren. Belangrijke projectsturende actoren, zoals het betreffende DGIS-bureau en de consultant aan wie het project eventueel is uitbesteed, ontbreken vrijwel altijd. Doelgroep, veldstaf en counterpart worden regelmatig niet belicht. Hierdoor is er geen sprake van systematische analyse van de positie van het project ten opzichte van de betrokken partijen. Ofschoon de helft van de evaluatiemissies aandacht schenkt aan mogelijke divergentie van doelen, verwachtingen of belangen van de diverse actoren, leidt dit niet tot een systematische analyse van de posities die de verschillende partijen ten opzichte van elkaar innemen. In een enkel geval wordt melding gemaakt van meningsverschillen of belangenconflicten tussen de actoren op beleidsmatig en uitvoerend terrein.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat evaluatiemissies weinig aandacht besteden aan de organisatie van het project. De evaluatierapporten blijven vaak het

antwoord schuldig op vragen over de projectbezetting en de projectbetrokkingen. Een systematische analyse van de positie van het project ten opzichte de begeleidende en coördinerende partijen en de doelgroep vindt nauwelijks plaats.

3.2.6. Beleidsmatigheid, doelmatigheid, impact en duurzaamheid

Een toetsing of het project en de ontplooide activiteiten aansluiten bij het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en sporen met de beleidsuitgangspunten van het betrokken ontwikkelingsland, zoals bedoeld in de Instructie Evaluatie, vindt onvoldoende plaats. Een kleine meerderheid van de evaluatiemissies blijkt in algemene bewoordingen aandacht te schenken aan het project in relatie tot de actuele beleidsuitgangspunten van het ontwikkelingsland. Een aantal missies heeft daarbij specifiek aandacht voor de vraag of het hulpontvangende land voortzetting van het project wenselijk acht. Van aandacht voor congruentie of divergentie van het project met het Nederlandse beleid blijkt nauwelijks sprake. Kennelijk huldigt de meerderheid der evaluatoren het uitgangspunt dat per definitie sprake is van congruentie.

De aandacht voor efficiency en effectiviteit van de projectuitvoering ter beantwoording van de doelmatigheidsvraag is zeer wisselend. Op uiteenlopende manieren wordt bepaald of het projectontwerp en de uitvoering op efficiënte wijze gestalte hebben gekregen. Een kleine meerderheid geeft commentaar op de managementstructuur van het project en op de adequaatheid van de gekozen organisatievorm. Een grondige toetsing gericht op de vraag in hoeverre er sprake is van een optimale input/output-relatie blijft in vrijwel alle evaluatierapporten achterwege. De vraag of de outputs van het project volgens plan zijn gerealiseerd komt in een meerderheid van de evaluatierapporten aan de orde, maar de beoordeling geschiedt veelal zonder presentatie van kwantitatieve informatie en is daardoor summier. Een klein aantal evaluaties stelt de vraag centraal of de inspanningen van het project opwegen tegen de geboekte resultaten. In een enkel rapport worden uitspraken daarover gestaafd met cijfermateriaal. In de meeste gevallen beperken evaluatoren zich tot gevoelsmatige uitspraken omdat adequaat cijfermateriaal, indicatoren en normen waaraan getoetst kan worden ontbreken. Kosten/batenanalyses worden zelden uitgevoerd. Evaluatiemissies hebben over het algemeen weinig aandacht voor efficiëntie. In een enkel geval wordt gerapporteerd of de projectmiddelen tegen minimale kosten zijn ingezet, terwijl ook opmerkingen over meer efficiënte uitvoeringsalternatieven in enkele evaluatierapporten worden aangetroffen. Over het algemeen zijn dergelijke uitspraken niet analytisch of cijfermatig onderbouwd.

Vrijwel elke evaluatie schenkt aandacht aan de vraag of het project bijdraagt aan de realisering van de gestelde doelen. In het merendeel van de evaluaties zijn de effectiviteits- en impact-analyses echter niet systematisch en hebben ze door hun onvolledigheid een globaal karakter. De aandacht is voornamelijk gericht op de kwestie of de in het projectuitvoeringsdocument geplande outputs daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Uitspraken betreffen met name de vraag in hoeverre de kortetermijndoelstellingen zijn of zullen worden gerealiseerd. Aandacht voor het optreden van effecten op lange termijn is schaars. In een minderheid van de evaluaties worden directe en indirecte effecten onderscheiden. Het optreden van effecten wordt geconstateerd, de effecten zelf worden veelal niet gekwantificeerd. Meer dan de helft van de evaluaties blijkt voorbij te gaan aan de vraag naar de effecten van het project op de doelgroep.

In een aantal gevallen worden in de evaluatierapporten factoren aangegeven die de bepaling van de effectiviteit en impact hebben belemmerd. Genoemd worden onder meer het ontbreken van een adequaat inzicht in de ex-ante projectsituatie, gebrek aan data om significante effectiviteitsanalyses uit te voeren, het ontbreken van normen waaraan de projectresultaten getoetst kunnen worden en een onvoldoende definiëring van de doelgroep. Er blijkt sprake te zijn van een complex van factoren, zoals een niet optimale projectvoorbereiding, een gebrekkige probleem-analyse en een onvoldoende definiëring van de Ausgangssituatie. Tevens blijkt het uitermate lastig een oordeel te geven over de bijdrage van ontwikkelingsprojecten aan sociale en economische veranderingen. Het definiëren van project-interne en -externe factoren in het complexe proces van sociaal-economische verandering lijkt zonder toepassing van weldoordachte onderzoeksmethoden een vrijwel ondoenlijke opgave.

Bij de bepaling in hoeverre de evaluaties aandacht schenken aan de duurzaamheid van geobserveerde projectresultaten is gebruik gemaakt van het duurzaamheidsconcept zoals omschreven door het DAC. Duurzaamheid wordt gedefinieerd als de mogelijkheid om blijvend een zeker minimum-niveau van voordelen te kunnen genereren nadat financiële, institutionele en technische steun van de externe donor is beëindigd. Bij de beoordeling van de aandacht voor duurzaamheid in de evaluatierapporten werden de volgende aspecten van duurzaamheid in ogenschouw genomen:

- de levensvatbaarheid van de projectactiviteiten in relatie tot de heersende macro-economische omstandigheden;
- de financierbaarheid van de projectactiviteiten op lange termijn uitgedrukt in de mate waarin een middenstroom voor onderhoud, lopende kosten en afschrijving is gewaarborgd;

- de mogelijkheid tot overdracht van de activiteit aan de counterpart-instantie of de bevolking;
- de mate van politieke steun en institutionele inbedding van het project;
- aansluiting van het project bij de lokale ecologische draagkracht.

De evaluatiemissies blijken bovengenoemde aspecten van duurzaamheid niet integraal te behandelen. Frequent voorkomende aspecten zijn de mogelijkheid tot overdracht, de financierbaarheid op langere termijn en de levensvatbaarheid in macro-economische zin. Uitspraken omtrent de duurzaamheid blijken doorgaans niet te zijn voorzien van een grondige onderbouwing met argumenten.

3.2.7. Presentatie van conclusies, aanbevelingen en lessen

Een hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen wordt in het merendeel van de evaluatierapporten aangetroffen. In een aantal gevallen worden aanbevelingen afzonderlijk gepresenteerd. Op hoofdlijnen zijn de conclusies in redelijke mate in overeenstemming met de gepresenteerde bevindingen. Evaluatoren blijken conclusies echter lang niet in alle gevallen met data te onderbouwen. Het gebruik van indicatoren is beperkt, waardoor de gepresenteerde conclusies van kwalitatieve aard zijn. Negatieve conclusies worden nogal eens door wollig taalgebruik verdoezeld.

Gebruik en presentatie van aanbevelingen in de evaluatierapporten zijn nogal wisselvallig. In sommige rapporten worden op zeer systematische wijze aanbevelingen integraal gepresenteerd, in andere rapporten zijn de aanbevelingen op onsamenhangende wijze in de tekst opgenomen. Het komt voor dat evaluatoren meer algemene dan specifieke aanbevelingen doen.

De aanbevelingen zijn niet altijd geheel in overeenstemming met de in de evaluatierapporten gepresenteerde bevindingen en conclusies. Soms worden evaluatiebevindingen en conclusies ondanks hun geschiktheid daarvoor niet in aanbevelingen vertaald. In een aantal evaluatierapporten worden op duidelijke wijze problemen gesignaleerd zonder dat aanbevelingen tot verbetering van de situatie worden gedaan. Soms worden aanbevelingen zo diplomatiek geformuleerd, dat negatieve bevindingen overkomen als positief te waarden aspecten. De meerderheid van evaluatierapporten bevat aanbevelingen die niet direct vertaald kunnen worden in mogelijk te ondernemen stappen.

Ofschoon in een enkel geval wordt aangegeven dat de oorspronkelijke conclusies en aanbevelingen zijn besproken met verschillende partijen, wordt uit de evaluatierapportage niet duidelijk of en in hoeverre de verschillende bij het project betrokken partijen de strekking van de evaluatie delen. De evaluatierapportage lijkt primair meningen en inzichten van de evaluatoren te vertegenwoordigen.

Een enkel evaluatieteam geeft in de rapportage aan dat lering trekken uit de met het project opgedane ervaringen een belangrijk aspect van het evalueren is. Hoewel de evaluaties projectoverstijgende operationele en inhoudelijke leerpunten bieden, zijn deze in geen enkel evaluatierapport systematisch en overzichtelijk gepresenteerd. Het is aan de lezer om dergelijke lessen uit de tekst te destilleren.

Hoofdstuk 4. Bevindingen van de veld- onderzoeken

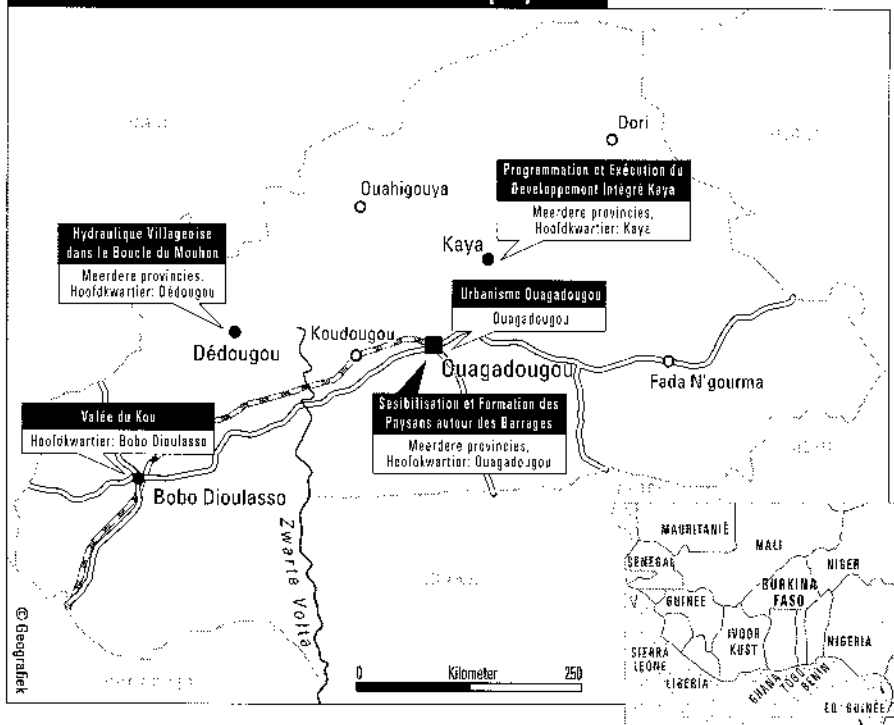
In het kader van deze studie zijn in drie landen veldstudies verricht om de rol van monitoring en evaluatie in detail te onderzoeken. Op basis van de criteria vermeld in hoofdstuk 1 zijn Burkina Faso, Egypte en Pakistan voor deze studies uitgekozen. In totaal zijn in deze drie landen zestien projecten bestudeerd. In bijlage 2 wordt elk van deze projecten in het kort beschreven waarbij de wijze van opzet, de uitvoering en de functies van monitoring en evaluatie worden belicht. In dit hoofdstuk worden de drie veldstudies samengevat.

Ondanks het feit dat voor de studies in elk van de drie landen dezelfde onderzoeksopzet en benadering is gevolgd, gaven de situaties in de landen aanleiding tot het leggen van verschillende accenten. Dat is de reden dat in de landenstudies voor Burkina Faso en Pakistan de evaluatie sterk wordt benadrukt. In Pakistan wordt extra aandacht besteed aan de monitoring van projecten. In Egypte wordt de rol van de voor dat land specifieke stuurgroepen geaccentueerd.

4.1. Burkina Faso

4.1.1. Achtergrond

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Burkina Faso dateert uit het begin van de jaren zeventig. Hierbij ging het vooral om noodhulpacties, die in diverse Sahellanden in multilateraal verband werden uitgevoerd. Vanaf het midden van de jaren zeventig is er een structurele samenwerking met Burkina Faso als onderdeel van de hulp aan de Sahelregio. Vanaf 1980 vormt de Sahelregio een concentratieregio van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Het uitgangspunt van het Nederlandse beleid is het streven om in samenwerking met andere donoren in het kader van de Club du Sahel structurele oplossingen te vinden voor de problematiek van de Sahellanden. De Nederlandse hulp aan Burkina Faso heeft een

Burkina Faso: in de veldstudie betrokken projecten

jaarlijkse omvang van circa 40 miljoen gulden. De hulp is gericht op het bevorderen van de voedselproductie en voedselzekerheid, de watervoorziening en het herstel van het ecologisch evenwicht door middel van herbebossing, energiebesparing en bestrijding van woestijnvorming. De uitvoering van dit beleid heeft met name gestalte gekregen in een multisectorale aanpak in een aantal specifieke regio's. Het betreft geïntegreerde programma's voor landbouwontwikkeling in de Volta-valleien en activiteiten op het gebied van land- en bosbouw, en watervoorziening op het Mossi-plateau in centraal Burkina Faso.

In Burkina Faso wordt een belangrijk aantal projecten in eigen beheer door het DGIS uitgevoerd. Het merendeel van de projecten is sterk doelgroep-gericht. De opzet is zo veel mogelijk procesmatig; participatie van de bevolking speelt een voorname rol. Veel aandacht wordt besteed aan de inbedding van de ontwikkelingsprojecten in overheids- en semi-overheidsstructuren. De betrokken regionale overheidsdiensten ontvangen hiertoe institutionele en financiële ondersteuning.

Monitoring en evaluatie in Burkina Faso

Het systeem van monitoring dat de overheid van Burkina Faso hanteert, betreft in principe een maandelijks en driemaandelijks rapportage ('suivi physique et financier') door de projecten en uitvoerende diensten. Deze rapportage is gericht aan de centrale directie voor onderzoek en planning (Direction des Etudes et de la Planification) van de vakministeries en wordt vervolgens naar het ministerie van planning doorgeleid.

Als gevolg van de vele bestuurlijke veranderingen in de jaren tachtig, met name de frequente herstructureringen van ministeries, is de monitoring sterk verwaterd. De meeste projecten hebben hun 'houvast' op centraal niveau verloren. Zowel op centraal als op decentraal niveau ontbreken bovendien in toenemende mate de middelen om projecten actief te volgen. Hetzelfde geldt voor het uitvoeren van evaluaties. De overheidsdiensten op centraal of provinciaal niveau beschikken niet over de middelen en expertise om zelfstandig evaluaties uit te (laten) voeren. Het gevolg is dat zowel monitoring als evaluatie wordt ondernomen door de donoren die de programma's en projecten financieren. Waar mogelijk en waar door de donoren noodzakelijk geacht, participeert de overheid. Deze participatie is passief wat betreft de vormgeving van monitoring en evaluatie. Actieve participatie vindt onder meer plaats door het laten deelnemen van Burkinabè evaluatoren aan door donoren geïnitieerde evaluatiemissies.

Evaluatie-capaciteit

De lokale evaluatiecapaciteit is in kwantitatief en kwalitatief opzicht sedert het midden van de jaren tachtig toegenomen. Dit geldt met name voor de commercieel opererende particuliere adviesbureaus en de Universiteit van Ouagadougou. De groei van particuliere adviesinstanties volgt uit de vraag aan donorzijde naar lokale expertise voor het uitvoeren van projectformulering, projectbegeleiding en evaluaties. Gaandeweg ontstaat hierdoor een markt voor sociaal-economische en technische advisering. Een factor die meespeelt is dat de beter opgeleide Burkinabè steeds minder door het overheidsapparaat kunnen worden geabsorbeerd. Veel academisch geschoolden zoeken daarom een uitweg naar de particuliere sector. Het merendeel van de adviesbureaus is van geringe omvang. Vaak is er een vaste staf van twee tot vier personen en een groter aantal korte-termijncontractanten. Een aantal adviesbureaus is gelieerd of geassocieerd met buitenlandse ondernemingen. De particuliere onderzoeksbureaus zijn verenigd in een belangenorganisatie.

De adviesbureaus zijn actief op het gebied van projectuitvoering, vaak als onderaannemer of in combinatie met een buitenlandse firma. Ook worden zij ingeschakeld bij het verrichten van specifieke studies in het kader van projectformulering en uitvoering. Daarnaast nemen zij vaak deel aan door donoren geïnitieerde project-evaluaties. Bepaalde afdelingen van de Universiteit van Ouagadougou (met name de economische faculteit) zijn ook actief op het terrein van projectformulering, het verrichten van appraisal studies en het deelnemen aan evaluaties.

Bij de universiteit en de adviesbureaus heerst de mening dat er nauwelijks sprake is van evaluatie- en monitoringcapaciteit binnen de centrale en provinciale overheid. Als gevolg van de aanzienlijke vraag van donorzijde naar lokale deskundigheid, zijn de tarieven van de particuliere instanties dusdanig dat de overheid geen of weinig mogelijkheden heeft om gebruik te maken van de diensten van deze instanties.

Donoren schatten de kwaliteit van de particuliere adviesbureaus over het algemeen niet erg hoog in. De meningen ten aanzien van de inhoudelijke capaciteit en de mate van onafhankelijkheid zijn verdeeld. Mede hierdoor verschillen donoren waar het gaat om inschakeling van lokale expertise bij projectvoorbereiding, uitvoering en evaluatie. Deze situatie wordt ook door de bureaus zelf onderkend. Lokale en buitenlandse deskundigen verschillen wat betreft hun participatie in evaluatiemissies. De lokale experts vervullen met name een faciliterende rol en hun meerwaarde ligt voornamelijk in hun kennis van de sociaal-economische en culturele context van de projecten.

De bestudeerde projecten

In Burkina Faso zijn vijf projecten geselecteerd voor nadere bestudering. Deze projecten en enige van hun hoofdkenmerken zijn vermeld in tabel 4.1. Bij de projecten werd een veelheid van begeleidingsstructuren gevonden. Deze lijken niet te zijn afgeleid uit een coherent algemeen beleid, maar zijn historisch gegroeid. De volgende factoren hebben hierbij een rol gespeeld:

- Het merendeel van de onderzochte projecten werd in het begin van de jaren tachtig opgestart door 'sterke' projectleiders met een duidelijke eigen visie op ontwikkeling en weinig behoefte aan gestructureerde externe begeleiding; de feitelijke begeleiding door de ambassade en het DGIS was in deze beginjaren minimaal.
- In de tweede helft van de jaren tachtig wordt de begeleiding van de projecten formeel in toenemende mate gedelegeerd van het DGIS naar de ambassade; de feitelijke realisatie van deze delegatie is voornamelijk afhankelijk van de personeelsbezetting op de ambassade.

Tabel 4.1. Kenmerken van in Burkina Faso onderzochte projecten

| Projectnaam | Looptijd | Modaliteit | Nederlandse bijdrage | Evaluaties | Interval tussen evaluaties | Opmerkingen |
|--|----------|---|----------------------|------------------------------|----------------------------|--|
| Sensibilisation et Formation des Paysans autour des Barrages | 1981-94 | eigen beheer | f. 19,1 mln. | 1984, 1987 en 1991 | 3 à 4 jaar | |
| Hydraulique Villageoise dans le Boucle du Mouhon | 1981-93 | eigen beheer; sinds 1992 uitbesteed | f. 43,4 mln. | 1983, 1986 en 1992* | 3 à 6 jaar | jaarlijkse monitoring missies vanaf 1989 |
| Urbanisme Ouagadougou | 1982-90 | lokaal uitgevoerd met ondersteuningsmissies uit Nederland | f. 7,2 mln. | 1989 | n.v.t. | halfjaarlijkse ondersteunings-cum-monitoring-missies |
| Vallée du Kou | 1980-93 | eigen beheer | f. 18,9 mln. | 1983, 1984, 1988, 1992* | 4 jaar | |
| Programmation et Exécution du Développement Intégré Kaya | 1982-94 | eigen beheer | f. 45,3 mln. | 1986, 1990 en 1993 (gepland) | 4 jaar | |

*De in 1992 uitgevoerde evaluaties vonden plaats nadat het veldonderzoek in Burkina Faso was afgerond en zijn niet in het onderzoek betrokken.

- Vanaf 1987/88 is er tegelijkertijd een tegenovergestelde tendens tot centralisatie voor wat betreft de externe projectbegeleiding: op meerdere terreinen (gewasbescherming, drinkwaterprojecten, landbouw en veeteelt) sluit het DGIS meerjaren-contracten met Nederlandse instituten; de externe projectbegeleiding wordt in eerste instantie vanuit het landbureau bestuurd.
- Vanaf 1989/90 wordt ook deze gestructureerde begeleiding vanuit Nederland steeds meer door de ambassade gecoördineerd.

Binnen dit algemene kader wordt de feitelijke ontwikkeling van de begeleiding van de projectuitvoering voornamelijk bepaald door de persoonlijke visie, het engagement, en inzichten en interesse van de regelmatig wisselende medewerkers op de ambassade en het landbureau en de eveneens regelmatig wisselende projectstaf. Personeelwisselingen bij het project, op de ambassade en bij het DGIS hebben dan ook vaak veranderingen in de projectbegeleiding tot gevolg. Het resultaat is, dat de toegepaste begeleidingsstructuren sterk van elkaar verschillen. De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is niet altijd even duidelijk.

In de volgende paragrafen zal de studie van de vijf gekozen projecten worden besproken. Belangrijke aspecten van monitoring en evaluatie zullen worden geïllustreerd met voorbeelden uit deze projecten.

4.1.2. *Evaluatie*

In de nu volgende beschrijving zullen eerst de verschillende stappen in het evaluatieproces worden besproken (vormgeving, voorbereiding, uitvoering en terugkoppeling). Vervolgens zal worden ingegaan op de functie die evaluatie heeft gespeeld binnen de vijf bestudeerde projecten.

4.1.2.1. *Het proces van evaluatie*

Vormgeving

In de meeste gevallen zijn de evaluatiestudies voorzien in de projectdocumenten. Het initiatief voor de uitvoering van een evaluatie wordt praktisch altijd door het landembureau genomen. In alle gevallen waar een evaluatie in het projectdocument is voorzien, schijnt de beslissing over de daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie min of meer automatisch te worden genomen en niet te zijn gerelateerd aan de actuele stand van zaken in het project. Ondanks het feit het tijdstip van evaluaties lang van te voren bekend is, is er geen sprake van een tijdige voorbereiding van de missies. Het opstellen van de terms of reference en de selectie van evaluatoren geven blijk van tijdsdruk.

Bij het opstellen van de terms of reference lijkt weinig systematiek te bestaan in de rolverdeling tussen de verschillende partijen (landembureau, ambassade, project en begeleiders). Meestal wordt het opstellen door het landembureau aan één van de andere partijen gedelegeerd. De medewerkers van het landembureau zijn van mening dat zij onvoldoende tijd, expertise of kennis van de projecten hebben om zelf de terms of reference te kunnen formuleren. Anderzijds zijn de meeste projectteams van mening dat zij onvoldoende afstand van het project kunnen nemen om onbevooroordeeld een evaluatie-opdracht te kunnen opstellen. In de praktijk worden de terms of reference vaak 'gekopieerd' van vroegere evaluaties of van evaluaties die in andere projecten hebben plaatsgevonden. Het gevolg is, dat de terms of reference meestal in zeer algemene, abstracte termen zijn opgesteld. De deskundigen die de evaluaties uitvoeren klagen bijna zonder uitzondering over de vaagheid, de onduidelijkheid en soms de interne tegenstrijdigheid van de terms of reference, die hun werk bemoeilijken.

De afstemming over de inhoud van de uit te voeren evaluatie met de Burkinabè autoriteiten wordt door de projectdirectie dan wel de ambassade verzorgd. In bepaalde gevallen wordt de concept-TOR eerst aan de lokale autoriteiten ter goedkeuring voorgelegd en vervolgens ter vaststelling aan het landebureau gestuurd. Ook wordt voor de omgekeerde volgorde gekozen. Essentiële wijzigingen en/of aanvullingen van de concept-TOR door ambassade, counterpart-instantie of landebureau behoren tot de uitzonderingen.

Van een duidelijke koppeling tussen de terms of reference en de inhoud van het indertijd opgestelde beoordelingsmemorandum is geen sprake. Ook niet in die gevallen waarin het beoordelingsmemorandum duidelijke externe voorwaarden, kritische veronderstellingen of zelfs condities voor goedkeuring vermeldde.

In het begin van de periode 1985–1990 wordt de nadruk in de evaluatie-opdracht vooral gelegd op de begrippen effectiviteit en efficiëntie; later vinden de begrippen impact en duurzaamheid steeds meer ingang. Men is zich niet altijd bewust van de implicaties die dit heeft voor het opzetten en uitvoeren van de evaluaties.

Hoe breed en algemeen de terms of reference ook zijn geformuleerd, in de praktijk zijn de evaluaties in essentie vrijwel altijd beperkt tot het toetsen van de projectvoortgang aan hand van het projectuitvoeringsdocument. De projectarchitectuur (kanaalkeuze, uitvoeringsmodaliteit, integratie in counterpart-organisatie en externe begeleiding) wordt in de regel globaal beschreven, maar vrijwel nooit geanalyseerd en beoordeeld.

Ook een analyse van voor de projectuitvoering belangrijke beslissingen van de zijde van de centrale counterpart, de ambassade en het DGIS ontbreekt vrijwel altijd. De geïnterviewde evaluatoren geven hiervoor als verklaring:

- men heeft onvoldoende kennis/ervaring om hierover te kunnen oordelen;
- men weet niet of een dergelijke analyse tot de opdracht behoort;
- men aarzelt, omdat men niet weet hoe een dergelijke analyse door de opdrachtgever zal worden ontvangen.

In geen van de geanalyseerde evaluatie-opdrachten werd duidelijk aangegeven waar de grenzen van de uit te voeren evaluatie liggen. Gaat het om het beoordelen van het project inclusief de werkwijze van de projectstaf, de inzet van de middelen en eventueel de effecten op de doelgroep? Of zijn ook de belangrijke beleidsbepalende en projectsturende actoren als counterpart, ambassade en het DGIS onderwerp van evaluatie? De aarzelende behandeling van dit vraagstuk door de evaluatiemissies kan erop wijzen dat noch de Burkinabè noch de Nederlandse



evaluatoren zich voldoende onafhankelijk voelen ten opzichte van hun respectievelijke 'opdrachtgevers'.

Met betrekking tot de selectie van de missieleden is geen duidelijk patroon te onderkennen. Het landbureau selecteert de Nederlandse deelnemers aan de evaluatie, en wordt hierbij zo nodig geadviseerd door de ambassade en DST/TA. De belangrijkste selectiecriteria betreffen vakdiscipline, regionale bekendheid en bekendheid bij het DGIS. Evaluatie deskundigheid en communicatieve vaardigheden zijn van minder belang. Van de evaluatoren wordt niet geëist dat zij op de hoogte zijn van de inhoud van de Instructie Evaluatie. Deze komt tijdens de voorbereidende gesprekken op het landbureau en de ambassade meestal ook niet ter sprake.

Met name bij de keuze van evaluatoren laat de tijdsdruk zich voelen. Er wordt veel geïmproviseerd. Het resultaat is vaak een niet-optimale samenstelling van de missie en bijna altijd uitstel van het veldonderzoek.

De Burkinabè autoriteiten hebben vaak grote moeite om geschikte en beschikbare evaluatoren te vinden. Dikwijls zijn de namen en professionele achtergrond van de lokale evaluatoren pas bekend kort vóór of soms zelfs na de aankomst van de

Nederlandse missieleden in Burkina Faso. De samenstelling van het evaluatieteam is bijna altijd 'onevenwichtig'. De Burkinabè missieleden zijn meestal werkzaam als overheidsfunctionaris, de Nederlandse participanten zijn niet direct bij het DGIS betrokken consultants. Voor de evaluatie zelf schijnt dit in de praktijk weinig problemen op te leveren, maar bij het formuleren van aanbevelingen voor de volgende fase worden de verschillen in positie en rol vaak duidelijk. De Burkinabè evaluatoren worden van Nederlandse zijde als niet onafhankelijk beschouwd. Omgekeerd worden de Nederlandse teamleden door hun Burkinabè collega's vaak beschouwd als 'buffer' tussen de Nederlandse en de Burkinabè autoriteiten.

Vorbereiding

De voorbereiding van de evaluatoren op het veldwerk is doorgaans beperkt. De volgende observaties geven een beeld van de meest gangbare praktijk:

- Geen van de geïnterviewde Nederlandse evaluatoren kent de Instructie Evaluatie. Allen toonden grote belangstelling voor een mogelijke training of een workshop over evaluatiemethodieken.
- Slechts in één van de onderzochte gevallen heeft het landenbureau op initiatief van de (Nederlandse) evaluatoren een werkplan voor de evaluatie inclusief een methodische aanpak laten opstellen. In alle andere gevallen werd hieraan geen aandacht besteed.
- De meestal zeer ruim geformuleerde terms of reference en het ontbreken van een 'logical framework' bieden de evaluatoren een buitengewoon grote vrijheid. In het algemeen stellen onervaren evaluatoren deze 'speelruimte' op prijs; de meer ervaren evaluatoren achten dit een 'gebrek aan houvast'.
- De Burkinabè evaluatoren ontvangen de terms of reference en de relevante documentatie pas aan het begin van het veldwerk.

Vorbereiding op de evaluatie door de Burkinabè missieleden is een uitzondering. De Nederlandse evaluatoren hebben doorgaans een kennisvoorsprong ten aanzien van het te evalueren project en de inhoud van de evaluatie-opdracht, en behouden deze vaak gedurende de missie.

Uitvoering

Een evaluatiemissie beslaat praktisch altijd een periode van twee tot drie weken en is onafhankelijk van type en complexiteit van het project. Uit de gevoerde gesprekken en uit het dossieronderzoek blijkt dat het landenbureau, de ambassade en de projecten de duur van de missie vooral laten afhangen van de kosten en werkbelasting voor project en ambassade; de aard en omvang van de in de terms of

Voorbeeld 4.1.1. Programma van de in 1991 uitgevoerde evaluatiemissie van het project Sensibilisation et Formation des Paysans autour des Barrages

Bij de voorbespreking met de Nederlandse leden van de evaluatiemissie in Den Haag wordt overeengekomen de opzet van de evaluatie niet in detail vast te leggen, maar door het evaluatieteam ter plekke te laten bepalen. Wel wordt door het landbureau speciale aandacht gevraagd voor twee aspecten van de omvangrijke terms of reference, te weten de analyse van institutionele inkadering van het project en de bepaling van de economische haalbaarheid van de irrigatiesystemen. Afsproken wordt dat de missie drie weken in Burkina Faso zal verblijven en dat de Nederlandse evaluatoren bovendien de beschikking krijgen over twee dagen om zich voor te bereiden alvorens naar Burkina Faso te vertrekken en drie dagen voor rapportage na terugkeer in Nederland.

Bij aankomst in Burkina Faso blijkt, dat de Burkinabè evaluatoren noch de terms of reference noch basisdocumentatie over het project hebben ontvangen. Er worden enkele dagen uitgetrokken om hen de mogelijkheid te geven deze stukken te bestuderen. Tevens kunnen de evaluatoren kennis nemen van een uitvoerig document dat het project ten behoeve van de missie heeft opgesteld: een analyse van de huidige projectsituatie en voorstellen voor de volgende projectfase. De vierde dag van de missie is een nationale feestdag. Op de vijfde dag overleggen de evaluatoren over de interpretatie van de terms of reference en op de zesde dag wordt het werkprogramma (aandachtspunten, interviews en veldbezoeken, taakverdeling etc.) uitgewerkt en vastgesteld. Het veldwerk begint op de zevende dag. Als gevolg van tijdsdruk wordt het projectbezoek ingekort tot twee dagen. Vervolgens worden gesprekken gevoerd op nationaal en provinciaal niveau, bij de SNV en op de ambassade. Tien dagen na aanvang van de missie wordt met de redactie van het rapport begonnen. Op de zeventiende dag vindt de debriefing plaats (ministerie, ambassade en projectdirectie). De overblijvende drie dagen worden gebruikt voor de eindredactie van het evaluatierapport.

De door het landbureau benadrukte aspecten kwamen onvoldoende aan bod doordat de mogelijkheid ontbrak om daarover een fundamentele discussie te voeren. Volgens de Nederlandse missieleider leverden de vele gesprekken over het institutionele kader van het project weinig op: 'Wij Nederlanders wisten te weinig van de lokale situatie ... de pijnpunten werden door de projectleiding verdoezeld ... op de ministeries bleef alles zeer vaag'. Een belangrijk probleem bij de evaluatie bleek het 'taboe' op het verrichten van een economische analyse van de irrigatiesystemen. De Nederlandse missieleiden hebben getracht dit aspect te bestuderen. De lokale evaluatoren, het project, de ambassade en de Burkinabè autoriteiten vonden het echter niet wenselijk hieraan een diepgaande analyse te wijden. De overheid wenst door te gaan met de gesubsidieerde rijstteelt, de Nederlandse projectmedewerkers hebben de negatieve gevolgen van de grote, economisch doorgerekende projecten voor ogen en zetten zich daartegen af. Het gevolg was, dat het vraagstuk van de economische rentabiliteit niet werd behandeld.

De evaluatie heeft niet geleid tot een nader inzicht in beide van belang geachte aspecten en als gevolg daarvan onderschrijft de evaluatiemissie praktisch alle reeds door het projectteam gedane voorstellen voor de volgende fase. Gegeven de beschikbare tijd voor de evaluatie in relatie tot de omvangrijke terms of reference, kan men zich afvragen of de evaluatiemissie beide aspecten hoe dan ook grondig had kunnen behandelen.

reference opgedragen werkzaamheden speelt een ondergeschikte rol. In sommige gevallen is de duur van de missie al bepaald voordat de opdracht voor en de samenstelling van de missie bekend zijn. Door de tijdsdruk (onder andere het gevolg van het feit dat vaak monitoringgegevens ontbreken) ligt het werktempo tijdens de uitvoering van de evaluatie vrij hoog, en de Burkinabè missieleiden kunnen hun informatie-achterstand, opgelopen door het gebrek aan voorbereiding, niet inlopen. Zij vervullen veelal een passieve rol tijdens de missie, als resource person of als klankbord voor de eerste versies van het rapport. Ter illustratie van deze tijdsdruk wordt het werkprogramma van een evaluatiemissie van het project *Sensibilisation et Formation des Paysans autour des Barrages* weergegeven in voorbeeld 4.1.1.

Omdat tot nu toe de project-interne monitoring vrij zwak functioneert, ontbreekt de projectinformatie die voor evaluatie nodig is. Noodgedwongen trachten de meeste missies in de beschikbare tijd voldoende (basis)informatie te verzamelen. De gevolgen zijn overbelasting van het werkprogramma, haastwerk, en gebrek aan tijd voor analyse en reflectie. Omdat de projectdoelstellingen in het projectdocument doorgaans zeer ambitieus zijn geformuleerd, lijken de evaluatierapporten voornamelijk de negatieve aspecten van de uitvoering te belichten. De negatieve toonzetting wordt versterkt doordat er van de missies een 'kritische' analyse wordt verwacht. De aandacht gaat hierbij uit naar wat mis liep, niet naar de geboekte successen en de lering die daaruit getrokken kan worden.

Analyse van de efficiëntie van projectactiviteiten blijkt zelden mogelijk, omdat de benodigde gegevens ontbreken. De ontwikkelingsrelevantie van het project, vooral waar het gaat om politiek gevoelige onderwerpen, wordt doorgaans in zeer globale termen beschreven.

De werkverdeling binnen een evaluatiemissie wordt meestal afgestemd op de verschillende onderdelen van het te evalueren project of volgt de sectorale indeling van de met het project samenwerkende overheidsdiensten. Het integratieprobleem waarmee de meeste projecten te kampen hebben, blijkt zich binnen de evaluatie te herhalen. Integratie van de verschillende sectoraal of technisch georiënteerde deelonderzoeken binnen de evaluatie tot meer abstracte niveaus van beleidsrelevantie, effectiviteit en efficiëntie blijkt moeilijk. Deze integratie wordt doorgaans pas tegen het eind van de werkzaamheden bij het opstellen van het rapport als probleem onderkend. Vaak blijkt op dat moment de voor analyse en reflectie benodigde tijd te ontbreken. Als gevolg hiervan zijn de meeste evaluatierapporten volumineus, hebben ze een ontoegankelijke structuur en zijn ze moeilijk leesbaar.

Tegen het einde van de missie, wanneer aanbevelingen voor de volgende fase moeten worden geformuleerd, nemen de evaluatoren vaak informeel contact op met hun 'opdrachtgevers': de Burkinabè missieleider met het betreffende ministerie, de Nederlandse missieleider met de ambassade. Voor zover de ontvangen signalen met betrekking tot beleid en prioriteiten divergeren, treden spanningen en meningsverschillen op tussen de Burkinabè en de Nederlandse missieleiden. Hierbij gaat het in de regel om de verhouding tussen kwantitatieve en kwalitatieve projectdoelstellingen, uitbreiding dan wel inkrimping van activiteiten, omvang van investeringen, niveau van lokale kostenfinanciering, etc.

In de rapporten wordt vaak verslag gedaan van het missieprogramma en de personen die geraadpleegd zijn. De gehanteerde onderzoeksmethodologie wordt echter zelden weergegeven. In de praktijk blijken de missies zich doorgaans te beperken tot het beoordelen van de projectvoortgang. Deze beoordeling is vaak gerelateerd aan de vraag of projectverlenging wenselijk is. Een serieuze studie van de effecten op de doelgroep en een analyse van de projectarchitectuur komen zelden voor.

Effecten en impact van het project worden in de evaluaties meestal op een impressionistische wijze behandeld, omdat noch baseline informatie noch relevante monitoringgegevens beschikbaar zijn. Daarbij moet echter worden aangemerkt dat drie van de vijf onderzochte projecten (Hydraulique Villageoise dans le Boucle du Mouhon, Sensibilisation et Formation des Paysans autour des Barrages en Pédikaya) gedurende de laatste jaren intensief hebben gewerkt aan de opzet van een projectspecifiek monitoringsysteem.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat evaluatoren er vaak moeite mee hebben om een pragmatisch evenwicht te vinden tussen een wetenschappelijk analytisch-rationeel onderzoeksmodel en een interactieve werkwijze. Het is vaak – en zeker bij aanvang van een evaluatie – onduidelijk welke rol bijvoorbeeld de Nederlandse projectstaf en de lokale staf in de evaluatie zullen spelen. Zijn zij onderzoeksobject, resource person of actieve partner in een gezamenlijk onderzoek? Deze problematiek wordt verscherpt indien de evaluatie wordt gecombineerd met een advisering over of formulering van een volgende projectfase. Moet de missie alleen op basis van abstracte criteria zoals ontwikkelingsrelevantie aanbevelingen doen? Of moet de missie trachten een ruim draagvlak bij alle actoren te vinden voor haar aanbevelingen? Indien dat laatste het geval zou zijn, resteert de vraag in welke mate de aanbevelingen gedragen moeten worden door elk der actoren (project, counterpart-instantie, ambassade, landenbureau).

Omdat de terms of reference meestal niet duidelijk aangeven wat het doel van de evaluatie is, varen de evaluatiemissies een eigen koers of laten zich sturen door één of meerdere bij de evaluatie belanghebbende partijen. Hierdoor ontstaan situaties waarin de evaluatoren òf min of meer de aanbevelingen van het project overnemen, òf de mening van de counterpart en de ambassade, òf de (vermoede) prioriteiten van het landbureau laten prevaleren.

Rapportage en terugkoppeling

Bijna zonder uitzondering zijn de Nederlandse projectstaf en hun counterparts binnen het project ontevreden over de debriefing door de evaluatiemissies. Men heeft zelf veel tijd en energie geïnvesteerd in de evaluatie en moet dan constateren, dat de missie haar werk niet afmaakt. Soms vindt geen debriefing bij het project plaats. Vaak zijn de conclusies en aanbevelingen van de missie ook nog niet uitgewerkt en betreft de eindbespreking op het project een korte en vrij ceremoniële bijeenkomst zonder inhoudelijke discussie van enige substantie. Door de projectstaf wordt dit ervaren als een gebrek aan waardering en respect. Vaak worden de Nederlandse missieleden hierop geattendeerd door de ambassade voordat het veldwerk plaatsvindt, maar vanwege de tijdsdruk en de noodzaak ter plekke het rapport uit te werken blijkt dit niet altijd te vermijden.

Bij de debriefing met de counterpart-instantie en de ambassade staan de voorlopige aanbevelingen van de missie centraal. In geen van de evaluatierapporten wordt melding gemaakt van een eventueel verschil tussen de voorlopige en de definitieve aanbevelingen van de missie. Uit de interviews blijkt echter, dat de aanbevelingen van de evaluatoren na de debriefing vaak nog bijgesteld worden.

Voor een aantal evaluaties vond geen debriefing met het landbureau plaats, waarschijnlijk omdat de betreffende medewerker van het landbureau inmiddels overgeplaatst was.

Bij de verdere afhandeling van de evaluatie blijken, zowel binnen het DGIS als in de discussie tussen landbureau en ambassade, de aanbevelingen voor de volgende fase centraal te staan. De bevindingen van de evaluatie worden niet nader geanalyseerd en benut voor doeleinden die het project overstijgen. Het leereffect van de evaluaties blijft beperkt tot het betreffende project.

4.1.2.2. *De functies van evaluatie*

Zoals eerder aangegeven onderscheidt de Instructie Evaluatie ten aanzien van evaluatie drie functies: managementondersteuning, beleidsondersteuning en communicatie. In de nu volgende paragrafen zal worden besproken in hoeverre de evaluaties van de bestudeerde projecten deze hoofdfuncties hebben kunnen vervullen.

Managementfunctie

Bijsturing van het project op basis van onder andere de aanbevelingen van de evaluatiemissie is een regelmatig terugkerende, en waarschijnlijk de meest essentiële functie van de onderzochte evaluaties.

Voor zover door de Burkinabè autoriteiten expliciet een functie wordt toegekend aan evaluaties, gaat het om 'een voorwaarde scheppen voor projectverlenging'. Als gevolg van structurele financiële tekorten gaat de counterpart ervan uit dat projectverlenging in elk geval een bijdrage kan leveren aan de financiering van regionale/lokale overheidsdiensten. Door het landenbureau worden evaluaties voornamelijk gezien als input voor het beoordelingsmemorandum voor de volgende projectfase.

De combinatie van evalueren en aanbevelingen doen voor een volgende fase ondervindt geen problemen indien er vooraf overeenstemming bestaat tussen project, Burkinabè autoriteiten, ambassade en landenbureau over de grote lijn van de volgende fase. De discussie ten aanzien van de planning, inhoud en uitvoering van de evaluatie behelst dan uitsluitend een aantal praktisch-organisatorische vragen. De voornaamste daarvan is de bepaling van het juiste tijdstip van de evaluatie. Van belang hierbij zijn de afstemming tussen de door het DGIS gehanteerde projectcyclus, de budgetcyclus van de Burkinabè overheid en bij landbouwprojecten de campagnecyclus in het project. Een tweede meer inhoudelijk-procedurele vraag betreft de kwestie of een eventueel bestaand projectdocument voor de volgende fase door de evaluatiemissie beoordeeld dient te worden of dat de aanbevelingen van de evaluatie als input dienen voor het op te stellen projectdocument.

Wanneer er echter tussen Burkinabè autoriteiten, ambassade en landenbureau wezenlijke verschillen van inzicht bestaan over de voortzetting van het project, dan zijn aan de combinatie van evaluatie met aanbevelingen voor de volgende fase duidelijk nadelen verbonden:

- Feitelijk wordt hierbij een deel van de verantwoordelijkheid voor het onderhandelen over het projectontwerp aan een evaluatiemissie gedelegeerd.

- De 'onafhankelijke' evaluatiemissie staat plotseling midden in het krachtenveld van divergerende belangen. Vaak wordt het gehele verloop van de evaluatiemissie hierdoor beïnvloed: formulering van de terms of reference, selectie van evaluatoren, briefing en debriefing.
- Het evaluatierapport wordt soms gedeeltelijk toegeschreven naar de aanbevelingen voor de volgende fase.

In gevallen waar zich problemen voordoen kan de vermenging van de ex-post evaluatiefunctie met de ex-ante formuleringfunctie leiden tot verlies van objectiviteit en het verdringen van leerpunten door formuleringsvragen.

Beleidsondersteuning

In geen van de onderzochte cases vindt men als doel van de evaluatie aangegeven 'het lering trekken ten behoeve van het programma waarvan het project deel uitmaakt'. Er zijn ook geen aanwijzingen dat de betreffende evaluatierapporten later zijn geanalyseerd op beleidsmatig relevante aspecten. Gezien het feit dat de evaluaties zich in hoofdzaak beperken tot een toetsing van de projectvoortgang aan de hand van het uitvoeringsdocument, lijkt het overigens niet waarschijnlijk dat een dergelijke analyse veel relevante resultaten zou hebben opgeleverd.

Communicatiefunctie

In enkele gevallen is de reguliere projectvoortgangsrapportage dermate gebrekkig, dat een eenvoudige verzameling en ordening van informatie over de activiteiten een uitermate belangrijke functie van de evaluatie kan zijn. Op grond daarvan kunnen de bij het project betrokken partijen beter met elkaar communiceren. Een dergelijke functie heeft de in 1988 ondernomen evaluatie van het project Vallée du Kou gehad. Dat evaluaties gedurende de debriefingsvergaderingen doorgaans leiden tot een verbeterd wederzijds begrip omtrent uitgangspunten en doelstellingen van een project, kan niet worden geconstateerd. Wanneer er wezenlijke verschillen van inzicht zijn tussen de Nederlandse en de Burkinabè autoriteiten inzake probleemperceptie en prioriteiten, dan worden deze verschillen door de compromisformuleringen van evaluatiemissies eerder verdoezeld dan verhelderd.

Wel brengen evaluaties in dit geval soms indirect een dialoog op gang. De twee partijen reageren daarbij – vaak onafhankelijk van elkaar – op de voorstellen van de evaluatiemissie en de daarop volgende formuleringsmissie en communiceren op deze wijze indirect met elkaar. Een voorbeeld van een dergelijke dialoog wordt aangetroffen in de doorwerking van de in 1986 verrichte evaluatie van het project Hydraulique Villageoise.

Overige functies

De medewerkers van de ambassade wijzen er regelmatig op dat het in gang zetten van een leerproces waarin alle direct betrokken partijen participeren, één van de belangrijkste functies van evaluatie zou moeten zijn. Ook bij meerdere van de bezochte projecten werd benadrukt dat het een essentiële taak is van evaluatiewissies om bij de projectmedewerkers een reflectieproces in gang te zetten over het project. De daaropvolgende fundamentele discussie over de te volgen strategie zou moeten uitmonden in een strategie-document. De evaluaties uitgevoerd in het kader van de bestudeerde projecten kunnen niet aan deze wensen voldoen. Opzet, samenstelling en tijdsduur van de missies lenen zich niet tot het in gang zetten van een leerproces.

4.1.3. Project-externe monitoring

Projectmonitoring door de ambassade wordt door de medewerkers op de ambassade en die van het landebureau verschillend geïnterpreteerd. Ook in de praktische werkwijze en de intensiteit van de begeleiding zijn er duidelijke verschillen. Projectrapportage, jaarplannen en budgetten, projectbezoeken en informele contacten worden anders gebruikt. De intensiteit van de begeleiding varieert, met als uitersten 'het project dient zo veel mogelijk te worden vrijgelaten' en 'projectbegeleiding houdt in: inhoudelijke voortgangscntrole, gecombineerd met adviezen die het team niet zonder goede redenen naast zich neer kan leggen'.

De projecten kunnen door de ambassade dus verschillend worden gemonitored. Hierbij speelt ook de taakverdeling binnen de ambassade een rol. Deze taakverdeling is afhankelijk van enerzijds de formele taakverdeling tussen de beleidsmedewerkers en de sectorspecialisten in hun rol van adviseur, en anderzijds de feitelijke verdeling van de projectportefeuille over de gehele staf van de OS-afdeling. Het is soms voor de medewerkers op de ambassade zelf, en zeker voor de projectteams en het landebureau, niet altijd even duidelijk welke rol individuele ambassade-medewerkers op bepaalde momenten uitoefenen.

Ook de in de praktijk geleidelijk aan verschoven taakverdeling tussen ambassade en landebureau is niet altijd duidelijk voor alle betrokkenen. Beoordeling van jaarplannen en budgetten aan de hand van het beoordelingsmemorandum wordt bijvoorbeeld soms tot de taak van het landebureau, soms tot de taak van de ambassade gerekend.

Deze op zich zelf niet al te zwaar lijkende verschillen in inzicht kunnen worden verscherpt door het feit dat ambassade en landembureau de monitoring van projecten vaak vanuit een verschillende optiek benaderen. Het landembureau moet projectmonitoring voornamelijk relateren aan de projectdoelstellingen, zoals geformuleerd in de dossiers. De ambassade moet de projectvoortgang tevens relateren aan 'het praktisch nodige en haalbare' binnen het kader van een voor het project vaak onverwachts veranderende politieke en institutionele omgeving. Beoordelingsmemorandum en projectdocument worden dan gezien als een momentopname uit het verleden. Informatie over de projectvoortgang moet dan door de ambassade worden vertaald naar het landembureau en omgekeerd moeten wensen en beslissingen van het landembureau worden vertaald naar het project en de counterpart.

Ook de wederzijdse percepties van ambassade en landembureau worden onder andere door deze taak- en rolverdeling beïnvloed:

- Vanuit de ambassade wordt het landembureau als onderdeel gezien van het grotere bureaucratische geheel dat het DGIS vormt. Vanwege verscherpte procedurele vereisten gaat deze bureaucratie steeds langzamer functioneren, heeft ze een te grote afstand tot het veld en is ze vaak te afhankelijk van externe Nederlandse adviseurs.
- Omgekeerd ziet het landembureau de ambassade vaak als 'spreekbuis' van projecten en Burkinabè autoriteiten, waardoor het noodzakelijk wordt geacht voorstellen scherp te toetsen aan beleid en prioriteiten van het DGIS.

De communicatie tussen ambassade en DGIS kan hierdoor soms duidelijk worden verstoord. In die gevallen waar de communicatie tussen ambassade en DGIS moeilijk verloopt, krijgt de projectbegeleiding door externe adviseurs regelmatig de additionele functie van 'tweede informatie-kanaal voor het DGIS'.

Aan de externe monitoring worden door het landembureau de volgende functies toegekend:

- verbanden leggen tussen projecten in verschillende landen;
- adviseren van het landembureau zelf met betrekking tot beoordeling en evaluatie;
- adviseren van de ambassade bij de identificatie;
- adviseren van de counterpart bij de formulering;
- adviseren respectievelijk superviseren van de projecten.

De combinatie van deze verschillende functies kan duidelijk efficiëntieverhogend werken: dezelfde kennis en ervaring wordt in de verschillende fasen van de projectcyclus meerdere malen gebruikt.

Voorbeeld 4.1.2. Begeleiding van het Project Urbanisme Ouagadougou

Het Project Urbanisme Ouagadougou werd in 1982 geïdentificeerd door een medewerker van de Universiteit van Amsterdam (UvA). Vanaf de aanvang wordt het project begeleid door deze medewerker, op basis van een contract voor technische assistentie tussen het DGIS en de UvA. In het projectdocument wordt zijn functie omschreven met de term 'Conseiller Technique Principal'. In praktijk speelt hij de volgende rollen:

- (1) Controleur ten behoeve van het landebureau en de ambassade. De monitoring door de ambassade heeft voornamelijk betrekking op de projectinputs personeel en financiën, en de institutionele randvoorwaarden waarbinnen het project moet functioneren. Monitoring van de technisch-inhoudelijke aspecten wordt overgelaten aan de UvA-adviseur.*
- (2) Bemiddelaar tussen het project, de counterpart, de ambassade en het landebureau. Door de langdurige betrokkenheid bij het project heeft de adviseur een vertrouwensrelatie opgebouwd met de projectstaf en de counterpart. Dit versnelt de besluitvorming.*
- (3) Technisch adviseur ten behoeve van de projectleiding.*
- (4) Coördinator van veldonderzoek in het project uitgevoerd door Nederlandse en Burkinabè assistenten en studenten. Dit onderzoek verschaft belangrijke informatie voor het project.*
- (5) Institutioneel geheugen van het project. De adviseur waarborgt voor een groot deel de continuïteit in het project: in 10 jaar heeft hij 8 Burkinabè ministers, 7 Burkinabè directeuren-generaal, 5 beleidsmedewerkers op de ambassade en 6 beleidsmedewerkers bij het landebureau zien komen en gaan.*

De begeleiding vindt voornamelijk plaats door middel van korte missies: vroeger drie, nu twee missies per jaar. De terms of reference voor deze missies worden door de adviseur geschreven en vervolgens door de betrokken instanties beoordeeld (aanvankelijk het landebureau en sinds 1991 de ambassade te Ouagadougou). De, zeer heldere, rapporten gaan voornamelijk over de monitoring van het institutionele kader, het ontwikkelingsbeleid van de overheid en de verhouding van het project tot andere urbane ontwikkelingsactiviteiten in Ouagadougou.

De adviseur is ook verantwoordelijk voor het vinden van het juiste evenwicht tussen het belang van het project en het belang van de UvA. Volgens de Burkinabè projectcoördinator is dit altijd mogelijk geweest. Ook volgens de UvA-adviseur zelf heeft deze afweging in de praktijk nooit problemen opgeleverd.

Voor de functie als vertrouwensconsultant is het voordelig om via korte missies te werken. Het prestige van deze functie 'slijft' daardoor langzamer, de problemen komen door de tijdsdruk eerder op tafel en vaak kan men daardoor sneller besluiten nemen.

In de jaren 1982-1989 fungeerde de UvA-adviseur als spil tussen alle bij het project betrokken partijen. Sinds 1989 is de ambassade toenemend actief ten opzichte van het project, echter zonder dat de begeleiding door de adviseur formeel wordt gewijzigd.

Ook bij de evaluatie van het project in 1988 speelde de UvA-adviseur een rol. De concept-TOE werd afgestemd tussen hem en de counterpart, voordat zij werden aangeboden aan de ambassade. Daarnaast adviseerde hij het DGIS bij de selectie van de Nederlandse leider van de evaluatiemissie.

Daartegenover staan de volgende bezwaren:

- Combinatie van deze verschillende functies in één persoon vereist veel tact. De effectiviteit van deze combinatie hangt dus in de praktijk in zeer grote mate af van de persoonlijkheid van de betrokken adviseur.
- In alle gevallen waar doelstellingen, prioriteiten en belangen van project, counterpart, ambassade en landenbureau van elkaar verschillen, loopt de externe adviseur het risico in rol-conflicten te worden verwickeld. De meeste adviseurs hebben geen ervaring in het professioneel hanteren van dergelijke conflicten en hebben daarom de neiging om terug te vallen op informele contacten en netwerken.
- Door de betrokkenheid van een zelfde adviseur bij de verschillende fasen van de projectcyclus kunnen de eigen belangen van de adviseur een belangrijke rol spelen.
- De mate waarin de (Nederlandse) adviseur het landenbureau als zijn primaire opdrachtgever beschouwt, zal mede bepalend zijn voor zijn houding en functioneren ten opzichte van project en ambassade.
- De in principe duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden tussen counterpart (formulering), ambassade (identificatie en begeleiding van de uitvoering) en landenbureau (beoordeling en evaluatie) kan als gevolg van bovengenoemde factoren worden vertroebeld.

Naast de genoemde functies blijkt in de praktijk een informele functie van externe adviseurs zeer belangrijk te zijn, te weten het verzekeren van continuïteit. Tegen de achtergrond van de vele personeelwisselingen bij project, ambassade en DGIS en de vaak geïmproviseerde overdracht blijkt de externe adviseur soms de enige te zijn die de continuïteit kan verzekeren. Een illustratie van de veelheid van rollen die een externe begeleider in de praktijk kan spelen wordt beschreven in voorbeeld 4.1.2.

In dit specifieke geval zijn alle betrokkenen het erover eens, dat het om een werkbare en functionele constructie gaat. Een rol hierbij speelt waarschijnlijk dat het eigen belang van de adviesinstantie bij het project beperkt is en de ingezette deskundige een sterke motivatie heeft om het project te doen slagen, de moeite heeft genomen een hecht netwerk van persoonlijke relaties op te bouwen en dit netwerk gebruikt ten behoeve van het project.

De rol van de lokale autoriteiten

Ieder project maakt deel uit van de Burkinabè overheidsstructuur en wordt uit dien hoofde in principe door de betrokken ministeries gevolgd. Het Burkinabè

systeem van monitoring houdt in principe in een maandelijkse en driemaandelijkse rapportage ('suivi physique et financier') door de projecten en uitvoerende diensten. Er wordt gerapporteerd aan de centrale directie voor planning en evaluatie (Direction des Etudes et de la Planification, DEP) van de vakministeries en van daar naar het ministerie van planning.

Sinds de herstructurering van de ministeries in de laatste jaren is deze monitoring sterk verwaterd. Zoals eerder vermeld, hebben vele projectmatige interventies in Burkina Faso hun 'houvast' op centraal niveau verloren. Zowel op centraal als op decentraal niveau zijn bovendien steeds minder middelen beschikbaar om projecten actief te volgen.

4.1.4. *Project-interne monitoring*

Met uitzondering van de Instructie Rapportage kent het DGIS geen inhoudelijke richtlijnen ter structurering of ondersteuning van monitoringactiviteiten van het project zelf. Functies, omvang en kwaliteit van de interne monitoring schijnen voornamelijk af te hangen van de individuele belangstelling van de Nederlandse projectleiders en de medewerkers op de ambassade. Personeelwisselingen hebben soms een andere opzet van de project-interne monitoring tot gevolg. De verwarring omtrent de taakverdeling tussen ambassade en landembureau en tussen sector-specialisten en beleidsmedewerkers binnen de ambassade vergroot de onduidelijkheid.

Toch is gedurende de periode 1985–1991 een zekere ontwikkeling te herkennen. In de beginjaren zijn de doelstellingen in het projectdocument veelal te vaag geformuleerd om de realisatie te kunnen 'meten'. De projectstaf is meestal gepreoccupeerd met het opstarten van het project of moet het project door een crisisperiode loodsen. Er is dan vrij weinig tijd voor het opzetten en organiseren van gestructureerde informatieverzameling en -analyse. Voor zover er sprake is van systematische monitoring, betreft dit voornamelijk de inputs, fysieke activiteiten en – in beperkte mate – de outputs van het project; zelden echter resultaten en effecten. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bij geïntegreerde projecten een systematische monitoring van resultaten en effecten vaak buitengewoon moeilijk is. Een rol speelt ook dat de Burkinabè overheidsdiensten sterk sectoraal zijn georiënteerd. Dit beïnvloedt mede de aard van de verplichte rapportage naar de autoriteiten. Vanaf 1989 wordt er echter door verschillende projecten intensief gewerkt aan de opzet van een specifiek systeem van monitoring. Zoals vermeld, geldt dit in het bijzonder de projecten *Hydraulique Villageoise* dans le Boucle du

Mouhon, Sensibilisation et Formation des Paysans autour des Barrages en Pédikaya. Doordat richtlijnen en specifieke operationele kennis op dit gebied ontbreken, is ieder project echter aan zichzelf overgelaten. Van enige standaardisatie van de uitgangspunten voor het opzetten van project-interne monitoringsystemen is geen sprake.

4.2. Pakistan

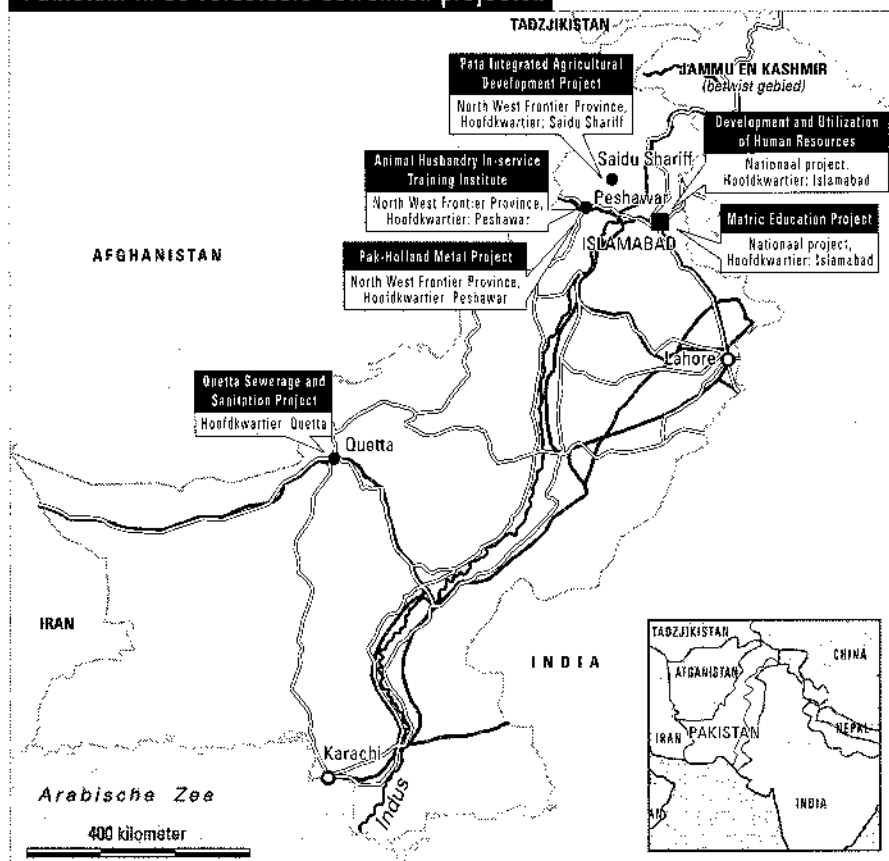
4.2.1. Achtergrond

De hulprelatie met Pakistan dateert van 1962. In de beginjaren lag de nadruk sterk op financiële hulpverlening. In de jaren tachtig was de hulppallocatie (circa 60 miljoen gulden per jaar) deels voor programmahulp en deels voor projectmatige hulp bestemd. Het aandeel van de programmahulp (kunstmestleveranties) is in recente jaren gaandeweg verlaagd tot ongeveer een derde van de bilaterale allocatie.

De projecthulp kent als belangrijke componenten de ondersteuning van activiteiten op het gebied van plattelandsontwikkeling in de arme provincies Baluchistan en North West Frontier Province, ondersteuning van de kleinschalige industrie in de North West Frontier Province en de Punjab, en ondersteuning van een aantal thematische activiteiten als vrouwenprojecten, ecologie en institutionele ontwikkeling. Naast regionaal geconcentreerde activiteiten omvat het hulpprogramma een aantal projecten op nationale schaal. Deze zijn met name gericht op versterking van de institutionele capaciteit van een aantal nationale instanties.

Het accent binnen de plattelandsontwikkeling ligt op grondwateronderzoek, irrigatie en drainage, landbouwonderzoek en landbouwvoorlichting en herbebossing. De Nederlandse betrokkenheid bij de industriële ontwikkeling richt zich vooral op overdracht van technologie, technisch onderwijs, institutionele versterking, het scheppen van werkgelegenheid op het platteland en kredietverlening. De activiteiten zijn vooral gericht op de kleinschalige industrie. Tot slot kent het programma enkele specifiek op vrouwen gerichte projecten.

De uitvoering van de bilaterale projecten geschiedt vrijwel volledig door middel van uitbesteding aan consultants. Lokale consultants nemen soms ook deel aan de uitvoering van een project in samenwerking met Nederlandse consultants. Ook zijn zij regelmatig betrokken bij projectvoorbereidingsactiviteiten. Een enkel project wordt in zijn geheel uitgevoerd door nationale instanties; ook komt co-financiering met internationale en multilaterale instanties voor.

Pakistan: in de veldstudie betrokken projecten

Onder het personeel dat ten tijde van het onderzoek werkzaam was op de sectie ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse ambassade, bestaat grote belangstelling voor het onderwerp van monitoring en evaluatie van ontwikkelingsprojecten. Deze belangstelling heeft geresulteerd in een seminar over monitoring en evaluatie in het kader van de uitvoering van ontwikkelingsprojecten (Frerks et al., 1990). Tijdens dat seminar werd met name het belang van project-interne monitoringsystemen benadrukt. De ambassade stimuleert projectuitvoerders om monitoringsystemen binnen de projecten op te zetten.

Het veldonderzoek in Pakistan is uitgevoerd in 6 projecten in de periode januari-februari 1992. Tabel 4.2 geeft een korte presentatie van de hoofdkenmerken van de onderzochte projecten.

Tabel 4.2. Kenmerken van in Pakistan onderzochte projecten

| Projectnaam | Looptijd | Modaliteit | Nederlandse bijdrage | Evaluaties | Interval tussen evaluaties | Opmerkingen |
|--|----------|-------------------|----------------------|------------------------|----------------------------|--|
| Animal Husbandry In-Service Training Institute | 1988-92 | uitbesteed | f. 4,4 mln. | 1989 en 1991 | 2 jaar | |
| Pata Integrated Agricultural Development Project | 1986-95 | uitbesteed | f. 39,1 mln. | 1987 en 1990 | 3 jaar | Vanaf 1992 halfjaarlijkse monitoring missies |
| Quetta Sewerage and Sanitation Project | 1986-93 | uitbesteed | f. 27,8 mln. | 1992* | n.v.t. | jaarlijkse monitoring missies |
| Matric Education Project | 1985-92 | lokaal uitgevoerd | f. 2,0 mln. | 1988 | n.v.t. | jaarlijkse monitoring missies |
| Pak-Holland Metal Project | 1986-95 | uitbesteed | f. 23,4 mln. | interne evaluatie 1988 | n.v.t. | jaarlijkse monitoring missies; na 1989 intensieve begeleiding sectorspecialist ambassade |
| Development and Utilization of Human Resources | 1987-93 | uitbesteed | f. 8,8 mln. | 1992* | n.v.t. | jaarlijkse monitoring missies; stuurgroep gedurende crisisperiode in project |

*De in 1992 uitgevoerde evaluaties vonden plaats nadat het veldonderzoek in Pakistan was afgerond en zijn niet in het onderzoek betrokken.

Pakistaanse procedures ten aanzien van planning, monitoring en evaluatie

De Pakistaanse autoriteiten volgen op het gebied van projectplanning, monitoring en evaluatie een eigen systeem. Van de drie landen die in het kader van dit onderzoek bestudeerd zijn, hanteert Pakistan het meest uitgewerkte systeem. Het is gebaseerd op een aantal gestructureerde formulieren: de Planning Commission forms (PC 1 t/m 5). Deze formulieren spelen in principe een belangrijke rol in het administratieve beheer van de projecten. Ook bij de monitoring en evaluatie van de projecten door de Pakistaanse counterpart wordt hiervan in principe gebruik gemaakt (respectievelijk de PC-3 voor *monitoring* en de PC-5 voor *projectbeëindiging/evaluatie*). In de praktijk blijkt het systeem echter zeer gebrekkig te functioneren

(zie o.a. Al-Jalaly, 1991). Alleen de PC-1, het formulier voor de planning van projecten, wordt stelselmatig gebruikt, waarschijnlijk omdat het zonder PC-1 onmogelijk is een projectbudget goedgekeurd te krijgen. Belangrijke aanpassingen van projectactiviteiten kunnen niet geschieden zonder wijziging van de PC-1. De procedures ten aanzien van het opstellen en het wijzigen van de PC-1 zijn echter bijzonder tijdrovend. Het overnemen van aanbevelingen van evaluatiemissies kan hierdoor sterk worden vertraagd.

Het monitoringsysteem van de Pakistaanse overheid is sterk gericht op fysieke voortgang, financieel beheer en accountability. De projectgegevens worden van het project via enkele tussenstappen naar het centrale niveau doorgesluist en gaandeweg geaggregeerd. De op projectniveau verzamelde monitoringinformatie wordt via het vakdepartement op provinciaal niveau naar het centrale niveau (het betreffende vakministerie en de Planning Commission) doorgeleid. Elk van deze niveaus wordt geacht deze informatie voor de eigen planningsbehoeften en begeleiding van de beleidsuitvoering aan te wenden. In de praktijk wordt met behulp van dit systeem projectinformatie gegenereerd; de nodige verificatie ontbreekt echter veelal waardoor adequate benutting van de informatie nauwelijks mogelijk is.

In theorie is de in Pakistan gehanteerde projectcyclus gericht op het efficiënt en geïntegreerd laten verlopen van planning, implementatie, monitoring, bijstelling van de planning c.q. het projectontwerp, en evaluatie van de resultaten. In de praktijk worden deze dwarsverbanden echter niet gerealiseerd. Er worden nauwelijks kwalitatieve gegevens verzameld in het kader van de projectcyclus. Recentelijk worden op centraal niveau (de Project Wing van de Planning Commission en de Rekenkamer) pogingen ondernomen om althans een deel van de meer van belang geachte nationale projecten op een adequate wijze te monitoren en te komen tot een evaluatie van hun effecten. Eén van de activiteiten betreft het door Nederland ondersteunde opleidingsproject gericht op de ontwikkeling van performance auditing binnen de Rekenkamer. Ook op provinciaal niveau tracht men met behulp van donoren (o.a. Nederland en de UNDP) te komen tot een institutionele en inhoudelijke versterking van de planning, monitoring en evaluatie binnen de Planning and Development Departments.

Evaluatiecapaciteit

Pakistan beschikt over een zeer aanzienlijke evaluatiecapaciteit. Deze is te vinden in de particuliere sector en in semi-overheids instellingen. Universiteiten blijken weinig bij beleidsgericht c.q. projectgericht onderzoek te worden betrokken als gevolg van hun overwegend academische onderzoeksoriëntatie. Reeds lange tijd

opereert een aanzienlijk aantal Pakistaanse adviesbureaus in de civiel-technische en constructiesector. Vanaf het begin van de jaren tachtig ontstond langzamerhand een markt voor sociaal-economische advisering. Als gevolg van een toenemende vraag van donorzijde worden steeds meer commercieel opererende adviesbureaus gevestigd. Het merendeel van de adviesbureaus kent een geringe omvang (10 tot 15 medewerkers, waarvan velen op contractbasis). In bepaalde gevallen zijn zij geassocieerd met buitenlandse of multinationale ondernemingen. De adviesbureaus zijn actief op het gebied van projectuitvoering, veelal als onder-aannemer of in combinatie met een buitenlandse consultant. Ook worden zij ingeschakeld bij het verrichten van studies in het kader van projectformulering en projectevaluatie. De adviesbureaus zijn onderling niet in een belangenorganisatie georganiseerd.

Binnen de wereld van de adviesbureaus wordt de evaluatie- en monitoringcapaciteit van de overheidsdiensten niet hoog aangeslagen. Als argumenten worden genoemd: te weinig veldervaring bij de ambtenaren, en een geringe kennis van en ervaring met monitoring en evaluatie. Ook is er sprake van een overwegend bureaucratische werkcultuur binnen de overheid. De particuliere adviesbureaus blijken door de overheid weinig betrokken te worden bij formulering, evaluatie en monitoring. Daarvoor worden vooral door de overheid (mede)gefinancierde onderzoeksinstanties, die soms zeer gerenommeerd zijn, ingeschakeld.

Over de kwaliteit van de lokaal gevestigde particuliere adviesinstanties wordt door de in Pakistan opererende donoren en de overheid verschillend geoordeeld. Zowel de inhoudelijke capaciteit als de mate van onafhankelijkheid wordt niet unaniem als adequaat beschouwd. Op hun beurt ervaren de adviesinstanties verschillen tussen de diverse donoren waar het gaat om het betrekken van lokale expertise bij projectformulering of evaluatie. In gevallen waarin Pakistaanse adviesinstanties bij dergelijke activiteiten zijn betrokken, geschiedt dit als regel in combinatie met een buitenlandse adviesinstantie. De ervaringen met deze gezamenlijk uitgevoerde werkzaamheden zijn overwegend positief. Naar eigen zeggen hebben de lokale consultants afhankelijk van hun expertise daarbij een gelijkwaardige inbreng. Samenvattend bezit Pakistan een aanzienlijk reservoir aan lokale expertise voor het verrichten van studies in het kader van projectvoorbereiding, uitvoering en evaluatie.

4.2.2. Evaluatie

In de studieperiode zijn drie van de zes bestudeerde projecten geëvalueerd, waarvan twee projecten twee keer een door het DGIS geïnitieerde evaluatiemissie

hebben ontvangen (PATA Integrated Agricultural Development Project en het Animal Husbandry In-Service Training Institute). Deze evaluaties waren alle gerelateerd aan de formulering van een (eventuele) volgende fase van het project of aan een herformulering van de activiteiten van de lopende fase.

Naast deze door het DGIS uitgezonden evaluatiemissies vond er in het kader van een formuleringmissie aan het eind van fase 1 van het Pak-Holland Metal Project een evaluatief onderzoek plaats, voornamelijk uitgevoerd door de drie Pakistaanse leden van de missie. De twee Nederlandse deelnemers aan deze missie waren de Nederlandse projectleider en de projectadviseur. Vanwege hun betrokkenheid bij het project namen zij geen deel aan het evaluatieve gedeelte van de werkzaamheden. In hetzelfde project werd een evaluatie door de counterpart geïnitieerd (Small Industries Development Board). Dit onderzoek werd uitgevoerd zonder Nederlandse betrokkenheid en zonder voorafgaand overleg met de ambassade. De indruk bestaat dat het hier een incident betrof, duidelijk het gevolg van een verstoorde werkrelatie tussen het project en de counterpart-instantie. In de volgende paragrafen worden deze beide evaluaties buiten beschouwing gelaten.

4.2.2.1. *Het proces van evaluatie*

Vormgeving

Hoewel de evaluaties gewoonlijk al in het projectdocument waren vastgelegd, wordt het opstellen van de terms of reference en de selectie van de evaluatoren uitgesteld tot het laatste moment. Dit leidde er in enkele gevallen toe dat de counterpart niet op de hoogte was van de terms of reference van de missie of geen deskundigen kon laten deelnemen aan de missie.

Het opstellen van de terms of reference voor evaluatiemissies wordt door het landenbureau meestal uitbesteed aan externe adviseurs, het projectteam of de uitvoerende consultant. De terms of reference zijn vaak in tamelijk algemene termen gesteld, of zijn aandachtspuntenlijsten die sterk op de operationele aspecten van de projectuitvoering zijn gericht. Project-overstijgende aspecten spelen geen prominente rol in de terms of reference. Ter illustratie van de oppervlakkigheid van de terms of reference is in voorbeeld 4.2.1 de evaluatie-opdracht voor het Matric Education project opgenomen. Het moge duidelijk zijn dat terms of reference die op zo'n manier geformuleerd zijn, weinig houvast bieden aan evaluatoren.

Ook de selectie van de evaluatoren vertoont tekenen van haast. Zij worden doorgaans pas kort voordat de evaluatie moet plaatsvinden benaderd. De door het DGIS

Voorbeeld 4.2.1. Terms of reference van de evaluatie van het MATRIC Education Project in 1988

TERMS OF REFERENCE

*for the second evaluation mission of the S.S.C. (Women's MATRIC) PROJECT.
Allama Iqbal Open University, October 10-31 1988.*

- 1. To evaluate the progress of the project to date, to advise on any modifications to the monitoring/evaluation procedures and to assist in any necessary training of the evaluation coordinator.*
- 2. To advise on the follow-up of the recommendations laid down in the evaluation report of the first semester (phase 1) of the women's matric education project, with particular reference to new project areas.*
- 3. To assist in the formulation of a profile (job description) for an advisor in the field of educational methodology in distance learning, as well as to assess the possibility of involving a local expert for this advisory function.*
- 4. To discuss the findings of the mission with the concerned staff members of the AIOU in a workshop to be held at the end of the mission.*
- 5. To submit a report at the end of the consultancy.*

uitgezonden evaluatoren zijn in het algemeen ervaren deskundigen op het voor het betreffende project relevante terrein. Zonder uitzondering bleken zij echter niet, of zeer gebrekkig, op de hoogte te zijn van de Instructie Evaluatie. Praktische of theoretische kennis over evaluatiebenaderingen en -methodieken bleek doorgaans afwezig.

Vorbereiding

De door het DGIS toegestane voorbereidingstijd voor de evaluaties is gewoonlijk beperkt. Van een grondige voorbereiding is dan ook meestal geen sprake. Voor geen van de evaluaties werd vooraf een zogenaamd position-paper geschreven. In enkele gevallen bleek het zelfs niet mogelijk om voor het vertrek naar Pakistan alle Nederlandse deelnemers aan de missie bij elkaar te roepen.

Voor aanvang van de missies wordt geen duidelijke methodologie voor de evaluatie bepaald. Een uitzondering betrof de eerste evaluatie van het AHITI-project. Voor deze evaluatie werd op initiatief van een van de evaluatoren besloten de 'Objective Oriented Project Planning' benadering te volgen. Het landenbureau stemde hierin toe, hoewel er enige bedenkingen waren ten aanzien van deze methode (een beschrijving van het gebruik van deze benadering wordt hieronder gegeven).

Van de vijf evaluatiemissies werden er twee gezamenlijk met Pakistaanse deskundigen uitgevoerd. Dit betrof de in 1990 ondernomen evaluatie van het PATA-project en de in 1991 uitgevoerde evaluatie van het AHITI-project. De Pakistaanse evaluatoren kregen niet de gelegenheid zich op de evaluaties voor te bereiden.

Uitvoering

De rol van lokale evaluatoren in de evaluatiemissies is veelal beperkt. De deelname van de Pakistaanse deskundigen aan de PATA-missie van 1990 was voornamelijk symbolisch. De bijdrage van de Pakistaanse deelnemers aan de AHITI-missie in 1991 was wel actief. Vermeld dient te worden dat ook de Pakistaanse projectdirecteur als lid van de missie aan de evaluatie deelnam. De Nederlandse missieleider omschreef de verhoudingen binnen het team van evaluatoren als gelijkwaardig.

De verzameling van gegevens tijdens de evaluaties wordt niet duidelijk beschreven, en kan alleen indirect worden afgeleid uit het werkprogramma van de missie. De nadruk wordt gelegd op gesprekken met stafleden van het project en met counterpart-organisaties die directe bemoeienis met het project hebben. De veldbezoeken van de evaluatoren waren kort en konden slechts tot impressionistische informatie leiden. In geen van de vijf evaluatiemissies bleek sprake van een gestructureerde studie van de impact van het project op de doelgroep of van een gedetailleerd onderzoek naar de duurzaamheid van de projectactiviteiten.

De in 1989 uitgevoerde evaluatie van het AHITI-project kende een expliciete evaluatiemethodiek. Tijdens de voorbereiding van de evaluatie was besloten dat het hoofddoel van de evaluatie gevormd zou worden door een workshop volgens de 'Objective Oriented Project Planning' (OOPP) benadering. Deze workshop werd inderdaad gehouden. De OOPP-methodiek is een participatieve techniek die in eerste instantie gericht is op de identificatie en formulering (opzet) van projectactiviteiten. Zij verschaft een kader voor het bepalen van de relevantie van de oorspronkelijke doelstellingen. Een dergelijk kader kan gebruikt worden bij het evalueren van het project. In het onderhavige geval is dat slechts in beperkte mate gedaan. De workshop werd echter wel gewaardeerd omdat alle betrokken partijen de mogelijkheid kregen om intensief met elkaar van gedachten te wisselen over fundamentele aspecten van het project, zoals doeleinden, aanpak en uitvoering.

Vermeld moet worden dat er tijdens de aanwezigheid van de evaluatiemissies op de projectlocatie een zeer intensieve uitwisseling van gedachten kan plaatsvinden. Omdat de missies vaak bestaan uit ervaren deskundigen, en projectteams doorgaans in een professioneel isolement moeten werken, is de behoefte van de project-

staf aan professioneel contact groot. Deze contacten, die vaak van informele aard zijn en geen directe weerslag vinden in het evaluatierapport, kunnen van groot belang zijn voor het project. Bij drie van de vijf evaluatiemissies zijn er aanwijzingen dat deze een belangrijker rol hebben gespeeld dan uit de officiële rapportage en andere communicatie blijkt (de 1987 PATA-missie, de 1989 AHITI-missie en de 1988 Matric-missie).

De evaluaties beperken zich doorgaans tot het beoordelen van de projectvoortgang. Zowel aan de effecten van het project op de doelgroep als aan de algehele projectopzet wordt relatief weinig aandacht geschonken. Ook beperken de evaluaties zich vaak tot het analyseren van de lopende projectfase. Dit wekt bevreemding omdat de projecten in het algemeen een lange geschiedenis kennen (zie tabel 4.2), en dus de mogelijkheid bieden om het project over een langere tijd te bestuderen en aandacht te besteden aan effecten en (potentiële) duurzaamheid van de projectactiviteiten.

Rapportage en terugkoppeling

De nazorg aan het eind van de missies is beperkt. Debriefings vinden gewoonlijk plaats met het project, de counterpart-organisatie en met de ambassade. De waardering voor deze vergaderingen loopt uiteen. Met name de projectstaf is van mening dat de debriefings nogal ceremonieel van aard zijn. Door het intensieve contact dat zij hebben met de missie tijdens het verblijf op de projectlocatie, hebben deze vergaderingen meer het karakter van een samenvatting dan van een analyse waarbij nieuwe inzichten aan de orde komen. Ook het feit dat tijdens de debriefing de belangen omtrent de verlenging van het project een rol spelen kan hieraan bijdragen.

Aan het eind van hun verblijf in Pakistan hebben de evaluatoren meestal een voorlopig rapport opgesteld. Deze rapportage kan variëren van een al redelijk uitgewerkt eindrapport tot een debriefing-memorandum van enige bladzijden met de hoofdconclusies en aanbevelingen. De voltooiing van het rapport geschiedt doorgaans in Nederland, zonder medewerking van de lokale evaluatoren. De rapportagestructuur zoals gesuggereerd in de Instructie Evaluatie wordt veelal niet gevolgd. Evaluatiemissies worden op dit gebied volledig vrijgelaten.

Opgemerkt dient te worden dat op initiatief van de ambassade door de geëvalueerde projecten een zogenaamd 'compliance report' dient te worden opgesteld enige maanden na het bezoek van de evaluatiemissie. In dit rapport moet worden aangegeven in hoeverre het project de aanbevelingen van de missie verwerkt heeft

in de besluitvorming. Dit initiatief is een duidelijke poging om meer structuur te geven aan de terugkoppeling van evaluaties.

De rol van de lokale autoriteiten

Op basis van de studie van de evaluaties van de zes projecten moet worden vastgesteld dat de Pakistaanse counterpart marginaal geïnteresseerd is in het uitvoeren van deze evaluaties. Slechts in één geval was er sprake van actieve deelname van Pakistaanse evaluatoren aan de evaluatie. Daarbij dient vermeld te worden dat deze evaluatie volgde op een als conflictueus ervaren evaluatiemissie, en dat het project zelf actief was bij het selecteren van Pakistaanse evaluatoren.

Zoals vermeld, kent de Pakistaanse overheid ook procedures voor het evalueren van projecten. In de praktijk van de bestudeerde projecten bleek daar echter nauwelijks gebruik van te worden gemaakt. De indruk ontstaat dat de Pakistaanse autoriteiten evaluaties vooral relevant vinden in conflictsituaties. Uit de gesprekken bleek tevens dat de autoriteiten nadruk leggen op de controle- en verificatiefunctie van evaluatie en de leeraspecten van minder belang achten.

4.2.2.2. De functies van evaluatie

De verschillende betrokkenen kennen aan evaluatie verschillende functies toe, die tijdens de interviews als volgt verwoord werden:

- *Projectverlenging*: de meeste betrokkenen brachten de uitvoering van evaluaties in direct verband met het in gang zetten van de procedures voor projectverlenging. Ook bij de counterpart leeft sterk de indruk dat evaluatie een van de voorwaarden voor projectverlenging is.
- *De controle-functie*: deze functie wordt voornamelijk gezien als de inhoudelijke controle van de beleidsrelevantie van het betrokken project en van de effectiviteit van de projectuitvoering. Financiële controle werd niet genoemd als functie van evaluatie.
- *De meedenk-functie*: onder deze functie wordt verstaan de gedachtenwisseling tussen het projectteam en de missie die in de meeste gevallen bestaat uit senior professionals. Ook het inherente professionele isolement van projectteams maakt dat deze functie zeer gewaardeerd wordt.
- *De breekijzer-functie*: deze functie van evaluatiemissies wordt vooral benadrukt in projecten die met problemen kampen die niet door de projectstaf kunnen worden opgelost zonder dat deze hun relatie met de counterpart in gevaar brengen.

De meedenk-functie werd relatief vaak genoemd door de evaluatoren zelf en door de Nederlandse stafleden van de projecten. De breekijzer-functie werd het meest genoemd door deze laatste categorie, voornamelijk door stafleden van projecten die te kampen hadden met problemen van institutionele aard. Het is echter onduidelijk in hoeverre dit een zuiver evaluatieve functie werd geacht. Omdat evaluatiemissies veelal ook een formuleringsopdracht hebben, kan dit wellicht eerder als een functie van de formulering worden beschouwd.

Deze door de actoren toegekende functies kunnen voor een groot deel herleid worden tot de formule door het DGIS aan het instrument evaluatie toegerekende functies: managementondersteuning, beleidsondersteuning en communicatie. De mate waarin die functies in de bestudeerde projecten werden gerealiseerd wordt gepresenteerd in de volgende paragrafen.

Managementondersteuning

Vergelijking van aanbevelingen van evaluatiemissies en de uitvoering van aan deze aanbevelingen gerelateerde activiteiten liet zien dat aanbevelingen die gericht zijn op project-interne aspecten vaak worden overgenomen door de projectuitvoerders. In die zin kan worden gesproken van een duidelijke managementondersteuning door evaluatiemissies. Wel zijn er duidelijke aanwijzingen dat veel van de aanbevelingen van evaluatiemissies direct zijn gebaseerd op ideeën die in min of meer duidelijke vorm hebben postgevat binnen het project. In dergelijke gevallen zijn aanbevelingen van evaluatiemissies dus weergaven van bestaande ideeën, die soms ook al elders zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in voortgangsrapportages.

Er bestaan geen eenduidige procedures voor de absorptie van de resultaten van evaluaties, noch binnen het project, noch binnen het DGIS. Het overnemen van aanbevelingen van evaluatiemissies wordt dan ook grotendeels overgelaten aan de projectuitvoerders zelf. De indruk bestaat dat er aan het eind van de evaluatiemissies een soort onderhandelingsproces plaatsvindt tussen evaluatoren, project en soms de ambassade en counterpart om te komen tot voor alle betrokken partijen acceptabele aanbevelingen.

Een kanttekening die in dit verband kan worden gemaakt, is dat evaluatiemissies doorgaans een tweeledige opdracht hebben: het verrichten van evaluatie-onderzoek en het formuleren van aanbevelingen voor de volgende projectfase. In een enkel geval wordt de evaluatiemissie verzocht de nieuwe fase in detail te formuleren. De aanbevelingen worden vanzelfsprekend gebaseerd op de bevindingen

en conclusies van de evaluatie. De evaluatiemissies zijn dus vaak zelf belangrijke gebruikers van hun eigen aanbevelingen.

In voorbeeld 4.2.2 wordt een illustratie gegeven van het effect van een evaluatiecum-herformuleringsmissie op de besluitvorming tijdens een kritieke fase van een project.

Voorbeeld 4.2.2. De rol van de evaluatiemissie van het PATA-project in 1987

Het Pata Integrated Agricultural Development Project is in de periode 1986–1990 voornamelijk gericht op de exploitatie van grondwater voor irrigatiedoeleinden. De belangrijkste doelstelling is de verhoging van de agrarische produktie door middel van de introductie van grondwater-irrigatie. De projectactiviteiten zijn vooral gericht op het construeren van waterpunten voor irrigatie en in mindere mate op verbetering van agrarische produktiemethoden.

Gedurende de eerste fase is het Pata-project twee keer geëvalueerd. De eerste evaluatie vond plaats eind 1987 en was niet voorzien in het projectdocument. De aanleiding voor deze evaluatie was het feit dat gedurende de uitvoering van de eerste fase van het project bleek dat in het projectvoorstel de component gericht op de grondwaterexploitatie en de component betreffende de agrarische ontwikkeling niet met elkaar in balans waren. Ook werden door het projectteam de in het projectdocument weergegeven kortetermijndoelstellingen als niet realistisch beschouwd. Ten einde te komen tot een meer realistische projectopzet en planning werd voorgesteld het project door onafhankelijke deskundigen te laten evalueren.

De evaluatie, die werd betiteld als 'mid-term review', had vooral tot doel de ondernomen projectactiviteiten te beoordelen en te bepalen in hoeverre de korte-termijndoelstellingen realistisch zijn. Daarnaast werd van de evaluatoren een uitspraak verwacht over de effectiviteit van de organisatiestructuur van het project. Tot slot dienden de evaluatoren de mogelijkheden van het aanwenden van oppervlaktewater voor irrigatiedoeleinden na te gaan.

De evaluatiemissie bestond uit twee Nederlandse deskundigen op het gebied van landbouw en irrigatie; van Pakistaanse deelname aan de evaluatiemissie was geen sprake.

De evaluatoren stellen voor de aanboring van grondwater te temporiseren en meer aandacht en middelen te besteden aan de agrarische ontwikkeling in het gebied. Aanvankelijk hebben de Pakistaanse autoriteiten enige moeite met deze voorgestelde wijziging in de aard van het project, maar na overleg met de ambassade wordt ingestemd met een temporisering van de aanboring van irrigatiewater en een verdere nadruk op de ontwikkeling van de landbouw. Mede als gevolg van de evaluatie wijzigt zich de aard van het project van een sterk op irrigatie gerichte interventie naar een activiteit gericht op de verbetering van de landbouw in het projectgebied. Als gevolg van de evaluatie wordt het projectplan voor de eerste fase aanzienlijk aangepast.

Beleidsondersteuning

De rol van evaluatie ter ondersteuning van beleid is minder duidelijk aan te geven. Dit komt doordat evaluaties meestal in zeer sterke mate op het project zijn toegespitst en zich bovendien richten op operationele aspecten van de projectuitvoering. Zij leveren weinig algemeen toepasbare beleidsrelevante gegevens op.

Toch zijn er aanwijzingen dat evaluaties een belangrijke functie hebben vervuld bij beleidswijzigingen, met name aan Pakistaanse zijde. Zo heeft bijvoorbeeld de in 1987 uitgevoerde evaluatie van het PATA-project een rol gespeeld bij de geleidelijke koerswijziging die het project sindsdien ondergaan heeft, en die tevens een wijziging in het beleid van de lokale instanties met zich meebracht.

Communicatie

De communicatiefunctie van evaluatiemissies is niet altijd zichtbaar. Slechts in bijzondere gevallen blijken evaluaties van belang te zijn geweest voor de communicatie tussen de bij het project betrokken partijen. In twee van de onderzochte projecten bleek dit het geval:

- Tijdens de eerste evaluatiemissie voor het AHITI-project werd de sterk participatieve OOPP-benadering toegepast. Gedurende de OOPP-workshop was er een intensieve communicatie tussen de totale projectstaf en de counterpartinstantie.
- Omdat er geen Nederlandse deskundigen in het project werkzaam waren en omdat de rapportage van de lokale uitvoerende instantie niet altijd optimaal was, vervulde de evaluatiemissie van het Matric-project een duidelijke communicatiefunctie. De evaluatiemissie trad op als intermediair tussen de ambassade en de counterpart.

Evaluaties blijken overigens altijd aanleiding te geven tot discussies tussen de ambassade, het projectteam en de counterpart.

De indruk bestaat wel dat de communicatiefunctie belangrijker geacht wordt naarmate frequent informeel contact tussen projectstaf en ambassade moeilijker is, bijvoorbeeld doordat het project ver buiten de hoofdstad is gelokaliseerd, of er geen Nederlandse projectstaf in het project aanwezig is.

4.2.3. *Project-externe monitoring*

De ambassade is verantwoordelijk voor de begeleiding en supervisie van de projecten in uitvoering. In het kader van deze functie worden de projecten stelselmatig gevolgd. De monitoring geschiedt door middel van verschillende kanalen. Sommige van deze kanalen zijn slechts weinig gestructureerd en soms informeel, anderen kennen een duidelijker structuur en zijn formeler. In het kader van dit onderzoek werd de aandacht geconcentreerd op twee meer formele monitoringkanalen: toezicht op het project door middel van regelmatig terugkerende monitoringmissies en supervisie van de projectvoortgang door middel van kennisname van de reguliere projectvoortgangsrapportage.

Monitoringmissies

Vier van de bestudeerde projecten worden op reguliere basis bezocht door monitoringmissies. Een monitoringmissie bestaat doorgaans uit personen met een permanente betrokkenheid bij het betreffende project. Andere activiteiten van de bij de monitoring betrokken deskundigen zijn het commentariëren van technische rapportage en voortgangsrapporten en een meer algemene advisering van het landbureau en de ambassade over een breed scala van aspecten van het project. De voornaamste doelstelling van de monitoringmissies is de voor het betrokken project verantwoordelijke ambasademedewerker te informeren omtrent de inhoudelijke voortgang van het project en de eventuele problemen die zich daarbij voordoen.

In de praktijk blijkt echter dat de rol van dergelijke missies meer omvat dan uitsluitend het vaststellen van de inhoudelijke voortgang van het project. Monitoringmissies blijken qua reikwijdte en diepgang sterk van elkaar te verschillen. Een en ander wordt mede bepaald door de wijze waarop de bij het project betrokken partijen functioneren. In concreto gaat het om de volgende actoren:

- de teamleider en buitenlandse deskundigen in het project;
- de counterpart-staf;
- de projectsupervisor op het hoofdkantoor van de uitvoerende organisatie;
- de projectsupervisors in de counterpart-instantie;
- de begeleidende project officer/sectorspecialist op de ambassade;
- de verantwoordelijke ambtenaar op het landbureau.

De indruk bestaat dat de monitoringmissies met hun activiteiten gaten opvullen die een van de bovengenoemde actoren laat vallen. Vaak beschouwen de missies zich ook als adviseurs van het project. Dit is het gevolg van de veelal vermeende zwakte

van de ondersteuning vanuit het hoofdkwartier van de uitvoerende consultant. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de deskundigen die deelnemen aan monitoringmissies doorgaans een sterke affiniteit hebben met de inhoudelijke aspecten van de projecten. Een aantal omstandigheden draagt bij aan het ontstaan van een verscheidenheid in monitoringmissies:

- De afbakening van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bij het project betrokken partijen is onduidelijk.
- Het is vaak niet duidelijk wat precies van de missies verwacht wordt. De terms of reference zijn vaak onvoldoende specifiek om de reikwijdte en diepgang van de werkzaamheden van de missie exact aan te geven.
- Vaak is de relatie tussen monitoringmissie en het betrokken project complex. Enerzijds speelt de missie een rol in de supervisie van het project, anderzijds is zij voor het uitvoeren van haar taak goeddeels afhankelijk van de medewerking van het project.

Voorbeeld 4.2.3 presenteert een illustratie van een monitoringmissie met een langdurige betrokkenheid bij het project, die zich heeft ontwikkeld tot 'trouble shooter'.

Voortgangsrapportage

Het andere instrument voor de monitoring van projectuitvoering door de ambassade wordt gevormd door de verplichte, door de projecten op te stellen reguliere voortgangsrapportage. Deze rapportage geschiedt per kwartaal of half jaar en is door de ambassade gestructureerd aan de hand van de Instructie Rapportage. Zowel de rapportagestructuur als de rapportage-frequentie wordt door de projecten in redelijke mate gerespecteerd.

Bij de hantering van dit instrument kunnen enkele kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste wordt er door de ambassade slechts in uitzonderlijke gevallen gereageerd op de inhoud van de rapportage. Bij de betrokken projecten geeft het uitblijven van reacties de indruk dat rapporten niet gelezen worden en dat er weinig belangstelling bestaat voor het wel en wee van het project. Ten tweede (en dit kan niet los gezien worden van het eerste punt) blijkt dat de informatie die in de voortgangsrapportage wordt verschaft in de regel niet nieuw is voor de betrokken ambassademedewerkers. Vaak is ten aanzien van eventuele problemen vermeld in het rapport reeds eerder overleg gevoerd tussen project en ambassade. De rapportage is dan slechts een administratieve formalisering van eerdere contacten.

Voorbeeld 4.2.3. De rol van externe monitoring van het Quetta Sewerage and Sanitation Project

Na de uitbesteding van de technische assistentie van het Quetta Sewerage and Sanitation Project aan een ingenieursbureau in 1987, werden door het landendebureau twee Nederlandse deskundigen aangesteld om het project te monitoren. Een van hen was indertijd al bij de projectformulering betrokken.

Sinds 1987 hebben jaarlijks monitoringmissies plaatsgevonden (in 1991 werden twee missies uitgevoerd). Het project is sinds het begin niet geëvalueerd (de eerste evaluatie vond plaats nadat het IOV-velddonderzoek was afgerond). De monitoringmissies hadden een gemiddelde duur van 5 tot 10 dagen. De basis voor de beoordeling van de projectvoortgang werd gevormd door een in 1987 opgesteld werkplan.

De missies worden beschouwd als mogelijkheid om problemen die tijdens de uitvoering gerezen zijn te bespreken, en om afspraken te maken met de lokale autoriteiten over de projectuitvoering. Gedurende de missie worden door de deskundigen onderhandelingen gevoerd over kernproblemen die de voortgang van het project belemmeren. Na een periode van gewoonlijk zeer intensief overleg wordt de missie afgesloten met een vergadering met een hoge vertegenwoordiger van de Pakistaanse autoriteiten (soms de Chief Minister of de Chief Secretary). Deze vergaderingen hebben duidelijk het karakter van onderhandelingen, waarbij de besluiten worden vastgelegd in notulen. In strikt formele zin kunnen deze vergaderingen geen bindende resultaten opleveren, omdat dit uitsluitend via de officiële kanalen mogelijk is (Economic Affairs Division en de ambassade).

De monitors beschouwen het als hun taak het DGIS te vertegenwoordigen. Het initiëren en deelnemen aan vergaderingen die een onderhandelingskarakter hebben past binnen deze taakopvatting. Door de intensieve communicatie tijdens de missies en het afsluitend overleg omtrent het project op hoog ambtelijk niveau, ontwikkelde de monitoring zich gaandeweg tot 'trouble shooting' met name ten aanzien van de problematische relaties tussen project en de counterpart-instantie.

Het Pakistaanse systeem van projectmonitoring

De door de Pakistaanse autoriteiten gehanteerde monitoring richt zich met name op de controle van de projectuitgaven en op de verificatie van het realiseren van gekwantificeerde projectdoelstellingen. Het monitoringsysteem leent zich slechts in zeer beperkte mate voor de bepaling van niet-kwantificeerbare projectdoelstellingen en projectactiviteiten. De monitoring wordt uitgevoerd door middel van het invullen van een formulier (de PC-3) dat sterk gericht is op een algemene weergave van de projectvoortgang. Projectresultaten en de gebruikte inputs worden hiertoe geaggregeerd tot percentages. De informatie die het systeem levert leent zich minder voor inhoudelijke analyse.

Het systeem van de Pakistaanse overheid functioneert grotendeels onafhankelijk van de voortgangsrapportage die het project ten behoeve van de ambassade vervaardigt. Slechts in een enkel geval werd de voortgangsrapportage benut om de Pakistaanse monitoringformulieren in te vullen. De belangstelling zowel aan Pakistaanse zijde als op de ambassade voor de wederzijdse monitoringsystemen is gering, waardoor de twee systemen de facto naast elkaar functioneren.

4.2.4. *Project-interne monitoring*

De project-interne monitoring is door de ambassade sterk bevorderd, onder meer door middel van een in 1989 georganiseerd seminar over monitoring en evaluatie. Tijdens dit seminar werd gesteld dat het opzetten van een management-informatiesysteem binnen de projecten een hoge prioriteit zou moeten krijgen. Afhankelijk van een aantal factoren zouden de kosten van een dergelijk systeem tot 5% van het projectbudget mogen bedragen. Na dit seminar is er door de ambassade follow-up gegeven op het gebied van het opzetten van project-interne monitoringssystemen. Er is informatie verschaft aan projecten en assistentie geboden bij het ontwerpen van monitoringsystemen.

Mede als gevolg hiervan besteden de projecten relatief veel aandacht aan monitoring. Dit geldt in het bijzonder de Nederlandse projectstaf. De, soms aanzienlijke, inspanningen resulteren echter tot op dit moment niet in effectieve monitoringsystemen op projectniveau. Vaak worden monitoringsystemen slechts voor delen van projecten opgezet. Ook zijn de meeste monitoringsystemen nog maar korte tijd operationeel waardoor de effectiviteit voor het projectmanagement nog niet kon worden vastgesteld. Een verscheidenheid van oorzaken is aan te wijzen voor het beperkte succes op het gebied van de opzet en werking van project-interne monitoringsystemen. De belangrijkste factoren zijn de volgende:

- De meeste stafleden in de projecten hebben weinig praktische ervaring met monitoring.
- Ondanks de door de ambassade geïnitieerde activiteiten, zijn er nog geen richtlijnen die de opzet en werking van monitoringsystemen ondersteunen. De monitoringactiviteiten in de verschillende projecten zijn dan ook zeer uiteenlopend. Ook vanuit het DGIS ontbreken operationele richtlijnen voor project-interne monitoring.
- In projecten is sprake van relatief hoge werkdruk. Uitvoering van de geplande activiteiten heeft de hoogste prioriteit. Het opzetten en onderhouden van monitoringsystemen heeft een lagere prioriteit.

- Veel van de projectactiviteiten richten zich op het genereren van niet-meetbare resultaten (bijvoorbeeld institutionele versterking). Deze zijn moeilijk in te passen in een monitoringsysteem.

De belangstelling voor project-interne monitoringsystemen met een meer inhoudelijk karakter is aan counterpart-zijde in de praktijk tamelijk gering. De counterpart instanties zijn onderworpen aan de gebruikelijke rapportage-procedures die binnen de Pakistaanse bureaucratie gelden. Zoals gezegd, blijkt deze rapportage voornamelijk gericht te zijn op de financiële aspecten van de projectuitvoering. Meer inhoudelijke monitoring gebeurt informeel, of vindt niet plaats.

4.3. Egypte

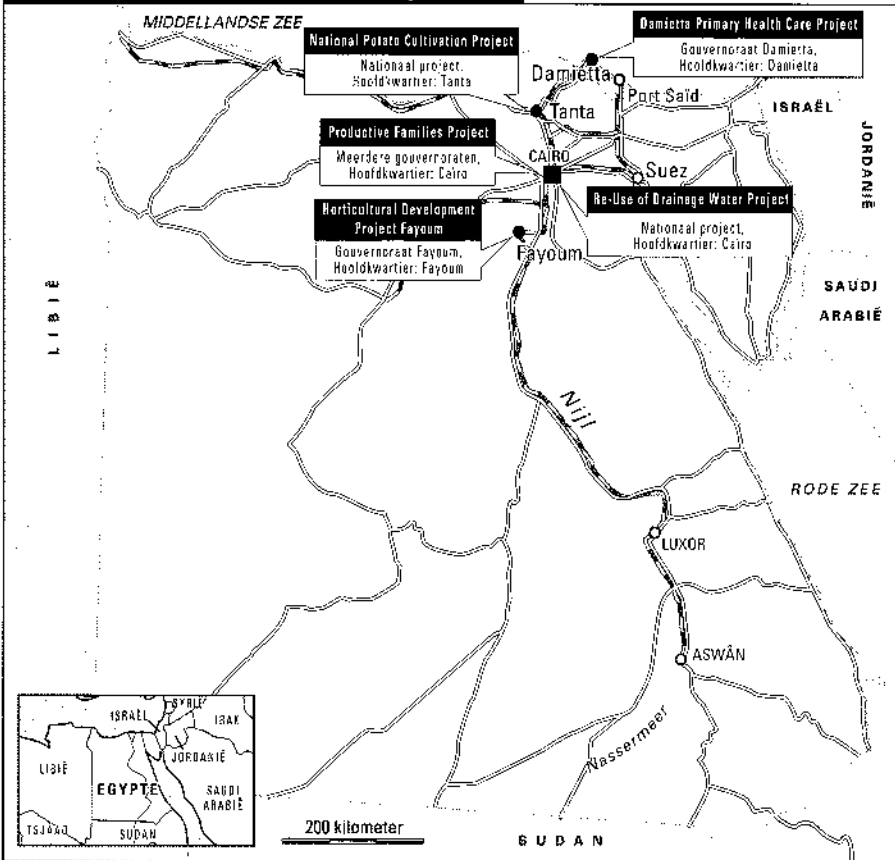
4.3.1. Achtergrond

De ontwikkelingssamenwerking met Egypte dateert uit het midden van de jaren zeventig. In de periode 1985–1990 bedroeg het kasplafond voor het landenprogramma circa 30 miljoen gulden per jaar. Met ingang van 1991 krijgt de hulprelatie met Egypte gestalte in het Regioprogramma Nijl en Rode Zee. Projecthulp en programmahulp vormen sedert 1985 vrijwel even grote componenten binnen het Nederlandse bilaterale hulpprogramma. De projecthulp richt zich op ondersteuning van nationale en regionale activiteiten. Een aantal jaren geleden is gekozen voor het concentreren van de regionale projecten in het governoraat Fayoum. In de Fayoum worden activiteiten uitgevoerd op het gebied van plattelandsontwikkeling, zoals verbetering van het waterbeheer en de tuinbouw- en pluimveeproductie. In het governoraat Damietta is de regionale projecthulp beperkt tot één activiteit op het terrein van gezondheidszorg. De steun aan nationale projecten vindt plaats in de sectoren waterbeheer, niet-agrarische werkgelegenheid op het platteland, voedselproductie en gezondheidszorg. Het merendeel van de projecthulp wordt gegeven in de vorm van technische advisering, waarbij projecten worden uitgevoerd met inschakeling van Nederlandse of lokale deskundigen.

Monitoring en evaluatie in Egypte

De overheidssector is zeer bureaucratisch en de besluitvorming is sterk gecentraliseerd. Ook de planning is zeer gecentraliseerd, ofschoon op regionaal niveau (governoraat) coördinatie mogelijk is. Deze coördinatie wordt echter ernstig bemoeilijkt doordat op governoraatsniveau de sectorale overheidsdiensten in de regel uitsluitend communiceren met hun respectieve vakministerie in Cairo. Er is

Egypte: in de veldstudie betrokken projecten



dus sprake van verticale sectorale relaties. Planning in Egypte richt zich bij uitstek op macro-economische aspecten. Binnen de sectorale ministeries en het ministerie van planning zijn projectplanning, monitoring van activiteiten in uitvoering, en evaluatie van projecten en programma's weinig ontwikkeld. Elk ministerie beschikt over een 'planningsafdeling', maar deze is doorgaans kwalitatief onderbezet. De planningsafdelingen houden zich de facto niet of nauwelijks bezig met planning, evaluatie en monitoring op projectniveau.

Steering Committees of stuurgroepen (gebruikelijk bij zowel door donoren gefinancierde projecten en programma's als lokaal gefinancierde activiteiten) worden beschouwd als bij uitstek geschikte instrumenten om vanuit de overheid de

interventies te begeleiden. Stuurgroepen worden gezien als nuttige fora, die onder meer de coördinatie en communicatie tussen overheidsorganen onderling mogelijk maken. Zij blijken tegelijkertijd te functioneren als adviesinstantie ten behoeve van het project en als besluitvormings- en controle-instrument ten bate van de overheid.

De overheid maakt niet of nauwelijks gebruik van lokale particuliere adviesbureaus voor het uitvoeren van studies (ex-ante beoordelingen, evaluaties en advisering). Dergelijke activiteiten worden meestal uitbesteed aan (publieke) research-instellingen en universiteiten. Een reden hiervoor is het feit dat de particuliere sector te duur wordt gevonden.

Evaluatiecapaciteit

Sedert het begin van de jaren tachtig ontwikkelt zich de markt voor de commerciële consultants gericht op studies op sociaal-economisch terrein. Voordien was sprake van ingenieursbureaus en civiel-technische consultants, waaronder veel aannemers in de natte sector (drainage en irrigatie). Gedurende de tweede helft van de jaren tachtig is het aantal consultants gericht op sociaal-economische en culturele aspecten van ontwikkeling aanzienlijk toegenomen. De bureaus zijn ontstaan als gevolg van een toenemende vraag van donorzijde. De meerderheid van de firma's is gering van omvang (10–15 personeelsleden al dan niet op contractbasis). De particuliere bureaus richten zich doorgaans niet op het verkrijgen van opdrachten van de overheid, maar zijn vrijwel uitsluitend afhankelijk van donoren. De meeste bureaus zijn betrokken bij uitvoeringsactiviteiten (als onderaannemer dan wel gelieerd aan internationale firma's) en studies (ex-ante projectbeoordelingen, specifieke projectonderzoeken en evaluaties). De commerciële consultants zijn niet verenigd in een belangenorganisatie. De noodzaak om te komen tot een wettelijk kader voor deze firma's werd ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek besproken binnen de Egyptische overheid.

De particuliere consultants beschouwen de monitoring- en evaluatiecapaciteit van de Egyptische overheid (centraal en regionaal niveau) als inadequaat. Dit geldt zowel voor het ministerie van planning als voor de vakdepartementen. Projectmonitoring door de overheid dient naar de mening van de geïnterviewde consultants te worden beschouwd als pure financiële monitoring en controle op realisatie van output. Deze vorm van monitoring geldt vooral voor infrastructurele werken. Monitoring en evaluatie zijn niet gericht op het bepalen van effecten en impact of het nagaan van leereffecten.

De diverse donoren verschillen van mening wat betreft de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de particuliere consultants. Vooral de onafhankelijkheid van de consultants, en zeker als het gaat om bureaus die zijn opgezet door voormalige overheidsfunctionarissen (ministers en hoge beleidsmedewerkers), wordt in twijfel getrokken.

De consultants die voor Nederland of voor andere donoren betrokken zijn geweest bij evaluaties bleken doorgaans positief te oordelen over de mogelijkheden om op gelijke voet samen te werken met buitenlandse deskundigen. Echter, de rol van de Egyptische en die van de niet-Egyptische teamleden wordt verschillend getypeerd. Vaak functioneren de lokale evaluatoren als 'facilitators' voor de missie of als resource person. Hun taak is voornamelijk het verschaffen van informatie en inzichten aan de buitenlandse experts in de missie omtrent de soms complexe lokale institutionele en sociale context van het te evalueren project. Deze rol wordt als cruciaal beschouwd om een succesvolle evaluatie te garanderen. De combinatie van 'objectieve' buitenlandse experts en Egyptische deskundigen die de lokale condities goed kennen en over goede contacten binnen de overheid beschikken, wordt door de Egyptische onderzoeksbureaus als een goede en werkbare combinatie beschouwd.

De particuliere consultants beschouwen universiteiten of (overheids)onderzoeksinstaties niet als concurrenten. Als reden wordt aangevoerd dat de universitaire onderzoekers niet geëquipeerd zijn voor het uitvoeren van kortdurend, beleidsgeoriënteerd onderzoek. Zij blijken niet gericht op het werken in een door de cliënt gewenst kader en zijn niet gewend om veldwerk te verrichten. Gesteld werd dat universiteitsmedewerkers minder professioneel te werk gaan bij het hanteren van deadlines en hun capaciteit tot rapporteren laat te wensen over. Tevens zouden zij geringe kennis van de overheidsstructuren hebben en weinig of geen contacten binnen de overheid bezitten.

Voor de veldstudie in Egypte zijn vijf projecten uitgekozen. De hoofdkenmerken van deze projecten zijn vermeld in tabel 4.3. Opvallend is dat alle projecten zijn geïdentificeerd en gestart in de periode 1982–1985. Een andere opvallende karakteristiek is dat voor vier van de vijf projecten stuurgroepen bestaan. In deze stuurgroepen hebben vertegenwoordigers van de Egyptische overheid, het project en in een enkel geval de ambassade (als waarnemer) zitting. Zij vervullen een rol bij de supervisie en soms ook bij het management van de projecten.

Tabel 4.3. Kenmerken van in Egypte onderzochte projecten

| Projectnaam | Looptijd | Modaliteit | Nederlandse bijdrage | Evaluaties | Interval tussen evaluaties | Opmerkingen |
|--|----------|---|----------------------|-----------------------------------|----------------------------|--|
| Re-Use of Drainage Water Project | 1982-94 | uitbesteed | f. 7,7 mln. | 1988 | n.v.t. | monitoring door Egyptisch-Nederlandse stuurgroep |
| Horticultural Development Project Fayoum | 1984-93 | uitbesteed | f. 3,4 mln. | 1986 en 1990 | 4 jaar | monitoring in crisisperiode door stuurgroep |
| Productive Families Project | 1985-92 | lokaal uitgevoerd met technische ondersteuning door lokale consultant | f. 8,1 mln. | 1987 en 1991 | 4 jaar | monitoring door stuurgroep |
| Damietta Primary Health Care Project | 1985-93 | uitbesteed | f. 7,3 mln. | 1988, 1990, 1992*, 1993 (gepland) | 2 jaar | monitoring door stuurgroep |
| National Potato Cultivation Project | 1981-94 | lokaal uitgevoerd met ondersteuning door Nederlandse adviesinstantie | f. 3,8 mln. | 1985 en 1990 | 5 jaar | monitoring door stuurgroep |

*De in 1992 uitgevoerde evaluatie vond plaats nadat het veldonderzoek in Egypte was afgerond en is niet in het onderzoek betrokken.

4.3.2. *Evaluatie*

Alle bij het onderzoek betrokken projecten zijn tijdens de voor het onderzoek aangehouden periode geëvalueerd. Vier projecten werden twee keer geëvalueerd. Alle evaluaties vonden plaats aan het einde van een projectfase.

4.3.2.1. *Het proces van evaluatie*

Vormgeving

Vrijwel alle evaluaties die zijn uitgevoerd in de bestudeerde projecten waren voorzien in het projectdocument. Het initiatief voor het ontwerpen van de evaluatie wordt in het algemeen genomen door het landbureau. Ondanks het feit dat

veelal reeds tijdens de fase van projectformulering een evaluatie van het project voorzien is, blijkt dat evaluaties in de regel niet tijdig plaatsvinden zodat een eventuele projectverlenging direct bij de lopende fase kan aansluiten. Het gevolg is regelmatig voorkomende interim-fasen van enige maanden tot een jaar. Deze situatie blijkt een grote mate van onzekerheid te veroorzaken bij het project en de counterpart en belemmert de effectiviteit van de projectuitvoering.

Gewoonlijk worden de terms of reference voor de evaluaties in eerste versie door het landebureau opgesteld. Overleg over de inhoud vindt plaats met DST/TA, de ambassade en de Nederlandse evaluatoren. De terms of reference worden in alle gevallen voorgelegd aan de counterpart-instantie, maar deze blijkt in het algemeen niet inhoudelijk te reageren. Uitsluitend in gevallen waarin sprake is van een crisissituatie in het project treedt de counterpart actief op tijdens de formulering van de terms of reference.

De opdracht voor de evaluatoren bevat meestal een aantal van de in de Instructie Evaluatie voorgeschreven elementen zoals analyse van doelstellingen, beleidsrelevantie, efficiency van het gebruik van middelen, duurzaamheid van de interventie, etc. De diverse terms of reference verschillen aanzienlijk wat betreft mate van detail en precisie. Zij worden door de evaluatoren soms als te algemeen bestempeld. Hun karakter blijkt echter de laatste jaren meer specifiek te worden door het toevoegen van aandachtspunten en niet-evaluatieve taken. Hierdoor krijgen zij meer het karakter van een uitvoerige aandachtspuntenlijst dan dat van een onderzoeksopdracht.

De Nederlandse evaluatoren zijn in het algemeen ervaren deskundigen op het terrein dat voor het project van belang is. Specifieke evaluatiedeskundigheid is niet aanwezig. Ook de bekendheid met de Instructie Evaluatie blijkt gering. Evaluatoren worden kennelijk niet gekozen op basis van hun evaluatiekundigheid, maar veeleer op basis van hun landenkennis en technische achtergrond. Daarnaast spelen ook vroegere ervaringen van het landebureau en DST/TA met de betreffende evaluator een zekere rol.

De Egyptische evaluatoren zijn in het algemeen overheidsfunctionarissen werkzaam bij instanties die weliswaar niet direct betrokken zijn bij de projectuitvoering, maar wel indirecte banden onderhouden met het project of de instantie die het project coördineert. Hun mogelijkheid tot onafhankelijk functioneren is daardoor in zekere zin beperkt. Het niveau van de Egyptische evaluatoren blijkt zeer variabel. Mede als gevolg daarvan loopt hun rol bij de uitvoering van de evaluatie uiteen van zeer actief tot passief.

Vorbereiding

De voorbereiding van de Nederlandse evaluatoren op de veldmissie beperkt zich in het algemeen tot enkele dagen. Een uitzondering hierop betreft de evaluatie van het Re-use of Drainage Water Project. In dit project deden zich bepaalde problemen voor die aanleiding gaven tot het entameren van de evaluatie en resulteerden in een grondige voorbereiding. Gedurende de voorbereiding van de evaluaties overleggen de Nederlandse evaluatoren met het landenbureau over de terms of reference. Op grond van deze bespreking kunnen aanpassingen plaatsvinden. De Instructie Evaluatie, en de daarin voorgeschreven vereisten met betrekking tot uitvoering en rapportage van een evaluatiestudie, wordt echter niet besproken.

De beschikbare voorbereidingstijd wordt door de Nederlandse deelnemers aan evaluatiemissies in het algemeen als te kort ervaren. De Egyptische evaluatoren blijkt een zeer geringe of geen voorbereidingstijd te worden gegund.

Uitvoering

De meeste evaluatiemissies zijn door Nederlandse en Egyptische deskundigen gezamenlijk uitgevoerd. De periode die de evaluatoren in Egypte doorbrengen is gewoonlijk twee tot drie weken. Deze periode is relatief onafhankelijk van de complexiteit van het project en de zwaarte van de in de terms of reference opgenomen opdracht. Uitzonderingen op deze regel blijken evenwel voor te komen.

De deelname van de Egyptische missieleden is niet altijd even bevredigend. Het was hen soms niet duidelijk wat precies werd verwacht. De rol die zij spelen is in vergelijking met die van de Nederlandse evaluatoren vaak nogal passief. De functie van de Egyptische evaluatoren wordt met name gezien als die van 'facilitator' en vertaler van de soms complexe sociaal-culturele fenomenen in en rond de projecten. In een aantal gevallen blijken de Egyptische missieleden een evenwichtige en inhoudelijke rol bij de evaluatie te spelen. Deze observatie geldt met name de inzet van de Egyptische deskundige in de evaluatie van het Re-use of Drainage Water Project en de participatie van enkele Egyptische missieleden gedurende de meest recente evaluatie van het Productive Families Project.

De eindrapportage vindt gewoonlijk plaats na afloop van de missie en wordt in Nederland door de Nederlandse missieleden (veelal de leider van de evaluatiemissie) verzorgd. Bij de opzet (tijdsduur, debriefing) van de evaluatie gaan de Nederlandse betrokkenen (met name de ambassade) ervan uit dat het verzorgen van de rapportage een taak is van uitsluitend de Nederlandse evaluatoren.



De missieduur wordt door de Nederlandse missicleden overwegend als te kort bestempeld. Zij blijken met name tijd nodig te hebben om de vaak complexe sociaal-culturele en institutionele structuur van de projecten te kunnen doorgronden. Overleg met de Egyptische evaluatoren lijkt deze problematiek niet geheel te kunnen verhelpen.

De samenwerking tussen project en evaluatiemissie is in het algemeen goed. De afwezigheid van adequate monitoringgegevens belemmert de werkzaamheden. De ambassade houdt zich gedurende de veldfase afzijdig van de evaluatiemissies ten einde de evaluatoren maximale vrijheid te geven om tot conclusies te komen.

Met name de counterpart-instanties beschouwen de evaluatoren vaak als onderhandelaars. Dit heeft gedeeltelijk te maken met de cultuur in de Egyptische bureaucratie, maar is ook een gevolg van het feit dat Nederland de evaluatiemissies sterk richt op de vraag of en zo ja hoe het project moet worden voortgezet. De evaluatoren hebben echter geen formeel mandaat om te onderhandelen over de toekomst van een project. Zij opereren dan ook in een tamelijk onduidelijke situatie waarin zij vorm moeten geven aan hun rol als bemiddelaar.

De evaluatie richt zich overwegend op de effectiviteit van de projectuitvoering. Een diepgaande analyse van de doelmatigheid van de aanwending van projectmiddelen ontbreekt. Evaluaties zijn weinig retrospectief; zij beperken zich in de regel tot het besteden van aandacht aan de activiteiten van de lopende of zojuist afgesloten projectfase. Ook zijn de evaluaties vaak gericht op de operationele aspecten van het project. Projectopzet, doelstellingen en de aan het project ten grondslag liggende assumpties worden veelvuldig als gegeven feiten beschouwd. Het feit dat de formulering van de oorspronkelijke projectopzet in veel gevallen gebrekkig is, speelt hierbij een rol. Met name de verwarring die blijkt te bestaan ten aanzien van projectdoelstellingen, projectactiviteiten en projectmiddelen en het ontbreken van te operationaliseren indicatoren bemoeilijken de taak van de evaluatoren. In de bestudeerde evaluaties worden effect en impact van het project op de doelgroep niet stelselmatig geanalyseerd. In de evaluatierapporten wordt slechts in zeer algemene termen aandacht besteed aan de methoden die zijn gehanteerd tijdens de uitvoering van de evaluaties.

Rapportage en terugkoppeling

De evaluatiemissies worden doorgaans afgerond met vergaderingen met het project, met de ambassade en met de betrokken counterpart-instantie(s). Over het algemeen bleken de betrokkenen deze als bevredigend te beschouwen. Niet duidelijk is of hiermee bedoeld wordt op het resultaat van de aanbevelingen van de missies (dikwijls verlenging van het project), of dat het instemming betreft met de door de evaluatoren gepresenteerde analyse.

Evaluatiemissies brengen vaak verslag uit in twee fasen. Gedurende het verblijf in Egypte wordt een voorlopig rapport opgesteld. Een dergelijk rapport behelst in de regel een korte beschrijving van de tijdens de missie ondernomen activiteiten en een opsomming van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Dit rapport dient als basis voor de discussie tijdens de afrondende vergaderingen. Het evaluatierapport wordt meestal in Nederland voltooid zonder actieve deelname van de Egyptische evaluatoren.

Naar aanleiding van de bevindingen van de evaluatie plegen ambassade en landenbureau overleg ten aanzien van de inhoudelijke aspecten van het rapport, de aanbevelingen en meer algemene aspecten betreffende de evaluatiestudie. In de discussie tussen landenbureau en ambassade staan de aanbevelingen voor de volgende fase centraal. De bevindingen van de evaluatie worden niet nader geanalyseerd en benut voor doeleinden die het project overstijgen, waardoor het leereffect van de evaluaties beperkt blijft tot het betreffende project.

4.3.2.2. *De functies van evaluatie*

De meningen van de Nederlandse en de Egyptische betrokkenen over evaluatie blijken nogal te verschillen. De Nederlandse evaluatoren hechten met name aan het leeraspect vooral ten behoeve van het project. De Egyptische evaluatoren beschouwen evaluatie meer als een controle (in de zin van verificatie) van de projectvoortgang. Deze visie lijkt te passen in de Egyptische bureaucratische cultuur, die sterk op controle is ingesteld. Een kritische beoordeling van de relevantie van de oorspronkelijke projectdoelstellingen past niet in deze cultuur. Projectdoelstellingen worden over het algemeen geaccepteerd als vaststaande feiten.

Voor de Egyptische counterpart-instantie is de voornaamste functie van evaluatie het nadenken en onderhandelen over een voortzetting van het project. Een dergelijke functie wordt versterkt door het combineren van een evaluatie-opdracht en een formuleringsopdracht binnen één missie. Bij de Egyptische autoriteiten worden de door het DGIS geëntameerde evaluaties ook als 'mid-term reviews' aangekondigd, hetgeen de indruk versterkt dat van een verlenging van het project sprake zal zijn. In de visie van de counterpart spelen de bevindingen van de evaluatiemissie een belangrijke rol bij de onderhandelingen over de nieuwe projectfase. De missie wordt dan ook vaak als de 'Nederlandse' partij in het onderhandelingsproces beschouwd. Het is duidelijk dat in een dergelijke situatie de rol van Egyptische evaluatoren moeilijk is. Formeel ontbreekt het de missie aan een mandaat om onderhandelingen te voeren. Om aan de verwachtingen van de counterpart te voldoen wordt veel tact gevraagd van de evaluatoren, met name de missieleider.

Evaluatie zoals deze wordt uitgevoerd, wordt door de Egyptische counterparts doorgaans beschouwd als een Nederlandse zaak, een voorwaarde voor een verlenging van het project. In een dergelijk geval is sprake van een constructieve medewerking door de counterpart, mede gezien diens belang bij een voortzetting van het project. Het initiatief tot voorbereiding en uitvoering van evaluaties ligt echter duidelijk aan Nederlandse kant, en de inhoudelijke vormgeving en invulling van de evaluatie wordt door de counterpart in het algemeen overgelaten aan de donor.

Managementondersteuning

De aanbevelingen van evaluatiemissies worden in het algemeen na serieuze overwegingen door het project overgenomen of met aangeven van redenen verworpen. Het is echter niet duidelijk of het overnemen van aanbevelingen over het

algemeen te danken is aan de technisch-inhoudelijke merites ervan, of dat het feit dat projecten te afhankelijk zijn om zich van de evaluatiebevindingen en aanbevelingen te kunnen distantiëren een rol speelt. Ook voor het projectteam is immers continuering van het project belangrijk.

Sommige van de bestudeerde evaluaties (zoals de evaluatie van het Re-use of Drainage Water Project en de evaluatie van het Fayoum Horticultural Development Project in 1990) hebben een aanzienlijke invloed uitgeoefend op het uitzetten van de grote lijn voor de volgende projectfase.

Beleidsondersteuning

In een aantal gevallen lijkt sprake te zijn van enige invloed van de evaluatiestudies op het beleid van de counterpart ten opzichte van het geëvalueerde project. Alhoewel een direct causaal verband tussen evaluatiestudies en beleidsbijstellingen moeilijk aantoonbaar is, suggereert het moment van beleidswijziging een relatie met uitgevoerde evaluaties. Dit is bijvoorbeeld het geval met de verschuiving van het overwegend sociale karakter naar een gerichtheid op inkomensgenerering in het Productive Families Project.

De beleidsoriëntatie van de in de vijf geselecteerde projecten uitgevoerde evaluaties is echter zeer beperkt. Dit geldt voor zowel de projectoverstijgende beleidsaspecten die voor de Egyptische counterpart relevant kunnen zijn, als voor de invloed van de evaluaties op meer algemene aspecten in de Nederlands-Egyptische ontwikkelingsamenwerking. De ervaringen opgedaan met behulp van de evaluaties worden niet, of althans niet op een transparante wijze, vertaald van het niveau van projectuitvoering naar beleidsformulering in ruime zin.

Communicatie

Enkele evaluaties hebben een duidelijke communicatiefunctie vervuld. Dit blijkt met name het geval te zijn geweest in projecten waar de samenwerking tussen de verschillende partijen te wensen overliet (bijvoorbeeld het Re-use of Drainage Water Project). In dergelijke situaties kan het intensieve overleg dat het gevolg is van de aanwezigheid van een evaluatiemissie stimulerend werken.

4.3.3. *Project-externe monitoring*

Stuurgroepen

Met betrekking tot de externe monitoring van de in Egypte bestudeerde projecten blijken de stuurgroepen een belangrijke rol te spelen. Stuurgroepen zijn geen exclusief Egyptisch fenomeen. Ook in andere landen kennen projecten dergelijke begeleidingsorganen. In verreweg de meeste gevallen hebben deze stuurgroepen echter een meer symbolische of liaison-functie. Hun invloed op de gang van zaken binnen het project is meestal gering. In Egypte is dit anders. Bij vier van de bestudeerde projecten is een stuurgroep betrokken. De functie van deze stuurgroepen blijkt per project te variëren. In het algemeen spelen zij een belangrijke rol in het beheer van de projecten en soms in de dagelijkse besluitvorming op projectniveau.

De stuurgroepen zijn in het algemeen samengesteld uit de Egyptische projectmanager, de Nederlandse teamleider, vertegenwoordigers van de aan het project meewerkende counterpart instanties en een senior vertegenwoordiger van het counterpart ministerie. De laatstgenoemde heeft als regel de functie van 'algemeen projectdirecteur', staat hiërarchisch boven de Egyptische projectmanager en fungeert als voorzitter van de stuurgroep. In één van de stuurgroepen van de onderzochte projecten heeft de ambassade zitting als waarnemer.

De rol van de stuurgroepen in de bestudeerde projecten loopt uiteen. In sommige projecten is de functie van de stuurgroep duidelijk op supervisie gericht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de projecten *Re-use of Drainage Water* en *Productive Families*. In andere gevallen kan de stuurgroep beschouwd worden als een orgaan dat functioneert als het daadwerkelijke projectmanagement. Een stuurgroep met een dergelijke functie wordt aangetroffen bij het *Damietta Primary Health Care Project*. Ter illustratie is in voorbeeld 4.3.1 de rol en het functioneren van stuurgroepen ten aanzien van het *Re-use of Drainage Water Project* beschreven.

De stuurgroepen zoals aangetroffen in de praktijk van de projectuitvoering in Egypte kunnen als een specifiek Egyptisch fenomeen worden beschouwd. Zij komen voort uit de zeer centralistische wijze waarop de Egyptische bureaucratie is georganiseerd. Een actieve stuurgroep kan de superviserende rol van de counterpart en de ambassade vergemakkelijken. Een belangrijke bijdrage van een stuurgroep kan ook zijn dat een koppeling en wisselwerking plaatsvindt tussen enerzijds het project en anderzijds de counterpart verantwoordelijk voor formulering en uitvoering van beleid dat het individuele project te boven gaat. Ervaringen

Voorbeeld 4.3.1. Rol van het Drainage Advisory Panel voor het Re-use of Drainage Water Project

Het Drainage Advisory Panel (DAP) is een Egyptisch-Nederlands samenwerkingsverband dat dateert uit 1975. Het is opgezet om Nederlandse kennis en ervaring op het gebied van planning en uitvoering van drainagewerken aan Egypte over te dragen. Het panel bestond aanvankelijk uit 10 tot 12 Egyptische en Nederlandse deskundigen. Het DAP functioneerde als een onafhankelijke adviseur voor de 'Egyptian Public Authority for Drainage Projects'. Later werd het DAP de voornaamste counterpart voor het in 1977 opgerichte Drainage Research Institute. Het DAP kreeg geleidelijk meer uitvoerende taken (studies, consultancies, training, etc). In 1983 werden op initiatief van het DGIS deze meer operationele taken van het DAP losgemaakt; het DAP ging weer voornamelijk als adviesorgaan functioneren. Wel werd het panel beschouwd als het externe monitoringinstrument van de verschillende activiteiten ondernomen in de drainagesector. Een van de taken van het DAP betrof de monitoring van het in 1982 aangevangen Re-use of Drainage Water Project inclusief het verzorgen van de vaktechnische begeleiding van het project. Daarnaast werd het DAP geacht een centrale rol te spelen in de communicatie tussen de verschillende bij drainage-activiteiten betrokken instanties in Egypte en in Nederland.

Het DAP vergaderde een tot twee maal per jaar. Gegeven de veelheid aan agendapunten was de tijd die het DAP aan het Re-use of Drainage Water Project kon besteden beperkt. De inhoudelijke rapportage die de basis diende te vormen voor de discussies over het technisch complexe project, werd door het project doorgaans pas op het laatste moment beschikbaar gesteld. De terugkoppeling van ervaringen naar het DAP was dan ook niet optimaal. De situatie werd gecompliceerd omdat een steeds groter deel van de projectwerkzaamheden in Nederland werd uitgevoerd (in casu het ontwikkelen van het drainagemodel), er toenemende spanningen ontstonden tussen Egyptische en Nederlandse projectstaf, en er aan Egyptische zijde sprake was van een groeiende scepsis ten aanzien van de bruikbaarheid van de projectresultaten. In 1988 escaleerde de situatie dusdanig, dat het landensbureau besloot het project te evalueren. Mede op grond van de resultaten van deze evaluatie werd een aparte projectstuurgroep in het leven geroepen, met als taak het project vaktechnisch te begeleiden en controle uit te oefenen op de projectplanning en de voortgang. In deze stuurgroep hadden zitting een Egyptische en een Nederlandse deskundige (beiden lid van de evaluatiemissie), de Nederlandse en Egyptische projectdirecteur en een hooggeplaatste ambtenaar van het counterpart-ministerie als voorzitter. Het DAP werd hiermee naar de achtergrond gedrongen.

De stuurgroep had intensief contact met het project. Zo vonden in 1989 vier vergaderingen plaats, die elk tenminste drie dagen duurden. Door dit intensieve contact had de stuurgroep een belangrijke, en in het algemeen positieve invloed op het project, op de samenwerking binnen het project en op de relaties tussen project en betrokken counterpart-instanties. Ook werd regelmatig contact met de ambassade onderhouden.

Na de oorspronkelijke einddatum van het project (september 1989) is de stuurgroep niet meer bijeen geweest, hoewel het project werd verlengd. Sederdien kreeg de monitoring van het project door de ambassade een meer direct karakter. Tevens blijft het DAP - zij het op enige afstand - het project monitoren.

uit de projecten zouden hierdoor relatief eenvoudig benut kunnen worden bij beleidsformulering. Niet bekend is of de stuurgroepen de facto op een dergelijke wijze functioneren.

Rapportage

De projecten vermelden hun activiteiten aan de ambassade in periodieke voortgangsrapporten. De rapporten worden door de ambassade al dan niet vergezeld van commentaar doorgeleid naar het landbureau. Deze vorm van rapportage lijkt in het algemeen veelmeer een formeel-administratieve functie te vervullen dan dat zij actuele managementwaarde bezit. Problemen die zich bij de projectuitvoering voordoen en waarbij de ambassade kan adviseren of oplossingen kan aandragen, worden mondeling of per brief aan de ambassade gemeld. Eventuele interventies van de ambassade of het landbureau wachten niet op het verschijnen van periodieke voortgangsrapporten.

De gebruikelijke frequentie van voortgangsrapportage is eens per kwartaal. In bijzondere gevallen kan hiervan afgeweken worden. Ten aanzien van het Re-use of Drainage Water Project bijvoorbeeld vond de ambassade het op een gegeven moment opportuun maandelijks een kort en bondig opgestelde voortgangsrapport van het project te ontvangen ten einde zicht te houden op het verloop van de projectuitvoering en de zich daarbij voordoende problemen.

Monitoringmissies

In drie van de vijf projecten maken monitoringmissies deel uit van de door de ambassade uitgevoerde monitoring van het project. Ten aanzien van twee van deze projecten worden de werkzaamheden van de monitoringmissie gecombineerd met het adviseren van het project aangaande inhoudelijke aspecten.

4.3.4. Project-interne monitoring

De interne monitoring binnen de bilaterale ontwikkelingsprojecten in Egypte is niet sterk ontwikkeld. Bij het onderzoek in Egypte is nagegaan of de projecten een eigen monitoringsysteem hebben opgezet, welke functies dergelijk systemen hebben en wat de werking in de praktijk is. In een van de projecten, het Productive Families Project (zie voorbeeld 4.3.2), functioneert een monitoringsysteem dat zich zowel richt op registratie van activiteiten en outputs als op het nagaan van (bepaalde) effecten van het project op de doelgroep. In de andere projecten richt

Voorbeeld 4.3.2. Het interne monitoring systeem van het Productive Families Project

Het PFP kent twee hoofdactiviteiten: het verschaffen van kleinschalige kredieten aan het arme segment van de bevolking en het bieden van vaktechnische training op het gebied van niet-agrarische inkomensgenererende activiteiten. Het project maakt deel uit van een nationaal programma. De projectuitvoering geschiedt door de Productive Families Association. Deze niet-gouvernementele organisatie heeft vertakkingen op alle bestuurlijke niveaus van de overheid. De administratieve structuur en de administratieve controle van het project werden afgeleid van bestaande procedures.

Het project heeft zich ontwikkeld van een sterk op sociale aspecten gerichte interventie tot een meer sociaal-economische activiteit. Parallel aan deze verandering in oriëntatie vond een nadere bepaling plaats van indicatoren voor projectmonitoring en gegevens die met behulp van een intern monitoringsysteem moeten worden verzameld. Het project kent verschillende instrumenten voor monitoring:

- voortgangsrapportage, deze rapporten worden op dorpsniveau opgesteld en op hogere administratieve niveaus geconsolideerd;
- impactstudies, die worden uitgevoerd door een aan het project toegevoegde consultant;
- veldbezoeken en vergaderingen, de senior staf bezoekt regelmatig de dorpen waarin het project actief is en heeft daardoor frequent informeel contact zowel met de veldwerkers als met de doelgroep.

Het volgen van activiteiten met betrekking tot de kredietverlening is het hoofdbestanddeel van de monitoring. Deze monitoring vindt in eerste instantie plaats door de 'Social Affairs Units' op dorpsniveau. De monitoringgegevens vormen de basis voor de voortgangsrapportage naar de hogere hiërarchische niveaus. Met name de monitoring van de kredietcomponent van het project is goed ontwikkeld. De monitoring van de training is recentelijk sterk verbeterd.

Een afzonderlijke stuurgroep heeft tot taak zicht te houden op de beleidsontwikkeling en de voortgang van het project te monitoren. Het project verkeert in een uitzonderlijke positie doordat de projectstaf op meerdere hiërarchische niveaus functioneert. De consultant is actief op het gebied van planning, monitoring en evaluatie van de diverse projectactiviteiten. Bij alle betrokkenen is er een grote mate van bekendheid met het functioneren van de projectorganisatie op verschillende niveaus. Terugkoppeling van ervaringen naar de relevante besluitvormings- en planningsniveaus vindt mede daarom relatief gemakkelijk plaats. Het benutten van verschillende monitoring- en rapportage-kanalen vormt een waarborg tegen misverstanden in de communicatie en leidt tot een adequate interne controle van gegevensstromen.

Door de combinatie van een goed functionerend intern monitoringsysteem en een adequate beleidsformulerende managementeenheid kan effectief worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Van belang is dat het project relatief helder is geformuleerd. De doelstellingen zijn voor iedereen duidelijk, en gegevens om de voortgang te bepalen worden min of meer automatisch verzameld.

de gestructureerde monitoring zich voornamelijk op de aanwending van inputs en op financiële aspecten van de projectuitvoering. Over het geheel bezien is de project-interne monitoring weinig ontwikkeld ten aanzien van het meten van resultaten en doorwerking op de doelgroep.



Hoofdstuk 5. Synthese van bevindingen

Het onderzoek stelt de vraag centraal op welke wijze het instrument evaluatie de afgelopen jaren in de praktijk van de bilaterale hulp heeft gefunctioneerd, en welke factoren hierop van invloed zijn geweest. De centrale vraagstelling werd geconcretiseerd in vier kernvragen:

1. Welke vormen van evaluatie zijn in de praktijk van de bilaterale projectuitvoering te onderscheiden en in hoeverre komen deze overeen met het in de Instructie Evaluatie omschreven instrument evaluatie?
2. In welke mate en hoe worden de in de Instructie Evaluatie onderscheiden functies van evaluatie gerealiseerd? Welke factoren spelen daarbij een rol? Worden in de praktijk ook andere functies aan evaluatie toegekend?
3. In welke mate voldoet de huidige evaluatiepraktijk in de bilaterale hulp aan de wensen, verwachtingen en mogelijkheden van de verschillende bij de evaluatie betrokken partijen, zowel in Nederland als in de ontwikkelingslanden?
4. In hoeverre komt de huidige evaluatiepraktijk bij het DGIS overeen met door het DAC wenselijk geachte uitgangspunten inzake evaluatie en met de inzichten die gelden binnen de internationale donorgemeenschap?

In het onderzoek werd ook aandacht besteed aan verschillende vormen van monitoring van projecten in relatie tot evaluatie.

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen van de diverse deelstudies gepresenteerd. In hoofdstuk 3 is verslag gedaan van het dossieronderzoek naar de inhoud en kwaliteit van evaluatierapporten aan de hand van criteria afgeleid van fundamentele evaluatieprincipes. Hieruit bleek dat deze rapporten in het algemeen niet voldoen aan de eisen die men aan evaluatie mag stellen. In hoofdstuk 4 zijn de functies en het functioneren van evaluatie en monitoring in een aantal concrete projectsituaties beschreven op grond van de verrichte veldonderzoeken. De bevindingen van de veldstudies leidden tot een genuanceerder beeld van de evaluatiepraktijk dan het dossieronderzoek.

Het doel van dit hoofdstuk is de bevindingen van de deelstudies samen te vatten, nader te analyseren en een antwoord te geven op de kernvragen van het onderzoek. Hierbij zullen de onderzoeksbevindingen niet per kernvraag, maar geïntegreerd worden geanalyseerd. Met betrekking tot evaluatie zal worden gezien in hoeverre er sprake is van overeenkomsten tussen de bevindingen uit de veld- en uit de dossierstudies. Hiertoe wordt de integratie van de bevindingen uit het dossieronderzoek en de veldstudies uitgewerkt aan de hand van de stappen die binnen het proces van evaluatie kunnen worden onderscheiden. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de formeel door het DGIS aan evaluatie toegekende functies gerealiseerd worden. Tevens wordt in kort bestek aandacht geschonken aan de realisering van de door het DAC geformuleerde uitgangspunten in de evaluatiepraktijk van het DGIS.

De analyse van de bevindingen omtrent de wijze waarop projectmonitoring in de praktijk gestalte heeft gekregen is uitsluitend gebaseerd op uit het veldonderzoek verkregen informatie, omdat met betrekking tot monitoring geen dossieronderzoek werd verricht.

5.1. Het evaluatieproces

In het evaluatieproces kunnen een aantal stappen worden onderscheiden, waarbij verschillende actoren specifieke verantwoordelijkheden hebben.

Een indicatieve planning van de evaluatie gaat vooraf aan het eigenlijke evaluatieproces. Doorgaans wordt reeds tijdens de projectformulering of projectbeoordeling bepaald of en op welk moment in de projectuitvoering een evaluatie opportunity is. Gedurende de loop van de projectuitvoering kan worden gezien of de evaluatie conform plan dient te worden uitgevoerd of dat zal worden afgeweken van de planning. Uit het onderzoek is niet gebleken dat landenbureaus een meerjarenplanning van evaluatie hanteren.

De eerste stap die in het evaluatieproces wordt genomen betreft de *vormgeving* van de evaluatie. Hieronder wordt verstaan het formuleren van het doel en de vraagstelling van de evaluatie, en het kader waarin zij moet worden uitgevoerd. Gezien de invloed van de verschillende partijen op het verloop van een evaluatie, valt hier ook de selectie van de evaluatoren onder. De vormgeving van evaluatiestudies is formeel in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de landenbureaus. In principe wordt deze verantwoordelijkheid gedeeld met de project-coördinerende instantie in het ontwikkelingsland.

De *voorbereiding* van de evaluatie is gericht op het verzamelen van informatie omtrent het project en de vaststelling van de te volgen onderzoeks aanpak. Deze taken zijn primair de verantwoordelijkheid van de evaluatoren.

De *uitvoering* van de evaluatie is de verantwoordelijkheid van de Nederlandse en lokale evaluatoren. DGIS-medewerkers en ambassade-medewerkers nemen slechts bij uitzondering actief deel aan evaluaties.

De *terugkoppeling* van de resultaten van de evaluatie begint doorgaans tegen het einde van het verblijf van de evaluatiemissie in het hulpontvangende land en heeft tot doel de betrokken partijen op een adequate wijze te informeren omtrent de bevindingen van de evaluatie. De voornaamste actoren zijn vanzelfsprekend de evaluatoren, maar de rol van de counterpart en met name de rol van de ambassade zijn eveneens belangrijk. Na de initiële terugkoppeling van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen werkt het evaluatierapport door in de besluitvorming over de toekomstige ontwikkelingen van het betreffende project. Actoren hierbij zijn het landbureau en, via de ambassade, de counterpart.

5.1.1. *Vormgeving*

De vormgeving van evaluaties is primair de verantwoordelijkheid van de landbureaus. In principe voeren zij daartoe via de ambassade overleg met de counterpart instantie in het ontwikkelingsland. De landbureaus kunnen zich ten aanzien van de meer technisch-inhoudelijke aspecten van de vormgeving laten bijstaan door zowel interne (DST/TA) als externe adviseurs. De twee belangrijkste middelen die het landbureau ter beschikking staan voor het inhoudelijk richting geven aan evaluaties zijn het vaststellen van de terms of reference en de selectie van de (Nederlandse) evaluatoren.

In de praktijk blijken de *terms of reference* vaak door derden te worden opgesteld. Dit kunnen bij het project betrokken adviseurs zijn, de ambassade of, in een niet te verwaarlozen aantal gevallen, het projectteam. Uit de interviews bleek dat de medewerkers van de landbureaus zich veelal niet in staat achten om zelfstandig adequate TOR's te concipiëren. Structurele factoren die daarbij werden genoemd betreffen gebrek aan tijd en onvoldoende inhoudelijke kennis van de projecten.

Zowel uit de veldstudies als uit de analyse van de evaluatierapporten blijkt dat de TOR's of in algemene termen zijn gesteld, of het karakter hebben van een weinig samenhangende lijst van aandachtspunten, waarin elementen van advisering,

formulering en probleemoplossing regelmatig een belangrijker rol spelen dan evaluatie. Omdat evaluatoren vaak een opdracht hebben die gericht is op de toekomst (formuleren van een volgende fase of beoordelen van een voorstel voor een volgende fase), wordt hun aandacht sterk bepaald door de vraag hoe het project dient te worden voortgezet. Deze oriëntatie gaat ten koste van de analyse van ervaringen met de projectuitvoering en de daaraan verbonden leerpunten. De TOR's zijn gewoonlijk sterk operationeel gericht. De projectuitvoering staat centraal en cruciale beleidsuitgangspunten van het DGIS, zoals de effecten van het project op specifieke doelgroepen en de duurzaamheid, worden veelal als formaliteit vermeld. De TOR's bevatten zelden aanwijzingen voor de te volgen onderzoeksmethoden. Het bepalen daarvan wordt volledig overgelaten aan de evaluatoren, die als terzake deskundig worden beschouwd. Uitzonderingen daargelaten, wordt de Instructie Evaluatie niet aan de evaluatoren uitgereikt.

Uit de analyse van de evaluatierapporten blijkt dat er een verband bestaat tussen de volledigheid van de TOR en de volledigheid van het betreffende evaluatierapport. Dit impliceert dat de TOR een belangrijk element van sturing kan vormen. De weinig zorgvuldige wijze waarop de TOR's zijn ingericht, is een van de oorzaken van de matige kwaliteit van evaluatierapporten.

De keuze van evaluatoren is voornamelijk gebaseerd op criteria als technisch-inhoudelijke kwalificaties en regiobekendheid. Ervaring met evaluatie lijkt van minder belang en theoretische kennis van evaluatiemethodieken of van DGIS-procedures voor evaluatie speelt geen aanwijsbare rol. Er is dan ook sprake van een tegenstrijdigheid. Enerzijds wordt deskundigheid op het gebied van evaluatie niet als selectie-criterium gehanteerd, terwijl anderzijds verwacht wordt dat evaluatoren zonder bemoeienis van de opdrachtgever en zonder nadere inhoudelijke richtlijnen een voor de evaluatie geschikte onderzoeksmethode kiezen.

Projecten uitgevoerd in het kader van bilaterale ontwikkelingssamenwerking zijn activiteiten waarvoor het DGIS en het ontvangende land samen verantwoordelijkheid dragen. Het gezamenlijk uitvoeren van evaluaties is binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking dan ook een uitgangspunt. Doordat de evaluaties aan Nederlandse zijde worden geïnitieerd, beschouwen de autoriteiten in de ontvangende landen evaluatie als noodzakelijk onderdeel van de Nederlandse procedures voor projectbijstelling of -verlenging. In de praktijk blijkt de interesse van de lokale autoriteiten om actief betrokken te zijn bij de vormgeving van evaluaties zeer beperkt. De inhoudelijke betrokkenheid bij het evaluatieproces beperkt zich in de regel tot het accepteren van de TOR en het toevoegen van lokale evaluatoren aan een evaluatiemissie. Een uitzondering vormen evaluaties van projecten waar zich

problemen voordoen die een bedreiging zijn voor de projectvoortzetting of voor de samenwerkingsrelatie met Nederland in algemene zin.

5.1.2. *Vorbereiding*

In het algemeen blijkt de voorbereiding van evaluatoren op de evaluatie beperkt te zijn. Hetgeen aan voorbereiding plaatsvindt, geschiedt overwegend in Nederland. Een voorbereidingstijd van twee tot drie dagen per deelnemende (Nederlandse) evaluator wordt als regel aangehouden. De voorbereidende activiteiten behelzen een bezoek aan het DGIS voor bespreking van de TOR en het verkrijgen van projectdocumentatie, soms het voeren van gesprekken op de Nederlandse vestiging van de uitvoerende consultant en logistieke voorbereiding. In uitzonderingsgevallen is er sprake van de in de Instructie Evaluatie voorgeschreven diepgaande dossierstudie en het opstellen van een position-paper over het te evalueren project. Discussies tussen opdrachtgever en evaluatoren of tussen evaluatoren onderling over de te volgen evaluatiebenadering vinden nauwelijks plaats. De voorbereiding van de lokale deelnemers aan de evaluatie is nog beperkter. Veelal begint voor hen de evaluatie op het moment dat de Nederlandse evaluatoren in het ontwikkelingsland aankomen. Kennelijk wordt ook door de counterpart instanties geringe waarde gehecht aan een adequate voorbereiding van evaluaties.

De medewerkers van de landbureaus huldigen het standpunt dat een dergelijke voorbereiding voldoende is en het merendeel van de evaluatoren legt zich daar klaarblijkelijk bij neer. Uit de veldstudies bleek dat in enkele gevallen een meer intensieve voorbereiding had plaatsgevonden. Dit geschiedde op instigatie van de betreffende evaluatoren.

De voorbereidende werkzaamheden worden overigens bemoeilijkt door de vaak te kort schietende kwaliteit van de planning en opzet van de projecten. Het gebruik van planningstechnieken die het projectplan een transparante structuur geven (zoals bijvoorbeeld de 'logical framework' benadering) behoort tot de uitzonderingen. Duidelijkheid in de opzet en planning van projecten is essentieel voor zowel monitoring als evaluatie. Projectdocumenten bieden onvoldoende informatie over de uitgangssituatie van de projecten en zijn inhoudelijk weinig consistent. Zo blijken lange- en korte-termijndoelstellingen verward te worden, zijn doelstellingen vaak geformuleerd als activiteiten en worden veronderstellingen die aan de projectkeuze en -opzet ten grondslag liggen zelden expliciet vermeld. Tevens is er weinig bruikbare inhoudelijke informatie over de projecten en de tot dusver geboekte resultaten beschikbaar.

5.1.3. *Uitvoering*

Met betrekking tot de uitvoering van evaluaties zijn de volgende aspecten van belang:

- de gekozen evaluatiemethoden;
- de beschikbaarheid van gegevens;
- de relatie tussen de evaluatiemissie en het te evalueren project;
- de rol van de counterpart-instansies en lokale evaluatoren.

Evaluatiemethoden

De evaluaties vertonen een opvallende zwakte op het gebied van de toegepaste onderzoeksmethoden. De overgrote meerderheid van de evaluatierapporten geeft geen uitsluitsel over de door de evaluatoren gehanteerde onderzoeksopzet en methode van dataverzameling. Door het ontbreken van een gedegen onderzoeksopzet zijn de evaluatiebevindingen meestal impressionistisch van aard. Dit geldt met name ten aanzien van beschrijving en beoordeling van de effectiviteit en doorwerking van de onderzochte projecten. Bij de meerderheid van de evaluaties blijkt een (subjectieve) 'expert opinion' over het project een methodologisch onderbouwd onderzoek te vervangen. De uit deze methodiek voortvloeiende geringe verifieerbaarheid van de bevindingen doet af aan de overtuigingskracht van het evaluatierapport.

De beschikbaarheid van gegevens

Gebrek aan informatie over de projecten vormt een van de grootste belemmeringen voor het uitvoeren van een gedegen evaluatie. Mogelijke informatiebronnen betreffen gegevens verkregen door monitoring van projectactiviteiten door het projectteam of door derden, alsmede door het project geproduceerde documenten, zoals studies en statistieken. De project-interne monitoring blijkt weinig ontwikkeld te zijn, terwijl de voorbereidingstijd die de evaluatoren gegund wordt, een gedegen studie van de eventueel beschikbare documentatie niet toelaat. Het te verwachten gebruik van monitoringgegevens voor projectevaluatie wordt in de praktijk nauwelijks aangetroffen.

Evaluatoren verkrijgen de benodigde informatie over het project merendeels uit interviews met projectstaf, overheidsfunctionarissen en medewerkers van de counterpart. Bijna zonder uitzondering vindt tijdens de evaluatiemissies veldbezoek plaats. Gedurende deze vaak kort durende bezoeken ontbreekt de gelegenheid voor gestructureerde verzameling van primaire data, gesprekken met de doelgroep

of het bezoeken van diverse projectlokaties. In uitzonderingsgevallen zijn voorafgaand aan de evaluatie voorstudies onder de doelgroep verricht door niet bij het project betrokken deskundigen. Als gevolg van de gehanteerde onderzoeksmethodiek krijgt de evaluatiemissie niet meer dan een globale indruk van de effecten van het project op de doelgroep. De consequentie van deze wijze van dataverzameling is een sterke gerichtheid op meningen van autoriteiten die bij het project zijn betrokken.

De relatie tussen evaluatoren en project

Een factor die misschien meer dan alle anderen bepalend is voor het feitelijke verloop en het effect van een evaluatie op het project in kwestie, is de relatie die gedurende de evaluatiemissie ontstaat tussen de evaluatoren en de projectstaf. Hoewel dergelijke relaties mede tot stand komen op grond van persoonlijke voorkeuren en opvattingen, en als gevolg daarvan uniek zijn, kunnen ook enkele structurele aspecten worden onderkend.

Doorgaans zijn zowel projectmanagers als evaluatoren ervaren deskundigen, die vooral geïnteresseerd zijn in de technisch-inhoudelijke aspecten van de projecten. Projectmanagers (en ook de overige projectmedewerkers) hebben dan ook niet zelden de neiging om evaluaties eerder te beschouwen als een mogelijkheid om met een ervaren vakgenoot van gedachten te wisselen, dan als instrument om het project en de context waarin dit functioneert door te lichten. Vooral voor projectteams die in perifere gebieden werkzaam zijn versterkt het (professionele) isolement de behoefte aan een technisch-inhoudelijke uitwisseling van gedachten.

Vaak is de opdracht voor de evaluatie sterk op de toekomst gericht. Dit beïnvloedt de aard van de relatie tussen evaluatoren en project. Om over de toekomst van het project te kunnen adviseren, is het voor evaluatoren essentieel dat er een goede werkrelatie met het project ontstaat. Immers, een evaluatiemissie die slechts korte tijd in het projectgebied verblijft, kan geen volledig, gedetailleerd en genuanceerd inzicht krijgen in alle relevante aspecten van de projectuitvoering en de sociaal-economische en institutionele projectomgeving. In de meeste gevallen hebben de Nederlandse projectmanagers en hun counterparts een duidelijke mening over de sterke en zwakke punten van het project, en de mogelijkheden voor het project in de toekomst. Het is dan ook niet verwonderlijk dat evaluatoren voor hun meningsvorming en informatie mede afhankelijk zijn van het projectteam.

De evaluatoren worden bij de formulering van conclusies en aanbevelingen ook beïnvloed door binnen het project heersende opinies. Ofschoon deze factoren

de onafhankelijkheid van de evaluatoren kunnen aantasten, vergroten zij wel de acceptatie van de aanbevelingen, en daarmee de effectiviteit van de evaluatie voor het projectmanagement.

De rol van de counterpart en lokale evaluatoren

De interesse van de lokale autoriteiten voor actieve participatie in evaluaties blijkt doorgaans beperkt te zijn. Projectevaluaties vinden op een enkele uitzondering na plaats ter gelegenheid van het bijstellen of verlengen van projecten. Als gevolg hiervan en doordat de behoefte aan evaluatie duidelijk leeft aan Nederlandse zijde, beschouwen de counterpart-instanties evaluatie als een vereiste binnen de *Nederlandse* procedures voor projectbijstelling of -verlenging. Zij hebben weinig interesse in de lessen die projectevaluaties bieden ten behoeve van de eigen beleidsontwikkeling. De houding van de counterpart ten aanzien van evaluatie is overwegend welwillend. Evaluaties worden beschouwd als een mogelijkheid om over de toekomst van het project te onderhandelen. De inhoudelijke betrokkenheid bij het evaluatieproces beperkt zich in de regel tot het accepteren van de terms of reference, het toevoegen van lokale evaluatoren aan een evaluatiemissie en het deelnemen aan debriefings. Deze opstelling van de counterpart-instanties stimuleert de toekomstgerichtheid van evaluaties.

Op een enkele uitzondering na is de rol van lokale evaluatoren binnen gezamenlijke missies gelimiteerd. Een oorzaak is dat lokale missieleden geen mogelijkheid krijgen zich op de evaluatie voor te bereiden. Zij worden in een laat stadium aan de missie toegevoegd. Het zeer hoge werktempo tijdens de uitvoering van evaluaties maakt dat de door gebrek aan voorbereiding ontstane kennisachterstand zeer moeilijk kan worden ingehaald. Ook de afronding van de evaluatie door middel van het opstellen van een eindrapport en debriefing bij het DGIS vindt in de regel zonder hen plaats, in Nederland.

De lokale evaluatoren vervullen voornamelijk een faciliterende en ondersteunende functie binnen een evaluatiemissie. Deze rol is echter niet onbelangrijk voor het verloop van de evaluatie, aangezien lokale evaluatoren vaak toegang verschaffen tot bepaalde groepen respondenten en fungeren als 'vertaler' van cultureel-sociologische fenomenen.

5.1.4. Terugkoppeling en doorwerking

Met betrekking tot de doorwerking van evaluaties zijn de volgende twee aspecten van belang:

- de terugkoppeling van de resultaten van de evaluatie naar de belanghebbende partijen (debriefing en rapportage);
- de doorwerking van evaluatieresultaten zowel op projectniveau (het projectmanagement en instanties betrokken bij projectsupervisie) als op beleidsniveau (formulering van beleidsprioriteiten binnen het DGIS en door de counterpartorganisatie).

Terugkoppeling

De terugkoppeling van de resultaten van een evaluatie neemt een aanvang wanneer de werkzaamheden van de evaluatiemissie in het betrokken ontwikkelingsland in een eindstadium verkeren. Zij vindt plaats in de vorm van zowel officiële debriefings als informeel overleg tussen evaluatoren en belanghebbenden op individuele basis. Meestal dient een voorlopige versie van het rapport als discussiemateriaal voor debriefings; vaak betreft dit een samenvatting van de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

De laatste dagen van een evaluatiemissie zijn meestal zeer hectisch. Er vindt intensief overleg plaats tussen de missie, het projectmanagement, de ambassade en de counterpart-instantie. Niet zelden draagt een dergelijk overleg een onderhandelingskarakter. Gedurende deze fase van de evaluatie raken de lokale evaluatoren op de achtergrond. Hun positie in de discussies wordt doorgaans overgenomen door de direct betrokken counterpart-instantie. De Nederlandse evaluatoren, met name de missielider, krijgen daarentegen een steeds belangrijker rol. De overlegfase leidt in de regel tot voorlopige conclusies ten aanzien van het project. Het is niet ongebruikelijk deze conclusies te presenteren op een afsluitende debriefing met belangrijke functionarissen van het coördinerende ministerie. Wanneer deze vergaderingen zich op hoog ambtelijk niveau afspelen, hebben zij vaak een nogal ceremonieel karakter. De door de evaluatoren geformuleerde conclusies en aanbevelingen wekken uiteraard verwachtingen ten aanzien van de toekomst van het project. Zij vormen dan ook de basis voor verder overleg tussen de counterpart-instantie en de ambassade.

De rapportage vormt het formele slot van de evaluatie en wordt in verreweg de meeste gevallen afgerond in Nederland. Omdat de tijd voor rapportage beperkt is, vertonen veel evaluatierapporten tekenen van haast. Zij zijn vaak moeilijk leesbaar, slecht gestructureerd en weinig toegankelijk voor buitenstaanders. Dit is een van de redenen dat buiten de kring van direct betrokkenen zelden kennis wordt genomen van de resultaten van projectevaluaties.

De doorwerking van evaluatieresultaten

De resultaten van evaluaties blijken een belangrijke rol te spelen bij de besluitvorming over de toekomst van het geëvalueerde project. Factoren die van belang zijn voor het gebruik van evaluatieresultaten op projectniveau zijn een goede communicatie tussen evaluatoren en projectstaf, de mate waarin de ideeën van de projectstaf verwerkt zijn, het toekomst-gerichte karakter van de evaluaties en het feit dat de nadruk bij evaluatie en daarmee ook bij de evaluatieresultaten ligt op de projectuitvoering. Het gebruik van de evaluatieresultaten in de besluitvorming binnen het DGIS over de toekomst van het project wordt mede bepaald door de mogelijkheid die het evaluatierapport biedt om besluitvorming te legitimeren. In beoordelingsmemoranda met betrekking tot vervolgfases van projecten wordt doorgaans terloops en in zeer globale termen verwezen naar de uitkomsten van evaluatie.

Er zijn geen procedures die het gebruik van de resultaten van evaluaties garanderen. Zo is in geval van een lopende projectfase niet duidelijk hoe geëvalueerde projecten moeten omgaan met de door evaluatoren geformuleerde en door Nederland en het ontvangende land onderschreven aanbevelingen. De ambassade in Pakistan heeft een procedurele follow-up van de bevindingen en aanbevelingen uit evaluaties ingesteld. Enige tijd na het verschijnen van een evaluatierapport wordt het project verzocht een zogenaamd 'compliance report' op te stellen. Hierin dient het project aan te geven of, en hoe, gevolg wordt gegeven aan aanbevelingen en suggesties in het evaluatierapport. Overigens worden bij projectverlengingen doorgaans de door Nederland en het ontvangende land onderschreven aanbevelingen uit het evaluatierapport opgenomen als onderdeel van het projectdocument voor de nieuwe fase. Bij de uitvoering daarvan dient het projectteam aan deze aspecten aandacht te besteden.

De doorwerking van evaluatieresultaten op projectoverstijgende beleidsniveaus (thema-, sector- en landenbeleid) is moeilijk exact vast te stellen. Zo wordt in de meerjarige landen- of regiobeleidsplannen en de jaarplannen doorgaans niet expliciet aangegeven of en op welke wijze gebruik is gemaakt van ervaringen opgedaan door middel van projectevaluaties. Mede op basis van de interviews met DGIS-medewerkers kan met zekerheid worden gesteld dat het belang van projectevaluaties voor beleidsbijstelling of formulering van nieuw beleid gering is. De oorzaak hiervan dient voornamelijk te worden gezocht in het doel van de evaluaties, en de wijze waarop zij zijn ontworpen en worden uitgevoerd. Door hun uitgesproken operationele gerichtheid bevatten projectevaluaties weinig goed onderbouwde en algemeen toepasbare leerpunten. Ook de gebrekkige presentatie

van de resultaten in de rapporten beperkt de mogelijkheid tot ruimere terugkoppeling.

5.2. De realisatie van formele evaluatiefuncties

De Instructie Evaluatie onderscheidt drie functies van evaluatie: management-ondersteuning, beleidsondersteuning en communicatie. Deze functies zijn niet in detail uitgewerkt en geoperationaliseerd. In hoofdstuk 1 van dit rapport is aangegeven op welke wijze deze functies in dit onderzoek zijn geïnterpreteerd.

In het algemeen onderkennen degenen die bij evaluaties betrokken zijn de formeel toegekende functies. Uit de interviews en de gedurende de veldstudies gevoerde gesprekken werd duidelijk dat elk der partijen vanuit de eigen achtergrond en positie specifieke functies toekent aan evaluatie. Ook de specifieke omstandigheden waarin een project verkeert blijken hierbij een rol te spelen. Vijf functies kunnen worden onderscheiden. Een aantal daarvan past zonder veel moeite in de indeling zoals deze in de Instructie Evaluatie is weergegeven.

- (1) Vaak wordt aan evaluatie een 'meedenk-functie' toegekend. Hierbij is de voornaamste rol van de evaluatoren het op gang brengen en sturen van een proces dat de projectstaf en counterpart dwingt na te denken over fundamentele vragen omtrent het project. Dit 'meedenken' kan beschouwd worden als een duidelijke management-ondersteunende functie.
- (2) In andere situaties benadrukken de geïnterviewden de rol van evaluatie als 'breekijzer'. Hiermee wordt bedoeld dat een evaluatiemissie onderwerpen of problemen ter sprake kan brengen, die het projectteam niet of zeer moeilijk kan aanroeren zonder de relatie met de counterpart-instantie of de ambassade op het spel te zetten. Bij een dergelijke interpretatie van evaluatie staat het communicatie-aspect voorop.
- (3) Veelvuldig wordt de functie van evaluatie omschreven als 'leerproces'. Het door onafhankelijke deskundigen laten analyseren van de wijze waarop het project is opgezet, uitgevoerd en tot resultaten heeft geleid, wordt gezien als een essentiële bijdrage aan de kennis over het project. Een evaluatie zou moeten leiden tot een grondige reflectie van de betrokken partijen op de indertijd gevoerde besluitvorming over de opzet van het project en de wijze waarop de uitvoering is begeleid. De aldus verkregen inzichten moeten leiden tot een meer effectieve en efficiënte projectopzet en uitvoering. De leerfunctie kan beschouwd worden als een combinatie van management- en beleidsondersteuning. De leerfunctie van evaluatie heeft primair betrekking op het geëvalueerde project, maar kan zich in principe ook uitstrekken tot

- elders te ondernemen soortgelijke ontwikkelingsactiviteiten of tot het project-overstijgende beleidsniveau.
- (4) Vrijwel alle respondenten wijzen op de functie die evaluatie in de praktijk vervult bij de besluitvorming over projectverlenging. Deze overwegend administratieve functie is legitimerend van aard en maakt deel uit van de managementfunctie. Zij wordt niet als zodanig in de Instructie Evaluatie onderkend, noch expliciet vermeld in de overige procedures van de projectcyclus.
 - (5) Aan evaluatie wordt ook een duidelijke controlefunctie toegekend. Deze functie wordt evenmin in de Instructie Evaluatie onderscheiden. Opvallend is dat vrijwel alle geïnterviewde projectuitvoerders en counterpart-instanties deze functie noemen en als zeer legitiem beschouwen. De evaluatoren, DGIS-medewerkers en ambassade-staf blijken minder belang te hechten aan deze functie.

In de volgende paragrafen zal worden nagegaan in hoeverre evaluatie voldoet aan de in de Instructie Evaluatie omschreven functies.

Managementondersteuning

Hoewel de veldstudies grote verschillen per evaluatie lieten zien, blijkt evaluatie in veel gevallen duidelijk het projectmanagement te ondersteunen. De invloed die een evaluatie heeft op het verdere verloop van een project is echter vaak ondoorzichtig. Een optimale doorwerking van evaluatie op het projectniveau blijkt grotendeels afhankelijk van het vermogen van evaluatoren en het projectmanagement tot communicatie. Het ontstaan van een goede werkrelatie en wederzijds respect tussen beide partijen werkt positief op het overnemen van conclusies en aanbevelingen door het project. In een aantal gevallen komen de door de evaluatoren geformuleerde aanbevelingen voort uit het project. Wanneer de projectstaf eigen bijdragen herkent in de bevindingen en conclusies van de evaluatiemissie, kan zij zich makkelijker identificeren met de uitkomsten van de evaluatie. Dit geldt ook wanneer de toonzetting van de evaluatierapportage kritisch is. Het projectteam voelt zich ook in een dergelijk geval in zekere zin gecommitteerd tot het uitvoeren van de aanbevelingen. Zoals aangegeven richt de aandacht van evaluaties zich voornamelijk op de directe projectuitvoering. Het overnemen van aanbevelingen gericht op operationele aspecten ligt voor een aanzienlijk deel binnen de competentie van het projectmanagement.

Omdat de meeste evaluatiemissies tevens een opdracht hebben tot advisering over een volgende projectfase en soms tot het formuleren daarvan, zijn zij zelf belangrijke gebruikers van de resultaten van het evaluatieve gedeelte van de werkzaamheden. Een evaluatierapport biedt het landembureau een 'objectieve' input

voor de beoordeling van een toekomstige projectfase, naast een eventueel reeds door het project zelf opgesteld plan voor een dergelijke fase. In die gevallen waar voorafgaand aan de evaluatie reeds globale overeenstemming bestond tussen de verschillende partijen over de toekomstige inhoud en aanpak van het project, dient evaluatie voornamelijk ter legitimering van de besluitvorming.

Beleidsondersteuning

De Instructie Evaluatie noemt beleidsondersteuning als een functie van evaluatie, maar biedt hiervoor geen nader operationeel kader. De beleidsondersteunende functie van evaluaties komt in de praktijk weinig tot haar recht. De oorzaak hiervan ligt enerzijds in de nadruk die in verreweg de meeste evaluaties wordt gelegd op de bestudering van het operationele niveau van de projectuitvoering. Anderzijds bestaat er geen gegroede praktijk om door middel van evaluatie verkregen ervaringen en lessen stelselmatig in overweging te nemen. In beoordelingsmemoranda *kan* naar evaluatie worden verwezen. Er bestaan echter geen beslissings- of overlegprocedures die de toepassing van evaluatieresultaten *verplicht* stellen bij de besluitvorming over de voortgang of voortzetting van bestaande projecten of bij het identificeren, formuleren en beoordelen van nieuwe projecten. Evenmin zijn er terugkoppelingsmechanismen ontwikkeld waarmee de met projectuitvoering opgedane ervaringen kunnen worden benut voor algemene beleidsontwikkeling of bij de aanpassing van landen- en regiobeleidsplannen.

De beperking van de reikwijdte en diepgang van projectevaluaties begint bij de vormgeving en voorbereiding van evaluaties en vindt zijn weerslag in de inhoud van de terms of reference. De achtergrond en ervaring van de evaluatoren versterkt de beperkte oriëntatie van evaluaties. In verreweg de meeste gevallen zijn de evaluatoren ervaren deskundigen. Zij hebben hun kennis en ervaring doorgaans opgedaan binnen het kader van projectuitvoering. In veel mindere mate zijn zij bekend of hebben zij ervaring met beleidsevaluatie en beleidsontwikkeling op projectoverstijgend niveau. Hun interesse ligt in eerste instantie bij de technisch-inhoudelijke aspecten van de projecten. De aan het project ten grondslag liggende beleidsuitgangspunten worden bij evaluatie meestal als een vaststaand gegeven beschouwd en worden niet ter discussie gesteld.

Omdat de reikwijdte van veel evaluaties gericht is op de feitelijke projectuitvoering en het bereiken van directe en tastbare resultaten, raken aspecten als projecteffecten op de doelgroep en duurzaamheidsvragen op de achtergrond. Projectanalyses op grond van algemene uitgangspunten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking of beleidsaspecten in de samenwerking met het ontvangende land, blijken

in de evaluaties doorgaans een ondergeschikte rol te spelen. Hetzelfde geldt voor de aandacht voor efficiency in de projectuitvoering.

Op deze algemeen geldende regel zijn evenwel uitzonderingen mogelijk. Zo is uit de interviews met medewerkers van de landenbureaus gebleken dat soms intensieve en diepgaande evaluaties worden uitgevoerd. Dit betreft evaluaties van langlopende programma's of meerdere gelijksoortige projecten. Bij de opzet en uitvoering van dergelijke studies wordt expliciet aandacht besteed aan het analyseren van de beleidsmatige uitgangspunten van deze ontwikkelingsactiviteiten, de effecten en doorwerking van de ontwikkelingsactiviteiten op de doelgroep en de (potentiële) duurzaamheid van de activiteiten. Een dergelijke benadering van evaluatie heeft consequenties voor de tijdsduur, de intensiteit van de voorbereiding en het veldonderzoek en uiteraard de kosten van evaluatie.

Communicatie

Een bezoek van een evaluatiemissie is een evenement van belang voor de staf van een project. Het aspect van 'inhoudelijke beoordeling' dat een dergelijke missie onvermijdelijk in zich draagt, wordt door projecten als belangrijker ervaren dan de veelal reguliere administratieve contacten met ambassade en counterpart. Daarnaast is er voor de projectstaf een duidelijk emotioneel of commercieel belang verbonden aan voortzetting van het project. Ook de counterpart instantie hecht doorgaans grote waarde aan voortzetting van het project. Evaluatiemissies kunnen op grond van hun bevindingen dergelijke belangen bedreigen. De verschillende partijen zullen dan ook pogen hun belangen zo goed mogelijk te behartigen en veilig te stellen. Daarom wordt meestal voor, tijdens en na afloop van de missie intensief overleg gepleegd tussen alle bij het project betrokken partijen. De uitwisseling van ideeën en standpunten neemt een aanvang met het opstellen van de terms of reference en de keuze van de evaluatoren. Daarnaast kunnen, voordat de evaluatie plaatsvindt, position-papers en eventueel voorstellen voor een volgende fase van het project worden uitgewerkt. Op grond van de bevindingen van de evaluatiemissie wordt het overleg voortgezet tijdens de debriefings en afgerond op basis van de mening van het DGIS en het ontvangende land over het evaluatierapport. Evaluatiemissies kunnen een katalyserende rol vervullen bij het stimuleren van discussies omtrent fundamentele zaken in en rond het project. In veel gevallen komen evaluatiemissies daar niet aan toe. Soms echter moet een evaluatiemissie werken in een situatie waarin donor, projectstaf en counterpart instantie verschillende standpunten hebben over de toekomst van het project. Niet zelden komen evaluatiemissies dan terecht in een 'onderhandelingsarena', waarbij een spanning kan ontstaan tussen politiek-strategisch inschattingsvermogen en

inhoudelijke objectiviteit. In dergelijke situaties wordt de communicatiefunctie sterk geprononceerd.

Soms speelt een evaluatiemissie zeer bewust een bemiddelende rol bij het stimuleren of weer op gang brengen van de communicatie tussen de bij een project betrokken partijen. Dit geldt met name in het geval van verstoorde werkrelaties. Ook wanneer het geëvalueerde project wordt uitgevoerd zonder technische ondersteuning door Nederlandse deskundigen, speelt de evaluatie een rol in het communicatieproces tussen lokale uitvoerders en ambassade.

5.3. Realisatie van de DAC-uitgangspunten inzake evaluatie

In hoofdstuk 2 is een opsomming gegeven van de door het DAC ontwikkelde uitgangspunten, principes en doelstellingen van evaluatie. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de evaluatie van hulpactiviteiten een integraal onderdeel uitmaakt van het beleidsproces en de planning van de uitvoering van deze activiteiten. Donoren dienen bij het ontwikkelen van het evaluatie-instrumentarium en de planning van evaluaties rekening te houden met de informatiebehoefte van verschillende niveaus in de organisatie. De terugkoppeling van evaluatiebevindingen naar zowel het management- als het beleidsniveau wordt essentieel geacht.

De mogelijkheid tot objectief evalueren wordt mede bepaald door het formuleren van duidelijke doelstellingen op beleids-, programma- en projectniveau. Bij het opzetten en uitvoeren van evaluatiestudies dienen doel, reikwijdte en gebruikers van de resultaten te worden aangegeven. Een omschrijving van de evaluatiemethoden en de criteria waarmee een hulpactiviteit wordt beoordeeld is noodzakelijk. Van essentieel belang is het inruimen van voldoende tijd en financiële middelen voor evaluatie. Het DAC wijst op de noodzaak evaluaties van hulpactiviteiten gezamenlijk of gecoördineerd met de ontwikkelingslanden te plannen en uit te voeren.

Uit de bevindingen van de dossierstudies en de veldonderzoeken blijkt dat de praktijk van de evaluatie van bilaterale projecten aanzienlijk afwijkt van de DAC-uitgangspunten. Details kwamen reeds uitgebreid aan de orde en behoeven hier niet te worden herhaald.

5.4. Monitoring

5.4.1. *Project-externe monitoring*

Project-externe monitoring vindt plaats in het kader van de supervisie van de projectuitvoering. Deze supervisie is gedelegeerd aan de afdeling ontwikkelings-samenwerking van de ambassades. In het betreffende ontwikkelingsland is supervisie van de projectuitvoering de taak van de counterpart-organisatie. De ambassade kan zich bij de uitvoering van de monitoringtaak laten bijstaan door derden.

Voor de project-externe monitoring beschikt de ambassade over verscheidene instrumenten. De reguliere werkcontacten tussen projectstaf en de ambassade-medewerkers bestaan uit wederzijdse bezoeken en telefonisch overleg. Deze contacten zijn doorgaans niet gedocumenteerd en doen daarom 'informeel' aan. Zij zijn echter niet minder belangrijk voor een effectieve supervisie en begeleiding van de projecten. Ook zijn er formele en gestructureerde instrumenten zoals de reguliere door het project te verzorgen voortgangsrapportage, monitoringmissies en in bepaalde gevallen project-stuurgroepen. Eerst zullen enige opmerkingen worden gemaakt over de praktijk van projectsupervisie; daarna zullen de diverse instrumenten kort worden besproken.

De praktijk van de projectsupervisie

De superviserende taak van de ambassade ten aanzien van de projectuitvoering is niet duidelijk afgebakend. Volgens de procedures behelst supervisie het toezien op de projectuitvoering zoals deze is voorzien in het committeringsbesluit of projectuitvoeringsdocument. In die zin houdt supervisie in een *verificatie* van de projectuitvoering.

Bij de supervisie van uitbestede projecten is er een scheiding tussen de uitbestedingsprocedure en de begeleiding van de projectuitvoering. De uitbesteding geschiedt onder verantwoordelijkheid van het landenbureau. Het uitbestedingscontract vermeldt de verantwoordelijkheden van het DGIS en de gecontracteerde partij. Het komt echter voor dat de ambassade vanuit haar begeleidende en superviserende taak een andere visie ontwikkelt op de wijze waarop bepaalde activiteiten dienen te worden uitgevoerd. In dergelijke gevallen blijkt de ambassade vaak tot een meer actieve en inhoudelijke sturing van de projectuitvoering over te gaan. Een dergelijke actieve opstelling ten aanzien van de projecten kan buiten de formele kaders van verificatie van de uitvoering van het committeringsbesluit treden. De hierdoor ontstane onduidelijkheid geeft niet zelden aanleiding tot verwarring en soms wrevel bij de projectuitvoerders.

Bij uitbestede projecten doet zich nog een ander fenomeen voor. Kenmerkend voor uitbesteding is dat de projecten worden uitgevoerd door instanties die geacht worden op het betreffende vakgebied een specialistische kennis te bezitten. De tendens bij het DGIS is om de inhoudelijke ondersteuning van het projectteam (backstopping) door het hoofdkwartier van de betrokken consultant tot een minimum te beperken. Tegelijkertijd worden door landenbureau dan wel ambassade veelvuldig vaktechnische specialisten betrokken bij de supervisie van de projectuitvoering. Deze supervisie vindt plaats in de vorm van monitoringmissies. Dergelijke missies constateren regelmatig een gebrekkige backstopping van het hoofdkantoor en gaan zelf over tot het ondersteunen van het projectteam. Zij krijgen hierdoor een karakter van ondersteuning en supervisie, waardoor sprake kan zijn van gecompliceerde en onduidelijke relaties tussen projectteam, monitoringmissie en ambassade.

Voortgangsrapportage

De voortgangsrapportage van de projectuitvoering blijkt in de praktijk een systeem te zijn waarin projecten verslag doen over het afgelopen kwartaal of half jaar. Uit de veldstudies bleek dat over het algemeen goed de hand wordt gehouden aan de opstelling van voortgangsrapportages. Weliswaar kan de frequentie per project verschillen, maar dit valt te rechtvaardigen aan de hand van de verschillende situaties waarin de projecten verkeren. De geïnterviewde ambassademedewerkers toonden zich doorgaans tevreden over de voortgangsrapportage. De rapporten bevatten echter zelden actuele managementinformatie. Dergelijke informatie wordt uitgewisseld door middel van telefonische of schriftelijke contacten en onderlinge bezoeken. De projectvoortgangsrapporten vormen in het algemeen de formele vastlegging van reeds bij de ambassade bekende feiten. In die zin hebben zij een administratieve functie. De functie van voortgangsrapportage kan enigszins verschillend zijn voor perifeer gelegen projecten, waarmee dagelijkse contacten minder goed mogelijk zijn. In dergelijke gevallen kan een kwartaalrapport actuele managementinformatie bevatten.

De ambassade is de voornaamste gebruiker van de voortgangsrapportage en dient officieel het project in kennis te stellen van een oordeel over het rapport. In veel gevallen bleek dat de ambassade niet op inhoudelijke aspecten van de rapportage reageert. Dit bevestigt dat deze rapportage een beperkte en voornamelijk administratieve rol vervult bij de supervisie van de projectuitvoering. Indien het project regelmatig wordt bezocht door een monitoringmissie, wordt de voortgangsrapportage ter informatie en beoordeling aan de missieleden gezonden. In de regel zendt de ambassade een kopie van de voortgangsrapportage, al dan niet

vergezeld van opmerkingen, mededelingen over genomen actie of suggesties voor te nemen maatregelen, aan het landembureau. Veelal geschiedt dit in het kader van de statusrapportage inzake de uitvoering van het samenwerkingsprogramma, die de ambassade ten behoeve van het beleidsoverleg en het mid-term review aan het landembureau doet toe komen.

Monitoringmissies

Een belangrijk instrument voor de supervisie van de projectuitvoering door de ambassade is de monitoring door externe deskundigen. Deze monitoring is in de regel uitbesteed op basis van langlopende contracten aan onderzoeksinstanties of particuliere adviesbureaus. In de binnen het onderzoek bestudeerde landen komt deze vorm van monitoring met name voor in Pakistan, en in iets mindere mate in Burkina Faso en Egypte. Zij vindt doorgaans plaats in de vorm van regelmatige missies.

Door het ontbreken van een procedureel-inhoudelijk kader waarin de functie, reikwijdte en intensiteit van deze vorm van monitoring zijn omschreven, is er een grote mate van vrijheid ten aanzien van vormgeving en invulling van de rol, functie en inhoud van monitoringmissies. Er lijkt een gewoonte te zijn ontstaan waarbij monitoringmissies eens per jaar de betrokken projecten bezoeken, maar een hogere frequentie komt ook voor. Het al dan niet inschakelen van externe deskundigen bij de projectbegeleiding en supervisie is grotendeels afhankelijk van factoren als de problematiek binnen de projecten, de omvang en zwaarte van het projectenpakket, de capaciteit van de ambassade om een project adequaat te kunnen superviseren en de behoefte van het landembureau aan een extra informatiekanaal. De visie van ambassade en landembureau op projectbegeleiding speelt een belangrijke rol.

Het mandaat van monitoringmissies is niet altijd duidelijk. In principe functioneert de monitoringmissie onder verantwoordelijkheid en ten behoeve van de ambassade. Op grond hiervan zou de ambassade het initiatief moeten nemen tot het betrekken van externe deskundigen bij de projectsupervisie en ook de terms of reference voor de monitoringmissie dienen vast te stellen. Uit het onderzoek bleek dat het initiatief tot inschakeling van monitoringmissies niet zelden van de landembureaus was uitgegaan. In de praktijk blijken de monitoringmissies grote invloed te hebben op de inhoud van hun opdracht. Dit komt mede doordat de bij de monitoring ingeschakelde deskundigen vaak in een eerder stadium bij de identificatie of formulering van het betreffende project betrokken waren. Hierdoor zijn zij goed op de hoogte van het project en de lokale projectomstandigheden.

Een algemeen kenmerk van monitoringmissies is dat zij de neiging hebben taken te vervullen die andere bij het project betrokken partijen laten liggen. Uit de veldstudies is de indruk ontstaan dat monitoringmissies een diversiteit aan functies vervullen ten opzichte van de betrokken projecten. Sommige leggen de nadruk op de technische ondersteuning (backstopping) van het projectteam. Andere hebben een meer controlerend karakter. Ook werden enkele missies aangetroffen die tevens gericht zijn het verzamelen van informatie ten behoeve van projectoverstijgende beleidsontwikkeling. Veel monitoringmissies vervullen een probleemoplossende functie. Dergelijke missies treden op als 'trouble-shooter' en fungeren als intermediair tussen de direct of zijdelings bij de projectuitvoering betrokken instanties.

Het functioneren van monitoringmissies op een dermate breed terrein resulteert in vervaging van de scheidslijn tussen projectuitvoering en projectsupervisie. In principe is het de taak van een monitoringmissie om op basis van het projectuitvoeringsdocument de voortgang van het project vast te stellen. Op basis van de bevindingen kunnen aanbevelingen worden geformuleerd voor de komende periode. De aanbevelingen krijgen een bindend karakter indien zij door de ambassade en counterpart-instantie (en in veel gevallen het landenbureau) worden onderschreven. Uit het veldonderzoek is gebleken dat aan de adviserende functie van de monitoringmissies ten opzichte van het project een zwaar gewicht wordt toegekend door ambassade en de missie zelf. De projectstaf stelt dit niet altijd op prijs.

Stuurgroepen

Uit de veldstudie in Egypte bleek dat de ambassade bij de supervisie van projecten een belangrijke functie toekent aan stuurgroepen, naast directe contacten met projecten en benutting van het instrument voortgangsrapportage. Projectstuurgroepen vormen een bekend en algemeen toegepast monitoringinstrument in Egypte en zijn niet beperkt tot door donoren ondersteunde ontwikkelingsactiviteiten. Als regel bestaan zij uit vertegenwoordigers van het project, de counterpart en in een enkel geval de donor. De functie van de stuurgroepen en de reikwijdte van hun activiteiten blijken aanzienlijk uiteen te lopen. Bepaalde stuurgroepen zijn uitdrukkelijk gericht op het superviseren van de projectvoortgang en vervullen daardoor een duidelijke monitoringfunctie. Andere stuurgroepen blijken ook in het dagelijkse projectmanagement te interveniëren. Zij vormen als het ware een tweede niveau van projectbestuur. In tegenstelling tot de in Pakistan en Burkina Faso voorkomende monitoringmissies, neemt in deze stuurgroepen de counterpart een dominante plaats in.

De rol van de counterpart

In de nota 'Een wereld van verschil' wordt integratie van (project)monitoring binnen de beheersstructuren van het ontvangende land als uitgangspunt gekozen. Dit impliceert dat er minimaal sprake zou moeten van het gezamenlijk opereren van de ambassade en counterpart bij monitoring. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit nauwelijks voorkomt.

Alleen in Egypte is sprake van enige samenwerking tussen ambassade en counterpart-instanties op het gebied van de externe monitoring van de projecten in de vorm van project-stuurgroepen. Overigens blijkt de reguliere begeleiding en supervisie door de ambassade parallel aan het functioneren van stuurgroepen plaats te vinden.

De door projecten gegenereerde voortgangsrapportages zijn exclusief gericht op de supervisie van de projectuitvoering door de ambassade. Als zij al aan de counterpart-instantie worden overhandigd, spelen ze geen rol in de monitoring van het project door deze instantie. Gebleken is dat deze daartoe meestal de eigen procedures hanteert, die voornamelijk gericht zijn op controle van de aanwending van fondsen. In de drie bij het veldonderzoek betrokken landen kan worden geconstateerd dat het landenbureau en de ambassade de monitoring hebben ingericht op een wijze die uitsluitend is gericht op de behoeften van de donor. Dit komt niet doordat de counterpart geen eigen monitoringprocedures zou hebben, maar de bestaande monitoringsystemen voldoen niet noodzakelijkerwijze aan de door het DGIS geformuleerde rapportage-vereisten. Dit geldt onder meer voor de wijze waarop Pakistan de monitoring van de projectuitvoering heeft ingericht. In de tweede plaats is het niet eenvoudig om een gezamenlijke wijze van monitoring te ontwikkelen waar de counterpart de facto niet over een operationeel monitoringsysteem beschikt. Deze situatie wordt in Burkina Faso aangetroffen. De monitoringmissies blijken in de praktijk een exclusief instrument van het DGIS te zijn. Aan deze missies nemen meestal uitsluitend Nederlandse deskundigen deel. Slechts in een enkel geval was sprake van deelname van een deskundige uit het ontvangende land. Deze was dan wel ingezet door de ambassade, niet door de counterpart.

Opgemerkt moet worden dat in het samenwerkingsprogramma met zowel Burkina Faso als Pakistan pogingen worden ondernomen om lokale monitoringstructuren op te zetten of te versterken. Tot dusver betreft dit incidentele activiteiten. In Burkina Faso heeft het project 'Renforcement Direction des Etudes et de la Planification' tot doel de monitoring-eenheid binnen het ministerie van water

te versterken. Deze eenheid zal in de toekomst op sectoraal niveau de projectvoortgang van alle door Nederland in Burkina Faso gefinancierde drinkwaterprojecten superviseren en evalueren. In Pakistan wordt de evaluatie- en monitoringcapaciteit van de provinciale planning departementen van de North West Frontier Province en Baluchistan versterkt. Hierbij zoekt de ambassade naar zo veel mogelijk coördinatie met een UNDP-project dat in andere delen van Pakistan de planning, monitoring en evaluatie op provinciaal niveau tracht te versterken. Tevens is er een langdurige samenwerking met de Pakistaanse Rekenkamer op het gebied van 'performance auditing'. In Egypte is, zoals reeds vermeld, sprake van deelname van de ambassade in de projectmonitoring door middel van projectstuurgroepen.

5.4.2. *Project-interne monitoring*

Project-interne monitoring dient in eerste instantie om het projectmanagement tijdig te voorzien van relevante informatie over voortgang van de projectuitvoering. Daardoor is een adequaat intern monitoringsysteem sterk gericht op projectuitvoeringsaspecten en in mindere mate op omgevingsfactoren. Een tweede functie van interne monitoring is het genereren van een zekere hoeveelheid informatie over het project ten behoeve van evaluatie. Het opzetten en het onderhouden van een project-intern monitoringsysteem moet beschouwd worden als de verantwoordelijkheid van de projectuitvoerder. In die zin vormt project-interne monitoring geen beheersinstrument van het DGIS. Het onderzoek stelde zich dan ook niet zozeer tot doel de effectiviteit van project-interne monitoring te beoordelen, maar richtte zich voornamelijk op het beschrijven van de rol van het DGIS met betrekking tot het opzetten van dergelijke monitoring in projecten, en de rol van project-interne monitoring voor evaluatie.

Binnen de bestudeerde projecten wordt een grote variatie aangetroffen in project-interne monitoringsystemen. In sommige projecten (Productive Families Project, Pedi-Kaya, Pak-Holland Metal) is veel aandacht besteed aan project-interne monitoring, in andere projecten heel weinig. Een tussengroep wordt gevormd door projecten waar partiële monitoringsystemen functioneren. In de regel is deze vorm van monitoring gekoppeld aan één of meerdere specifieke projectactiviteiten. Ondanks de soms grote moeite die een project zich getroost heeft om project-interne monitoringsystemen op te zetten, en ondanks de stimulans die in sommige gevallen is uitgegaan van het DGIS of de ambassade, bleek in slechts enkele van de bestudeerde projecten een adequaat monitoringsysteem operationeel te zijn.

Bij de projectformulering wordt onvoldoende aandacht besteed aan de monitoring die tijdens de uitvoeringsfase moet worden uitgevoerd. Vage definities en onnauwkeurige omschrijvingen van doelstellingen, assumpties, activiteiten en verwachte resultaten bemoeilijken de opzet van monitoringsystemen. Projectuitvoerende organisaties hebben betrekkelijk weinig kennis en ervaring aangaande het opzetten en inrichten van project-interne monitoring.

Met betrekking tot project-interne monitoring valt op dat het DGIS geen (duidelijke) eisen stelt aan de projectuitvoerende instanties. Zo zijn er geen procedures voor projectmonitoring, noch is er sprake van inhoudelijke richtlijnen ter ondersteuning bij het opzetten van project-interne monitoringsystemen. Ook is er (nog) geen sprake van een uit de praktijk voortgekomen informele standaard of norm. Project-interne monitoring lijkt een relatief nieuw begrip binnen het DGIS. Monitoring wordt nog niet beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor effectief management, en daarmee als een vanzelfsprekend projectonderdeel. Initiatieven zoals een door de ambassade in Pakistan georganiseerde workshop over vormen van monitoring zijn pionierswerk en dragen het stempel van individuen. Zonder een bredere acceptatie en procedurele inbedding zijn follow-up en duurzaamheid van dergelijke initiatieven echter twijfelachtig.

5.5. Synthese van bevindingen uit het dossieronderzoek en de veldstudies

De bevindingen uit de dossierstudie, de veldstudies en de interviews met DGIS-medewerkers en ambassadestaf leveren het volgende beeld op van de evaluatiepraktijk. Enerzijds blijkt dat evaluaties nauwelijks voldoen aan de formele vereisten en beleidsuitgangspunten van de Instructie Evaluatie, de door het DAC wenselijk geachte uitgangspunten en algemeen erkende evaluatieprincipes. Aan de andere kant blijken evaluaties een herkenbare en voor alle daarbij betrokken partijen belangrijke rol te spelen in de projectuitvoering.

Op grond van de bevindingen en analyse kunnen een aantal meer algemene uitspraken worden gedaan over de ontwikkeling en toepassing van het instrument projectevaluatie alsmede de bruikbaarheid daarvan in de bilaterale hulp.

Toepassing van het instrument evaluatie

Het instrument evaluatie zoals toegepast in het kader van de bilaterale beleidsformulering en beleidsuitvoering, is in beperkte mate inhoudelijk en procedureel geoperationaliseerd. De Instructie Evaluatie onderkent één type evaluatie, dat

moet voldoen aan een verscheidenheid aan informatiebehoefte. Uitgezonderd de Instructie Evaluatie, die een gemengd procedureel en inhoudelijk karakter heeft, bestaan er geen specifieke inhoudelijke richtlijnen ter ondersteuning bij de planning, vormgeving en uitvoering van evaluaties.

Er is een tendens tot standaardisatie van projectevaluaties. Dit betreft zowel de tijdsduur (2–3 weken), het object van evaluatie (voornamelijk gericht op project-uitvoering), als de methodologische opzet (analyse van documenten en interviews met autoriteiten). De evaluatie zoals deze zich binnen het Landen- en regio-programma heeft ontwikkeld, baseert zich grotendeels op een oordeelsvorming over het project door ervaren project-inhoudelijk georiënteerde deskundigen. Dit oordeel is veelal op impressies gebaseerd en daarmee in hoge mate subjectief. Er is dan ook veeleer sprake van een ‘peer review’ dan van objectief, goed onderbouwd en verificerbaar onderzoek.

De wijze waarop het instrument evaluatie binnen de projectcyclus door het DGIS wordt gehanteerd is weinig zorgvuldig. Er wordt te weinig aandacht besteed aan het formuleren van de evaluatie-opdracht, en de vormgeving en voorbereiding van evaluaties vertonen tekenen van gehaastheid. Procedures die evaluatie vorm kunnen geven, worden op grote schaal genegeerd. Er blijkt in de beheerspraktijk van bilaterale ontwikkelingsprojecten een algemeen geaccepteerde en gesanctioneerde evaluatiecultuur te zijn ontstaan. Deze wordt gekenmerkt door een hoge evaluatiefrequentie, grote vrijheid voor verantwoordelijke medewerkers en evaluatoren bij het opzetten en uitvoeren van het onderzoek, dominantie van de Nederlandse leden van evaluatiemissies, oppervlakkigheid en het grotendeels ontbreken van projectoverstijgende beleidsrelevantie.

Ondanks de geconstateerde onvolkomenheden wordt het instrument evaluatie met grote frequentie gebruikt. De in het onderzoek benaderde DGIS-medewerkers, ambassadestaf en projectmedewerkers blijken merendeels het regelmatig evalueren van projecten belangrijk te achten. Hoewel hierbij in zekere zin een gewoontaspect meespeelt, kan niet anders dan geconcludeerd worden dat evaluatie voor hen een meerwaarde heeft. Deze meerwaarde is voor elk van de actoren verschillend. Opvallend is dat de ruimere leerfunctie, zoals deze beleidsmatig aan evaluatie is toegekend, voor geen van de betrokken partijen echt prioritair blijkt te zijn.

Voor projectmanagers functioneert evaluatie als ondersteuning op technisch-inhoudelijk terrein. Evaluatie leidt tot leereffecten voor projectuitvoerders, mede doordat de meeste evaluaties een operationele inhoud kennen en op de toekomst van het project gericht zijn. Dit bevordert de koppeling van evaluatiebevindingen

aan de inrichting en planning van de volgende projectfase. Een aantal omstandigheden beïnvloedt de effectiviteit van evaluaties voor projecten. Hierbij valt te denken aan het moment van evaluatie (wordt de evaluatie ondernomen op een moment dat er belangrijke beslissingen door of over het project moeten worden genomen), de relatie tussen projectstaf en evaluatoren en het professionele prestige van de evaluatiemissie.

Evaluatie is een belangrijk aspect van de besluitvormingspraktijk van het DGIS met betrekking tot projectverlenging. In beoordelingsmemoranda met betrekking tot projectverlengingen wordt veelvuldig verwezen, zij het in algemene termen, naar de resultaten van de evaluatie van de voorgaande projectfase. Aangezien vaak al duidelijk is dat het project zal worden verlengd voordat de bevindingen van de evaluatie bekend zijn en het nauwelijks voorkomt dat een project op grond van de bevindingen van een evaluatie wordt beëindigd, wordt evaluatie vooral aangewend om reeds genomen besluiten te legitimeren. Hiermee krijgt evaluatie een ritueel-administratieve functie. Uit de veldonderzoeken blijkt dat de counterpart dit onderkent en de bemoeienis met de evaluatie daarop afstemt.

Zeker in geval van uitbestede projecten hebben de betrokken consultants belang bij een tijdige evaluatie ter verlenging van het uitvoeringscontract. Ook voor de ambassademedewerkers vervult evaluatie een rol bij de projectverlenging. Voor hen zijn evaluaties daarnaast nuttig doordat evaluatiemissies mogelijkwijs in projecten voorkomende problemen onderkennen en oplossingen kunnen suggereren. Evaluatie krijgt daarmee voor hen een adviserende en legitimerende functie.

Resumerend kan worden gesteld dat evaluatie voor de diverse betrokkenen een verschillende functie vervult. Elk der betrokkenen stelt dan ook specifieke eisen aan evaluatie, die als regel niet blijken samen te vallen met de kwalitatieve vereisten die in het onderzoek aan evaluatierapporten zijn gesteld. Zo vormt de beperkte toegankelijkheid van de evaluatierapportage geen probleem zolang het rapport voor de direct betrokkenen bruikbare argumenten bevat. Ook zijn de vage roldefinitie van evaluatoren en de beperkte reikwijdte en diepgang van de terms of reference eerder een voor- dan een nadeel. Vaagheid en oppervlakkigheid maken dat evaluaties voor alle betrokken partijen bruikbaar zijn. Met enige overdrijving kan evaluatie gezien worden als een 'grabbelton' waaruit alle betrokkenen kunnen halen wat hen uitkomt.

Er is nauwelijks sprake van een effectieve terugkoppeling van ervaringen opgedaan met projectuitvoering naar beleidsformulering. De indruk ontstaat dat projecten als geïsoleerde activiteiten en als doel op zich worden beschouwd. De beleidsuit-

voering vindt op een 'top-down' wijze plaats, omdat de procedures ten aanzien van besluitvorming omtrent nieuwe projecten en beleidsformulering niet vereisen dat ervaringen met vergelijkbare projecten in het betreffende land, de betrokken sector of regio in overweging moeten worden genomen. Voor een donororganisatie als het DGIS, die doelgroep-perspectief, milieu-aspecten en duurzaamheid van ontwikkelingsactiviteiten een hoge prioriteit geeft, is de verwaarlozing van deze beleidsaspecten in de evaluatiepraktijk moeilijk te begrijpen.

De rol van monitoring

Het uit het onderzoek resulterende beeld met betrekking tot de *project-externe monitoring* is dat deze over het algemeen een sterk donorcentrische activiteit is, waarbij de rol van de counterpart-instanties gering is. Waar gezamenlijke project-externe monitoringstructuren bestaan, blijft een parallel op het DGIS georiënteerd systeem van monitoring in werking. De rol van de ambassade ten aanzien van de supervisie van de projectuitvoering lijkt uniform voor de diverse projectuitvoeringsmodaliteiten. Projecten in eigen beheer en uitbestede projecten zijn aan dezelfde rapportage-vereisten onderworpen, en voor beide typen projecten worden monitoringmissies ingeschakeld.

Een eenduidige definitie van supervisie en begeleiding alsmede geoperationaliseerde richtlijnen worden in de recent aangepaste procedures inzake de projectcyclus niet geboden. In de praktijk gaat deze functie verder dan hetgeen in de betreffende procedure wordt aangegeven, namelijk de verificatie van de projectuitvoering aan de hand van afspraken in het committeringsbesluit. Veelal is de rol van de ambassades ten aanzien van de projecten uitgebreider, en treedt zij ook inhoudelijk adviserend en sturend op. De door de ambassades ontplooid activiteiten in het kader van de hen toegewezen taak van supervisie van de projectuitvoering lijken in het algemeen effectief. Deels hangt deze effectiviteit evenwel samen met de interesse en deskundigheid van individuele ambassade-medewerkers en de werkafspraken tussen ambassade en landenbureau.

De tendens om in toenemende mate sectorspecialisten te detacheren op de ambassades heeft de mogelijkheden voor de ambassade van meer intensieve project-supervisie en begeleiding versterkt. Dit heeft echter, zoals uit het veldonderzoek in Pakistan kan worden geconcludeerd, nog niet geleid tot een vermindering van het belang dat aan monitoringmissies gehecht wordt.

Monitoringmissies hebben in principe een verificatiefunctie ten behoeve van de ambassade en dienen zich niet te begeven op het terrein van de projectuitvoering.

Onduidelijke afbakening in de terms of reference van monitoringmissies kan leiden tot misverstanden bij het projectteam over de rol van deze missie. In de praktijk vervullen monitoringmissies zowel een ex-post verificatiefunctie voor de ambassade als een ex-ante adviesfunctie voor het project. Deze laatste functie wordt door projectteams niet altijd gewaardeerd. Ook leidt de vermenging van beide functies tot een vervaging van de scheidslijn tussen projectsupervisie en projectuitvoering.

Het lijkt erop dat er een zeker verband bestaat tussen het gebruik van het instrument evaluatie en de inzet van externe monitoringmissies. Hoewel het hier geen eenduidig verband betreft, wijst de praktijk uit dat projecten die regelmatig bezocht worden door monitoringmissies minder frequent worden geëvalueerd. Tijdens de interviews met DGIS-medewerkers kwam enige malen naar voren dat de kwaliteit van informatie die verkregen wordt door middel van monitoringmissies die het project *regulier* bezoeken superieur wordt geacht aan de inzichten die door *incidentele* evaluaties worden aangedragen.

Een aantal omstandigheden kan het uitblijven van succes op het gebied van *project-interne monitoring* verklaren:

- Een algemeen beleid met betrekking tot wenselijkheid, doelstelling en vormgeving van monitoringsystemen *binnen* de bilaterale ontwikkelingsprojecten ontbreekt tot dusver. In sommige gevallen, zoals in Pakistan, zijn evenwel belangrijke stimulansen ontwikkeld tot het opzetten van project-interne monitoringsystemen.
- Het DGIS kent geen inhoudelijke richtlijnen omtrent de opzet en werking van monitoringsystemen in projecten. De Instructie Evaluatie noemt de functie van monitoring zonder enige nadere uitwerking of operationalisering van dit instrument. De Instructie Rapportage richt zich uitsluitend op monitoring in het kader van de door de ambassade uit te voeren projectbegeleiding en -supervisie. De projectuitvoerders ontbreekt het daardoor aan houvast bij het opzetten van project-interne monitoringsystemen. In de praktijk is er ook nauwelijks sprake van uitwisseling van ervaringen met project-interne monitoring zoals onder meer opgedaan in Pakistan.
- Een institutionele factor in dit verband betreft het feit dat het landebureau en de ambassade de projectuitvoerende organisatie niet verantwoordelijk houden voor het opzetten en beheren van een effectief project-intern monitoringsysteem. Indien een dergelijk systeem binnen een project wordt opgezet, wordt dit als iets bijzonders gezien, niet als iets dat vanzelfsprekend en noodzakelijk

is. Opzet en aanwending van monitoringsystemen binnen projecten worden in belangrijke mate overgelaten aan de projectstaf. Hun interesse en interpretatie van monitoring spelen daardoor een doorslaggevende rol in het tot stand komen en het gebruik van monitoringsystemen. De stimulerende rol van de ambassade in Pakistan ten aanzien van het opzetten van monitoringsystemen vormt hierop een uitzondering.

- Behoudens een enkeling heeft geen van de in het onderzoek benaderde actoren conceptuele en operationele noties ten aanzien van doel, opzet en functioneren van monitoringsystemen. Degenen die geïnteresseerd zijn in project-interne monitoring, blijken een eigen concept van monitoring te hanteren. Zij geven een eigen interpretatie aan de functie die een dergelijk systeem binnen een project zou moeten of kunnen uitoefenen. Dit geldt zowel voor de staf op de ambassades en de landbureaus als voor de projectstaf. Slechts in een enkel geval wordt de veelal aanwezige theoretische belangstelling voor monitoring vertaald naar de praktijk.
- Uit de veldstudies is gebleken dat de huidige opzet en planning van ontwikkelingsprojecten onvoldoende kader en aanknopng bieden voor een gedegen monitoring van de projectuitvoering. Het opzetten en uitvoeren van project-interne monitoring wordt sterk belemmerd door de gebrekkige kwaliteit en structurering van de projectopzet en de planning van de projectuitvoering in de projectdocumenten. Projectdoelstellingen, projectactiviteiten en op korte termijn te boeken resultaten worden met elkaar verward, definiëring van de doelgroep(en) laat sterk te wensen over, en vage formuleringen en een overmatig gebruik van jargon worden verkozen boven helderheid.
- Indicatoren om projectvoortgang te meten en assumpties voor het welslagen van de projectuitvoering worden in de projectformuleringsfase grotendeels achterwege gelaten. Ook blijkt in verreweg de meeste projectdocumenten nauwelijks of geen aandacht te worden besteed aan de vraag op welke wijze de monitoring van de projectuitvoering zou kunnen of moeten zijn ingericht. Een en ander impliceert, dat degenen die aan de basis staan van de opzet en planning van projecten onvoldoende inzicht hebben in samenhangen, òf een adequate monitoring van de projectuitvoering van weinig belang achten voor het effectief functioneren van het projectmanagement en het bieden van strategische en beleidsinhoudelijke informatie aan counterpart en donor.

Samenvattend kan worden gesteld dat de project-interne monitoring op dit moment geen rol van betekenis speelt bij de evaluatie van projecten.

5.6. Verklarende factoren

Uit de analyse blijkt een diversiteit aan factoren bepalend te zijn voor de rol en het functioneren van de instrumenten evaluatie en monitoring in het proces van beleidsformulering en beleidsuitvoering. Hierbij kunnen personele en procedurele factoren worden onderscheiden, die deel uitmaken van meer algemene institutioneel-organisatorische omstandigheden. Deze worden in de nu volgende paragrafen nader besproken.

5.6.1. *Personele factoren*

Bij het opzetten en uitvoeren van evaluaties en het gebruik van evaluatieresultaten zijn twee belangrijke groepen actoren te onderkennen, te weten de evaluatoren en degenen die de opdracht tot evalueren geven. Elk van deze actoren dient een specifieke rol te spelen, en moet daarom over bepaalde kennis en kundigheden beschikken.

Voor de evaluatoren worden vier aspecten van belang geacht:

- kennis van evaluatiemethoden en inzicht in de rol van evaluatie in het kader van projectuitvoering en beleidsformulering, alsmede in de relatie tussen monitoring en evaluatie;
- ervaring met het verrichten van evaluaties;
- inzicht in de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het DGIS, noodzakelijk om institutionele aspecten en besluitvormingsprocessen inzake de projectuitvoering in de evaluatie te betrekken en eventuele aanbevelingen daarover te kunnen operationaliseren;
- inhoudelijke kennis van de projectactiviteiten en regionale expertise.

De door het DGIS voor projectevaluaties ingeschakelde evaluatoren hebben in het algemeen weinig formele kennis over de methodologische aspecten van evaluatie en monitoring. Omdat er geen uitgesproken kerngroep is van deskundigen, gespecialiseerd op evaluatie van ontwikkelingsprojecten, is de ervaring met de praktische uitvoering van evaluatiestudies eveneens van beperkte aard. Dergelijke kennis en ervaring blijken ook geen selectiecriteria te zijn bij de keuze van evaluatoren. Evaluatie wordt, ook door het DGIS, niet als een op zichzelf staand specialisme binnen de ontwikkelingssamenwerking beschouwd.

De in dit onderzoek geïnterviewde evaluatoren stelden regelmatig dat zij slechts een zeer beperkt inzicht hadden in de specifieke verantwoordelijkheden en taken

van respectievelijk landenbureaus en ambassades. Op het gebied van de technisch-inhoudelijke deskundigheid en regionale expertise scoren de evaluatoren over het algemeen goed.

Samenvattend kan worden gesteld dat evaluatoren onvoldoende kennis en ervaring op het gebied van evaluatie en monitoring bezitten om evaluaties volgens algemeen aanvaarde professionele normen te kunnen uitvoeren. Ook zijn zij vaak onvoldoende bekend met de verdeling van verantwoordelijkheden en taken binnen het DGIS om de te verwachten rol van evaluatie in de besluitvorming te kunnen inschatten.

Voor de medewerkers van de landenbureaus en op de ambassades worden drie aspecten van belang geacht:

- inzicht in de rol van evaluatie voor de beleidsformulering en voor de uitvoering van projecten;
- kennis van de functie van monitoring bij de uitvoering van ontwikkelingsprojecten;
- inhoudelijke kennis van de betreffende programma's en projecten.

Kennis en inzicht omtrent de mogelijkheden die het instrument evaluatie biedt ter ondersteuning van de beleidsuitvoering en de voeding van beleidsformulering variëren sterk onder de DGIS-medewerkers. De gebrekkige wijze waarop doorgaans richting wordt gegeven aan evaluatie, noopt echter tot een overwegend negatieve inschatting. Ook ten aanzien van monitoring blijkt er sprake te zijn van een geringe mate van formele kennis en praktische ervaring. De functie van project-interne monitoring ten aanzien van het genereren van informatie van belang voor het naderhand uitvoeren van evaluaties wordt nauwelijks onderkend. Ook de opvattingen over aan externe monitoring ten grondslag liggende principes lopen uiteen. Mede hierdoor is een zeer pragmatische houding ontstaan ten aanzien van de taakstelling van monitoringmissies.

Ofschoon geen apart aandachtspunt in het onderzoek, zijn er op grond van de interviews aanwijzingen dat de bij de medewerkers aanwezige inhoudelijke kennis van de projecten in een aantal gevallen van weinig diepgaande aard was. Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat verschillen in kennisniveau nauw samenhangen met de achtergrond van de betrokken medewerkers, hun ervaring met ontwikkelingssamenwerking, de lengte van plaatsing in de betreffende functie, alsmede met de verschillen in omvang van de projectportefeuilles en de hiermee samenhangende werkdruk.

Samenvattend kan worden gesteld dat de medewerkers op de landembureaus en de medewerkers op de ambassades als regel te weinig kennis op het gebied van evaluatie en monitoring hebben om effectief richting te kunnen geven aan de toepassing van deze instrumenten. Volgens de in het onderzoek benaderde informanten zijn verschillen in kennisniveau met betrekking tot de inhoudelijke aspecten van ontwikkelingsprojecten mede debet aan de gebrekkige vormgeving van evaluatie. In vergelijking met beleidsmedewerkers op landembureaus en ambassades met een generalistische achtergrond van ontwikkelingssamenwerking, hebben sectorspecialisten en medewerkers van DST/TA doorgaans meer ervaring opgedaan met projectuitvoering in de praktijk. Dit geldt ook voor het evalueren. Zij blijken echter merendeels weinig bekend met de aan evaluatie ten grondslag liggende theoretisch-inhoudelijke principes.

5.6.2. Procedurele factoren

Beleidsmatige uitgangspunten van evaluatie (en monitoring) en de operationalisering van het beleid terzake vormen het kader waarbinnen beide instrumenten worden toegepast. Twee aspecten zijn van belang:

- (1) *procedures* die de rol van monitoring en evaluatie in het functioneren van de organisatie van ontwikkelingssamenwerking moeten bepalen, ondersteunen en bewaken;
- (2) *inhoudelijke richtlijnen* die moeten aangeven op welke wijze aan evaluatie en monitoring vorm gegeven moet worden.

Voor evaluatie zijn tot dusver geen afzonderlijke inhoudelijke richtlijnen ontwikkeld. De Instructie Evaluatie bevat inhoudelijke aspecten, maar is toch overwegend administratief-procedureel van aard. Deze instructie dateert van 1982 en is sindsdien niet gewijzigd. Hoewel het veranderende denken over evaluatie en wijzigingen in de evaluatiepraktijk voldoende aanleiding vormen tot aanpassing van de instructie, heeft deze in procedureel opzicht actuele gebruikswaarde. Het niet toepassen van de instructie kan dan ook niet geweten worden aan eventuele onvolkomenheden, maar is veelmeer het gevolg van institutionele factoren.

Naast de meer procedurele aspecten van inhoud, vorm en methoden van uitvoering van evaluatie, is de plaats die evaluatie binnen de projectcyclus inneemt en wordt toegekend van cruciaal belang voor de aanwending van dit instrument. In concreto gaat het hierbij om de functionele relatie tussen de formulering van projecten en evaluatie. De analyse van het probleem dat aan de interventie ten grondslag ligt, de keuze voor het instrument project als middel voor ontwikkeling, en de wijze

van planning en inrichting van projecten bepalen in hoge mate de mogelijkheid om de resultaten van het project tijdens of na de uitvoering op adequate wijze te evalueren. Al naar gelang de inhoud en het karakter van het projectplan wordt evaluatie vergemakkelijkt of bemoeilijkt. Tevens zijn van belang formele terugkoppelingsmechanismen, waarmee informatie verkregen uit evaluatie kan worden benut in besluitvormingsprocessen inzake projectuitvoering, keuze en opzet van nieuwe projecten en beleidsontwikkeling in algemene zin.

Tot dusver is nauwelijks sprake van een uitgewerkt beleid gericht op de integratie van enerzijds formulering, beoordeling en uitvoering van projecten en anderzijds evaluatie en monitoring. De operationele kwaliteit van de projectdocumenten biedt door gebrek aan assumpties, baseline informatie en criteria waaraan de uitvoering getoetst kan worden, onvoldoende aanknopingspunten voor de monitoring en evaluatie van de projectuitvoering. Ook blijken evaluatiebevindingen in de besluitvorming omtrent nieuw op te zetten projecten geen aantoonbare richtinggevende rol te spelen. De evaluatie zoals toegepast in de bilaterale projectuitvoering in het Landen- en regioprogramma functioneert in de praktijk overwegend ten dienste van besluitvorming omtrent bijstelling dan wel verlenging van lopende projecten.

Inhoudelijke richtlijnen kunnen de vergelijkbaarheid van evaluatiestudies vergroten en hun inpassing in besluitvormingsprocedures vergemakkelijken. Als inhoudelijke richtlijn voor evaluatie is de Instructie Evaluatie onvoldoende uitgewerkt. De instructie kent slechts één vorm van evaluatie en biedt daardoor geen (beleids)kader ter bepaling van het hanteren van het instrument evaluatie in de verschillende fasen van de projectcyclus. Ook maakt de Instructie Evaluatie geen gewag van de verschillende doeleinden waarvoor, en de verschillende omstandigheden waarin, evaluatie kan worden toegepast (zoals: eindevaluatie, ex-post evaluatie, tussentijdse evaluatie gericht op operationele aspecten van beleidsuitvoering, programma-evaluatie). Tot slot geeft de instructie onvoldoende duidelijkheid voor het maken van methodologische keuzen bij de opzet en uitvoering van evaluaties. Als gevolg van deze tekortkomingen biedt de Instructie Evaluatie te weinig ondersteuning aan de bij evaluatie betrokken opdrachtgevende en uitvoerende partijen.

Samenvattend kan worden gesteld dat het met betrekking tot evaluatie ontwikkelde beleid en de operationele neerslag daarvan in de Instructie Evaluatie onvolledig zijn en een ruimere benutting van de resultaten van evaluatie niet stimuleren. Er blijkt geen aandacht besteed te zijn aan een differentiatie van het instrument evaluatie. Een dergelijke differentiatie wordt door de IOV essentieel geacht

voor het toepassen van evaluatie bij de beoordeling van operationele aspecten van projectuitvoering, en als instrument voor terugkoppeling van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk van ontwikkelingsactiviteiten ten behoeve van het project-overstijgende beleid.

5.6.3. *Institutionele omstandigheden*

De gepresenteerde personele en procedurele factoren staan niet los van elkaar. Zij maken deel uit van een institutionele structuur van de (bilaterale) ontwikkelings-samenwerking. Deze structuur is deels tot stand gekomen door bewuste keuzen en heeft zich daarnaast in de praktijk ontwikkeld onder impulsen van een gaandeweg gegroeide bedrijfscultuur. In dit kader zijn de volgende aspecten van belang:

- de aard en continuïteit van de personeelsbezetting van landembureaus en ambassades;
- de transparantie van de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bij beleidsformulering en projectbeheer betrokken afdelingen;
- de terugkoppeling van evaluatiebevindingen en de aan- of afwezigheid van een ‘institutioneel geheugen’;
- het belang dat door de organisatie aan evaluatie wordt toegekend, en de wijze waarop dit tot uiting komt.

Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen ten aanzien van deze aspecten de volgende opmerkingen worden gemaakt:

Continuïteit van de personeelsbezetting

De staf van de landembureaus en de ambassades bestaat in aanzienlijke mate uit generalisten. Deze medewerkers hebben een zeer variabele kennis van en ervaring met ontwikkelingssamenwerking in de praktijk. Zij zijn daardoor vaak niet in staat om evaluaties op een juiste wijze vorm te geven en de kwaliteit en het belang van de uitkomsten van evaluaties te beoordelen. Dit geldt ook voor de inrichting van de monitoringfunctie. De plaatsing van sectorspecialisten op de ambassades heeft tot dusver geen overwegende invloed gehad op de invulling van de monitoringfunctie.

De landembureaus worden bij de uitvoering van hun activiteiten ondersteund door ontwikkelingsdeskundigen van DST/TA. Deze ondersteuning behelst in de praktijk ook aandacht voor evaluatie en monitoring. Door het ontbreken van een formeel kader draagt de ondersteuning een vrijblijvend karakter, en wordt ze ook binnen

DST/TA en de landenbureaus niet als prioritair beschouwd in vergelijking met meer technisch-inhoudelijke advisering.

Er is weinig continuïteit in de projectbegeleiding. Een aanzienlijk deel van de medewerkers wordt om de drie tot vier jaar overgeplaatst. Daarnaast vinden er binnen deze aanstellingsperiode regelmatig herschikkingen van projectportefeuilles plaats. Uit de veldstudies en algemene interviews bleek dat het niet ongebruikelijk is dat een project tijdens een uitvoeringsfase van drie jaar successievelijk door meerdere medewerkers wordt begeleid. Dit gebrek aan continuïteit belemmert het opbouwen van inhoudelijke kennis van en betrokkenheid bij de projecten, en levert daardoor problemen op bij het beheer en de begeleiding van de projecten.

Als gevolg van de grote werkdruk bij de uitvoerende eenheden van het DGIS en de ambassades, wordt de medewerkers ook weinig gelegenheid geboden om zich geëgen in te werken in de historie en de inhoudelijke aspecten van de projecten waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen. Het projectbeheer krijgt mede daardoor een voornamelijk administratief karakter.

Transparantie in verantwoordelijkheden

De formele verdeling en delegatie van bevoegdheden tussen landenbureau, ambassade en project ligt vast. De feitelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden is evenwel niet altijd even transparant en eenduidig. Zij blijkt in wisselende mate af te hangen van de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de DGIS-eenheden en de OS-afdelingen van de ambassades. Ook de werkrelaties tussen de betrokken staf van deze eenheden spelen hierbij een rol. Verschillende inzichten met betrekking tot de competentie van ambassades en DGIS-eenheden kunnen leiden tot onnodige overlappingen of conflictsituaties. Deze belemmeren niet alleen een juist gebruik en adequate opzet van evaluaties, maar hebben ook invloed op het voor evaluatoren noodzakelijke inzicht in de organisatie van de uitvoering van ontwikkelingssamenwerking.

Meerdere dienstonderdelen van het DGIS (inclusief de OS-afdeling van de ambassade) spelen een rol bij de projectcyclus. De verantwoordelijkheid voor het beheer van een project is in de praktijk diffuus. Als gevolg daarvan wordt ook de verantwoordelijkheid voor een adequate toepassing van de instrumenten monitoring en evaluatie onduidelijk. Geen van de betrokken dienstonderdelen wordt bijvoorbeeld aangesproken op slecht opgezette evaluaties of op het functioneren van project-externe dan wel -interne monitoringconstructies. Deze onduidelijkheid van

verantwoordelijkheden vindt haar weerslag in de opdracht van projectuitvoerders, evaluatoren en monitoringmissies.

Terugkoppeling van evaluatiebevindingen

Er is sprake van een zeer beperkte visie ten aanzien van de mogelijkheden om evaluatiebevindingen terug te koppelen. Het leer-effect en de invloed van evaluaties reiken in de praktijk niet verder dan het operationele niveau. Als gevolg van de uitbesteding van de uitvoering van hulpactiviteiten, bestaat er een institutionele scheidslijn tussen de daadwerkelijke projectuitvoering en het projectbeheer. Mede hierdoor dringen de potentiële leereffecten van evaluatie voor projectoverstijgende doeleinden niet in voldoende mate door binnen het DGIS.

Samenvattingen van evaluatierapportages ten behoeve van ruimere verspreiding worden niet gemaakt. Door hun geringe toegankelijkheid worden rapporten zelden buiten de kring der direct betrokkenen gelezen. Een 'opvangstructuur' of een institutioneel geheugen voor bevindingen, aanbevelingen en leeraspecten uit evaluatierapporten ontbreekt. Mede hierdoor blijken de door evaluatie geaccumuleerde kennis en ervaring van de projecten bij personeelwisselingen moeilijk overdraagbaar. Het 'lering trekken' uit evaluaties van projecten waarvoor men niet direct verantwoordelijk is, komt onvoldoende tot zijn recht. Ondanks pogingen in het verleden tot het opzetten van documentaire systemen, is er geen operationeel en algemeen toegepast documentair systeem dat kerngegevens van projecten en informatie uit evaluatie en monitoring over projectuitvoering aan elkaar verbindt en algemeen toegankelijk maakt. In 1991 is een aanvang gemaakt met de ontwikkeling van een documentair systeem, het Management Informatie en Documentair Administratief Systeem (MIDAS). Van belang wordt geacht dat het MIDAS makkelijk toegankelijke en handzame informatie zal gaan bieden over inhoudelijke aspecten van uitgevoerde evaluaties.

Het aan evaluatie en monitoring gehechte belang

Uit de met leidinggevende en uitvoerende medewerkers gevoerde gesprekken is gebleken dat zowel DGIS-medewerkers als ambassade-staf belang hechten aan een adequate monitoring en evaluatie van ontwikkelingsactiviteiten. Zij kennen monitoring en evaluatie vooral een rol toe voor een goed beheer van de projectuitvoering. Daarnaast worden uit evaluatie voortvloeiende bevindingen van belang geacht voor de formulering van nieuwe projecten. In principe wordt ook de beleidsondersteunende rol van evaluatie onderkend, zij het dat deze in het geval van projectevaluaties niet erg hoog wordt ingeschat.

De uit het onderzoek gebleken weinig adequate wijze waarop doorgaans aan monitoring en evaluatie vorm wordt gegeven is niet in overeenstemming met het belang dat de medewerkers aan deze instrumenten toekennen. Het al dan niet toepassen van de Instructie Evaluatie wordt in de praktijk aan het oordeel van individuele medewerkers overgelaten. Er is geen sprake van *formeel* geregelde ondersteuning bij de opzet, uitvoering en terugkoppeling van evaluatie, noch van controle op de naleving van de instructie. Het niet toepassen van de Instructie Evaluatie behoeft niet te worden gerechtvaardigd en wordt niet gesanctioneerd. Dit heeft tot gevolg dat de Instructie Evaluatie een slapend bestaan leidt. De Instructie Evaluatie wordt officieel beschouwd als relevant onderdeel van de in de projectcyclus te hanteren procedures, zonder dat dit heeft geleid tot inhoudelijke discussies over de wenselijkheid van de instructie in haar huidige vorm. Het niet toepassen van deze formeel van belang geachte, maar de facto als minder relevant beschouwde instructie lijkt daarmee een uiting van een werksituatie waarin vrijblijvend kan worden omgegaan met bepaalde procedures en voorschriften.

De geringe interesse in bevindingen van projectevaluaties buiten de kring der direct bij een project betrokken medewerkers, het gebrek aan inhoudelijke kennis over evaluatie en het niet van belang achten van kennis van evaluatiemethoden onder evaluatoren kunnen eveneens worden toegeschreven aan het ontbreken van institutionele stimulansen om op een adequate manier met het instrument evaluatie om te gaan.

Samenvattend kan worden gesteld dat er binnen het DGIS sprake is van een constellatie van procedurele, personele en institutioneel-organisatorische omstandigheden die belemmerend werkt op een effectieve toepassing van monitoring en evaluatie.

Bijlage 1. Methodiek en organisatie van het onderzoek

1.1. Onderzoeksvragen en onderzoeksperspectief

Het onderzoek stelt de vraag centraal op welke wijze het instrument evaluatie de afgelopen jaren in de praktijk van de bilaterale hulp heeft gefunctioneerd, en welke factoren hierop van invloed zijn geweest. Om de toepassing en het functioneren van evaluatie te kunnen beoordelen, zal ook aandacht worden geschonken aan de wijze waarop de monitoring van bilaterale hulpprojecten gestalte heeft gekregen. Het doel van de studie is het formuleren van aanbevelingen ter bevordering van de toepassing van evaluatie.

De kernvragen van het onderzoek zijn:

- Welke vormen van evaluatie zijn in de praktijk van de bilaterale projectuitvoering te onderscheiden en in hoeverre komen deze overeen met het in de Instructie Evaluatie omschreven instrument evaluatie?
- In welke mate en hoe worden de in de Instructie Evaluatie onderscheiden functies van evaluatie gerealiseerd? Welke factoren spelen daarbij een rol? Worden er in de praktijk ook andere functies toegekend?
- In welke mate voldoet de huidige evaluatiepraktijk in de bilaterale hulp aan de wensen, verwachtingen en mogelijkheden van de verschillende bij de evaluatie betrokken partijen (landenbureaus, ambassades, evaluatoren zowel in Nederland als in de ontwikkelingslanden, counterpart-organisaties in de ontwikkelingslanden, projectuitvoerende instanties).
- In hoeverre komt de huidige evaluatiepraktijk bij het DGIS overeen met door het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO wenselijk geachte uitgangspunten inzake evaluatie en met de inzichten die gelden binnen de internationale donorgemeenschap?

Zoals uit de kernvragen blijkt, is het van belang te onderkennen dat dit onderzoek zich in hoofdzaak richt op de wijze waarop *het DGIS* gebruik maakt van de

instrumenten monitoring en evaluatie. Monitoring en evaluatie zijn management- en beheersinstrumenten waarvan de toepassing door de gebruiker bepaald dient te worden ten einde een maximale bruikbaarheid te realiseren. In het onderzoek van de monitoring- en evaluatiepraktijk diende dit gebruiksperspectief centraal te staan.

Bij de opzet van het onderzoek is het uitgangspunt gehanteerd dat de monitoring- en evaluatiepraktijk vanuit meerdere invalshoeken moet worden geanalyseerd. Enerzijds is de bij het onderzoek gehanteerde vraagstelling gericht op het beschrijven van de praktijk van evaluatie en monitoring in relatie tot de door het DGIS geformuleerde beleidsuitgangspunten. De realisatie van de aan deze instrumenten toegekende functies vormt daarvoor het uitgangspunt. Het wordt waarschijnlijk geacht dat degenen die bij evaluatie en monitoring betrokken zijn, verschillen in hun mening over het nut en de gebruikswaarde van deze instrumenten. Hierom diende het onderzoek mede gericht te zijn op het verkrijgen van inzicht in het belang dat de betrokken partijen (actoren) hechten aan deze instrumenten. Een analyse van meningen en inzichten van deze actoren ten aanzien van de betekenis van evaluatie en monitoring kan de praktijk van evaluatie en monitoring in belangrijke mate verklaren.

Het onderzoek betreft niet louter een 'produkt-evaluatie' waarin bepaald werd in hoeverre de hierover door het DGIS geformuleerde beleidsuitgangspunten in de praktijk gerealiseerd worden. Het behelst tevens het verrichten van een 'proces-evaluatie', waarbij wordt nagegaan hoe het proces van voorbereiding en uitvoering van evaluatie en de bijbehorende vastlegging en terugkoppeling van de evaluatiebevindingen geschiedt. Bestudering van dit proces moet inzicht bieden in de factoren die van invloed zijn op de mate waarin het beleid met betrekking tot evaluatie en monitoring in de praktijk gerealiseerd wordt. Hierdoor krijgt het onderzoek een beschrijvend en verklarend karakter.

De actoren die voor dit onderzoek van belang worden geacht zijn de volgende:

- (1) De staf van de drie regionale directies en de ondersteunende eenheden binnen het DGIS. Deze directies bestaan uit verschillende hiërarchische niveaus die in principe elk een eigen optiek kunnen hebben ten aanzien van evaluatie en monitoring.
- (2) Stafleden van de afdelingen ontwikkelingssamenwerking op de ambassades, die verantwoordelijk zijn voor de begeleiding en supervisie van de in uitvoering zijnde ontwikkelingsactiviteiten.
- (3) Counterpart-instanties in de ontwikkelingslanden.

- (4) De bij evaluatie en monitoring ingeschakelde externe deskundigen. Deze kunnen afkomstig zijn uit verschillende instanties (commerciële particuliere bureaus, universiteiten, overheidsinstellingen etc.) in Nederland en in de ontwikkelingslanden.
- (5) De projectuitvoerende organisaties (centraal en op veldniveau).

1.2. Onderzoeksbenaderingen

Bij het onderzoek is gepoogd een zo groot mogelijke betrouwbaarheid van de uiteindelijke resultaten te verkrijgen. Dit is gedaan door meerdere onderzoeksbenaderingen en methoden te hanteren en de uit deze onderzoeken resulterende gegevens te vergelijken en mogelijke verschillen in de analyse te betrekken. Er werd gebruik gemaakt van drie onderzoeksbenaderingen: dossierstudie van evaluatierapporten, veldonderzoek in ontwikkelingslanden en interviews gericht op algemene theoretische en praktische aspecten van evaluatie en monitoring.

Dossierstudie

De eerste onderzoeksbenadering bestond uit een dossierstudie van evaluatierapporten betrekking hebbend op projectevaluaties verricht in het kader van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking in de jaren 1987 tot en met 1990. Bij de selectie van in het onderzoek te betrekken evaluatierapporten werden de volgende maatstaven aangehouden. De evaluaties dienden te hebben plaatsgevonden in het kader van het bilaterale Landen- en regioprogramma en betrekking te hebben op projecten uitgevoerd via uitbesteding of eigen beheer. Evaluaties van projecten uitgevoerd door middel van multi-bi financiering, co-financiering en door de medefinancieringsorganisaties bleven buiten beschouwing. Het evaluatierapport moest zijn voltooid in de jaren 1987–1990. Als begripsafbakening van evaluatie werd gehanteerd: een incidenteel onderzoek naar een afgesloten project, een afgesloten fase of een deel van een lopende fase van een project. Bij de tracering en verzameling van evaluatierapporten gold het uitgangspunt dat het landenbureau het betreffende rapport als evaluatierapport diende aan te merken. Het daadwerkelijke aantal in de periode 1987–1990 verrichte projectevaluaties in het Landen- en regioprogramma dat aan de gestelde criteria voldoet wordt geschat op ruim 200. Uiteindelijk werden 180 evaluatierapporten verzameld die aan deze criteria voldeden. Dit aantal wordt representatief geacht voor het totaal.

De evaluatierapporten werden op twee niveaus geanalyseerd. Eerst werd op basis van het totale bestand aan evaluatierapporten een studie verricht waarbij een

aantal relatief eenvoudig te achterhalen en eenduidig te beoordelen kenmerken op kwantitatieve wijze werd bepaald. Het onderzoek richtte zich op de vraag in hoeverre de evaluatierapporten in voldoende mate informatief zijn. De beoordeling vond plaats op grond van een groot aantal aspecten waaraan een rapport dient te voldoen voordat gesproken kan worden van een volledig en informatief evaluatierapport. In het bijzonder betreft dit het bieden van informatie over de aan de evaluatie ten grondslag liggende terms of reference, het team van deskundigen verantwoordelijk voor het uitvoeren van de evaluatie en de bij de evaluatie aangewende onderzoeksmethodiek. Tevens werd een oordeel gevormd over de volledigheid waarmee de evaluatierapporten bepaalde aspecten van het geëvalueerde project weergeven. Waar relevant zijn de bevindingen gerelateerd aan de in de Instructie Evaluatie opgenomen aanwijzingen met betrekking tot het laten uitvoeren van evaluaties en de wijze waarop evaluatiemissies dienen te rapporteren. De evaluatierapporten zijn getoetst aan de hand van een vooraf opgestelde en uitgeteste lijst met aandachtspunten (zie bijlage 1C).

Het onderzoek werd uitgevoerd door mw. drs. O.T.M. van der Kemp (Nedworc) en mw. drs. A. Brederode (Consultants voor Cultuur en Management); ondersteuning werd verleend door mw. drs. E.M.C. Groenewegen (Nedworc). Het onderzoek heeft geresulteerd in het werkdocument 'Kenmerken van evaluatierapporten met betrekking tot bilaterale hulpprojecten 1987-1990'.

Ten tweede werd gebruik gemaakt van een meer intensieve analysemethode. Hierbij werd een voor de 180 evaluatierapporten representatief aantal rapporten beoordeeld op kwalitatief-inhoudelijke kenmerken. In concreto hield het onderzoek in het vergelijken van een a-selecte steekproef van 37 evaluatierapporten met een lijst van aandachtspunten. Deze vooraf opgestelde en getoetste lijst omvat criteria ontleend aan de Instructie Evaluatie, door het DAC wenselijk geachte uitgangspunten voor evaluatie en in de literatuur algemeen geaccepteerde vereisten voor evaluatiestudies. In onderlinge samenhang vormen deze criteria de contouren van een 'model-evaluatie' (zie bijlage 1E). Het onderzoek werd uitgevoerd door drs. W. Flikkema en heeft geresulteerd in het werkdocument 'De kwaliteit van evaluatierapporten'.

Veldonderzoek

De tweede onderzoeksbenadering bestond uit het uitvoeren van veldonderzoek. Hierbij werd in drie landen de wijze van evaluatie en monitoring van een aantal ontwikkelingsprojecten bestudeerd. In deze case-studies is getracht een zo nauwgezet mogelijk beeld te verkrijgen van het verloop van de voorbereiding,

uitvoering en terugkoppeling van de verrichte evaluaties. Bovendien werd gepoogd inzicht te krijgen in de praktijk van de monitoring met betrekking tot de gekozen projecten.

Idealiter diende keuze van de landen voor het verrichten van de case-studies plaats te vinden door middel van een a-selecte steekproef uit de groep van landen behorend tot de categorie programma- en regioland, waar in voldoende mate bilaterale hulpprojecten worden uitgevoerd. Om logistieke en budgettaire redenen werd een dergelijke aanpak niet opportuun geacht. Geopteerd is voor het selecteren van een beperkt aantal landen. De aanpak die daarbij is gevolgd kan worden betiteld als *contrast-analyse*. Getracht is een voldoende mate aan spreiding van kenmerken met betrekking tot de praktijk van evaluatie en monitoring tot stand te brengen. Bij de selectie werden drie criteria gehanteerd waarvan verwacht werd dat ze invloed zouden hebben op de wijze waarop evaluatie en monitoring gestalte hebben gekregen. Het eerste criterium betrof het verschil in niveau van lokale evaluatiecapaciteit (de beschikbaarheid van lokale evaluatoren in kwantitatieve en kwalitatieve termen en de capaciteit van de nationale overheid op het gebied van evaluaties). Als tweede criterium werd gehanteerd de differentiatie in de projectbegeleidingsstructuur, deels samenhangend met het feit of projecten in eigen beheer dan wel via uitbesteding worden uitgevoerd. Als twee uitersten werden onderscheiden uitsluitend door de ambassade verzorgde supervisie en begeleiding van projecten, dan wel monitoring door ambassade met externe ondersteuning. Tot slot diende sprake te zijn van een voldoende aantal in de periode 1987-1991 geëvalueerde projecten.

Informatie omtrent de twee eerstgenoemde criteria werd verkregen via verkennende gesprekken met alle landenbureaus. Op grond van bovengenoemde criteria bleken meerdere landen in aanmerking te komen. Gekozen is voor Burkina Faso, Egypte en Pakistan. Burkina Faso wordt gekenmerkt door overwegend beperkte lokale evaluatiecapaciteit. Projectmonitoring geschiedt door de ambassade, die daarbij in zeer geringe mate ondersteund wordt door ad hoc missies. Projecten die in eigen beheer worden uitgevoerd maken een belangrijk deel uit van de totale projectportefeuille. Egypte kent een relatief omvangrijke lokale evaluatiecapaciteit. De projectuitvoering is voor het merendeel uitbesteed en de projectmonitoring wordt verzorgd door de ambassade met ondersteuning door ad hoc missies; daarnaast kent Egypte monitoring door project-stuurgroepen. Pakistan wordt gekarakteriseerd door een omvangrijke lokale evaluatiecapaciteit. De projecten worden alle uitgevoerd via uitbesteding. De projectmonitoring geschiedt door de ambassade met inschakeling van externe deskundigheid op permanente basis. Van belang is tevens dat de ambassade in Pakistan een specifiek beleid

inzake projectmonitoring nastreeft. In alle drie landen bleek sprake te zijn van een voldoende aantal geëvalueerde projecten.

Bij de selectie van de in het onderzoek te betrekken projecten werd geen representativiteit nagestreefd, noch werd uitgegaan van een evenredige spreiding over sectoren. De keuze diende gebaseerd te zijn op het uitgangspunt dat de veelsoortigheid aan evaluatiestudies en monitoringconstructies aan bod kon komen. Daartoe werd een selecte steekproefmethode gehanteerd, waarbij de projectkeuze gebaseerd was op drie criteria:

- verschillen in de methodologische en beleidsmatige kwaliteit van de uitgevoerde evaluatie;
- verschillen in projectbegeleidingsstructuur waarbij sprake was van begeleiding hetzij uitsluitend door de ambassade, hetzij door de ambassade met ondersteuning van externe deskundigheid;
- een al dan niet door het project geïnstitutionaliseerd project-intern management-informatiesysteem of project-intern monitoring systeem.

Het eerst genoemde criterium bleek bij nadere analyse van de evaluatierapporten nauwelijks discriminerend te werken, aangezien het merendeel van de uitgevoerde evaluaties niet bleek te voldoen aan de vooraf gestelde methodologische en beleidsmatige kwaliteitseisen. De andere criteria bleken wel relevant. De selectie van projecten is tot stand gekomen in overleg met de betreffende landenbureaus en ambassades. In totaal werden zestien projecten bij het veldonderzoek betrokken. Met uitzondering van Pakistan, waar na overleg met de ambassade een zesde project werd toegevoegd, werden in elk van de landen vijf projecten geselecteerd. Voor een beschrijving van de projecten wordt verwezen naar bijlage 2.

De uitvoering van het veldonderzoek is uitbesteed aan Nederlandse adviesbureaus. Deze bureaus hebben in de uitvoering van de veldstudies samengewerkt met onderzoeksinstanties of individuele onderzoekers uit de betreffende landen. Per land werd een onderzoeksteam geformeerd bestaande uit een Nederlandse en een lokale deskundige. De onderzoeksactiviteiten behelsden dossieronderzoek en gesprekken met personen behorend tot de reeds genoemde categorieën actoren. Bij de interviews hanteerden de onderzoeksteams een vooraf opgestelde en uitgeteste aandachtspuntenlijst (zie bijlage 1A). Elk der veldonderzoeken werd afgesloten met een rapport dat ter commentariëring is voorgelegd aan de betreffende ambassades en landenbureaus.

Interviews en veldonderzoek IOV-coördinatieteam

De derde onderzoeksbenadering bestond uit het houden van gesprekken gericht op algemene theoretisch-beleidsmatige en praktische aspecten van evaluatie en monitoring. Dit onderdeel van het onderzoek was gericht op het verkrijgen van achtergrondinformatie over de context waarbinnen evaluatie en monitoring plaatsvinden. Tevens diende het onderzoek verklaringen op te leveren voor de via de twee eerder genoemde onderzoeksbenaderingen opgedane inzichten. Gesprekken vonden plaats met stafleden van het DGIS en ambassademedewerkers in Burkina Faso, Pakistan en Egypte. Ook werden in deze landen functionarissen van counterpart-instanties, medewerkers van donorvertegenwoordigingen en lokale adviesbureaus benaderd. De interviews werden gehouden door de IOV-onderzoekscoördinatoren. Bij de uitvoering van de interviews op het DGIS en in Egypte werd ondersteuning verleend door een doctoraal stagiaire van de Rijksuniversiteit Groningen, mw. A.M. van der Veen.

Voor de interviews werden de chefs van de regionale directies en de Directie Sectorbeleid, Specrpuntprogramma's en Technische Advisering, en de hoofden van de bureaus betrokken bij de uitvoering van het Landen- en regioprogramma benaderd. Uit de groep beleidsmedewerkers werkzaam bij de landenbureaus is een a-selectie steekproef getrokken met als steekproef fractie een kwart van het totaal aantal medewerkers. Als stratificatiecriterium gold de betreffende directie. Ook werd een aantal interviews gehouden met medewerkers van DST/TA en FEZ/IS. Als gevolg van ziekte en overplaatsing moest worden afgezien van een aantal interviews. Uiteindelijk zijn gesprekken gevoerd met 28 personen. Naast de geselecteerde DGIS-medewerkers werden alle OS-medewerkers van de ambassades in de drie gekozen landen benaderd. In totaal zijn gesprekken gevoerd met 14 medewerkers van de betrokken ambassades. De selectie van functionarissen van counterpart-instanties, medewerkers van donorvertegenwoordigingen en lokale consultants betrokken bij evaluatie en monitoring van hulpprojecten kwam tot stand in overleg met de betreffende OS-afdeling. Bij de interviews werd gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde en uitgeteste aandachtspuntenlijst (zie bijlage 1F). In totaal zijn in de drie landen gesprekken gevoerd met 17 medewerkers van donorvertegenwoordigingen, 7 functionarissen van counterpart-instanties en 15 lokale consultants.

Behoudens het voeren van bovengenoemde gesprekken hadden de bezoeken van het IOV-coördinatieteam aan de drie landen tot doel het bespreken van de resultaten uit de algemene interviews met de teams verantwoordelijk voor de veldstudies. Ook boden zij gelegenheid tot het doornemen van eventueel optredende

methodologische en praktische problemen bij de uitvoering van de veldstudies, teneinde de vergelijkbaarheid van de onderzoeksresultaten in de verschillende landen te optimaliseren.

De resultaten van de interviews zijn niet separaat samengevat in een werkdocument. Deels zijn zij opgenomen in een door de stagiaire vervaardigde scriptie 'Evaluatie: het belang van de organisatorische context'.

1.3. Uitvoering van de veldstudies

Veldstudie Burkina Faso

De volgende projecten werden in het veldonderzoek betrokken:

- Sensibilisation et Formation des Paysans autour des Barrages
- Hydraulique Villageoise dans le Boucle du Mouhon
- Programme d'aménagement des zones d'habitat spontané de la ville de Ouagadougou (Projet Urbanisme de Ouagadougou)
- Vallée du Kou
- Programmation et Exécution du Developpement Intégré Kaya (Pedi Kaya)

Het onderzoek werd uitbesteed aan een zelfstandig gevestigde Nederlandse deskundige. Bij de uitvoering werd samengewerkt met het bureau AI Consultant te Ouagadougou. Het onderzoeksteam bestond uit drs. W. Stolz (missieleider) en dr. I. Alitou. De veldwerkzaamheden in Burkina Faso vonden plaats in november/december 1991 en duurden een viertal wken. Gedurende de eerste helft van het veldonderzoek werden de werkzaamheden in de projecten en de onderzoeksactiviteiten van de IOV-coördinatoren voortdurend afgestemd. Hierdoor werd het mogelijk de bevindingen uit de algemene interviews te koppelen aan de bevindingen uit de case-studies. Ook konden zich voordoende methodologische en praktische problemen worden besproken.

Het onderzoek heeft geresulteerd in het werkdocument 'Evaluatie en monitoring: deelstudie Burkina Faso'.

Veldstudie Pakistan

De volgende projecten werden in het veldonderzoek betrokken:

- Animal Husbandry In-Service Training Institute
- Development and Utilization of Human Resources Project

- Pak-Holland Metal Project
- Quetta Sewerage and Sanitation Project
- Matric Education Project
- Pata Integrated Agricultural Development Project

Het onderzoek werd uitbesteed aan de Management for Development Foundation te Ede. In Pakistan werd samengewerkt met het bureau Social and Economic Enhancement Research te Lahore. Het onderzoeksteam bestond uit dr. ir. R.A. van de Putte (teamleider) en dr. J. Tirmizi. De veldwerkzaamheden te Pakistan vonden plaats gedurende een viertal weken in januari/februari 1992. Gedurende de eerste helft van het veldonderzoek werden de werkzaamheden in de projecten en de onderzoeksactiviteiten van de IOV-coördinatoren voortdurend afgestemd. Hierdoor werd het mogelijk de bevindingen uit de algemene interviews te koppelen aan de bevindingen uit de case-studies. Ook konden zich voordoende methodologische en praktische problemen worden besproken.

Het onderzoek heeft geresulteerd in het werkdocument 'The monitoring and evaluation of Dutch aided projects in Pakistan'.

Veldstudie Egypte

De volgende projecten werden in het veldonderzoek betrokken:

- Horticultural Development Project Fayoum
- Re-Use of Drainage Water Project
- Productive Families Project
- Damietta Primary Health Care Project
- National Potato Cultivation Project

Het onderzoek werd uitbesteed aan het Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken te Tilburg. In Egypte werd samengewerkt met een onderzoeker van de American University of Cairo. Het onderzoeksteam bestond uit drs. B. Evers (teamleider) en prof. S. Youssef. De veldwerkzaamheden duurden vier weken en vonden plaats in februari/maart 1992. Tijdens de eerste helft van het veldonderzoek werden de werkzaamheden in de projecten en de onderzoeksactiviteiten van de IOV-coördinatoren voortdurend afgestemd. Hierdoor werd het mogelijk de bevindingen uit de algemene interviews te koppelen aan de bevindingen uit de case-studies. Ook konden zich voordoende methodologische en praktische problemen worden besproken.

Het onderzoek heeft geresulteerd in het werkdocument 'Monitoring and evaluation in Dutch-Egyptian bilateral development cooperation projects'.

Methodologische problemen gedurende de veldstudies

Tijdens de uitvoering van de veldstudies hebben zich enkele methodologische problemen voorgedaan. Aangezien deze voor de uitkomsten van het onderzoek van belang worden geacht, worden zij hier in kort bestek gememoreerd.

Een eerste probleem betrof het feit dat een aantal informanten waarmee een gesprek gepland was, niet (meer) aanwezig bleek te zijn. Soms was de respondent verhinderd; van structurele aard bleek het probleem van overplaatsing (in het geval van de landbureaus en ambassades) of beëindiging van het contract (in het geval van leden van het projectteam). Dit probleem manifesteerde zich met name in een aantal projecten in Burkina Faso. Echter ook in de andere twee landen bleek soms een belangrijke informant vertrokken naar een verre of onbekende bestemming. Na overleg tussen de onderzoekskoördinatoren en de veldonderzoekers is besloten het accent van de case-studies op de laatste drie tot vijf jaren te leggen.

Een aanzienlijk deel van de in te winnen informatie over de projecthistorie en de uitgevoerde evaluaties heeft betrekking op het verleden. Behalve het hierboven gesignaleerde probleem, kleeft aan een dergelijke benadering het bezwaar dat retrospectie een vertekening van de werkelijkheid kan opleveren. Deze wordt veroorzaakt doordat de informant zich gebeurtenissen niet kan (of wil) herinneren. Dit bleek een aantal keren het geval te zijn. Aangezien de benodigde informatie niet op andere wijze verkregen kon worden, is er een aantal hiaten in de beschrijving van sommige cases.

In gesprekken met vertegenwoordigers van de lokale overheid bleken 'informele' opvattingen over en waarderingen van het eigen en het Nederlandse beleid met betrekking tot evaluatie en monitoring moeilijk te achterhalen. De tijd beschikbaar voor het veldonderzoek was te kort om dergelijke complexe en vaak gevoelige informatie voldoende representatief voor de hogere beleidsniveaus van de relevante ministeries te verkrijgen. Uit de gevoerde gesprekken ontstond evenwel een algemeen beeld omtrent dergelijke opvattingen en waarderingen. In het geval dat een informant wel bereid was een eigen standpunt weer te geven, is gepoogd dit met behulp van andere informatiebronnen te verifiëren.

Bij de opzet van het onderzoek is nadrukkelijk gekozen voor een 'open' en inductieve benadering in de vraagstelling met als doel alle mogelijke definities en benaderingen van evaluatie en monitoring in de praktijk te inventariseren. Dat ideaal bleek in de praktijk niet optimaal te verwezenlijken. Met name ten aanzien van de in het onderzoek centraal staande begrippen evaluatie en monitoring is er

een bijkans babylonische spraakverwarring. De verschillende categorieën respondenten weten over het algemeen niet precies wat men zich bij deze instrumenten moet voorstellen. Als gevolg hiervan bleek het soms moeilijk informanten niet te beïnvloeden bij hun beantwoording de gestelde vragen. Niettemin is voortdurend getracht de informanten in hun meningen en opvattingen zo weinig mogelijk te sturen. De onderzoeksteams waren zich tijdens de veldonderzoeken bewust van het gevaar de respondent te beïnvloeden. Bovendien is dit aspect regelmatig onderwerp van onderlinge discussie tussen de veldteams en de onderzoekskoördinatoren geweest, zodat sturing of bias in de vraagstelling zo veel mogelijk werd voorkomen.

Bij de uitvoering van de veldstudies is gekozen voor een zo gezamenlijk mogelijke aanpak van de werkzaamheden met als uitgangspunt een gelijkwaardige inzet van de Nederlandse en de lokale onderzoekers. Zo werd onder meer gepoogd de interviews gezamenlijk af te nemen, te analyseren en te interpreteren. Deze werkwijze heeft niet geheel aan de verwachtingen voldaan als gevolg van verschillen in de mate van samenwerking tussen de Nederlandse en lokale onderzoeker. Met name in Burkina Faso bleek het niet eenvoudig de verwachtingen over rol en bijdrage goed op elkaar af te stemmen. Dit resulteerde onder meer in een beperkt werkbare taakverdeling gedurende de planning, uitvoering en afronding van het veldwerk. Zo heeft de Nederlandse onderzoeker in de laatste onderzoeksfase weinig overleg kunnen plegen met de lokale onderzoeker aangaande de interpretatie van bepaalde onderzoeksbevindingen en was hij gedwongen vaak individueel interviews af te nemen. Als oplossing voor de zo ontstane interpretatieproblemen koos hij voor extra overleg met derden en nadrukkelijke controle door middel van additionele dossieranalyses.

1.4. Coördinatie van het onderzoek

Het onderzoek naar evaluatie en monitoring in de bilaterale hulp is gecoördineerd door drs. T.J. Kliet (IOV), dr. W.C.J. Koot (Consultants voor Cultuur en Management te Zeist) en dr. ir. R.A. van de Putte (Management for Development Foundation te Ede).

Overeenkomstig de gebruikelijke werkwijze van de IOV is voor het onderzoek een referentiegroep ingesteld, met de volgende samenstelling:

Mevr. drs. H.I. von Metzsch – DGIS/IOV (voorzitter)
Prof. dr. H. Thomas – Institute of Social Studies Advisory Service,
Den Haag

- | | |
|---------------------------|--|
| Dr. T. Dietz | - Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam |
| Drs. R. van de Geer | - DAF/ZF (gedeelte van het onderzoek) |
| Ir. K. Broersma | - DST/TA |
| Drs. P.J.Th. Marres | - DAF/WF (gedeelte van het onderzoek) |
| Drs. A.H. Pieper | - IOV |
| Dr. W.C.J. Koot | - Consultants voor Cultuur en Management (coördinator gedeelte van het onderzoek) |
| Dr. ir. R.A. van de Putte | - Management for Development Foundation (coördinator gedeelte van het onderzoek) |
| Drs. T.J. Kliest | - IOV (coördinator) |

Bijlage 1A. Aandachtspuntenlijst veldstudies

De veldstudies zijn gericht op de beantwoording van de volgende drie vraagpunten:

- Welke perspectieven (meningen, oordeel) bestaan er bij de verschillende actoren (project, counterpart-organisatie, ambassade, landembureau, lokale evaluatoren, Nederlandse evaluatoren, lokale en Nederlandse deskundigen belast met monitoring) ten aanzien van de inzake het project opgezette monitoring-structuur en de uitgevoerde evaluatie (meest recente evaluatie)?
Welke functies kennen deze actoren (elk vanuit de eigen optiek) toe aan de instrumenten monitoring en evaluatie?
- In welke mate worden de (toegekende) functies van monitoring en evaluatie gerealiseerd in de praktijk?
- Welke factoren zijn van invloed (geweest) op de mate waarin de (toegekende) functies in de praktijk gerealiseerd zijn?

Informatie ter beantwoording van bovenstaande vragen dient op basis van aandachtspunten met betrekking tot algemene projectinformatie, de project- en externe monitoring en de meest recent uitgevoerde evaluatie te worden verzameld.

De hoofdzaak in de veldstudies betreft de kenmerken van evaluatie en de externe monitoring. Een inhoudelijke en diepgaande analyse van de projectrapportages, monitoringsystemen en eventuele technische ondersteuning (backstopping) valt buiten de reikwijdte van het veldonderzoek.

De hierna volgende lijst van aandachtspunten betreft niet een door de onderzoekers op 'rigide' wijze toe te passen standaardvragenlijst. In aanvulling op deze projectgerichte informatie, wordt separaat informatie verzameld inzake algemene kenmerken van evaluatie en monitoring in het betreffende ontwikkelingsland.

1. Algemene projectinformatie
 - projectdoelstelling
 - projectomvang in financiële termen
 - uitvoeringsmodaliteit
 - samenstelling projectteam/projectorganisatie
 - globaal verloop van het project tot dusver
2. Beschrijving van de projectbegeleidingsstructuur
 - institutioneel kader van de (project-externe) monitoring
 - aard en functies van monitoring
 - actor-perspectief t.a.v. monitoringstructuur (meningen van alle bij het project betrokken partijen (projectteam, medewerkers betrokken overheidsdienst, ambassade, landenbureau) aangaande de aard, functies, gebruikswaarde, kwaliteit van de monitoring en de relatie van de gehanteerde monitoring tot evaluatie).
3. Beschrijving van project-monitoring
 - institutioneel kader van de project-monitoring
 - aard en functies van project-monitoring
 - actorperspectief t.a.v. de monitoring (aard, functies, gebruikswaarde, kwaliteit en relatie tot evaluatie).
4. Beschrijving van de meest recent uitgevoerde evaluatie
 - planning van de evaluatie
 - voorbereiding van de evaluatie (initiatief, overleg en besluitvorming)
 - totstandkoming van de terms of reference
 - inhoud van de terms of reference (reikwijdte en diepgang van de evaluatie)
 - aard van de evaluatie (einde-fase, einde-project, mid-term project, ex-post, etc.)
 - formele en informele opdracht voor de evaluatoren (verborgen agenda's)
 - werving en selectie van evaluatoren in Nederland en ontwikkelingsland
 - voorbereiding evaluatoren op het veldwerk
 - uitvoering evaluatie: taakverdeling evaluatoren en communicatie met belanghebbenden
 - evaluatiemethodologie
 - tijdsduur van de evaluatie
 - samenwerking tussen Nederlandse en lokale evaluatoren
 - feedback tijdens en na de evaluatie (debriefings) inclusief reacties van de actoren op de feedback
 - kwaliteit en bruikbaarheid van de evaluatie

Bijlage 1B. Titels van onderzochte evaluatierapporten

Bangladesh

- Report of an Evaluation Mission on the Land Reclamation Project and the Delta Development Project Bangladesh, May 1989.
- Twistless Spinning of Jute Project; Report of an Evaluation Mission for the Ministry of Foreign Affairs of the Government of the Netherlands, September 1989.
- Early Implementation Projects on Flood Control, Drainage Improvement and Irrigation; Report of an Evaluation Mission, June 1989.
- Improved Water Supply a Healthy Idea: Water Supply and Sanitation in Bangladesh; an Evaluation of the Netherlands Supported Programme, July 1988.
- Evaluation of Food Storage Construction Programmes in Bangladesh Financed by the Netherlands, February 1987.
- Evaluation of Fertilizer Storage Programmes Financed by the Netherlands in Bangladesh, February 1987.
- Evaluation of the Bangladesh-Netherlands Co-operation in the Natural Gas Sector, May 1987.

Burkina Faso

- Rapport d'Evaluation des Projets 'Bois de villages' Financement Pays-Bas, Suisse et 'Bois Collectifs et Familiaux', Financement UNSO-SUEDE, Juin/Juillet 1988.
- Rapport de la Mission d'Evaluation Conjointe de la Deuxième Phase (1984-1989) du Projet Vallée du Kou, Septembre 1988.
- Etude du Bilan d'Eau au Burkina Faso; Rapport Final de la Mission Conjointe d'Evaluation d'Octobre 1989, Janvier 1990.
- Rapport de la Mission Conjointe d'Evaluation du Project de Cooperation Néerlando-Burkinabè 'Plan d'Operation 1985-1988' aupres de L'ONBAH, Août 1988.
- Programme d'Aménagement des Zones d'Habitat Spontané, Janvier/Février 1989.
- Rapport Synthèse Mission Conjointe d'Evaluation du Projet Programmation et Exécution de Développement Intégré (Pedi Kaya), Mai 1990.
- Rapport d'Evaluation de la PHASE II (1984-1987) du Projet Sensibilisation et Formation des Paysans autour des Barrages, Mai 1987.
- Evaluation de la Troisième Phase du Projet Planification Rurale, Septembre 1988.

Colombia

- Consideraciones, Conclusiones y Recomendaciones de la Mision de Evaluacion del Proyecto de Desarrollo Integral Agricola y Rural del Choco-Diar, Mayo de 1987.

- Verslag van de Evaluatiemissie Kleine Productieve Projecten Tumaco, een overeenkomst tussen CVC en Nederland, Maart 1989.

Egypte

- Damietta Rural PHC Project; Report of the Joint Evaluation Mission 1990, August 1990.
- Advisory Panel on Land Drainage in Egypt, March 1990.
- Evaluation Re-use of Drainage Water Project, Egypt, December 1988.
- Review Mission for the Evaluation of the Fayoum Water and Salt Balance Model Project, April 1987.
- Development and Management of Groundwater Resources in the Nile Valley and Delta Research Institute for Groundwater, February 1988.
- National Potato Cultivation Programme, Egypt, April 1990.
- Pilot Areas and Drainage Technology Project, May 1988.
- Shore Protection Panel Egypt-The Netherlands; Report on the Evaluation of the Panel Activities 1985-1987, Recommendations for continuation, May 1988.
- Evaluation of the Iron Technology Transfer Project in Egypt, October 1989.
- Greenhouse Development in Egypt; Evaluation of the Greenhouse Project in El Qasarin, August 1987.
- Evaluation of Project Support for the Productive Families Credit Programme, July 1987.
- Damietta Rural Primary Health Care; Report of an evaluation mission, October 1988.
- Groundwater Development for Irrigation and Drainage in the Nile Valley and an Appraisal Mission; Control of Waterlogging and Salinization in the Fringe of the Nile Valley, June 1990.

Guatemala

- El Programa Reforzamiento Academico de las Sedes Departamentales de la Universidad Rafael Landivar de Guatemala, Agosto de 1990.
- Informe Evaluativo del Proyecto 'Los Derechos del Niño', Julio de 1990.

India

- Evaluation of the Advisory Structure for the Indo-Dutch Water Supply and Sanitation Programme, November 1988.
- Mid-term Review of Projects of Operational Research of Soil Salinity and Reclamation by Central Soil Salinity Research Institute and Hydrological Studies by Haryana Agricultural University, April 1987.
- Evaluation of Pilot Project National Waterway no. 1 India Allahabad-Patna, June 1988.
- Kuttanad Water Balance Study Project. Draft Report on the Mid-term Evaluation, September 1988.
- Evaluation of the first Indo-Dutch Training Course on Aquatic Ecotoxicology, August 1988.
- Evaluation of the IDPAD Programme 1984-1988, October 1988.
- Twistless Jute Yarn, an examination into the programme and viability of the TNO/Indian project, September 1987.
- North Bengal Terai India, Small-scale irrigation and soil conservation and soil improvement projects. Report of the Evaluation Mission Phase I, March 1987.
- Indian Renewable Energy Development Agency (Ireda), Report of the Evaluation-cum-formulation Mission, October 1990.

- North Bengal Terai Development Project, Phase II. Mid-term Evaluation, December 1990.
- Uttar Pradesh Indo-Dutch Tubewell Project. Report of the Mid-term Evaluation Mission, April 1990.
- Evaluation of the Indo-Dutch Project Bioconversion of Crop Residues, August 1990.
- Kharlands Reclamation Project, Evaluation Report, January 1990.
- Evaluation of Sub Project-I Dutch Credit Programme for Rural Water Supply in India, January 1989.
- India, Drinking Water Supply and Pilot Sanitation Projects in the State of Kerala supported by the Netherlands and Danish Governments, October 1989.
- Mahila Samakhya Report of an Indo-Dutch Review Mission, March 1990.
- Report of the Mid-Term Evaluation Mission of the Environmental Impact Assessment Workshops Programme in India, June 1990.
- Mid-term Evaluation Report Environmental and Sanitary Engineering Project Kanpur Mirzapur (under Ganga Action plan), July 1989.
- Tungabhadra Irrigation Pilot Project, Karnataka State, India, March 1990.

Indonesië

- Evaluation of IKK Water Supply Programme Batch 3, West Java, Indonesia, January 1990.
- Income Generating Activities for Female Acceptors of Family Planning in West Java, February 1990.
- Irrigation and Development in the Regency of Tangerang, Report of the Joint Evaluation Mission to the Cidurian Upgrading and Water Management Project in West Java, Indonesia (13.11.88-02.12.88), January 1989.
- Report of the Evaluation Mission on the Technical Assistance provided by the Government of the Netherlands to the Small Enterprise Development Project of Bank Indonesia, February 1989.
- Report of the Indonesian-Netherlands Joint Evaluation Mission of Project Ata-272, phase IV, Malang Research Institute for Food Crops (August 26-September 16, 1989), October 1989.
- Report of the Mid-term Evaluation Mission of Project ATA-395, Lembang Horticultural Research Institute (September 16-October 11, 1989), October 1989.
- Rawa Sragi Project (BTA-78) Lampung Indonesia; Report Joint Evaluation Mission (30-11-87-16-12-87), February 1988.
- Reclamation and Rural Change in Rawa Sragi, 1990.
- Report of Joint Evaluation Mission Industry Analysis Project (DTA-256), 1990.
- Personnel Development Programme for Perum Pengeruban, On-the-Job Dredging Training, June 1989.
- Hydrographic Survey Training Project (Project F-ST-8); Joint Evaluation Report, March 1989.
- Irrigation System Management in the Sedeku Trial Run Area; Report on the Third Impact Monitoring Mission (undertaken 34-months after project implementation), February 1988.
- Report of the Joint Evaluation Mission Kali Konto Project (ATA-206), November 1987.
- Evaluation of REDEP II (ETA-79), October 1987.

- Report of the Mid-term Evaluation of the Bandung International Professional Training Programme for Water Resources Development (Bipowered) in Bandung Indonesia, June 1988.
- Evaluatierapport Indonesisch Rechtersproject, eerste helft 1987, 1987.
- Report of the Joint Evaluation Mission of the Project LTA-72, February 1987.
- Report of the Netherlands Mission on Drinking Water and Sanitation, with special reference to the evaluation of the IKK-programme in ACEH (an evaluation/appraisal of OTA-33 II in West Java), January 1988.
- Maluku Regional Planning and Development Project LTA-72, January 1988.
- Report of the Joint Evaluation Mission TOPMIS PJKA, October 1987.
- Joint Evaluation of the Pompengan Integrated Area Development Project (PIADP/BTA-38B) in Palopo, South Sulawesi, Indonesia, August 1988.
- Bruggenprogramma Indonesië (fase III), gezamenlijke evaluatiemissie, October 1987.
- Rural Development in ACEH in the Framework of the Indonesian-Dutch LTA-77 Agreement; Report based on Joint Evaluation Mission, November 1987.
- Evaluatierapport Sleepbotenproject Indonesië, 1988.
- Evaluation of the Salt Madura Project, January 1989.
- Evaluation of Project 'Technical Assistance Direktorat Bina Program', May 1990.
- Evaluation Report on the 1st Phase of the I.KI/IBP-Project (Indonesian-Netherlands Integrated Boat Building Project), April, 1990.
- The QTA-46 Projects, The Cooperative Rural Savings and Credit Programme in Indonesia (Evaluation Mission Report), July 1989.
- F-HW- 8 Bridge Replacement Program (Third Program), Report of Joint Evaluation Mission (January 8-20, 1990), January 1990 (alsmede Rapportage Eindevaluatie Verkeersbruggenprogramma, afzonderlijk verslag Nederlandse missieleiden, maart, 1990).
- Towards Integrated Rural Development in the Luwu Regency, South Sulawesi, the Pompengan Integrated Area Development Project: Joint Evaluation Report 1988-1990, December 1990.
- Joint Evaluation of the MSDP/Rehabilitation Project on SWD Propulsion System of 28 Pelni Vessels. Summary of Findings and Recommendations, October, 1989.
- Report of the Mid-term Evaluation Mission of Project ATA-395, Lembang Horticultural Research Institute (September 16-October 11, 1989), October 1989.
- Report of the Indonesian-Netherlands Joint Evaluation Mission of Project Ata-272, phase IV, Malang Research Institute for Food Crops (August 26-September 16, 1989), October 1989.
- Irrigation and Development in the Regency of Tangerang, Report of the Joint Evaluation Mission to the Cidurian Upgrading and Water Management Project in West Java, Indonesia (13.11.88-02.12.88), January 1989.
- Report of the Evaluation Mission on the Technical Assistance provided by the Government of the Netherlands to the Small Enterprise Development Project of Bank Indonesia, February 1989.
- Report of the Joint Evaluation Mission of the Project LTA-72, February 1987.

Kaap Verdië

- Rapport d'évaluation du Projet d'Energies Renouvelables au Cap-Vert, Mars/Avril 1987.

Kenia

- National Poultry Development Programme Kenya, Report of Evaluation Mission, phase 3 and 3B, February 1988.
- Summary of the Conclusions and Recommendations of the Joint Netherlands and Kenyan Evaluation Mission of the Medical Research Centre (MRC), Nairobi, Kenya, May 1987.
- Rural Domestic Water Supply and Sanitation Programme in Nyanza Province Kenya; Report of the Review and Appraisal Mission, October 1987.
- West Pokot Asal-Development Programme; Review mission, 1990, August 1990.
- Joint Evaluation National Dairy Development Project Phase IV, June 1990.
- Kakamega District Information and Documentation Centre; Report of an Evaluation Mission, June 1990.
- Water Resources Assessment and Planning Project, WRAP-3; Report of the Joint Kenya-Netherlands Evaluation Mission, October 1989.
- Final Report of the Evaluation Mission Asal Kajiado Kenya, August 1989.
- Smallholder Irrigation: A Large Challenge, Evaluation of Small Scale Irrigation Development Project SSIDP-phase IV, October 1990.
- Minor Roads Programme, Interim Evaluation Mission Final Report, February 1990.
- National Poultry Development Programme; Report of the Joint Evaluation Mission of Phase IV (1988-1991), December 1990.
- Review of the Netherlands Technical Assistance to Lake Basin Development Authority (final report), February 1989.

Mali

- Rapport d'évaluation du programme d'appui à l'animation féminine à la CMDT, Février 1990.
- Rapport d'Evaluation du Projet: 'Bois de Villages, Ségou' au Mali Financement Pays Bas, Août/Septembre 1988.
- Rapport de la Mission d'Evaluation du Riz Kogoni du 6 au 22 Octobre, Octobre 1988.
- Programme de Recherche sur les Systèmes de Production Rurales (DRSPR-IRRT) Mali-Sud; Rapport de la mission d'évaluation et de formulation (7-28 Novembre 1988), Décembre 1988.

Mauretanië

- Evaluation du fonds de roulement du Projet des Petits Périmètres Villageois de Rosso (PPPVR), Mai 1989.

Mozambique

- Final Report Joint Evaluation Mission of the Netherlands Supported Drainage and Sewerage Projects Maputo, Mozambique, October 1989.
- Evaluation of E.d.M. Nacala Diesel Power Station Maintenance and Technical Support Activities, August 1988.
- Towards Self-sustainment of the Hydrology Sector of DNA; Evaluation of the Hydrology Project Mozambique (1984-March 1990), June 1990.
- Netherlands Assistance Programme to the Dredging Sector in Mozambique; Evaluation Mission, final report, January 1990.

Nicaragua

- Opmerkingen en aanbevelingen over de Nederlands-Nicaraguaanse Samenwerking in het kader van het Nationale Aardappelproject, Mei 1987.
- Fortalecimiento del Sistema de Mantenimiento del Ministerio de Salud, Nicaragua; Evaluacion de la Pre- y Primera Fase del Plan Holanda, Febrero 1988.
- Proyecto Energia Eolica Nicaragua; Manufactura y Utilizacion de Molinos de Viento, Abril 1989.

Niger

- Rapport de la mission d'évaluation de la II-ième phase du Projet Reboisement Rive Droite Tera, Décembre 1988.

Senegal

- Rapport d'Evaluation 1987 Projet Ile à Morphil, Janvier 1988.
- Rapport Final de la Mission d'Evaluation du Projet Bois de Villages et Reconstitution des Forêts Classées de Gonakier (Département de Podor, Région de Saint-Louis), Mai 1987.

Pakistan

- Learning Behind Walls, womens education through distance learning, February 1989.
- Agricultural Development Bank of Pakistan Technical Assistance Project by the Netherlands; Report of the Evaluation Mission, May 1989.
- Training Centre for Operators and Technicians of Fauji Fertilizer Company Limited Pakistan; Report Evaluation Mission September/October 1987, October 1987.
- Accounting, Modelling and Sector Appraisal in Pakistan; An Evaluation of the PIDE/NEI Project and Recommendations for Future Allocation of Netherlands Development Funds in this Sector, January 1987.
- Scientific Libraries in Pakistan; An Evaluation Study of the Netherlands' Scientific Literature Project Pakistan, October 1988.
- Pak Holland Metal Project; Interim Evaluation of the First Phase, 1988.
- Crafts Development Project For Rural Women in the Province of Punjab; Report of an Evaluation Mission, October 1989.
- Report of a Review Mission to the Animal Husbandry In-service Training Institute (AHITI) Peshawar, North West Frontier Province Pakistan, October 1990.
- Malakand Social Forestry Project Evaluation Report, April 1990.
- Pata Groundwater Based Irrigation Project North West Frontier Province, Pakistan; Report Pakistani-Netherlands Evaluation Mission, March 1990 (corrected version), September 1990.
- Report of a Review Mission of the Pata Irrigation Project NWFP, Pakistan, January 1988.
- Project Performance Audit Report Punjab Small Industries Corporation in Pakistan, December 1989.

Soedan

- Kassala Area Development Activities (KADA), Joint Sudanese-Netherlands Evaluation Mission Report, October 1988.
- Water Resources Assessment and Development Project in the Sudan (WADS), November 1989.

- Final Report on the Joint Evaluation Mission of the GDAC-Management Support Programme, January 1990.
- Evaluation of the Project called Rehabilitation Telephone Network in Sudan (Phase I), January 1988.
- Nyala and el Geneina Urban Water Supply Project Sudan, Review Mission May-June 1990, September 1990.
- Sudan Wind Energy Project, Report of a Joint Evaluation Mission, November 1987.
- Evaluation of the Rehabilitation Project of the DAF-Fleet/MTD-Sudan, May 1988.
- Central Medical Stores Khartoum, February 1990.
- KADA (Kassala Area Development Activities Project) Joint Evaluation, November 1990.

Sri Lanka

- Evaluation of the Sri Lanka-Netherlands Energy Program, October 1988.
- Joint Evaluation of the Smallholder Dairy Development Project (SHDDP) and the Fibrous Feed Utilization Project (FFUP) in Sri Lanka), October 1989.
- An Evaluation of CENWOR Consultancy Services, May 1989.
- An Evaluation of the National Fuelwood Conservation Programme in Sri Lanka, November 1988.
- Integrated Rural Development Project Nuwara Eliya, Sri Lanka, Micro-Hydro Programme (an evaluation), February 1990.
- Joint Evaluation of the Dutch Financed IRDP Programme in Sri Lanka, November 1989.
- Joint Evaluation of the Monitoring and Evaluation Unit Project (MEUP) in Sri Lanka, February 1990.
- Integrated Rural Development Programme Nuwara Eliya District, Evaluation of IRDP funded Health Education Programme in Nuwara Eliya, July 1990.
- Report of the Findings of the Evaluation Mission on the MTIP/Social Welfare and Housing Programme in Sri Lanka, October 1987.
- Project to Help Establish and Develop the Institute of Policy Studies (IPS) in Sri Lanka, January 1990.
- Review and Evaluation SFDP, May 1990.

Tanzania

- Dairy Development and Training in Tanga Region; Report on the Joint Evaluation of Liti Buhuri Practical Training Centre in Dairy Husbandry and SDEP Smallholder Dairy Extension Programme, October 1987.
- Tanzania National Soil Service Project, February 1987.
- Mati Mlingano, Tanzania, August 1988.
- Assistance to Agricultural Extension in the Shinyanga Region, March 1988.
- Mission Report Evaluation of the Netherlands' Support to the Western Cotton Growing Area Tanzania, June 1988.
- Tanzania National Soil Service Project; Report of an Evaluation Mission May 1989, August 1989.
- The Small Industries Development Organization (SIDO), February 1988.
- The MRUAZI/MAGUNDA Heifer Breeding Unit, July 1988.
- The Pasiansi Boatyard (PBY) at Lake Victoria, 1988.

- Evaluation of Tanzanian-Dutch Cotton Assistance Programme (February 5-17, 1990), July 1990.
- Evaluation of Joint Tanzania-Dutch District Rural Development Programme (DRDP), October 1990.

Yemen

- Management of Municipal Slaughterhouses and Meat Markets, Yemen Arab Republic, January 1990.
- Rada Primary Health Care Project, Mid-term Review, September 1990.
- Evaluatie terzake de Vuilverwijderingsprojecten Taiz en Hodeidah en Beoordeling van het Projectvoorstel terzake de Vuilverwijdering Dhamar, Noord Yemen in de periode van 10 november tot 25 november 1987, Januari 1988.
- The Rada Integrated Rural Development Project; Report by a Joint Yemen-Netherlands Evaluation Mission to the Project in the period from 2-17 June 1989, August 1989.
- Hodeidah Urban Primary Health Care Project, Yemen Arab Republic, Evaluation Mission, 20 March-6 April 1989, April 1989.
- Support Rural Water Supply Department Republic of Yemen; Report of the 1990 Yemeni-Dutch Evaluation Mission, June 1990.
- Dhamar Rural Health Project; Report of the Evaluation Mission November 18-December 4, 1988 (definitive version), February 1989.
- The Seed Potato Production Centre, Dhamar; Report by a Joint Yemen-Netherlands Evaluation Mission to the Project in the period from 23rd August to 19th September 1987, October 1987.
- Management Municipal Slaughterhouses and Meat Markets; Mission Report on Evaluation of Past Activities and Proposals for Project Finalization or Extension, May 1987.
- The Poultry Veterinary Service Project Sana'a; Report by a Joint Yemeni-Netherlands Evaluation Mission to the Project in the period from 23rd August to 14th September 1987, September 1987.
- The Rada Integrated Rural Development Project; Report by a Joint Yemen-Netherlands Evaluation Mission to the Project in the period from 23rd August to 19th September 1987, September 1987.
- Water Resources Assessment Yemen Arab Republic (WRAY); Report of the Yemeni-Netherlands Evaluation/appraisal Mission September 1989, October 1989.
- 'Seek knowledge even if you have to go to China for it'; Report of an Evaluation Mission to the Yemen Arab Republic (20 February-5 March), April 1988.
- Tihama Basin Water Resources Study Yemen Arab Republic; Report of the Yemeni-Dutch Evaluation Mission June/July 1987, September 1987.
- Hodeidah Health Improvement and Waste Disposal Project; Report on an Evaluation Mission, June 1990.
- Report of a Review Mission on the Project 'Support to the Environmental Protection Council', October 1990.
- Evaluation Mission Dhamar Aided Self-help Project, December 1987.
- Support Rural Water Supply Department (SRWSD), Yemen Arab Republic; Report of the Yemeni-Dutch Evaluation Mission August/September 1987, December 1987.
- Water Resources Assessment Yemen Arab Republic; Report of the Yemeni-Dutch Evaluation Mission June/July 1987, August 1987.

Zambia

- Macha Cattle Development Area Project Choma, Republic of Zambia; Report Evaluation Mission, April 1987.
- Mid-term Evaluation Report Masese Agricultural Development Area Project Sesheke District, Zambia (6-26 February 1989), February 1989.
- Report of a Joint Zambian-Netherlands Evaluation Mission into Provincial Extension Training Office and Woman Extension Programme, Zambia Western Province, August 1988.
- Report of the Evaluation Mission of the Cattle Development Area Programme, November 1989.
- Programme Evaluation Western Province, Zambia: Macro-Economic and Public Financing Aspects, May 1987.
- Adoptive Research Planning Team Western Province (second phase-1987/1989); Report of a joint evaluation by Zambian and Dutch experts (13-28th July, 1990), September 1990.
- Cattle in the Western Province, the Animal Disease Control Project and Related Aspects; Project Evaluation Mission, September 1987.
- Western Province Co-operative Union Report of the Tripartite Evaluation Mission (Zambia, Finland, Netherlands), July 1987.

Bijlage 1C. Scoringslijst algemene analyse evaluatierapporten

I. Algemeen

1. Publikatiedatum van het evaluatierapport
2. Tijdstip van evaluatie in de projectcyclus
3. Duur van het veldonderzoek van de evaluatie

II. TOR en instructie voor evaluatoren

De hieronder genoemde vragen hebben uitsluitend betrekking op de aan de evaluatie ten grondslag liggende TOR.

4. Bevat het evaluatierapport de aan de evaluatie ten grondslag liggende TOR?
5. Worden in de TOR specifieke onderwerpen ter bestudering aangegeven?
6. Worden de evaluatoren verzocht aanbevelingen te doen?
7. Betreft het geëvalueerde project een 'vrouwenproject'?
8. Bevat de TOR specifieke opdracht tot het analyseren van v&o?
9. Bevat de TOR specifieke opdracht tot het analyseren van de duurzaamheid van het project?
10. Dienen de evaluatoren de relevantie van de oorspronkelijke doelstellingen van het project na te gaan?
11. Dienen de evaluatoren advies uit te brengen over de wenselijkheid van een volgende projectfase?
12. Bevat de TOR een opdracht tot formulering van de volgende fase?
13. Bevat de TOR richtlijnen over de te hanteren evaluatiemethodiek?
14. Bevat de TOR richtlijnen omtrent het doorspreken van de bevindingen?
15. Met welke instantie(s) dienen de bevindingen te worden doorgesproken?
16. Bevat de TOR een opdracht tot het voltooien van een concept-rapport voor vertrek van de missie uit het ontwikkelingsland?

III. Inhoud van het rapport

Alle hieronder genoemde aandachtspunten hebben uitsluitend betrekking op de inhoud van het hoofdrapport.

17. Wordt de aanleiding voor de evaluatie in het rapport aangegeven?
18. Zijn de doelstellingen van het project in het rapport aangegeven?
19. Bevat het rapport conclusies?
20. Bevat het rapport aanbevelingen?

IV. Reisschema van de evaluatiemissie

21. Bevat het rapport een reisschema/werkprogramma?
22. Wordt in het reisschema/werkplan aangegeven of debriefing heeft plaatsgevonden?
23. Met welke instanties heeft de debriefing plaatsgevonden?

V. Samenstelling van het evaluatie-team

24. Wordt in de TOR of het rapport de teamleider geïdentificeerd?
25. Bij welk type instantie is de teamleider werkzaam?
26. Wat is de vakdiscipline van de teamleider?
27. Wat is het geslacht van de teamleider?
28. Wat is de nationaliteit van de teamleider?
29. Wat is de totale omvang van het evaluatie-team (exclusief resource persons)?
30. Hoeveel evaluatoren uit het ontvangende land (regio) nemen deel aan de evaluatiemissie?
31. Per evaluator: nationaliteit, geslacht, vakdiscipline en professie.

VI. Inhoud en vormgeving van het evaluatierapport

32. Wordt op de titelpagina van het rapport aangeduid in welk land het geëvalueerde project zich bevindt?
33. Is het rapport voorzien van een inhoudsopgave?
34. Is het rapport voorzien van een samenvatting?
35. Is er sprake van een complete samenvatting?
36. Bezit het rapport een indeling volgens het in de Instructie Evaluatie geprefereerde formaat?
37. Wat is de omvang in pagina's van het hoofdrapport?
38. Bevat het rapport een overzicht met namen van personen/instanties die door de evaluatoren geïnterviewd/bezocht zijn?

39. Bevat het rapport een overzicht met geraadpleegde literatuur c.q. projectdocumentatie?
40. Bevat het rapport interview schedules en/of check-lists?
41. Bevat het rapport een lijst met verklaringen voor afkortingen en gebruikte terminologie?
42. In welke taal is het rapport gesteld?
43. Bevat het rapport een Nederlandse of anderstalige samenvatting?
44. Bevat het rapport de in de Instructie Evaluatie bedoelde "kernegegevens"?

VII. Evaluatie-methodiek

45. Wordt in het rapport expliciet aangegeven welke methodologie gedurende de evaluatie is toegepast?
46. Wordt de toegepaste methodologie verantwoord?
47. Worden eventueel gekozen onderzoekseenheden (design) verantwoord?
48. Worden eventueel toegepaste dataverzamelmethode(n) verantwoord?
49. Bevat het rapport een overzicht van eventueel bezochte c.q. geobserveerde projectwerkzaamheden/-werken?
50. Worden vergelijkende onderzoeksmethoden toegepast?
51. Worden (kwantitatieve) input/output analyses toegepast (bijv. kosten/batenanalyse)?

Bijlage 1D. Voor inhoudelijke analyse geselecteerde evaluatierapporten

Bangladesh

- Evaluation of Fertilizer Storage Programmes Financed by the Netherlands in Bangladesh, February 1987.

Burkina Faso

- Rapport d'Evaluation des Projets 'Bois de villages' Financement Pays-Bas, Suisse et 'Bois Collectifs et Familiaux', Financement UNSO-SUEDE, Juin/Juillet 1988.
- Rapport de la Mission d'Evaluation Conjointe de la Deuxième Phase (1984-1989) du Projet Vallée du Kou, Septembre 1988.

Egypte

- Damietta Rural Primary Health Care; Report of an evaluation mission, October 1988.
- Groundwater Development for Irrigation and Drainage in the Nile Valley and an Appraisal Mission; Control of Waterlogging and Salinization in the Fringe of the Nile Valley, June 1990.

Guatemala

- Informe Evaluativo del Proyecto 'Los Derechos del Niño', Julio de 1990.

India

- Evaluation of Sub Project-I Dutch Credit Programme for Rural Water Supply in India, January 1989.
- India, Drinking Water Supply and Pilot Sanitation Projects in the State of Kerala supported by the Netherlands and Danish Governments, October 1989.
- Evaluation of the Indo-Dutch Project Bioconversion of Crop Residues, August 1990.
- Kharlands Reclamation Project, Evaluation Report, January 1990.

Indonesië

- F-HW- 8 Bridge Replacement Program (Third Program), Report of Joint Evaluation Mission (January 8-20, 1990), January 1990 (alsmede Rapportage Eindevaluatie Verkeersbruggenprogramma, afzonderlijk verslag Nederlandse missieleden, maart, 1990).
- Report of the Mid-term Evaluation Mission of Project ATA-395, Lembaga Horticultural Research Institute (September 16-October 11, 1989), October 1989.
- Report of the Indonesian-Netherlands Joint Evaluation Mission of Project Ata-272, phase IV, Malang Research Institute for Food Crops (August 26-September 16, 1989), October 1989.

- Irrigation and Development in the Regency of Tangerang, Report of the Joint Evaluation Mission to the Cidurian Upgrading and Water Management Project in West Java, Indonesia (13.11.88-02.12.88), January 1989.
- Report of the Evaluation Mission on the Technical Assistance provided by the Government of the Netherlands to the Small Enterprise Development Project of Bank Indonesia, February 1989.
- Report of the Joint Evaluation Mission of the Project LTA-72, February 1987.

Kenia

- Joint Evaluation National Dairy Development Project Phase IV, June 1990.

Mali

- Rapport de la Mission d'Evaluation du Riz Kogoni du 6 au 22 Octobre, Octobre 1988.
- Programme de Recherche sur les Systèmes de Production Rurales, (DRSPR-IRRT) Mali-Sud; Rapport de la mission d'évaluation et de formulation (7-28 Novembre 1988), Décembre 1988.

Mozambique

- Final Report Joint Evaluation Mission of the Netherlands Supported Drainage and Sewerage Project, Maputo, Mozambique, October 1989.
- Towards Self-sustainment of the Hydrology Sector of DNA; Evaluation of the Hydrology Project Mozambique (1984-March 1990), June 1990.

Nicaragua

- Fortalecimiento del Sistema de Mantenimiento del Ministerio de Salud, Nicaragua; Evaluacion de la Pre- y Primera Fase del Plan Holanda, Febrero 1988.

Pakistan

- Learning behind Walls, women's education through distance learning, February 1989.
- Agricultural Development Bank of Pakistan Technical Assistance Project by the Netherlands, Report of the Evaluation Mission, May 1989.
- Pata Groundwater Based Irrigation Project North West Frontier Province, Pakistan; Report Pakistani-Netherlands Evaluation Mission, March 1990 (corrected version), September 1990.

Soedan

- Central Medical Stores Khartoum, February 1990.

Sri Lanka

- Joint Evaluation of the Small Holder Dairy Development Project (SHDDP) and the Fibrous Feed Utilization Project (FFUP) in Sri Lanka, October 1989.
- An evaluation of the National Fuelwood Conservation Programme in Sri Lanka, November 1989.
- Joint Evaluation of the Dutch Financed IRDP Programme in Sri Lanka, November 1988.

Tanzania

- Mission Report Evaluation of the Netherlands' Support to the Western Cotton Growing Area Tanzania, June 1988.

Yemen

- Rada Primary Health Care project, Mid-term Review, September 1990.
- Support Rural Water Supply Department Republic of Yemen: Report of the 1990 Yemeni-Dutch Evaluation Mission, June 1990.
- Water Resources Assessment Yemen Arab Republic (WRAY); Report of the Yemeni-Netherlands Evaluation/appraisal Mission September 1989, October 1989.
- Evaluation Mission Dhamar Aided Self-help Project, December 1987.
- Support Rural Water Supply Department (SRWSD), Yemen Arab Republic: Report of the Yemeni-Dutch Evaluation Mission, August/September 1987, December 1987.

Zambia

- Report of the Evaluation Mission of the Cattle Development Area Programme, November 1989.
- Cattle in the Western Province, the Animal Disease Control Project and Related Aspects, Project Evaluation Mission, September 1987.

Bijlage 1E Checklist inhoudelijke analyse evaluatierapporten

TITEL EVALUATIERAPPORT:

TYPE EVALUATIE:

OPMERKINGEN IN HET RAPPORT M.B.T.
DE PLANNING V.D. EVALUATIE:

MISSIEDUUR:

I. PROJECTBESCHRIJVING

| Aspecten | Beschrijving |
|----------------------------|--------------|
| PROJECTRATIONALE | |
| PROJECTDOELEN | |
| PROJECTACTIVITEITEN | |
| PROJECTMIDDELEN | |
| OMSCHRIJVING DOELGROEP(EN) | |
| INPASSING GENDER-ASPECTEN | |
| LOKATIE PROJECT | |

Waardering van de projectbeschrijving:

II. KENMERKEN VAN DE EVALUATOREN & SAMENSTELLING EVALUATIETEAM

| Naam | M/V | Discipline | Instantie | Nationaliteit |
|------|-----|------------|-----------|---------------|
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

| Naam | Betrokkenheid bij eerdere stadia v.d. projectcyclus (welk stadium?) | Vermelding van deskundigheid op het gebied van V & O | Vermelding van evaluatiedeskundigheid |
|------|---|--|---------------------------------------|
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

III. 'JOINT EVALUEREN'

| TOR | Rapport | Reisschema van de missie |
|--|---|--|
| Opmerkingen ten aanzien van de te volgen werkwijze (verdeling van taken tussen Nederlandse en lokale evaluatoren): | Opmerkingen over de gevolgde werkwijze (verdeling van taken): | Reconstructie van de gevolgde werkwijze (verdeling van taken): |

IV. EVALUATIE METHODOLOGIE*(a) Onderkenning methodologische aspecten*

| Aspecten | ja/nee | Wijze waarop |
|--|--------|--------------|
| Worden methodologische vereisten van de studie vermeld? | | |
| Welke evaluatie-visie wordt aangehangen? (product of proces)? Wordt gerealiseerd dat vergelijkingen dienen te worden gemaakt? Wordt afgevraagd welke partijen in de evaluatie betrokken moeten worden? | | |
| Vermeldt het rapport de reikwijdte en beperkingen v.d. evaluatiestudie? | | |
| Is gebruik gemaakt van indicatoren? Zijn deze gender-specifiek? | | |
| Hoe wordt gemeten of de doelstellingen bereikt zijn/worden? Hoe worden effecten bepaald? | | |
| Wordt aandacht geschonken aan causale verbanden tussen project-activiteiten en veranderingen? | | |
| Zijn evaluatoren zich bewust van de mogelijkheid tot systematische vertekening in het onderzoek? | | |
| Is sprake van een systematische aanpak v.h. onderzoek? (Bijv. een logical framework benadering) | | |
| Zijn redenering en wijze van rapportage systematisch? (bijv. zijn conclusies onderbouwd) | | |

Waardering van onderkenning methodologische aspecten:

(b) Dataverzamelinstrumenten

| Aspecten | ja/nee | Toelichting |
|--|--------|-------------|
| Interview schedules of checklists bijgesloten? | | |
| Observatie-instrumenten ontwikkeld? | | |
| Overige | | |

Waardering van dataverzamelinstrumenten:*(c) Dataverzamelmethode*

| Aspecten | ja/nee | Wijze waarop |
|---|--------|--------------|
| Worden dataverzamelmethode aangegeven en verantwoord? | | |
| Wordt naar projectdocumentatie, eerdere evaluaties verwezen? | | |
| Worden interviews afgenomen? Wat is de reikwijdte van de interviews; wordt de keuze van respondenten verantwoord? | | |
| Zijn veldbezoeken afgelegd en zijn projectwerken en -werkzaamheden geobserveerd/geïnspecteerd? Wordt de lokatiekeuze verantwoord? | | |

Waardering van dataverzamelmethode:

(d) Gebruik van monitoring-gegevens

| Aspecten | ja/nee | Toelichting |
|--|--------|-------------|
| Wordt het project gemonitored? | | |
| Is sprake van in- of externe monitoring? | | |
| Is de monitoring permanent of niet permanent? | | |
| Welke instrumenten worden toegepast? | | |
| Richt monitoring zich op het projectdomein en/of de ruimere institutionele en maatschappelijke context? Wat zijn de voornaamste aandachtsvelden? | | |
| Is de monitoring doelgroep/genderspecifiek? | | |
| Op welke wijze worden in de evaluatie gegevens uit monitoring benut? | | |

Waardering van gebruik monitoring-gegevens:

V. DOELGROEP-PERSPECTIEF

| Aspecten | ja/nec | Wijze waarop |
|---|--------|--------------|
| Worden doelgroepen geïdentificeerd? | | |
| Beschrijft het evaluatierapport de oorspronkelijke situatie (baseline) van de doelgroep(en)? | | |
| Wordt in de evaluatie aandacht geschonken (kwantitatief/kwalitatief) aan de effecten van het project op de doelgroep? | | |
| Wordt de vraag of het project de doelgroep kan bereiken beantwoord? | | |
| Richt de evaluatie zich op het bepalen van mogelijke sociaal-economische differentiatie binnen de doelgroep? | | |
| Heeft de doelgroep geparticipeerd in de evaluatie? Zo ja, op welke wijze? | | |

Waardering van doelgroep-perspectief:

VI. GENDER-PERSPECTIEF

| Aspecten | ja/nec | Toelichting |
|--|--------|-------------|
| Wordt de integratie van vrouwen (doelgroep, participatie in besluitvorming, deelname in projectstaf) in het project door de evaluatie behandeld? | | |
| Worden de effecten van het project op vrouwen bestudeerd? Worden voorstellen gedaan om het project eventueel terzake aan te passen? | | |

Waardering van gender-perspectief:

VII. ACTOR-PERSPECTIEF

| Aspecten | ja/nee | Wijze waarop |
|--|--------|--------------|
| Is een organisatieschema v.h. project bijgevoegd? Zijn daarin alle relevante actoren en de positie van het project tot derden (counterpart-instantie, etc.) weergegeven? | | |
| Wordt nagegaan of de diverse bij het project betrokken actoren verschillende doelen en/of belangen (kunnen) hebben? | | |
| Wordt over mogelijke belangenconflicten gerapporteerd? | | |
| Wordt gerapporteerd over de relatie van het project met de ambassade en het DGIS? Welke aspecten betreft dit? | | |
| Wordt gerapporteerd over de relatie van het project met de lokale autoriteiten en counterpart? Welke aspecten betreft dit? | | |
| Wordt gerapporteerd over het functioneren v.h. projectteam? Welke aspecten betreft dit? | | |
| Wordt vermeld of (persoonlijke) karakteristieken van bepaalde actoren mede bepalend zijn (geweest) voor de projectresultaten? | | |
| Wordt het functioneren van de relatie 'planning-management-monitoring-evaluatie' belicht? | | |

Waardering van actor-perspectief:

VIII. EVALUATIE-ONDERWERPEN

(a) *Doelmatigheid/efficiency*

| Aspecten | ja/nee | Wijze waarop |
|---|--------|--------------|
| Wordt nagegaan of het project goed gemanaged wordt/organisaties de juiste zijn? | | |
| Wordt beoordeeld of inputs tegen minimale kosten zijn ingezet? | | |
| Gaat men na of sprake is van een adequate projectplanning? | | |
| Vraagt men zich af of betere methodes bestaan om dezelfde resultaten in kortere tijd of tegen minder kosten te realiseren? | | |
| Wordt vermeld of sprake is van coördinatie met andere interventies (Nederlandse, andere donoren of ontvangende land)? | | |
| Wordt nagegaan of de outputs v.h. project volgens plan geproduceerd zijn? Worden mogelijke alternatieven aangereikt? | | |
| Wordt nagegaan of de getrooste inspanningen opwegen tegen de geboekte resultaten? | | |
| Wordt de vraag gesteld of de meest kosten-effectieve alternatieven aangewend zijn bij de opzet en uitvoering van het project? | | |

Waardering van efficiency:

(b) Doeltreffendheid/effectiviteit

| Aspecten | ja/nee | Wijze waarop |
|--|--------|--------------|
| Wordt nagegaan of de inzet van middelen als gepland is verlopen? | | |
| Wordt bepaald of het project de beoogde outputs gerealiseerd heeft? | | |
| Wordt nagegaan in hoeverre de doelstellingen gerealiseerd zijn? | | |
| Wordt een uitspraak gedaan of de doelstellingen nog relevant zijn? | | |
| Wordt afgevraagd of alternatieven bestaan om het beoogde doel te bereiken? | | |

Waardering van effectiviteit:*(c) Effecten en Impact-analyse*

| Aspecten | ja/nee | Wijze waarop |
|---|--------|--------------|
| Wordt de bijdrage v.h. project t.a.v. de realisatie v.d. langetermijndoelstellingen bepaald? | | |
| Wordt de betekenis v.h. project in de regionale of nationale context geplaatst? | | |
| Wordt onderscheid gemaakt tussen bedoelde en onbedoelde effecten? Worden neveneffecten weergegeven? | | |

Waardering van effecten en impact-analyse:

(d) *Beleidsmatigheid*

| Aspecten | ja/nee | Wijze waarop |
|---|--------|--------------|
| Wordt gerefereerd aan beleidsmatige aspecten? | | |
| Wordt nagegaan of het project past binnen het vigerende beleid v.h. ontvangende land? | | |
| Wordt nagegaan of het ontvangende land (nog) behoefte heeft aan het project? | | |
| Wordt gerapporteerd over het aansluiten v.d. activiteiten bij het Nederlandse OS-beleid? | | |
| <p>Wordt aandacht geschonken aan duurzaamheidsaspecten?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. levensvatbaarheid in het licht van macro-economische factoren 2. financierbaarheid v.d. activiteit op langere termijn 3. aandacht voor overdracht aan lokale instanties of bevolking 4. aandacht voor onderhoud v.d. gerealiseerde voorzieningen 5. mate van politieke steun en institutionele inbedding 6. aansluiting bij ecologische draagkracht | | |

Waardering van beleidsmatigheid:

IX. EINDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

| Aspecten | ja/nee | Wijze waarop |
|---|--------|--------------|
| Bezit het rapport een concluderend hoofdstuk? | | |
| Zijn de conclusies in overeenstemming met de vermelde bevindingen? | | |
| Worden de conclusies voldoende onderbouwd? | | |
| Doen de evaluatoren aanbevelingen m.b.t. voortzetting/discontinuering v.h. project? | | |
| Zijn de aanbevelingen gerelateerd aan de gepresenteerde bevindingen? | | |
| Worden aanbevelingen geboden die relevant zijn voor vergelijkbare projecten (in hetzelfde land of elders)? | | |
| Zijn de aanbevelingen 'actionable'? Wordt aangegeven welke actoren actie moeten ondernemen? | | |
| Blijkt uit het evaluatierapport of, en in welke mate, de verschillende actoren de strekking van de aanbevelingen delen? | | |
| Geeft het rapport een weergave van de inhoud van de debriefings, waaruit meningen en reacties op de evaluatie op te maken zijn? | | |

Waardering van eindconclusies en aanbevelingen:

X. LEEREFFECT VAN DE EVALUATIE

| Soort les | ja/nee | Wijze van presentatie | Inhoud v.d. les |
|--|--------|-----------------------|-----------------|
| Beleidsmatige aspecten Operationele aspecten Evaluatieve aspecten Monitoring-aspecten | | | |

Waardering van leereffect:

XI. RELATIE TERMS OF REFERENCE EN INHOUD RAPPORT

| Opbouw van de Terms of Reference |
|--|
| |
| Wordt in de TOR een taakverdeling voor de missieleiden aangegeven? |

| Onderwerpen genoemd in de TOR | Terug te vinden in rapport ja/nee | Wijze van behandeling in het rapport |
|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| | | |

| Belangrijke aspecten behandeld in het rapport | Aangetroffen in de TOR? ja/nee |
|---|--------------------------------|
| | |

Verklaring voor eventuele verschillen:

XII. FUNCTIES VAN EVALUATIE

| Type functie | Donor | Counterpart | Projectteam | Doelgroep |
|---|-------|-------------|-------------|-----------|
| <p><i>Communicatie:</i></p> <p>Kan uit het rapport worden afgeleid dat de verschillende actoren met elkaar in contact komen/communiceren i.v.m. de evaluatie?</p> | | | | |
| <p><i>Beleidsinstrument:</i></p> <p>Kan het rapport benut worden voor beleidsbijstelling (binnen project en in ruimere zin)?</p> | | | | |
| <p><i>Managementinstrument:</i></p> <p>Kan het rapport benut worden als bron voor management-informatie (project en donor)?</p> | | | | |
| <p><i>Onderhandelingsfunctie:</i></p> <p>Kan het rapport benut worden bij onderhandelingen ten aanzien van het project (vervolgfase)?</p> | | | | |
| <p><i>Signaalfunctie:</i></p> <p>In hoeverre is sprake van een signaalfunctie?</p> | | | | |
| <p>Overige functies (bijvoorbeeld technische ondersteuning, probleemoplossing, etc.)</p> | | | | |

Waardering:

XIII. LEESBAARHEID EN TOEGANKELIJKHEID VAN HET RAPPORT

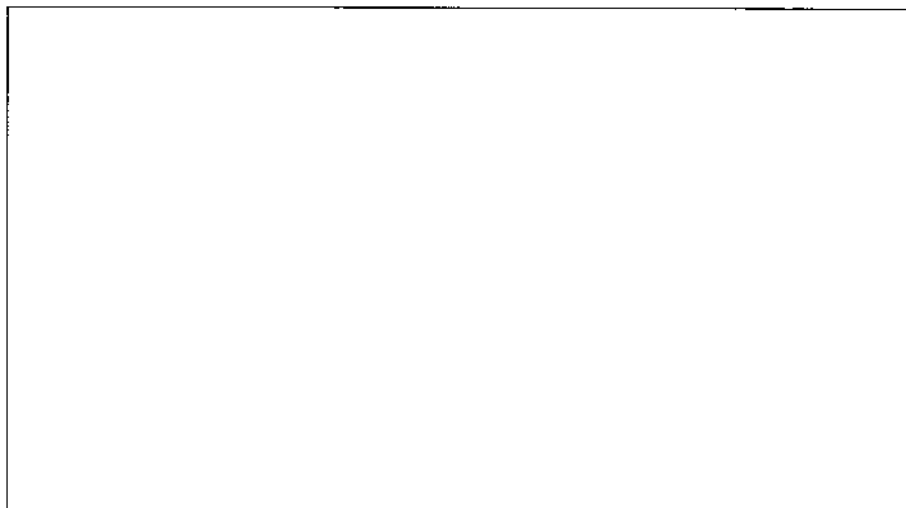
| Aspecten | BEOORDELING |
|--|-------------|
| Aantal pagina's | |
| Lay-out | |
| Gebruik van schema's/ tabellen/kaarten | |
| Bevat het rapport een separate beschrijving v.h. ontstaan v.h. project (rationale/verantwoording voor de projectkeuze)? | |
| Bevat het rapport een volledige samenvatting v.d. belangrijkste aspecten van de evaluatie? (rationale, aanpak, bevindingen, conclusies, aanbevelingen) | |
| Zijn de in de TOR aangegeven aandachtspunten op eenvoudige wijze in het rapport te traceren? | |
| Kan het rapport als separaat document functioneren? | |
| Zijn de aanbevelingen concreet en toepasbaar? | |
| Overige aspecten die de leesbaar- heid bepalen, c.q. de bruikbaarheid beïnvloeden: | |

Waardering m.b.t. leesbaarheid en toegankelijkheid:

XIV. KWALITEITSCRITERIA EN BEOORDELING

| Beoordelingscriteria | Beoordeling |
|--|-------------|
| Projectbeschrijving | |
| Methodologie – onderkenning methodologische problemen – dataverzamelmethode – dataverzamelinstrumenten – gebruik monitoring-gegevens | |
| Doelgroep-perspectief | |
| Gender-perspectief | |
| Actor-perspectief | |
| Wijze waarop onderwerpen aan de orde gesteld worden – efficiency – effectiviteit – impact – duurzaamheid – beleidsmatigheid | |
| Eindconclusies & aanbevelingen | |
| Leeraspecten | |
| Relatie TOR – inhoud van het rapport | |
| Functies van evaluatie (conform Instructie Evaluatie) | |
| Gemeenschappelijkheid (joint) v.d. evaluatie | |
| Vormgeving en leesbaarheid | |
| Eindoordeel | |

XV. OVERIGE OPMERKINGEN BETREFFENDE HET EVALUATIERAPPORT



Bijlage 1F. Aandachtspuntenlijst interviews DGIS en ambassades

Doelstelling van de interviews met DGIS-medewerkers en ambassadestaf is het verkrijgen van inzicht in het proces van monitoring en evaluatie. Uitgangspunt is het verkrijgen van de *mening* van de medewerkers ('actor-perspectief') ten aanzien van de ideaal-situatie en de werkelijkheid van monitoring en evaluatie.

Een tweezijdige aanpak wordt gevolgd:

- a) Het inventariseren van de mening van DGIS-medewerkers over de ideaal-situatie ten aanzien van het gebruik/de inzet van de instrumenten monitoring/begeleiding van de projectuitvoering en -evaluatie;
- b) Het confronteren van deze ideaal-situatie met de praktijk van evaluatie en monitoring.

Aandachtspunten met betrekking tot monitoring

a. De ideale wijze van monitoring

1. Uit te voeren door?

a. Project-interne monitoring unit

b. Project-externe monitoring

Hoe en waar te werven en te selecteren?

Waarop moet gelet worden?

Hoe onafhankelijk moet de monitoring persoon/unit zijn?

Is het een voordeel dat de persoon betrokken is geweest bij de project-identificatie?

c. Monitoring alleen door ambassade.

2. Wat moet de rol zijn van de ambassade bij monitoring?

Wat moet de rol zijn van de counterpart bij monitoring?

Wat moet de rol zijn van het projectteam bij monitoring?

3. Beïnvloedt de aard van het project de gekozen vorm van monitoring?

4. Heeft de aard van de relatie met het betreffende OS-land invloed op de te kiezen monitoringstructuur?

5. Welke aspecten worden door projectmonitoring bestreken?
 - ondernomen activiteiten
 - behaalde resultaten
 - effecten van het project op de doelgroep.
6. Wat is het domein van monitoring?
 - uitsluitend binnen het project
 - ruimere sociaal-economische en politieke context rond het project.
7. Hoe systematisch moet monitoring zijn?
8. Hoe dienen monitoring-gegevens te worden verzameld, opgeslagen, gedistribueerd en gecommuniceerd?

b. *De praktijk van monitoring*

1. Door welke instantie wordt meestal gemonitord?
 - Extern of intern?
 - Rol ambassade, counterpart en projectteam?
2. Op welke wijze vindt selectie van eventuele externe deskundigen voor monitoring plaats?
3. Hoe systematisch wordt gemonitord?
4. Op welke wijze worden de monitoring-gegevens verzameld, vastgelegd, gedistribueerd en gecommuniceerd?
5. Op welke aspecten van de projectuitvoering richt zich de monitoring?

Aandachtspunten met betrekking tot evaluatie

a. *De ideale wijze van evaluatie*

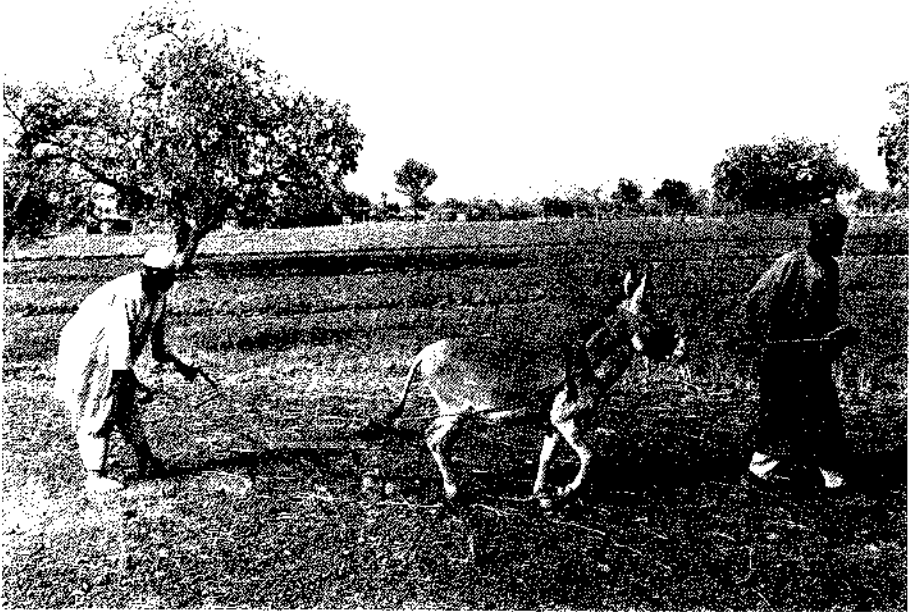
1. Gebruik van evaluatie:
 - project management
 - beleidsontwikkeling binnen het bureau (landen-/regio-beleid
 - sector-beleid (niet land/regio gebonden)
 - algemene beleidsontwikkeling m.b.t. ontwikkelingssamenwerking
2. Gebruik/nut van evaluatiestudies in relatie tot projectmonitoring:
 - heeft evaluatie een ‘meerwaarde’ boven een goede monitoring van een project?
 - waarin ligt deze meerwaarde?
 - welke vragen worden bij monitoring niet en bij evaluatie wel aan de orde gesteld?
3. Wat is de ideale planning van evaluaties?
 - evaluatiemoment vastgesteld in projectuitvoeringsdocument:

- waarom?
 - evaluatie op gezette tijden (na verloop bepaalde tijd):
 - waarom?
 - evaluatie bij afronding/afloop van een bepaalde fase van het project of van het project:
 - waarom?
 - evaluatie uitsluitend bij problemen in het project:
 - wie bepaalt noodzaak tot evalueren?
4. Wat is de ideale situatie ten aanzien van de organisatie van de evaluatie?
- inhoudelijk
 - totstandkoming van de TOR
 - rol ontvangende land
 - rol projectteam
 - rol ambassade
 - welke vragen worden gesteld: andere dan bij monitoring?
 - rol informatie verkregen uit monitoring?
 - methodologie (inhoud van de TOR)
 - totstandkoming van het evaluatieteam:
 - selectie Nederlanders:
 - welke bronnen (netwerken) worden aangeboord?
 - deskundigheid
 - onafhankelijkheid
 - selectie lokale evaluatoren:
 - welke bronnen (netwerken) worden aangeboord?
 - deskundigheid
 - onafhankelijkheid
5. Wat is de relatie tussen de TOR en de daadwerkelijk uit te voeren evaluatie?
- het belang van de TOR voor de uitvoering van de evaluatie
 - nauwlettend volgen van de TOR
 - TOR interpreteren bij uitvoering van de evaluatie
6. Mening over ‘joint evalueren’
- het belang van joint evalueren:
 - waarom joint evalueren?
 - problematiek van joint evalueren?
 - het proces van joint evalueren, m.n. de rol van de lokale evaluatoren:
 - deskundigheid
 - onafhankelijkheid
7. Aan welke minimumvereisten moet een evaluatierapport voldoen?
- methodologie
 - toegankelijkheid

- systematiek en gedegenheid
 - volgen van de TOR
8. Proces van het vaststellen van evaluatierapport
 - rol landenbureau
 - rol ambassade
 - rol counterpart
 - rol evaluatoren
 - rol projectteam
 9. De ideale feedback
 - behoefte aan feedback:
 - is er behoefte aan 'ruime feedback'?
 - welke vormen van feedback zijn gewenst (bijvoorbeeld samenvattingen van evaluatierapporten)?
 - welke kan de rol van informatisering voor feedback zijn?

b. *De praktijk van evaluatie*

1. Tijdstip van evaluatie?
2. Reden voor entameren van evaluatie?
3. Voorbereiding van evaluatie?
 - Door wie wordt het initiatief genomen?
 - Hoe wordt de TOR bepaald?
 - Wat is de rol van de ambassade, het projectteam en de counterpart bij de totstandkoming van de TOR?
 - Welke inhoudelijke aspecten bevat de TOR?
 - Is er vaak een verborgen agenda?
 - Op welke wijze vinden werving en selectie van evaluatoren plaats en worden criteria als evaluatiekundigheid en onafhankelijkheid aangelegd?
 - Hoe wordt het veldwerk inhoudelijk en organisatorisch voorbereid?
 - Wordt gebruik gemaakt van monitoring-gegevens?
4. Wat is de kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties?
 - In termen van (bij)sturing en management?
 - In termen van beleidsmatigheid?
 - In termen van methodologie en systematische aanpak?
 - In termen van toegankelijkheid en overdraagbaarheid van het rapport?
5. Hoe worden evaluatierapporten doorgaans vastgesteld?
6. Op welke wijze(n) wordt de informatie uit evaluatierapporten gedistribueerd, gecommuniceerd en opgeslagen?
7. Hoe wordt informatie van evaluatie en monitoring overgedragen op nieuwe medewerkers?



Bijlage 2. Projectbeschrijvingen veldstudies

1. BURKINA FASO

1.1. Sensibilisation et Formation des Paysans autour des Barrages

Looptijd: 1981-1994

Nederlandse bijdrage: fl. 19,1 miljoen

Uitvoeringsmodaliteit: eigen beheer

1.1.1. *Projectbeschrijving*

Sedert 1976 wordt met behulp van Nederlandse fondsen de aanleg van kleine aarden dammen ten bate van kleinschalige geïrrigeerde landbouw in verschillende delen van Burkina Faso ondernomen. Als gevolg van kritiek op de overwegend technische oriëntatie van het project en het ontbreken van actieve participatie door de doelgroepen, werd in 1981 besloten een aanvullend samenwerkingsproject te starten, het project 'Sensibilisation et formation des paysans autour des barrages'. De lange-termijndoelstelling van het project is de bevolking in staat te stellen zelf de dammen en de geïrrigeerde gebieden zo te beheren dat duurzame landbouw mogelijk wordt. De door het project gevolgde strategie bestaat uit vier onderling samenhangende uitgangspunten. In de eerste plaats kent het project een multidisciplinaire aanpak door het integreren van sociaal-economische, hydrologische en landbouwkundige aspecten van geïrrigeerde landbouw. Het project is opgezet volgens de programmatische benadering, waarbij sprake is van actieve participatie van de bevolking. Gekozen is voor een langdurige begeleiding van de bevolking bij de introductie van intensieve landbouwtechnieken, irrigatietechnieken en de opzet van coöperatieve structuren. De uitvoering geschiedt decentraal met inschakeling van regionale overheidsdiensten.

Het project heeft tot op heden drie fasen doorlopen. In de eerste fase (1981-84) ligt de nadruk op explorerende en oriënterende studies. In de tweede fase (1984-87) hebben de projectactiviteiten nog steeds een overwegend experimenteel karakter,

waarbij de prioriteit van onderzoek naar voorlichting verschuift. Voor de derde fase (1988–91) is, onder handhaving van de genoemde doelstellingen, sprake van twee additionele doelen. Deze betreffen de verbetering van de positie van de vrouw door haar daadwerkelijke deelname aan de exploitatie van de geïrrigeerde gronden en ondersteuning bij het formuleren en uitvoeren van een nationaal beleid met betrekking tot het beheer van geïrrigeerde gebieden onder meer door versterking van de betreffende overheidsdiensten. Een vierde projectfase (1992–94) wordt voorgesteld in de tweede helft van 1991.

Een drietal overheidsorganisaties is bij de uitvoering van het project betrokken: het ministerie van water, het ministerie van landbouw en veeteelt en het 'Secretariat d'Etat à l'Organisation du Monde Rural (OMR). Het ministerie van water wordt geacht coördinerend op te treden. De technische ondersteuning van het project geschiedt door een team van deskundigen in eigen beheer.

Het hoofdkwartier van het project is gevestigd in Ouagadougou. De activiteiten in de provincies worden gecoördineerd door regionale staf, met begeleiding van een aantal SNV'ers. Op dorpsniveau wordt de implementatie ondernomen door de leden van de coöperaties in samenwerking met lokale staf.

1.1.2. Monitoring en externe ondersteuning

De ambassade is verantwoordelijk voor de begeleiding en supervisie van het project. Deze monitoring geschiedt op basis van regulier door het project verzorgde voortgangsrapportage, veldbezoeken en andersoortige contacten. Sinds 1987 is de voortgangsrapportage jaarlijks in plaats van halfjaarlijks. Als gevolg van het feit dat de ambassade en het landenbureau in veel gevallen niet op de inhoud van de rapportage reageren, wordt de voortgangsrapportage door het project meer beschouwd als verplichting dan als werkinstrument.

Formele monitoring door Burkinabè autoriteiten bestaat in de praktijk niet. Het project functioneert als een vrijwel autonome eenheid. De relaties met de ministeries zijn voornamelijk gebaseerd op informele persoonlijke netwerken.

Technische ondersteuning (backstopping) vanuit Nederland komt zeer sporadisch voor. In 1987 suggereert het landenbureau een permanente en gestructureerde technische projectondersteuning op te zetten. Een dergelijke ondersteuning wordt evenwel niet operationeel. Lokale deskundigheid wordt daarentegen in de loop der jaren regelmatig ingeschakeld voor het verrichten van speciale studies en het ondersteunen van projectactiviteiten als alfabetisering.

1.1.3. *Interne monitoring*

Het project besteedt relatief veel aandacht aan de monitoring van de eigen activiteiten. Lange tijd behelst de monitoring het op gezette tijden doorspreken van de voortgang van de activiteiten, hierbij is geen sprake van effectmeting en effectiviteitsbepaling. Als onderdeel van de activiteiten in de derde fase van het project wordt van Nederlandse zijde voorgesteld de monitoring mede te richten op het analyseren in hoeverre de produktieve investeringen effect hebben. In 1990 wordt in het project een 'Système de suivi-évaluation' operationeel. De doelstellingen zijn: bepalen van de impact van de projectactiviteiten op het functioneren van de coöperatieve organisaties, diagnostiseren van eventuele problemen, en waar nodig bijsturen van projectactiviteiten.

De voor het monitoringsysteem benodigde informatie heeft vooral betrekking op de interventies van het project zelf (voornamelijk opleidingsactiviteiten en het functioneren van de coöperatieve organisaties). Algemene informatie over de context waarin het project functioneert vormt ook een onderdeel van het systeem. De projectdata worden verzameld door de veldstaf onder meer met gebruikmaking van questionnaires. De verwerking van de uit het veld verkregen informatie en analyse van de omvangrijke data-base geschiedt met een computerprogramma. De eerste analyses zullen naar verwachting in 1992 beschikbaar komen.

Het 'système de suivi-évaluation' heeft zich in een andere dan de oorspronkelijk gewenste richting ontwikkeld. Volgens het landenbureau diende het monitoringsysteem gericht te zijn op het meten en analyseren van de economische effecten van de investeringen in de geïrrigeerde gebieden. De daadwerkelijke functie is evenwel gericht op bijsturing van de projectactiviteiten (voornamelijk opleiding en voorlichting van de boeren) op basis van een analyse van de ontwikkeling en het functioneren van de coöperatieve organisaties. Door middel van het huidige monitoringsysteem kan alleen indirect zicht worden verkregen op de economische effecten van het project.

1.1.4. *Evaluatie van het project in 1991*

De evaluatie van de derde fase van het project is voorzien in het projectdocument 1987-91 en vindt plaats in mei 1991.

In de tweede helft van 1990 neemt het landenbureau het initiatief tot evaluatie. Het bureau stelt de ambassade voor om het project begin 1991 te laten evalueren en verzoekt de nodige voorbereidingen te treffen. Een door het project opgestelde

concept-TOR wordt in januari 1991 door de ambassade zonder wijzigingen en commentaar naar het landenbureau doorgeleid. Na overleg tussen landenbureau en ambassade aangaande een aantal specifieke aspecten worden de terms of reference vastgesteld.

In februari 1991 laat de ambassade aan het landenbureau weten, dat de Burkinabè evaluatoren, een opleidingsdeskundige op het gebied van landbouw afkomstig van het ministerie Action Coopérative Paysanne, een cultuurtechnicus van het ministerie van planning en een door de ambassade voorgestelde sociologe, in principe in mei beschikbaar zijn. Op advies van DST/TA wordt een antropoloog/irrigatiedeskundige van de Landbouwwuniversiteit Wageningen benaderd voor de functie van missieleider. Deze stelt voor om een cultuurtechnicus van het ILRI, met wie hij al eerder heeft samengewerkt, als tweede Nederlands missielid aan te wijzen. Bij de voorbespreking van de evaluatie op het landenbureau wordt afgesproken de aanpak van de evaluatie door het evaluatieteam ter plekke te laten bepalen. De tijdsduur van de evaluatiemissie wordt op drie weken gesteld, additioneel daaraan worden twee dagen voorbereiding en drie dagen rapportage in Nederland voorzien.

Bij aanvang van de werkzaamheden in Burkina Faso wordt duidelijk dat de lokale evaluatoren de terms of reference niet tijdig hebben ontvangen. Ook hebben zij geen kennis kunnen nemen van de benodigde achtergrondinformatie, waaronder een door het project ten behoeve van de evaluatie opgesteld position-paper met aanbevelingen voor de volgende projectfase. Mede doordat de nodige tijd wordt uitgetrokken om de betreffende stukken te lezen en onderling te bespreken neemt het veldwerk pas op de zevende dag van de missie een aanvang. Door tijdsdruk wordt het projectbezoek ingekort tot twee dagen. Vervolgens worden gesprekken gevoerd op provinciaal en centraal niveau, met SNV en op de ambassade. Drie dagen voor de geplande beëindiging van de missie vindt debriefing plaats met de projectdirectie, het coördinerend ministerie en de ambassade. De resterende tijd wordt benut voor de eindredactie van het evaluatierapport.

Kort na beëindiging van de evaluatie ontvangt het landenbureau via de ambassade de aanbevelingen van de missie en legt deze ter commentaar voor aan DST/TA. Uit de dossiers valt niet op te maken of daadwerkelijk commentaar geleverd is. Begin augustus 1991 zendt de ambassade het projectdocument voor de vierde fase (1992-94) met bijbehorend identificatiememorandum naar het landenbureau.

Het belang en de functie van de evaluatie blijken zeer beperkt. Een beleidsondersteunende of communicatieve functie heeft de evaluatie volgens alle betrokke-

nen niet gehad, omdat de evaluatie geen nieuwe informatie of inzichten heeft opgeleverd.

Twee belangrijke aspecten waar vóór de evaluatie onduidelijkheid over bestond, de economische rentabiliteit van het project en vragen met betrekking tot de institutionele inkadering van het project, zijn onvoldoende in de evaluatie naar voren gekomen. De oorzaak hiervan is tweeledig. In de eerste plaats bleken de terms of reference te weinig te zijn toegespitst op deze aspecten. Daarnaast diende een aanzienlijk deel van de voorbereiding in Burkina Faso te geschieden, waardoor voldoende tijd ontbrak om het gehele in de terms of reference omschreven takenpakket gedegen uit te voeren. Feitelijk blijven de genoemde aspecten na de evaluatie even onoverzichtelijk als voordien. Bij gebrek aan beter inzicht onderschrijft de missie praktisch alle door het projectteam van tevoren uitgewerkte voorstellen voor de volgende fase.

Puur inhoudelijk bezien zou kunnen worden geconcludeerd, dat een evaluatie uitgevoerd onder dergelijke omstandigheden overbodig is. Volgens een aantal betrokkenen is de evaluatie dan ook uitsluitend functioneel voor de legitimering van de nieuwe projectfase.

1.2. *Hydraulique Villageoise dans le Boucle du Mouhoun*

Looptijd: 1981–1993

Nederlandse bijdrage: fl. 43,4 miljoen

Uitvoeringsmodaliteit: aanvankelijk eigen beheer; vanaf 1991 uitbesteed

1.2.1. *Projectbeschrijving*

Het project 'Hydraulique Villageoise dans le Boucle du Mouhoun' is een ruraal drinkwatervoorzieningsproject in het westen van Burkina Faso. Het project neemt een aanvang in 1981 en is inmiddels in zijn vierde fase. De doelstellingen voor de vierde fase (1990–93) betreffen constructie van ca. 350 waterpunten, verbetering van beheer en onderhoud van de waterpunten op lokaal niveau, en versterking van de regionale directie van het ministerie van water.

Tot 1988 wordt het project met behulp van technische ondersteuning door een Nederlands projectteam (eigen beheer) uitgevoerd door het Office National des Puits et Forages (ONPF), een uitvoerende dienst van het ministerie van water. In 1988 wordt het ministerie gedecentraliseerd, waarbij het ONPF een semi-overheids-

organisatie wordt. Binnen het ONPF worden negen regionale directies (DREau) opgezet. Het project is vanaf 1989 gelieerd aan één van deze regionale directies. De Burkinabè projectdirecteur is tevens directeur van de DREau. Sedert 1991 wordt de technische ondersteuning verzorgd door een Nederlandse consultant.

De regionale directie (DREau) kent drie uitvoerende diensten (onderzoek, techniek en voorlichting) en twee ondersteunende diensten (administratie en onderhoud transportmiddelen). Elk van deze diensten wordt geleid door een hoofd van dienst. De samenstelling van het Nederlandse team is in de loop der jaren zeer wisselend. In het projectdocument voor de vierde fase is voorzien dat elk van de diensthoofden van DREau, met uitzondering van de sectie onderhoud transportmiddelen een Nederlandse counterpart heeft.

In de visie van het landenbureau moet de uitvoering van het project gezien worden als een gemeenschappelijke inspanning van DREau en de Nederlandse consultant. Hoewel de verantwoordelijkheden van het Nederlandse team ook uitvoerend zijn, ligt de nadruk op kennisoverdracht.

1.2.2. Monitoring en externe ondersteuning

Per kwartaal rapporteert het project op basis van een 'fiche d'opérations' aan het ministerie van water en de ambassade over de ondernomen technische activiteiten, de gedane investeringen en de gemaakte kosten. Daarnaast wordt halfjaarlijks gerapporteerd over gerealiseerde waterpunten, opleidings- en vormingsactiviteiten, personeel en financiën alsmede de geplande activiteiten en verwachte uitgaven. Aanvankelijk worden de projectrapportages door de studie- en planningsafdeling van het ministerie van water geanalyseerd. Een samenvatting van deze analyse wordt aan het ministerie van planning gezonden. Sinds de herstructurering van het ministerie van water bestaat deze vorm van monitoring de facto niet meer.

De vrij intensieve monitoring door de ambassade heeft voornamelijk betrekking op personele en financiële aspecten van het project, waarbij het projectuitvoeringsdocument en de jaarplannen als uitgangspunt worden genomen. Ook houdt de ambassade zicht op mogelijke veranderingen in de institutionele randvoorwaarden, waarbinnen het project dient te functioneren. De supervisie geschiedt op basis van voortgangsrapportage en contacten met het project. Begeleiding en supervisie van projectinhoudelijke aspecten zijn uitbesteed aan een gespecialiseerd Nederlands instituut (RIVM), dat voor de periode 1988–1992 gecontracteerd is voor het verrichten van structurele begeleiding van meerdere waterprojecten in de Sahel. Het doel van deze begeleiding is de effectiviteit van drinkwaterpro-

jecten te vergroten door advisering bij identificatie, formulering, supervisie en monitoring alsmede coördinatie van projecten in uitvoering. Multifunctionaliteit van de begeleidingsactiviteiten is daarbij het uitgangspunt. Er zou sprake zijn van beleidsadviesing en een 'tweede informatiekanaal' voor het landendebureau, mede gericht op het waarborgen van continuïteit van kennis bij de staf van het landendebureau. Door het begeleiden van drinkwaterprojecten in meerdere landen wordt de mogelijkheid geschapen tot het leggen van dwarsverbanden, hetgeen de ambassade en landendebureau de nodige inzichten ten aanzien van drinkwaterverbetering in de Sahel zou opleveren. Een derde functie betreft het in technische zin ondersteunen (backstopping) van drinkwaterprojecten in eigen beheer en het voor de ambassade toezichthouden op uitbestede projecten.

De ambassade arrangeert in overleg met de projecten het tijdstip van de begeleidings- en ondersteuningsmissies. De terms of reference voor de missies komen tot stand in overleg tussen RIVM, de ambassade en het landendebureau. Voor het project *Hydraulique Villageoise* zijn in de regel binnen elke begeleidingsmissie maximaal vier dagen gereserveerd. Na afloop van de missie vindt een debriefing op het ministerie van water plaats. Na debriefing bij het landendebureau wordt via de ambassade een rapport aan het project en het ministerie van water aangeboden.

In technisch-inhoudelijke opzicht levert de ondersteuning voor het project weinig of geen meerwaarde. Wel heeft deze positief uitgewerkt bij de oplossing van een aantal praktische managementproblemen. Ook is bijgedragen aan voor het project belangrijke besluitvorming op het ministerie van water. Het leggen van verbanden tussen projecten in verschillende landen is tot dusver in geringe mate van de grond gekomen. Een van de oorzaken is dat de verschillende bij de projectuitvoering betrokken partijen (medewerkers van het landendebureau, ambassades, SNV-veldkantoren en projecten) vrij zelfstandig en autonoom wensen te opereren.

De externe begeleiding van het project *Hydraulique Villageoise* vindt plaats in een complex krachtenveld en vereist veel inzicht en tact. Niet alleen omdat de meeste ambassademedewerkers de zin van uitbesteding van het project en gestructureerde begeleiding vanuit Nederland in twijfel trekken, maar ook omdat de inzichten en wensen van project, counterpart, ambassade en landendebureau soms vrij ver uit elkaar liggen. Als gevolg van deze situatie zijn de omvangrijke rapporten van de begeleider in tamelijk algemene en bijna kleurloze bewoordingen gesteld. Volgens het landendebureau worden de werkelijke problemen gedurende de debriefing doorgesproken. Het zogenaamde 'tweede informatiekanaal' bestaat dus in feite wederom uit twee kanalen: een officiële schriftelijke rapportage, die naar de betrokkenen en naar een aantal vakinstanties in Nederland gaat, en een

inofficiële, maar essentiële mondelinge rapportage. Hierdoor worden de elkaar opvolgende medewerkers bij het landebureau meer en meer afhankelijk van de RIVM-medewerker, omdat de 'werkelijke geschiedenis' van het project voornamelijk opgeslagen is in zijn geheugen.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de RIVM-medewerker incidenteel betrokken is bij de selectie van evaluatoren en de beoordeling van evaluaties. Deze hadden betrekking op projecten waar het RIVM participeerde bij de formulering en/of begeleiding van de uitvoering.

De gekozen constructie van technische advisering met al haar facetten houdt het risico in, dat een half-formeel, half-informeel netwerk ontstaat waarbinnen verantwoordelijkheden en de rollen van externe begeleider/supervisor, projectstaf, ambassade en landebureau elkaar gedeeltelijk overlappen en de verschillende fasen van de projectcyclus niet voldoende duidelijk van elkaar afgebakend zijn.

1.2.3. *Interne monitoring*

Het project heeft recentelijk een intern monitoringsysteem ontwikkeld. De functie van deze monitoring is het vaststellen van de kwaliteit van het functioneren van de waterpunten, de werkwijze van het bij elk waterpunt opgezet watercomité en het onderhoudssysteem. De monitoring geschiedt decentraal waarbij de informatie per dorp wordt geregistreerd en opgeslagen, de gegevens worden centraal geanalyseerd. Op basis van de door monitoring verkregen informatie identificeert en organiseert het project toekomstige opleidings- en begeleidingsactiviteiten.

1.2.4. *Evaluatie van het project in 1986*

In zijn (lange) geschiedenis is het project meermalen geëvalueerd. De evaluaties vonden altijd plaats tegen het einde van een projectfase en een eventuele voortzetting van het project speelt bij alle evaluaties een belangrijke rol.

De eerste fase van het project (1981–83) wordt afgerond met een evaluatie uitgevoerd door het International Reference Center for Community Water Supply (IRC) uit Rijswijk. Deze instantie is tevens bij de opstelling van het projectdocument voor de eerste fase betrokken geweest. Mede op basis van de resultaten van de evaluatie wordt het projectdocument voor de tweede fase geformuleerd. Met betrekking tot het evalueren van de tweede fase (1983–86) wordt in het desbetreffende beoordelingsmemorandum gesteld dat 'grote waarde wordt gehecht aan de mogelijkheid, de behaalde resultaten te vergelijken met soortgelijke activiteiten in Boven Volta

en Niger'. Voor zover kan worden vastgesteld, is een dergelijke vergelijkende analyse niet uitgevoerd. De evaluatie is gepland voor eind 1986, vermoedelijk als een soort eind-evaluatie. Men gaat er in het beoordelingsmemorandum namelijk vanuit, dat een eventuele derde fase niet meer zou zijn dan een 'zeer bescheiden afbouwfase, in de vorm van een suppletie-deskundige met een klein bedrag aan functioneringsmiddelen'.

Het project wordt eind 1986 geëvalueerd. Het evaluatieteam bestaat uit twee Burkinabè deskundigen, een hydro-geoloog en een econoom/chef de mission, beide werkzaam bij het ministerie van water. Van Nederlandse zijde nemen drie deskundigen deel (een civiel-ingenieur (IRC), een hydro-geoloog (TNO) en een econoom/chef de mission (zelfstandig consultant). Op basis van een 'protocole d'évaluation' preciseert het evaluatieteam zelf de terms of reference.

De evaluatiemissie duurt 21 dagen, waarvan negen dagen in het veld (Dedougou, waar het hoofdkwartier van het project is gevestigd) worden doorgebracht. In het evaluatierapport worden geen gegevens vermeld met betrekking tot de taakverdeling binnen de missie en de gevolgde werkwijze. De missie wordt afgesloten met debriefings op het ministerie van water en de ambassade. Gedurende de debriefing op het landebureau wordt expliciet gesteld dat de missie een gezamenlijke onderneming was en dat alle missieleden zich konden vinden in de inhoud van het evaluatierapport. Daarnaast wordt onder de aandacht gebracht dat gedurende de debriefing met het ministerie van water is gebleken dat dit ministerie sterk hecht aan uitbreiding van de waterpunten en in mindere mate kwesties als onderhoud en rehabilitatie van bestaande voorzieningen van belang acht. Tevens stellen de Nederlandse missieleden dat de formulering van de nieuwe projectfase op grond van een duidelijke en door alle partijen onderschreven terms of reference dient te geschieden, ten einde een voortdurende discussie over de uitgangspunten van het project te vermijden.

De meest belangrijke aanbeveling van de missie betreft een vierjarige verlenging van het project met als doelstellingen (1) rehabilitatie en/of het opzetten van ca. 250 waterpunten, (2) geen extra nadruk op gezondheidszorg, (3) versterking van het onderhoudssysteem en van de dorpscomités, en (4) coördinatie van de verschillende drinkwaterprojecten in Boven Volta door het aanstellen van een coördinator op nationaal niveau bij de 'Direction des Etudes et de la Planification' van het ministerie van water.

Alle betrokken partijen (ambassade, landebureau, Nederlandse projectleider en met een vertraging van zes maanden het ministerie van water) onderschrijven in grote lijnen de observaties en aanbevelingen van de evaluatiemissie.

Als gevolg van verschil van mening over de inhoud van het formuleringsrapport loopt de beoordeling van de derde fase evenwel ernstige vertraging op. De Nederlandse leden van de evaluatiemissie worden drie maal betrokken bij het uitwerken van nieuwe voorstellen voor de derde fase. Uiteindelijk wordt begin 1988 besloten tot het financieren van de tot dusver gemaakte projectkosten en een 'tussenfase' van zeven maanden. Deze tussenfase wordt naderhand verlengd. Ten gevolge van de bij de formulering opgetreden problemen vorderen in 1986 en 1987 de projectwerkzaamheden nauwelijks. Begin 1990 wordt een voorstel tot verlenging van het project met ruim drie jaar goedgekeurd. Een Nederlands consultantsbureau wordt belast met de technische advisering.

In het beoordelingsdocument voor de vierde fase van het project wordt een evaluatie van het project in 1992 voorzien. De consultant constateert bij het opstellen van het uitvoeringsdocument voor de vierde fase dat indertijd bij de formulering en beoordeling van deze fase verouderde gegevens zijn gebruikt en geeft aan dat de geplande werkzaamheden onmogelijk binnen het gealloceerde budget kunnen worden gerealiseerd. Met als doel gegevens aangaande de in de voorafgaande fase(n) geboekte resultaten te verzamelen en te interpreteren wordt een evaluatie voorgesteld. Deze wordt evenwel om project-interne redenen (monitoringgegevens ontbreken of zijn nog niet volledig geanalyseerd) en op verzoek van het ministerie van water een aantal malen uitgesteld. In de tweede helft van 1991 wordt de TOR voorbereid. Hoofddoel van de evaluatie zal zijn (1) beoordelen van de doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid van de gedane investeringen en de door het project ondernomen activiteiten, en (2) adviseren ten aanzien van mogelijke verbeteringen en de toekomst van het project. De evaluatie dient tevens een beoordeling te geven van de door de Nederlandse consultant geboden technische assistentie en de begeleiding/supervisie door het RIVM. De evaluatie heeft na afronding van het TOV-veldonderzoek haar beslag gekregen en is niet in het onderzoek betrokken.

De evaluatie van 1986 blijkt voor de diverse bij de projectuitvoering betrokken partijen verschillende functies te hebben. In het beoordelingsmemorandum voor de tweede fase onderstreept het landebureau de noodzaak om bij de eerstvolgende evaluatie het project met andere projecten te vergelijken, ter ondersteuning van de beleidsformulering ten aanzien van toekomstige drinkwaterprojecten in de Sahel. De evaluatie beperkt zich echter tot een toetsing van de projectuitvoering aan de hand van de in het projectdocument vastgelegde doelstellingen. In feite behelst de evaluatie een beschrijving van de gerealiseerde activiteiten en de projectgang aan de hand van het uitvoeringsdocument. Een beoordeling van het projectontwerp wordt niet gegeven en aspecten als ontwikkelingsrelevantie,

impact, beleidsmatigheid en doelmatigheid van de gekozen uitvoeringsmodaliteit, etc. komen nauwelijks aan de orde. Voor een beleidsondersteunende functie is deze evaluatie derhalve weinig geschikt. Uit het commentaar van de betrokken partijen op de evaluatie blijkt overigens niet dat dit als een gebrek wordt ervaren.

Voor de huidige Burkinabè projectdirecteur is controle in de zin van vergelijking van de ingezette middelen met de bereikte resultaten een belangrijke functie van evaluatie. Het ministerie van water is blijkbaar dezelfde mening toegedaan, gezien het feit dat men van de in 1986 uitgevoerde evaluatie een kosten-effectiviteitsanalyse per waterpunt had verwacht. Van Nederlandse zijde wordt in mindere mate nadruk op de efficiency van het project gelegd. Volgens de Nederlandse leden van de evaluatiemissie zou een dergelijke analyse overigens niet goed mogelijk zijn geweest door gebrek aan geschikt cijfermateriaal.

Uit de commentaren op de evaluatie blijkt dat de betrokken partijen voornamelijk belangstelling hebben voor de aanbevelingen van de missie. De essentiële functie van de evaluatie is bijsturing van het project.

Uit het vervolg op de evaluatie van 1986 blijkt, dat de Burkinabè en Nederlandse autoriteiten met elkaar op een indirecte manier over de toekomst van *Hydraulique Villageoise* 'onderhandelen'. Een belangrijke, maar impliciete functie van de evaluatie is het op gang brengen van een dialoog over doelstellingen en randvoorwaarden voor de voortzetting van het project. Dat de evaluatie daar niet in slaagt, is een gevolg van het feit dat de uitgangspunten van de twee partijen te ver uit elkaar liggen. Het gevolg van de voornamelijk indirecte en met inschakeling van advies van derden gekozen communicatie- en onderhandelingsvorm is tijdverlies. Pas in 1989 wordt een projectdocument door beide partijen goedgekeurd. Het gevonden compromis is een 'optelsom' van wederzijdse belangen, waarbij sprake is van zowel een groot aantal nieuwe waterpunten als rehabilitatie en onderhoud van bestaande waterpunten. Mede voor dit laatste wordt een lokaal institutioneel kader geschapen in de vorm van watercomités.

Het evaluatierapport van 1986 behandelt de uitvoeringsmodaliteit van het project niet. Gedurende de debriefing met het landenbureau wordt dit onderwerp door de Nederlandse deskundigen echter wel onder de aandacht gebracht. Als alternatieven worden voorgesteld: eigen beheer met technische ondersteuning door derden, dan wel uitbesteding.

De Nederlandse evaluatoren worden bij een aantal opeenvolgende formuleringspogingen ingeschakeld, vermoedelijk op grond van hun kennis van de problematiek. De deskundigen gebruiken hun betrokkenheid bij de formulering om de

eigen instelling aan te bevelen voor mogelijke begeleiding gedurende de volgende projectfase. Het landembureau besluit in 1988 tot inschakeling van het RIVM voor de monitoring/begeleiding van het project.

1.2.5. *Het project 'Renforcement DEP'*

Een beschrijving van de evaluatie en monitoring in het kader van het project Hydraulique Villageoise is niet volledig zonder dat kort wordt ingegaan op een recent aangevangen project ter ondersteuning van het ministerie van water. Doel van dit door Nederland gefinancierde project is de institutionele versterking van de Direction des Etudes et de la Planification (DEP) van het ministerie van water op het gebied van voorbereiding, coördinatie en evaluatie van drinkwaterprojecten. Getracht zal worden om geleidelijk een betere formulering van nieuwe drinkwaterprojecten te bewerkstelligen door lering te trekken uit het verleden. De gekozen aanpak is het verrichten van evaluaties in een tiental drinkwaterprojecten. Deze evaluaties zullen niet zoals gebruikelijk door externe consultants worden ondernomen, maar door de DEP in samenwerking met de projecten worden voorbereid en uitgevoerd. Op basis van deze projectevaluaties zullen vergelijkende analyses worden uitgevoerd, om van de ervaringen te leren en zo mogelijk richtlijnen voor nieuwe drinkwaterprojecten te formuleren. In vergelijking met de evaluaties van het project Hydraulique Villageoise zullen de in het kader van het project 'Renforcement DEP' geplande evaluaties een beleidsondersteunende functie (kunnen) vervullen.

1.3. *Urbanisme Ouagadougou*

Looptijd: 1982–1990

Nederlandse bijdrage: fl. 7,2 miljoen

Uitvoeringsmodaliteit: lokaal uitgevoerd in samenwerking met een Nederlandse adviesinstantie

1.3.1. *Projectbeschrijving*

Ten gevolg van de sterke migratie naar stedelijke gebieden en het ontbreken van stedelijke planning en een sociaal huisvestingsbeleid, woont naar schatting aan het eind van de jaren zeventig reeds 70% van de bevolking van Ouagadougou in 'spontaan' gegroeide woonwijken, waar de meest elementaire infrastructuur ontbreekt. In de jaren zeventig wordt een eerste herinrichtingsproject ondernomen

met steun van de Wereldbank. Het project behelst de opbouw van een volledige infrastructuur en het creëren van woonkavels voor lage inkomensgroepen. Na verloop van tijd blijkt de verwerving van een kavel de draagkracht van de doelgroep te boven te gaan.

Bij het door Nederland ondersteunde project, 'Programme d'aménagement des zones d'habitat spontané de la ville de Ouagadougou' (kortweg aangeduid als *Projet Urbanisme Ouagadougou*) wordt daarom een aanpak gekozen die berust op de actieve inzet van de toekomstige bewoners zelf. Het project met de oorspronkelijke looptijd 1979-89 wordt met een financiële hulp-schenking uitgevoerd door de *Direction Générale de l'Urbanisme*, later *Direction Générale de l'Urbanisme et de la Topographie (DGUT)*.

Vanwege interne problemen bij de *Direction Générale* wordt de aanvang van de uitvoering van het project vertraagd. In 1982 wordt op basis van een identificatiemissie door een medewerker van de Universiteit van Amsterdam, die betrokken is bij planologisch onderzoek in Burkina Faso, het projectdocument geformuleerd. De doelstellingen van het project zijn vaststelling van een structuurschets van Ouagadougou, van structuurplannen voor drie uitbreidingszones en van bestemmingsplannen voor niet-verkavelde wijken. De projectfondsen zullen voornamelijk worden aangewend voor het opzetten van een roulerend fonds ter financiering van de uitvoering van de bestemmingsplannen. De vakgroep Planologie en Demografie van de Universiteit van Amsterdam (UVA) wordt belast met de technische ondersteuning, welke gestalte krijgt in een reeks van korte missies en door planologisch onderzoek door Nederlandse en Burkinabè assistenten en stagiaires. De financiering van de technische ondersteuning vindt plaats in het kader van een separaat contract tussen het DGIS en de UVA.

Door veelvuldige en ingrijpende wijzigingen van het politieke regime in de jaren tachtig en de daaruit voortvloeiende reorganisaties op ministerieel en uitvoerend niveau, is het institutionele kader van het project voortdurend in beweging. De gevolgen zijn veel mutaties van personeel alsmede verlies van tijd en momentum bij de uitvoering van het programma.

Vanaf 1991 wordt een 'vervolgproject' (*Projet Villages Centres Banlieue de Ouagadougou*) gefinancierd. Dit project maakt deel uit van een omvangrijk programma voor de herstructurering van het randgebied rondom Ouagadougou met als doelstelling de verbetering van de infrastructuur en de sociaal-economische omstandigheden in de randgemeenten ten einde de migratie naar de hoofdstad te verminderen. Het project wordt gecoördineerd door DGUT en technisch ondersteund door de UVA.

1.3.2. *Monitoring en externe ondersteuning*

De projectrapportage geschiedt per halfjaar op basis van een samenvoeging van maandrapportages in de vorm van een 'fiche d'opérations'. Tot 1988 werden de 'fiches d'opérations' door de studie- en planningsafdeling van het betreffende 'ministère de tutelle' geanalyseerd en in samenvatting overlegd aan het ministerie van planning. Sedertdien is deze monitoring echter verwaterd. Voor het Urbanisme-project functioneert een separaat monitoring-orgaan, de 'Commission de Contrôle', samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende ministeries en de stad Ouagadougou, met als taak het uitoefenen van controle op het gebruik van het in het project gecreëerde roulerende investeringsfonds.

De monitoring door de ambassade heeft voornamelijk betrekking op de personele en financiële aspecten van het project, waarbij het projectuitvoeringsdocument en de jaarplannen als uitgangspunt worden genomen. Ook houdt de ambassade zich op de hoogte van de voortdurende wijzigingen in het institutionele kader van het project. Monitoring van de technisch-inhoudelijke aspecten wordt overgelaten aan de UVA.

In het projectdocument van 1982 wordt de functie van de UVA-adviseur omschreven als 'Conseiller Technique Principal'. De verantwoordelijkheden betreffen (1) monitoring van de projectvoortgang en mogelijke wijzigingen in de gestelde doelen, (2) het ondernemen van initiatieven naar DGUT, de ambassade en het DGIS ter ondersteuning bij het oplossen van praktische problemen, (3) het dragen van verantwoordelijkheid voor de begeleiding van veldonderzoek verricht door stagiaires. De externe begeleiding wordt voornamelijk ingevuld via twee tot drie korte missies per jaar. De terms of reference voor deze missies worden door de UVA-adviseur geconcipieerd en aanvankelijk na accordering van het landebureau aan de ambassade gezonden. Recentelijk worden de terms of reference door de ambassade vastgesteld.

De begeleidingsmissies hebben overwegend betrekking op voortgangscontrole van de binnen het project ondernomen activiteiten, coördinatie van het veldonderzoek van de Burkinabè en Nederlandse stagiaires en het oplossen van zich voordoende specifieke problemen. Zij worden afgerond door uitvoerige en inzichtelijke rapportages met achtergrondinformatie over het functioneren van het institutionele kader rond het project, signalering van inhoudelijk-technische problemen en het bieden van mogelijke oplossingen, de verhouding van het project tot andere urbane ontwikkelingen, etc. Tot 1990 worden de in het Nederlands opgestelde rapporten via het landebureau aan de ambassade gezonden. Vanaf 1990 worden de dan in

het Frans opgestelde rapporten via de ambassade aan DGUT verstrekt; het landbureau en de ambassade ontvangen aanvullende rapportage in het Nederlands.

Monitoring door de UVA heeft ten eerste betrekking op de door DGUT opgestelde halfjaarlijkse projectvoortgangsrapportage. Deze rapportage betreft een verslag van de gerealiseerde projectactiviteiten en wordt meestal door DGUT met de adviseur doorgenomen waarna aanbieding aan de ambassade volgt. Belangrijker dan de voortgangsrapportage zijn de missierapporten van de adviseur. Deze bieden meer inzicht in het project en in de context waarbinnen het project functioneert. De adviserende en probleemoplossende functie van de interventies van de UVA-adviseur kan als zeer belangrijk voor het project worden beschouwd. De adviseur opereert in sterke mate als vertrouwenspersoon, intermediair en bemiddelaar voor alle bij het project betrokken partners. Het onderhouden van goede relaties op het politieke, coördinerende en uitvoerende niveau is essentieel voor deze rol.

Terwijl een permanente aanwezigheid als technisch adviseur bij het project zinvol zou zijn geweest, is de keuze voor kortdurende begeleidingsmissies in dit geval zeer relevant. Het prestige van de vertrouwenspersoon is minder aan slijtage onderhevig, problemen komen door de tijdsdruk eerder op tafel en soms kunnen daardoor adequater beslissingen worden genomen.

Bij de analyse van de functies van de externe projectbegeleiding moet onderscheid worden gemaakt tussen projectuitvoering, evaluatie (waarbij de adviseur niet direct betrokken is) en formulering. De UVA-adviseur combineert drie wezenlijk verschillende rollen: (1) verlener van technische ondersteuning en coördinator van het veldonderzoek in Burkina, (2) monitor ten dienste van de ambassade en het landbureau en (3) adviseur van de projectuitvoerende instantie. Naast de inhoudelijke begeleiding van het veldonderzoek is handhaving van het evenwicht tussen de belangen van de verschillende bij het project betrokken partijen een belangrijke bijdrage van de adviseur. Dit is zonder problemen geschied.

De geschetste begeleidingsstructuur is geenszins statisch. In de eerste zes jaren is de UVA-adviseur de centrale spil tussen alle betrokken partijen. Formeel komt dit duidelijk tot uitdrukking in de opzet van de communicatielijnen, waarbij de formele communicatie tussen het project en het landbureau via de UVA-adviseur verloopt; de ambassade wordt via het landbureau geïnformeerd. Sedert 1988–89 speelt echter, zonder wijziging van de formele constructie, de ambassade geleidelijk aan een meer actieve rol. Er treedt tijdelijk een zekere overlapping op van de rol van de adviseur en die van de verantwoordelijke ambassademedewerker. Eind 1990 maakt de ambassade bezwaar tegen de technische ondersteuning van

het vervolgproject vanuit Nederland, omdat deze volgens de ambassade zwaarder zou zijn dan de voormalige ondersteuning bij het Urbanisme-project. Men vraagt zich af of de geplande ondersteuningsmissies noodzakelijk zijn. Het landenbureau wordt in overweging gegeven om met UVA te overleggen over een vermindering van het aantal missies. Uiteindelijk wordt besloten dat twee jaarlijkse missies geëligitimeerd zijn; het belang van eventuele additionele missies moet door het project worden aangegeven. Vanaf medio 1991 worden planning en terms of reference van de adviesmissies niet door het landenbureau bepaald, maar door de ambassade. Terwijl vroeger de adviseur coördinerend optrad tussen project, lokale autoriteiten, ambassade en landenbureau, wordt deze rol thans uitdrukkelijk bekleed door de ambassade.

Gedurende de gehele periode 1988-90 is de UVA-adviseur intensief betrokken bij de formulering van het vervolgproject. Hierbij treedt hij herhaaldelijk op als pleitbezorger voor de belangen van DGUT. Deze 'pleitbezorging' is een functie van zijn rol als 'Conseiller Technique Principale'. Nadat de beslissing over de vorm en reikwijdte van het vervolgproject is genomen, treedt de UVA-adviseur weer op in zijn rol als bemiddelaar en vertrouwenspersoon voor alle partijen.

Aan de constructie van de externe projectbegeleiding zijn risico's verbonden. Dezelfde persoon treedt op als coördinator van veldonderzoek voor de eigen organisatie, als 'Conseiller Technique Principale' van de uitvoerder en als monitor voor de donor. In deze diverse rollen is sprake van een actieve betrokkenheid bij projectformulering, projectuitvoering en (zij het op de achtergrond) bij de evaluatie. Toch zijn alle bij het project betrokken partijen het erover eens, dat het hierbij in de praktijk niet alleen om een werkbare, maar ook om een functionele constructie gaat. De beschikbare fondsen zijn beperkt en door de zeer korte aanwezigheid van de UVA-adviseur krijgt de counterpart de ruimte om het project zelfstandig uit te voeren.

Deze constructie functioneert naar wens omdat aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. De communicatie tussen ambassade en het landenbureau verloopt vrij goed en de ambassade coördineert allengs meer actief de activiteiten van de bij het project betrokken partijen. De UVA-adviseur beschikt over professionele inzichten, heeft grote belangstelling voor het ontwikkelingswerk en heeft tegelijkertijd het vermogen om de uitvoerende dienst en zichzelf kritisch te beschouwen. Opgemerkt kan worden dat het belang van de UVA bij het project vrij beperkt is.

In dit verband dient tot slot te worden gewezen op een van de belangrijkste functies van de UVA-adviseur, te weten het verzekeren van continuïteit. Sedert 1982

heeft de UVA-adviseur zeven directeuren-generaal van het counterpart-ministerie, vijf medewerkers op de ambassade en zes medewerkers van het landenbureau 'overleefd'. De geschiedenis van het project ligt verankerd in het geheugen van de adviseur. De elkaar opvolgende generaties van projectverantwoordelijken hebben gebruik kunnen maken van de door de adviseur opgebouwde kennis en ervaring.

1.3.3. *Evaluatie van het project in 1989*

Het projectdocument bevat geen bepalingen voor het verrichten van evaluaties. De enige evaluatie van het project vindt plaats in 1989, kort voor het einde van de geplande looptijd. De concept-TOR is door DGUT in overleg met de UVA-adviseur opgesteld. In de definitieve TOR worden de evaluatoren verzocht om, naast een analyse van het algehele projectontwerp (inclusief ontwikkelingsrelevantie, doeltreffendheid alsmede effecten en impact), ook te oordelen over het voorgestelde vervolgproject.

Het evaluatieteam bestaat uit een Nederlandse missieleider afkomstig van een para-universitaire instelling en twee Burkinabè leden, een functionaris van de studie en planningseenheid van het ministerie van planning en een medewerker van een onderzoeksinstituut. De Nederlandse evaluator wordt door de UVA-adviseur voorgesteld; met betrekking tot de Burkinabè evaluatoren doet DGUT een voorstel. Geen der teamleden heeft eerder aan een evaluatie deelgenomen. Ter voorbereiding van de evaluatie wordt de evaluatoren relevante projectinformatie ter hand gesteld. Zij ontvangen geen methodologisch-procedurele richtlijnen. Omdat de missieleider niet direct beschikbaar is, wordt de evaluatie enkele maanden uitgesteld.

De evaluatie vindt plaats begin 1989 en wordt, vanwege de tijd die de productie en redactie van het rapport gedurende de missie vergen, verlengd van drie tot vier weken. De dag voor aanvang van de missie wordt de functionaris van het ministerie van planning vervangen door een collega, die zonder enige voorbereiding aan de evaluatie deelneemt. De geplande werkzaamheden worden onderling verdeeld en er is sprake van een goede samenwerking. De indeling van het onderzoek op basis van de terms of reference (juridische, financiële, economische aspecten, etc.) lijkt aanvankelijk zeer praktisch, de integratie naderhand van de op vakdisciplines georiënteerde deeltakken in het eindrapport is niet eenvoudig. Na afloop van de evaluatie vindt een eerste debriefing plaats. Vervolgens wordt de evaluatiemissie het voorstel voor het vervolgproject ter bestudering en beoordeling voorgelegd, waarna enkele dagen later een definitieve debriefing met betrokken partijen plaatsvindt.

De missie komt ten aanzien van het Urbanisme-project tot overwegend positieve uitspraken. Met betrekking tot een mogelijk vervolgproject stelt zij dat het projectdocument eerst aan het einde van de evaluatie werd ontvangen, waardoor met de inhoud van de voorstellen in dit document bij de evaluatie geen rekening kon worden gehouden. Een inhoudelijk oordeel over het vervolgproject kan daarom niet worden gegeven. De missie volstaat met de opmerking dat DGUT gezien de positieve ervaringen met betrekking tot het Urbanisme-project in staat moet worden geacht het vervolgproject op adequate wijze uit te voeren.

Een debriefing op het landendebureau vindt niet plaats, vermoedelijk omdat de verantwoordelijke beleidsmedewerker inmiddels is overgeplaatst. Het landendebureau gaat in grote lijnen akkoord met de conclusies en aanbevelingen, waarbij evenwel wordt aangetekend dat de ervaringen uit het Urbanisme-project niet zonder meer van toepassing zijn op het gebied dat zal worden bestreken door het vervolgproject, aangezien er verschillen zijn in sociaal-economische en ruimtelijke kenmerken.

Aanvankelijk lijkt de evaluatie van het Urbanisme-project uitsluitend een eind-evaluatie. Echter, de missie wordt ook verzocht aanbevelingen te formuleren ten aanzien van het vervolgproject. Dit geeft problemen, omdat de beide projecten inhoudelijk weinig met elkaar gemeen hebben. Het verbindende element tussen de twee projecten is de uitvoerende instantie. De evaluatie van het Urbanisme-project betreft inhoudelijk in principe een beoordeling van het gehele projectontwerp en de uitvoering. Feitelijk is de evaluatie echter beperkter van aard. De technische, juridische en financieel-administratieve aspecten van het project worden geanalyseerd en de bereikte resultaten worden vergeleken met de oorspronkelijke doelstellingen. Impact en ontwikkelingsrelevantie komen zijdelings aan de orde en een beoordeling van de institutionele context ontbreekt. Als redenen hiervoor kunnen worden aangevoerd tijdgebrek en de geringe ervaring van de evaluatoren met evaluaties van ontwikkelingsprojecten. Volgens degenen die de politieke context van het project goed kennen, kan van lokale evaluatoren niet verwacht worden dat zij politiek gevoelige aspecten als institutionele context en ontwikkelingsrelevantie beoordelen.

Uit het commentaar van de betrokken partijen op de evaluatie blijkt geenszins, dat men deze beperkte focus van de evaluatie als een gebrek ervaart. Allen zijn voornamelijk geïnteresseerd in de aanbevelingen van de missie ten aanzien van het vervolgproject, omdat hierover nog geen consensus bestaat. Ofschoon details van het missieverloop niet meer reconstrueerbaar zijn, is het duidelijk dat de missie door de diverse partijen wordt gezien als middel in het onderhandelingsproces van het vervolgproject. De evaluatoren voelen dit aan, maar zijn geen actieve partner in

dit onderhandelingsproces door het ontbreken van voldoende zicht op de context van het proces.

Samengevat heeft de evaluatie van het Urbanisme-project voornamelijk een management- en een communicatiefunctie, niet met betrekking tot het Urbanisme-project dat vrijwel beëindigd is, maar ten aanzien van het vervolgproject.

1.4. *Vallée du Kou*

Looptijd: 1980–1993

Nederlandse bijdrage: fl. 18,9 miljoen

Uitvoeringsmodaliteit: eigen beheer

1.4.1. *Projectbeschrijving*

De ontwikkeling van de Vallée du Kou, gelegen in het westen van Burkina Faso, is door de potentie van het gebied voor rijstproductie van bijzonder belang voor de nationale economie. Het project 'Vallée du Kou' is een geïntegreerd project, gericht op verhoging van de landbouwproductie (voornamelijk rijst), rehabilitatie van een irrigatiesysteem en verzelfstandiging van een boerencoöperatie die het irrigatiesysteem beheert. Het project is een vervolg op een in 1967 met behulp van Taiwan opgezet en naderhand door de Volksrepubliek China ondersteund irrigatieproject. De Nederlandse steun aan het project neemt een aanvang in 1980 met als doelstelling de rehabilitatie van het irrigatiesysteem en een organisatorische reorganisatie gericht op het bereiken van autonomie van de coöperatie. De Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) geeft in 1981 een lening voor de rehabilitatie van het irrigatiesysteem en de verbetering van de veeteelt. Het project heeft tot dusver drie fasen doorgemaakt. Gedurende de eerste fase (1980–84) ligt de nadruk op verbeteringen in irrigatie en landbouw, in de tweede fase (1985–89) treedt een zekere verschuiving op naar vorming en kennisoverdracht; ook wordt ruime aandacht geschonken aan het institutioneel versterken van de coöperatie om te komen tot een spoedige verzelfstandiging. In de derde fase (1990–93) ligt het accent op het consolideren van de bestuurlijke en financiële autonomie van de coöperatie, de verbetering van de situatie van vrouwen en jongeren binnen het project en op voorbereidingen voor de afbouw van de Nederlandse ondersteuning. Het hoofdkwartier van het project is gevestigd in de nabijheid van Bobo-Dioulasso, de tweede stad van Burkina Faso.

In de context van Burkina Faso kan het project met een irrigatiesysteem van circa 1200 hectare als grootschalig worden betiteld. Tot 1987 wordt het project

uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van landbouw en veeteelt, daarna onder verantwoordelijkheid van het in de periode-Sankara in het leven geroepen ministerie van 'Action Coopérative Paysanne'. In 1991 wordt dit ministerie opgeheven en als Secrétariat d'Etat à l'Organisation du Monde Rural (OMR) bij het ministerie van landbouw en veeteelt gevoegd. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen het nationale niveau en de regionale directie van de OMR is vrij duidelijk. Naast deze directe lijn van uitvoering, is er samenwerking tussen het project en de provinciale directies van onder andere de ministeries van 'Action Sociale' en gezondheidszorg. Technische ondersteuning geschiedt door middel van een Nederlands projectteam in eigen beheer.

Aanvankelijk is er geen onderscheid tussen het project en de coöperatie. De Burkinabè projectdirecteur is tegelijkertijd directeur van de coöperatie. Formeel wordt de coöperatie in 1987 zelfstandig. Deze verzelfstandiging is echter halfslachtig, omdat in financieel-administratief opzicht geen duidelijke streep onder het verleden wordt gezet. Op bestuurlijk niveau kent de coöperatie een aantal organen met door de boeren gekozen vertegenwoordigers: de 'Assemblée générale', de 'Conseil d'Administration', het 'Comité de Contrôle' en een financieel-administratieve afdeling met een beheerder in vaste dienst. De coöperatie heeft in totaal circa twintig werknemers.

Het project is opgedeeld in de secties irrigatie, landbouw/veeteelt, opleiding/voorlichting alsmede administratie/financiën. De Burkinabè directeur draagt tevens de verantwoordelijkheid voor de aan het project verbonden rijstpellerij. Aan de genoemde secties zijn in wisselende mate Nederlandse deskundigen als technisch adviseur toegevoegd.

1.4.2. *Monitoring en externe ondersteuning*

De ambassade is verantwoordelijk voor de begeleiding en supervisie van het project. Deze monitoring geschiedt op basis van halfjaarlijkse projectvoortgangsrapportage, veldbezoeken en andersoortige contacten met het project. De voortgangsrapportage is geen gezamenlijk verslag van de Nederlandse teamleider en de Burkinabè projectdirecteur. De teamleider stelt het rapport op en geeft een kopie aan de directeur. De rapportage wordt gezien als een verplichting en de kwaliteit is pover. In de statusrapportage van de ambassade aan het landenbureau gedurende de periode 1986-89 wordt regelmatig gewag gemaakt van het ontbreken van projectvoortgangsrapportage. Het eindverslag van de vierde Nederlandse teamleider voor de periode van december 1989-juni 1991 vermeldt dat tijdens de uitvoering van de derde fase van het project zich geen grote problemen hebben voorgedaan. Deze observatie wordt door andere bronnen ontkracht.

De projectrapportage speelt voor de monitoring door ambassade en landembureau de facto een zeer ondergeschikte rol. De feitelijke monitoring door de ambassade is het op een globale en flexibele wijze volgen van de algemene stand van zaken in het project. De functie hiervan kan het best worden omschreven als 'brandpreventie'. Een tweede aspect van de monitoring door de ambassade betreft het instandhouden van de basis-consensus tussen project, counterpart en centrale autoriteiten ten aanzien van doelstellingen en randvoorwaarden van het project, zoals vastgelegd in het projectdocument en het Accord Administratif. De meest specifieke vorm van monitoring richt zich op de inputs die het project volgens het projectdocument en jaarplan dient te leveren (personeel, financiën, backstopping, etc.). De monitoring door het landembureau betreft voornamelijk het erop toezien dat het projectdocument en het Accord Administratif worden opgesteld conform het beoordelingsmemorandum en het bewaken van de in het beoordelingsmemorandum geformuleerde voorwaarden voor de goedkeuring van jaarplannen en budgetten.

De monitoring door de Burkinabè autoriteiten behelst in principe maandelijks en driemaandelijks rapportages gericht op fysieke en financiële aspecten (suivi physique et financier). In juni 1991 constateert de recent aangetreden teamleider dat de gebruikelijke maand- en kwartaalrapportage geruime tijd niet meer verricht is. De feitelijke begeleiding door de Burkinabè autoriteiten beperkt zich tot het interveniëren in crisissituaties, zoals conflicten rond en vervanging van de projectdirecteur. In dergelijke gevallen (1984 en 1991) zendt het betreffende ministerie, op aandrang van de ambassade, een missie naar het project.

Tijdens de eerste fase van het project wordt gedurende twee jaar technische ondersteuning geleverd door het Internationaal Agrarisch Centrum Wageningen (IAC). Nadien is geen sprake van gestructureerde externe begeleiding. Een missie van DGIS-medewerkers in 1986 doet het voorstel de technische ondersteuning te stroomlijnen door middel van reguliere ondersteuningsmissies vanuit Nederland. Deze behoefte wordt niet gedeeld door het Nederlandse projectteam. In de loop der tijd wordt echter wel veel gebruik gemaakt van ad hoc ondersteuningsmissies. Zo vinden in de periode 1985-87, meestal op initiatief van het project, dertien missies plaats. De uitvoering hiervan geschiedt voornamelijk door Nederlandse, deels door lokale deskundigen. De missierapporten worden aan alle bij het project betrokken partijen gezonden; reacties van de Burkinabè autoriteiten ontbreken vrijwel altijd.

De ondersteuning is gericht op drie terreinen: ontwikkelen van speciale activiteiten in het project (zoals gezondheidsvoorlichting en het verzorgen van trainingspro-

gramma's), het verrichten van specifieke studies (zoals een onderzoek naar illegaal watergebruik), en organisatorische en financieel-administratieve ondersteuning van de coöperatie. De functie van de ondersteuning ligt met name in het oplossen van een tekort aan menskracht en/of deskundigheid binnen het projectteam. Het betreft dus feitelijk uitbesteding van reguliere projectactiviteiten. De verhouding tussen de voorgenomen projectactiviteiten, de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit van het projectteam en de noodzaak tot het aanwenden van ondersteuning door derden is nooit systematisch onderzocht.

Naast bovengenoemde ondersteuning is sprake van het door derden ondersteunen van ambassade en landembureau bij het formuleren van managementbeslissingen met betrekking tot het project. Dit betreft onder andere het verrichten van onderzoeken naar de financiële situatie van de coöperatie en de rentabiliteit van een nieuwe rijstpelininstallatie.

Het projectteam is in het algemeen tevreden over de kwaliteit van de ondersteuning van de Nederlandse instanties; lokale consultants blijken mindere kwaliteit te leveren. Ook de ambassade plaatst vraagtekens bij de kwaliteit van lokale consultants, maar blijft voorstander van het inhuren van lokale expertise om de verdere ontwikkeling van lokale consultancy-capaciteit te bevorderen.

1.4.3. *Project-interne monitoring*

Gedurende de tweede fase van het project is sprake van een redelijk systematische monitoring gericht op de fysieke projectactiviteiten (irrigatie, kanalen, bruggen, etc.), de adoptie van nieuwe landbouwtechnieken en agrarische productie. Systematische kosten/baten-analyses worden niet uitgevoerd; wel zijn er meerdere studies gericht op de bepaling van de rentabiliteit van de rijstpellerij. Afgezien van een aantal deelstudies is nimmer een baseline studie verricht van de sociale, economische en politieke situatie in het projectgebied. Ook heeft behoudens enkele beperkte deelstudies geen monitoring van de sociale resultaten van het project plaatsgevonden. De effecten van het project op de verdeling van water- en grondrechten, op inkomens en op de verhouding tussen de verschillende groepen van boeren en de relatie tussen boeren, handelaren en overheidsfunctionarissen blijven hierdoor onduidelijk.

Het ontbreken van een baseline studie en het achterwege blijven van onderzoek gericht op effectmeting zijn waarschijnlijk te verklaren uit het gegeven dat dergelijke onderzoeken onmiddellijk raakvlakken hebben met de sociaal-politieke context van het project. Ook is de soms verre van optimale verhouding tussen

enkele van de elkaar opvolgende Nederlandse teamleiders en Burkinabè projectverantwoordelijken niet bevorderlijk geweest voor een systematische monitoring van effecten en resultaten.

Het project heeft geruime tijd weinig aandacht besteed aan de kwaliteit van de interne monitoring. Ontwikkeling van indicatoren en kwantificatie van resultaten vinden niet plaats. Projectrapportage wordt niet of weinig benut als intern monitoringinstrument. Een verzachtende omstandigheid is dat de opeenvolgende projectdocumenten geen specifieke aanzetten tot het creëren van een op het project toegerust monitoringsysteem bevatten.

Recentelijk toont het project meer belangstelling voor projectspecifieke monitoring. Dit blijkt onder meer uit de door het project opgestelde concept-TOR voor de evaluatie van 1988, waarin de evaluatiemissie uitdrukkelijk gevraagd wordt om te adviseren over procedures voor project-interne monitoring. De evaluatiemissie doet evenwel geen aanbevelingen terzake. Het is dan ook niet verbazingwekkend, dat het projectdocument van de derde fase geen enkele aanduiding bevat over de wijze waarop de interne monitoring gestalte dient te krijgen. Dit document vermeldt evenwel in het hoofdstuk 'Volet de suivi et d'évaluation' aanbevelingen ten aanzien van door de Burkinabè autoriteiten op nationaal niveau met betrekking tot monitoring en evaluatie te nemen beslissingen.

1.4.4. *Evaluaties van het project*

De eerste evaluatie van het project vindt plaats in 1983 met als opdracht het opstellen van een kosten/baten-analyse voor de rijstproductie en de rijstpelmolen en het analyseren van de organisatiestructuur van het project. Ook wordt in de terms of reference een oordeel gevraagd over de samenstelling van het team van deskundigen belast met de technische ondersteuning. De evaluatie resulteert in een aantal aanbevelingen; de gevraagde kosten/baten-analyse en de analyse van de projectorganisatie ontbreken echter. De reacties van het projectteam en de ambassade op de aanbevelingen zijn vrij kritisch.

Begin 1984 wordt door een review-missie met deelname van Nederland, Boven Volta en de BOAD voortzetting van het project aanbevolen. Ook wordt voorgesteld om in hetzelfde jaar een evaluatiemissie te zenden, die tevens een concept-projectdocument voor de tweede fase zou moeten opstellen. De TOR voor deze evaluatie wordt door de ambassade ontworpen en na goedkeuring door het landenbureau aan de Voltaanse autoriteiten aangeboden. De missie vindt plaats onder onrustige politieke omstandigheden; in dezelfde periode vertrekken de Nederlandse teamleider en de Voltaanse projectdirecteur. De evaluatiemissie constateert ernstige

problemen met betrekking tot de continuïteit van de technische ondersteuning, maar stelt het gevraagde projectdocument niet op. Bij de uitwerking van het projectdocument voor de tweede fase is naderhand sprake van een langdurig proces van integratie van voorstellen van het Nederlandse projectteam en de Burkinabè projectdirecteur. Het definitieve projectdocument voor de tweede fase (1985–89) verschijnt eerst in het najaar van 1987.

In 1988 wordt het project opnieuw geëvalueerd. De belangrijkste aanbevelingen betreffen (1) een derde projectfase van drie jaar om de verzelfstandiging van de coöperatie te voltooien, (2) het realiseren van een zekere decentralisatie van de coöperatie met als doel een betere beheersbaarheid, (3) het opstellen van een technische en financieel-economische analyse van de rijstpellerij voordat een investeringsbeslissing wordt genomen, (4) overdracht van de rijstpellerij van het project aan de coöperatie, (5) spoedige uitwerking van een projectdocument voor een volgende projectfase, en (6) voorbereiding op het beëindigen van de Nederlandse technische ondersteuning, onder andere door geplande afbouw van de personele en financiële middelen.

Ten gevolge van het vertrek van de Nederlandse teamleider en de moeizame onderhandelingen over de schuldenpositie en het financiële beheer van de coöperatie en de rijstpellerij wordt het projectdocument voor de derde fase pas in de loop van 1990 voltooid. Een evaluatie van de derde fase vindt plaats in het vierde kwartaal van 1992, nadat het IOV-veldonderzoek is afgerond. Deze evaluatie is niet in het onderzoek betrokken.

1.4.5. *De evaluatie van 1988*

Tijdens het bilaterale beleidsoverleg van begin 1988 wordt afgesproken, dat de in het projectdocument voor de tweede fase voorziene evaluatie zal plaatsvinden in augustus van dat jaar. Ter voorbereiding doet het landenbureau in juni een voorstel voor de Nederlandse deelnemers aan de evaluatie: als teamleider een econoom, daarnaast een specialiste voor plattelandsontwikkeling en vrouwenzaken. De ambassade wordt verzocht om, in samenwerking met het project, de terms of reference op te stellen en om in samenwerking met de lokale autoriteiten een tweetal Burkinabè missieleden te identificeren.

De door het landenbureau geïdentificeerde econoom blijkt niet beschikbaar en een andere econoom wordt benaderd. De specialiste voor plattelandsontwikkeling en vrouwenzaken wordt vervolgens verzocht de evaluatiemissie te leiden. Opmerkingen van het ministerie van landbouw en vee telt ten aanzien van de profielen

van de voorgestelde Nederlandse evaluatoren worden niet gehonoreerd. Naast de Nederlandse deskundigen bestaat de missie uit twee Burkinabè evaluatoren, een hydroloog van het ministerie van water en een agronoom van het ministerie van landbouw en veeteelt.

De door het project in concept opgestelde terms of reference worden zonder wijziging of aanvulling door ambassade, lokale autoriteiten en landbureau geaccepteerd. Het doel van de evaluatie wordt als volgt samengevat: 'Het gaat erom de prestaties van het project te meten, om duidelijk te maken welke resultaten bereikt zijn, in overeenstemming met de resources die gebruikt zijn om activiteiten te ontwikkelen die het mogelijk maken de gestelde doelen te bereiken'. Meer specifiek heeft de evaluatiemissie als opdracht (1) het preciseren van indicatoren ter beoordeling van de doeltreffendheid van het project, (2) het aangeven van eventuele verschillen tussen de gepostuleerde en gerealiseerde situatie, (3) het formuleren van aanbevelingen voor een eventuele derde fase, rekening houdend met het Nederlandse en Burkinabè beleid terzake, (4) het bepalen van terugkerende kosten indien de evaluatiemissie geen verlenging van het project kan aanbevelen en (5) het ontwikkelen van een project-intern monitoringsysteem. De TOR vormt tegelijkertijd het kader voor de werkverdeling van de missie. De missieleider heeft tot taak de coöperatie en de afdeling vorming en voorlichting te evalueren en dient tevens een oordeel te geven over de invloed van het project op de sociale situatie van de bevolking in het gebied. De taken van de econoom, de hydroloog en de agronoom betreffen de analyse van een groot aantal technische aspecten, het beoordelen van een aantal onderzoeksrapporten die door het project zijn geproduceerd, en een evaluatie van lopende werkprogramma's.

Bij aanvang van de missie stellen de evaluatoren op grond van meerdaags onderling overleg over de TOR een eigen werkprogramma met prioriteiten op. De nadruk ligt op het bepalen van de doeltreffendheid en de efficiency van de projectactiviteiten. Ontwikkelingsrelevantie, een sociaal-economische analyse en een beoordeling van het algehele projectontwerp worden minder prioritair geacht. De missie verblijft bijna twee weken in Bobo-Dioulasso. Na een korte presentatie aan de projectstaf blijven de contacten tussen de missie en het project beperkt tot de directeur en de Nederlandse teamleider. De onderlinge werkverhouding binnen het evaluatieteam is goed.

Na afronding van de werkzaamheden op het project vindt een enigszins gehaaste nabespreking met de projectstaf plaats en vertrekt de missie naar Ouagadougou. De evaluatiemissie heeft geen rekening gehouden met de eis van de ambassade tot het redigeren van het rapport in Burkina Faso. Hierdoor vindt de opstelling

van het concept-rapport onder grote tijdsdruk plaats; de definitieve versie wordt naderhand in Nederland door de Nederlandse missieleden afgerond. Debriefings zonder deelname van de Burkinabè evaluatoren vinden separaat plaats op het ministerie van landbouw, het ministerie van water en de ambassade. Een debriefing van de Nederlandse missieleden op het landenbureau blijft achterwege, vermoedelijk omdat de verantwoordelijke medewerker intussen is overgeplaatst en een opvolger nog niet aanwezig is.

De evaluatie heeft zich vrijwel geheel tot het operationele niveau beperkt. Er zijn geen aanwijzingen, dat het evaluatierapport naderhand binnen het DGIS is geanalyseerd op beleidsmatig relevante aspecten. Dit zou ook weinig hebben opgeleverd, gezien de beperkte invalshoek van de evaluatie. Voor de bij het project betrokken partijen zijn voornamelijk de concrete aanbevelingen voor de derde fase relevant. Centraal staat de bijsturing van het project (management functie). De missie heeft met haar aanbevelingen (projectverlenging onder zekere voorwaarden plus afbouw van het project) een compromis geformuleerd, waarin Nederland en Burkina Faso zich kunnen vinden.

De omschrijving van het doel van de evaluatie in de TOR is verwarrend. Analyseert men de TOR in detail, dan zijn met betrekking tot de evaluatie de volgende functies te onderscheiden. In de eerste plaats heeft de evaluatie door het formuleren van aanbevelingen voor de derde fase, op grond waarvan het project kan worden bijgestuurd, een 'managementfunctie' voor het DGIS en de lokale autoriteiten. Een tweede functie is de monitoring van de projectvoortgang doordat de evaluatoren wordt gevraagd de doeltreffendheid van het project vast te stellen. Aangezien hiertoe geen indicatoren bleken te zijn geformuleerd in het projectdocument, dient de evaluatiemissie deze zelf te ontwikkelen. Uiteindelijk heeft de evaluatiemissie geen indicatoren voor het meten van doeltreffendheid kunnen formuleren. Tot slot is er een zekere mate van delegatie van taken van de projectdirectie naar de evaluatiemissie doordat de missie de resultaten van een aantal interne projectstudies analyseert. De opdracht tot het ontwikkelen van procedures voor een project-intern monitoringsysteem kan niet worden vervuld.

De belangrijkste verklaring voor verloop en resultaat van de evaluatie is waarschijnlijk een gebrek aan tijd. Aangezien doorlopende projectrapportage in geringe mate beschikbaar blijkt te zijn en de bestaande monitoring-gegevens uitsluitend fysieke resultaten betreffen, is de evaluatiemissie gedwongen een aanzienlijk deel van de beschikbare tijd te besteden aan het verzamelen en ordenen van informatie. In het evaluatierapport wordt hierdoor noodgedwongen voornamelijk een beeld van de feitelijke projectsituatie geschetst.

De vraag rijst waarom in de loop van het project nimmer de diverse malen voorgestelde sociaal-economische analyses zijn gerealiseerd. Voor het verrichten van de evaluatie van 1988 wordt op voorstel van het land bureau onder meer een ervaren econoom in de missie opgenomen, kennelijk met als uitgangspunt de ontwikkelingsrelevantie van het project met behulp van een sociaal-economische analyse te laten bepalen. Gedurende de missie vindt een dergelijke analyse echter niet plaats, mede omdat een aantal betrokkenen de mogelijkheid hiervan in twijfel trok. De evaluatiemissie als geheel heeft zich niet kunnen distantiëren van deze twijfels.

De aan deze twijfel ten grondslag liggende, maar niet uitgesproken, reden betreft het aan een dergelijke analyse inherente risico. Immers, de evaluatiemissie had één van de volgende benaderingen kunnen volgen: een macro-analyse vanuit het perspectief van de nationale economie; een regionale analyse van de effecten van het project op de verdeling van grond, water en inkomen; een analyse op projectniveau. De keuze, methodische aanpak en uitkomsten van elk van de mogelijke analyses zijn geenszins neutraal. In het concrete geval van het Vallée du Kou project raakt een macro-analyse direct de nationale prijspolitiek voor rijst. Een regionale analyse behelst het verdelingsvraagstuk in de vallei, in casu de verhouding tussen boeren, handelaren en regionale overheid ten aanzien van de controle over en allocatie van produktiemiddelen. Bij een analyse op projectniveau komen ten aanzien van het reilen en zeilen van de coöperatie onvermijdelijk relaties tussen geprivilegieerde en minder geprivilegieerde leden en spanningen tussen leden en niet-leden aan de orde.

1.5. *Programmation et Exécution du Développement Intégré Kaya (Pedi-Kaya)*

Looptijd: 1982-1994

Nederlandse bijdrage: fl. 45,3 mln.

Uitvoeringsmodaliteit: eigen beheer

1.5.1. *Projectbeschrijving*

Het project Pedi-Kaya richt zich op de ontwikkeling van de regio Centre Nord op het Mossi-plateau, op 180 km ten noord-oosten van Ouagadougou. Het project is aan het begin van de jaren tachtig voortgekomen uit de wens een grotere doelmatigheid te bereiken door meer dan voorheen de hulp te concentreren in een specifieke regio en diverse ontwikkelingsactiviteiten te integreren. Het interventiegebied wordt gekenmerkt door degradatie van het milieu als gevolg van veranderingen in het traditionele landgebruikstelsel, veroorzaakt door toenemende druk

van bevolking en vee. De overexploitatie resulteert in verminderde bodemvruchtbaarheid, afnemende agrarische produktiviteit, verminderende beschikbaarheid van water en een verslechtering van de gezondheidssituatie.

In het projectdocument wordt de doelstelling van het project geformuleerd als verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking door middel van het creëren van een autonoom en zichzelf besturend ontwikkelingsproces. Afgeleide doelstellingen zijn duurzame landbouwontwikkeling en verbetering van de sociaal-economische omstandigheden van de bevolking.

De projectplanning geschiedt volgens de programmatische benadering. Hierbij worden gedurende de opeenvolgende projectfasen de korte-termijndoelstellingen geleidelijk bijgesteld. De eerste fase (1982–86) benadrukt het nemen van maatregelen ter bestrijding van de erosie in een aantal stroomgebieden en de vormgeving van de onderlinge samenwerking van de verschillende bij het project betrokken overheidsdiensten. De tweede fase (1986–90) is gericht op het ontwikkelen en toepassen van een methodiek om de bevolking bij het project te betrekken. Anti-erosiemaatregelen worden op grotere schaal geïmplementeerd; ook worden graanmolens, graanbanken en een kredietsysteem opgezet en diverse opleidings- en voorlichtingsprogramma's ontwikkeld. De derde fase (1990–94) heeft tot doel een produktieverhoging in landbouw en veeveelt, rekening houdend met milieurequirements en duurzaamheid; het doen van beleidsgericht onderzoek ('recherche-développement') ten behoeve van het opzetten van duurzame landbouw- en veeveeltsystemen; ondersteuning van voorwaardenscheppende activiteiten als basisonderwijs, watervoorziening, gezondheidszorg en infrastructuur.

De uitvoering van het project onder verantwoordelijkheid van het ministerie van planning loopt via meerdere regionale overheidsdiensten. Deze ontvangen daartoe technische en materiële ondersteuning en worden gecoördineerd door de planningsdienst van de provincie Sanmatenga. Nederland ondersteunt het project met technische assistentie. Het Nederlandse eigen-beheer projectteam bestaat uit bilaterale deskundigen, assistent-deskundigen en SNV-ers.

De projectactiviteiten worden uitgevoerd door een groot aantal gespecialiseerde overheidsdiensten; de belangrijkste zijn het Centre Régional de Promotion Agropastoral (CRPA), het Centre d'Education et de Formation pour les Paysans (CEFP), de Direction Régionale de l'Eau (DREau) en de Direction Provinciale de la Santé et de l'Action Sociale (DPS-AS). Deze sectorale diensten komen regelmatig bijeen in een 'Comité Technique Interministériel' dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van de activiteiten op provinciaal niveau.

Het Nederlandse projectteam omvat gedurende de derde fase: een teamleider (planningsdeskundige) en een administrateur, beide toegevoegd aan de DRPC; een assistent-deskundige (erosiebestrijding) en vier SNV-landbouwkundigen toegevoegd aan de CRPA; een arts en een deskundige op het gebied van primaire gezondheidszorg toegevoegd aan DPS-AS; een geo-hydroloog werkzaam bij DREau; een expert op het gebied van voorlichting/training en een cultureel antropoloog gelieerd aan CEFP.

1.5.2. *Monitoring en externe ondersteuning*

Het project en de regionale overheidssdiensten gaan jaarlijkse overeenkomsten aan ('protocoles de financement'), waarin zijn opgenomen 'fiches d'opérations' met doelstellingen, beschrijving van de uitgangssituatie, de behoeften en de voorgenomen activiteiten, alsmede een kostenschatting en een overzicht van verwachte resultaten. Met behulp van een monitoringformulier ('fiche de suivi') worden op basis van de 'fiches d'opérations' per kwartaal de voortgang van activiteiten en de projectuitgaven geregistreerd. Het betreft een administratieve monitoring, die door het project uitgevoerd wordt op basis van door de betreffende diensten verstrekte informatie. Volgens de evaluatiemissie van 1990 zijn de planning, budgettering en administratieve monitoring van goede kwaliteit.

Op basis van ervaringen gedurende de eerste fase, wordt in het projectdocument voor de tweede fase de programmatische benadering nader uitgewerkt. Dit resulteert in het concept 'ontwikkelingsfasen', waarmee de globale 'baseline' situatie per dorp en de aard en intensiteit van mogelijke en gewenste ontwikkelingsactiviteiten en samenwerking tussen dorp en project kan worden aangegeven. Dit concept biedt een theoretisch planningskader voor de volgorde van te ontwikkelen activiteiten en kan ook als instrument voor het bepalen van de projectvoortgang worden benut. In de praktijk wijkt het, mede door de bevolking bepaalde, uitvoeringsritme van de activiteiten sterk af van de theoretische planning.

De evaluatiemissies van 1986 en 1990 constateerden dat het project geen geoperationaliseerd systeem van effectmeting en impactbepaling bezit. Eind 1991 is begonnen met de opzet van een eenvoudig systeem van kwantitatieve indicatoren (in de vorm van een tabel), waarmee de ontwikkeling van 'sociaal-economische eenheden' gevolgd kan worden. Op basis hiervan verzamelde en bewerkte informatie zal instrumenteel kunnen zijn bij het verrichten van impactanalyses in de toekomst. De voor monitoring noodzakelijke data blijken in ruwe vorm beschikbaar, maar zijn weinig toegankelijk. Zo dient informatie over het functioneren van

graanbanken te worden verzameld uit de kwartaalrapporten van drie verschillende regionale diensten.

Het recent geconcipeerde systeem voor de monitoring van effecten met behulp van kwantitatieve indicatoren betekent vergeleken met het moeilijk te operationaliseren plannings- en monitoringconcept van 'ontwikkelingsfasen' een vooruitgang. Indien dit monitoringsysteem volledig operationeel wordt en data beschikbaar komen, zal dit een belangrijke input betekenen voor toekomstige evaluaties. De evaluatoren zullen niet meer gedwongen zijn om in een inhaalmanoeuvre de benodigde basisinformatie te verzamelen.

Gedurende de eerste fase van het project werd een werkgroep bij het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) belast met de begeleiding van onderzoeksactiviteiten binnen het project. Voor zover bekend, vond de laatste KIT-backstoppingsmissie plaats in 1985. In hetzelfde jaar verzoekt het project om intensievere begeleiding door de ambassade. Gedacht werd eens per kwartaal met een ambassademede-werker een tweetal dagen op het project het nodige overleg te voeren met als doel de samenwerking en coördinatie tussen project, ambassade en landenbureau te optimaliseren. Als gevolg van overbelasting op de ambassade wordt de voorgestelde constructie niet operationeel. In de terms of reference voor de evaluatie van 1986 worden de evaluatoren verzocht te oordelen in hoeverre externe begeleiding wenselijk of noodzakelijk wordt geacht. De evaluatiemissie doet hierover geen uitspraak.

De recente ontwikkeling van de externe projectbegeleiding van Pedi-Kaya vloeit voort uit een beleid gericht op het realiseren van een meer gestructureerde begeleiding van projecten in de Sahelregio. Zoals blijkt uit het beoordelingsmemorandum voor de tweede fase van het project werd aanvankelijk gedacht aan een langdurige backstoppingsovereenkomst met het IAC of het KIT. Op basis van een inventarisatie van de Nederlandse adviescapaciteit wordt besloten, de externe begeleiding van projecten in de Sahel te verdelen over meerdere gespecialiseerde instituten.

In 1988 vindt overleg plaats tussen de toenmalige Nederlandse teamleider en het Rijks Instituut voor Milieu (RIVM) over het belang van een mogelijke vaktechnische ondersteuning van het project op het gebied van drinkwatervoorziening. Het gesprek heeft geen duidelijke resultaat, waarop het landenbureau de ambassade om advies vraagt over de noodzaak tot inschakeling van het RIVM bij het project. De ambassade is van mening dat op dat moment geïnstitutionaliseerde ondersteuning door het RIVM niet wenselijk is. Nadien wordt het RIVM op ad hoc

basis door het landenbureau ingeschakeld, bijvoorbeeld voor advisering met betrekking tot een voorstel voor verbetering van de watervoorziening in de stad Kaya. Externe advisering aangaande drinkwater vindt niet plaats.

Voor advisering van projecten, ambassades en landenbureau op het gebied van akkerbouw en veeteelt in de Sahel wordt vanaf 1991 het Centrum voor Agrarisch en Biologisch Onderzoek (CABO) ingeschakeld. De adviestaken van CABO strekken zich uit tot formulering, uitvoering en evaluatie van projecten en programma's, adviesverlening ten aanzien van door derden ingediende projectvoorstellen en inschakeling in het kader van donoroverleg. Het landenbureau zal erop toezien dat bij de uitvoering van deze veelzijdige taak verstrengeling van belangen wordt voorkomen. De technische advisering zal zich toespitsen op projecten in Burkina Faso en Mali, waaronder het project Pedi Kaya. Adviesmissies kunnen uitsluitend op verzoek van het betreffende project en na accordering door de betreffende ambassade en het landenbureau worden ondernomen. Het project heeft nog geen verzoek tot ondersteuning door CABO ingediend en ten tijde van het IOV-onderzoek (november 1991) bleek de recent aangetreden teamleider niet op de hoogte van de mogelijkheid CABO voor ondersteuning in te schakelen.

Het project, de ambassade en het landenbureau verschillen in hun opinie over inschakeling van externe advisering op permanente basis. In de eerste plaats wenst het project zelf te bepalen of en wanneer ondersteuning nodig is. Dit op zich legitieme uitgangspunt wordt evenwel door het landenbureau met enige argwaan bejegend, omdat het project steun vanuit Nederland mogelijkerwijs zou kunnen afhouden om eventuele zwakheden in de projectopzet en uitvoering te verhullen. De ambassade is de mening toegedaan dat eventuele advisering vanuit Nederland in de eerste plaats bedoeld moet zijn om het project te ondersteunen. De taakstelling in de huidige meerjarige overeenkomsten met adviesinstanties is ruimer en behelst tevens beleidsondersteuning van het landenbureau. Projectbezoek uitsluitend als afgeleide van deze laatste functie verschaft de adviseurs de kennis die nodig is om het landenbureau adequaat te kunnen adviseren. Missies op grond van deze naar de mening van ambassade beperkte functie worden door de ambassade minder gewenst geacht.

1.5.3. *Evaluatie van het project in 1990*

De verschillende aspecten van belang voor het welslagen van een evaluatie (terms of reference, onderzoeksonderwerp, keuze van evaluatoren, tijdsplanning en verloop van de missie) blijken bij de in 1990 uitgevoerde evaluatie van Pedi-Kaya zo nauw

samen te hangen dat een korte reconstructie van het gehele proces van planning, voorbereiding en uitvoering gerechtvaardigd is.

De TOR komt tot stand met actieve participatie van vrijwel alle betrokken partijen. De door het project in concept opgestelde TOR bevat als hoofdaandachtspunten het projectontwerp, het gebruik van middelen, de planning, uitvoering en bijsturing van de activiteiten, alsmede een beoordeling van de resultaten. Het landembureau acht het door de ambassade doorgezonden concept acceptabel, maar suggereert het opnemen van additionele aandachtspunten, zoals een historische schets van het project, analyse en beoordeling van de programmatische aanpak, en een oordeel over de uitvoeringsmodaliteit. Het doel van de evaluatie is volgens het landembureau 'het richting geven aan de formulering van de volgende fase'. De ambassade zendt vervolgens een aangepaste versie van de TOR ter vaststelling aan het landembureau met de mededeling dat het project met de wijzigingen instemt; de TOR dient evenwel nog te worden besproken met het ministerie van planning. Het ministerie reageert aanvankelijk niet op de TOR, maar blijkt na verloop van tijd enkele wijzigingen te hebben uitgewerkt. Deze worden echter pas na afloop van de evaluatie door het ministerie geventileerd.

Ten aanzien van de voorbereiding en operationalisering van de evaluatie vindt overleg plaats tussen ambassade, project en landembureau. Het landembureau stelt de volgende aanpak voor. De TOR wordt voorbesproken met de Nederlandse evaluatoren. Deze stellen op basis van bestaande informatie een position-paper op. Tegelijkertijd kan het project een 'zelf-evaluatie' ondernemen en kunnen voorafgaand aan de evaluatie enkele dorpsonderzoeken plaatsvinden. Het project gaat accoord met het verrichten van de dorpsstudies, maar acht een zelf-evaluatie niet opportuun op grond van het feit dat het project reeds een strategie-document heeft opgesteld. Naar de mening van het project dient het position-paper gemeenschappelijk door de Nederlandse en de lokale evaluatoren te worden opgesteld. Uiteindelijk wordt in onderling overleg het ontwerp van de evaluatie enigszins bijgesteld. De ambassade is van mening dat de evaluatie tijd- en kostenbesparend moet zijn en ontraadt langdurig veldonderzoek door de missie. Het project laat weten weinig tijd te hebben en zal, in plaats van een zelf-evaluatie leidend tot een position-paper uit te voeren, de nodige projectdocumentatie beschikbaar stellen. De Nederlandse evaluatoren vervaardigen op basis van dossierinformatie een position-paper van algemene aard en een document gericht op de positie van vrouwen in het project.

De samenstelling van de evaluatiemissie en de planning van het tijdstip van evaluatie geschiedt op basis van uitvoering en langdurig overleg tussen landembureau, am-

bassade en project. Gegeven de beperkte beschikbaarheid van de door het landbureau geïdentificeerde Nederlandse missieleden (econoom, sociaal-econoom en landbouw-econoom), stelt het landbureau voor het evaluatietijdstip te wijzigen. Het project stemt in met de samenstelling van het Nederlandse deel van de missie, maar gaat om project-interne redenen (afwezigheid van de Burkinabè project-directeur in verband met het volgen van een cursus in het buitenland) niet accoord met uitstel van de evaluatie. Ook is het project van mening dat uitstel fruikend is, omdat de huidige projectfase ten einde loopt en voorbereidingen voor de volgende fase reeds in volle gang zijn. Hiertoe formuleert het project een plan voor de derde fase dat vervolgens door de evaluatiemissie beoordeeld kan worden. De ambassade neemt de argumenten van het project over en verzoekt tevens het landbureau de missie te versterken met een deskundige op het gebied van duurzaam landgebruik.

De voorbereiding resulteert in uitstel van de evaluatie, handhaving van de oorspronkelijke drie Nederlandse evaluatoren en uitstel van deelname van project-directeur aan de geplande cursus. De missie wordt gecompleteerd door drie Burkinabè evaluatoren, functionarissen van respectievelijk het ministerie van landbouw, het ministerie van gezondheidszorg en het ministerie van planning. De namen van de lokale evaluatoren zijn pas bij het begin van de evaluatiemissie bekend. Geen der lokale missieleden heeft voorafgaande aan de evaluatie de TOR of informatie over het project ontvangen.

Het verdere verloop van het evaluatieproces is niet probleemloos. Enkele maanden voor het geplande veldonderzoek ontvangt het landbureau een eerste versie van het door het project geformuleerde plan voor de derde fase (1990-94). Het project beschouwt dit document als hét position-paper voor de evaluatiemissie. Het landbureau zendt vervolgens het door de Nederlandse evaluatoren opgestelde position-paper aan de ambassade met het verzoek dit aan het project en te zijner tijd aan de lokale evaluatoren door te geleiden. De dorpsonderzoeken worden verricht en zijn afgerond op de dag dat de evaluatie aanvangt. De missie verblijft een periode van zes dagen in het veld; de werkzaamheden worden belemmerd door ziekte van enkele missieleden. Omdat de Nederlandse teamleider de afronding van de evaluatie (opstellen rapportage) niet kan meemaken, vindt op de dag van diens vertrek een debriefing plaats op het ministerie van planning en de ambassade. Een nabespreking op het project vindt niet plaats; uitsluitend de projectdirecteur participeert in de debriefings in Ouagadougou.

De evaluatiemissie concludeert dat het project in vergelijking met andere plattelandsontwikkelingsprojecten in de Sahel goed scoort. Met name de anti-erosie activiteiten en de wijze van samenwerking met de verschillende regionale diensten

worden als zeer positief beoordeeld. Activiteiten ondernomen op het gebied van watervoorziening en gezondheidszorg worden nuttig geacht. De evaluatoren zijn evenwel van mening dat het project ertoe neigt te veel activiteiten in een te groot aantal sectoren te ontplooiën. Geadviseerd wordt prioriteiten te stellen en zich in de toekomst te concentreren op het kernprobleem van de provincie, te weten de ontwikkeling van duurzame akkerbouw- en veeteeltsystemen en het aanpakken van de degradatie van het milieu. Ook dient meer aandacht aan de rentabiliteit van de op te zetten activiteiten te worden besteed. Het ministerie van planning bepleit gedurende de debriefing de noodzaak tot uitbreiding van het project naar de niet-agrarische sectoren. Ook wordt aandacht gevraagd voor het heroriënteren van het project op de infrastructuur van de provincie en de stad Kaya. De debriefing op de ambassade concentreert zich op aspecten als doelgroep participatie, de integratie van vrouwen in het project en de omvang van het totaal in fase drie te financieren pakket van interventies. Na vertrek van de Nederlandse missie leidt er een week besteed aan het redigeren van het rapport in Ouagadougou.

De diverse bij Pedi-Kaya betrokken partijen kennen aan de evaluatie van 1990 verschillende functies toe. Zo dient de evaluatie volgens het landbureau richting te geven aan de formulering van de derde fase. Het project, daarin ondersteund door de ambassade, beschouwt de evaluatie als een ex-ante beoordeling van het nieuwe projectdocument. Het verschil tussen beide uitgangspunten is, dat volgens het landbureau de evaluatie leidt tot aanbevelingen die het kader vormen voor het naderhand op te stellen projectdocument. Volgens het project moet de missie een kant en klaar projectdocument beoordelen; evaluatie wordt hiermee een beoordelingsinstrument.

Het gevolg is, dat landbureau, ambassade en project van mening verschillen over de wijze waarop de evaluatie moet worden voorbereid. Het landbureau is geporteerd voor een grondige voorstudie door de Nederlandse evaluatoren en het project, resulterend in twee position-papers. Het voordeel van deze benadering is dat de evaluatoren gedurende de evaluatie geen tijd hoeven te besteden aan het verzamelen en ordenen van detailinformatie. Het project wijst het idee van het opstellen van een position-paper af, formuleert in plaats daarvan een document voor de derde projectfase, en stelt daarmee de evaluatiemissie in wezen voor een voldongen feit.

In dit kader zijn de verschillende standpunten ten aanzien van de selectie van de Nederlandse evaluatoren illustratief. Concreet ging het om de vraag of een Nederlandse specialist op het terrein van duurzame landbouw al dan niet in de

evaluatie zou moeten participeren. Feitelijk speelde bij zowel het landembureau als de ambassade de wens een evaluatiemissie uit te sturen die zich zoveel mogelijk zou conformeren aan de eigen beleidsmatige en inhoudelijke uitgangspunten.

Het verschil in opinie ten aanzien van de voorbereiding, bestaande en richting van de evaluatie is mogelijk te verklaren uit een a priori stellingname van de bij het project betrokken partijen ten aanzien van de richting en inhoud van de derde fase van het project. Het landembureau en de Nederlandse missieleden zijn voorstander van een concentratie van het project op het kernprobleem van de provincie Sanmatenga, in casu het scheppen van duurzame landbouw- en veeteelstelsels en het tegengaan van verdere milieudegradatie. Het project, de Burkinabè autoriteiten en de ambassade zijn daarentegen de mening toegedaan, dat het project dit kernprobleem moet aanpakken door naast een voortdurende van activiteiten op agrarisch vlak ook te interveniëren in de niet-agrarische sector (handel, ambacht, investeringen in de economische en sociale infrastructuur, ontwikkeling van de stad Kaya, etc.).

Hoewel er reeds lange tijd sprake moet zijn geweest van deze divergerende standpunten, wordt hierover gedurende de voorbereiding van de evaluatie met de evaluatoren blijkbaar niet van gedachten gewisseld. Gedurende de evaluatie komen deze verschillen plotseling aan de oppervlakte en blijken door de evaluatiemissie niet te worden overbrugd. In deze situatie zou intensief overleg binnen de evaluatiemissie, tussen missie en project, alsmede tussen missie, ambassade en Burkinabè autoriteiten de enige zinvolle aanpak zijn geweest. Niet dat hierdoor alle partijen ineens uniforme inzichten zouden zijn toegedaan, maar de standpunten zouden aan helderheid hebben kunnen winnen, waardoor de relaties tussen de betrokken partijen werkbaar zouden zijn gebleven. Of de evaluatiemissie een dergelijke communicatie-strategie heeft overwogen, is niet bekend. De technische problemen van het missie-verloop (zichte, voortijdig vertrek van de Nederlandse missieleden) zouden een dergelijke strategie waarschijnlijk bemoeilijkt hebben.

De gevolgen zijn spanningen tussen de Nederlandse en Burkinabè missieleden, frustratie bij de projectdirectie en de betrokken regionale overheidsdiensten en oplopende meningsverschillen tussen de Nederlandse teamleider, de ambassade en het landembureau. Het uiteindelijke resultaat is een min of meer eenzijdige beslissing van het landembureau over de in de derde fase van het project te volgen strategie.

Enkele maanden na afloop van de evaluatie suggereert het landembureau dat een principiële beleidsmatige gedachtenwisseling tussen alle betrokkenen over de



toekomst van het project voorafgaande aan de evaluatie relevant zou zijn geweest. Men vraagt zich natuurlijk af, waarom deze beleidsmatige gedachtenwisseling niet vóór de evaluatie heeft kunnen plaatsvinden. De meest waarschijnlijke verklaring ligt in de percepties van de betrokken actoren van elkaar. Deze luiden in zeer vereenvoudigde bewoordingen:

- vanuit de ambassade wordt het DGIS gezien als een overwegend bureaucratisch apparaat met generalisten, waardoor de beleidsformulering in het veld moet geschieden;
- vanuit het landebureau wordt de ambassade gepercipieerd als ‘spreekbuis van projecten en counterpart’, waardoor voorstellen nauwlettend moeten worden getoetst aan het DGIS-beleid en prioriteiten;
- de teamleider constateert een ‘antagonisme tussen ambassade en DGIS waarvan de projecten het slachtoffer worden’.

Deze wederzijdse percepties verklaren waarom betrokkenen indertijd een werkelijke dialoog niet meer als reële mogelijkheid beschouwden.

Samenvattend kan worden geconcludeerd, dat de evaluatie heeft gefunctioneerd als instrument in een belangrijke beleidsmatige discussie. Deze functie wordt door de diverse partijen echter niet a priori aan de evaluatie toegekend. Ook is opmerkelijk dat landebureau, ambassade en project bij de discussie over de aanbevelingen

van de evaluatie hun argumenten ontleen aan de lange-termijndoelstellingen van het project en uit het Sahel-beleidsplan. De verschillende partijen komen hierbij op vrij logische wijze toch tot diametraal tegenovergestelde conclusies. Dit zou een aanwijzing kunnen zijn, dat beide toetsingskaders onvoldoende operationeel zijn voor concrete projectvoorstellen.

2. EGYPTE

2.1. *Horticultural Development Project Fayoum*

Looptijd: 1984–1993

Nederlandse bijdrage: fl. 3,4 miljoen

Uitvoeringsmodaliteit: tot 1986 eigen beheer; vervolgens uitbesteed

2.1.1. *Projectbeschrijving*

Het Gouvernoraat Fayoum is een van de belangrijkste akkerbouwgebieden van Egypte. De voornaamste producten zijn tarwe, katoen, klaver, groente en fruit. De regio heeft een aanzienlijk potentieel voor verdere ontwikkeling van de tuinbouw, mede gezien haar ligging ten opzichte van Cairo. Sedert 1984 wordt met behulp van Nederlandse steun aandacht besteed aan de verbetering van de kleinschalige tuinbouwsector. De lange-termijndoelstellingen van het Horticultural Development Project Fayoum betreffen de verhoging van de produktiviteit, verbetering van de kwaliteit en diversificatie van de kleinschalige tuinbouwproduktie met als doel het agrarisch inkomen van de kleine producenten te verhogen. De korte-termijndoelstellingen betreffen het assisteren van de boeren door levering van verbeterd pootgoed, voorlichting, introductie van moderne produktiewijzen en het verbeteren van de vermarkting.

Het project wordt uitgevoerd door het departement van landbouw van het Fayoum Gouvernoraat. Nederlandse ondersteuning vindt plaats in de vorm van technische assistentie verleend door een Nederlandse consultant. Het team bestaat uit deels voor een korte, deels voor een langere termijn ingezette deskundigen. Een aantal gespecialiseerde onderzoeksinstanties onder de aegis van het Agricultural Research Institute te Cairo levert technisch-inhoudelijke bijdrage. De algemeen directeur van het landbouwdepartement fungeert als projectdirecteur. De dagelijkse leiding over het project wordt uitgeoefend door een Egyptische projectmanager en het hoofd van het Nederlandse consultantsteam. Op uitvoerend niveau zijn er drie secties (voorlichting, technische ondersteuning en pootgoed) en drie in het gouvernoraat gelokaliseerde proefstations.

Het project heeft tot op heden een aantal fasen doorlopen. De eerste fase (1984–86) wordt uitgevoerd in eigen beheer, de operationalisering van de diverse activiteiten vordert traag en er is sprake van een veelheid van korte missies. Aan het einde van de moeizaam verlopende eerste fase wordt het project bezocht door een evaluatie-cum-herformuleringsmissie (1986). Dan volgt een interim-periode van bijna twee jaar. Een Nederlandse consultant wordt belast met het management van het project en de formulering van een tweede fase (1989–91) vindt plaats. Na een openbare inschrijving wordt de technische ondersteuning gedurende de tweede fase uitbesteed aan een Nederlands consultantsbureau. De projectactiviteiten zijn met name bedoeld om de kloof te dichten tussen tuinbouwkundig onderzoek en de productiepraktijk op de kleinbedrijven. Eind 1990 vindt een evaluatie plaats. Sedert begin 1991 is wederom sprake van een interim-fase, waarin besluitvorming over de toekomstige koers van het project zal worden afgerond. De bij de tweede fase betrokken consultant verzorgt de technische ondersteuning door middel van korte missies.

2.1.2. Monitoring en externe ondersteuning

De monitoring door de ambassade geschiedt op basis van de projectvoortgangsrapportage en het onderhouden van contacten met het project. Deze monitoring is vrij intensief als gevolg van het feit dat in het verleden sprake is geweest van een aantal problemen bij de projectuitvoering.

In de beginfase van het project functioneert een externe adviescommissie bestaande uit vijf lokale tuinbouwdeskundigen. De commissie had tot doel het coördineren van onderzoek naar gewasvariëteiten op nationaal en projectniveau en vervulde uit dien hoofde een monitoring-taak ten opzichte van het project. De verantwoordelijkheden van de commissie ten opzichte van het project waren niet duidelijk vastgelegd. De commissie gaf prioriteit aan onderzoek op nationale schaal. De relaties met het project bleken extensief en werden na verloop van tijd verbroken.

In 1989 wordt het project getroffen door een virusziekte in de tomaten, die in ernstige mate bedreigend is voor het voortbestaan van de tomatenteelt in de gehele Fayoum. De toekomst van het project staat in Egypte ter discussie omdat beweerd wordt dat het virus verspreid zou zijn via door het project geïmporteerd ondeugdelijk zaaizaad. Een Nederlands-Egyptisch team van deskundigen wordt belast met een onderzoek en formuleert specifieke maatregelen. Deze leiden tot een additioneel door Nederland gefinancierd plan van aanpak. Diverse instanties,

waaronder het project dat een coördinerende rol krijgt toebedeeld, participeren in de uitvoering van dit plan. De uitvoering van het actieplan wordt door een speciale commissie (High Committee for Tomatoes) gemonitord met behulp van rapportages, waarvoor de data door het project worden gegenereerd. Ten gevolge van het actieplan en het functioneren van de commissie verbeteren de relaties tussen het project en de bij het project betrokken onderzoeksinstanties.

Gedurende de looptijd van het project heeft een aanzienlijk aantal ondersteuningsmissies plaatsgevonden. Deze betreffen zowel ondersteuning op algemeen agro-economisch terrein als specialistisch onderzoek naar de oorzaken, en invloed van de virusziekte. Voor een deel zijn de missies uit Nederland afkomstig.

2.1.3. *Project-interne monitoring*

De projectdirecteur, de projectmanager en de leider van het Nederlandse team van consultants dragen de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het project. Zij stellen de jaarlijkse activiteitenplannen en budgetten op, houden toezicht op de implementatie, organiseren de samenwerking met project-externe instanties en hebben de verantwoordelijkheid voor de monitoring en rapportage. De monitoring heeft sterk het karakter van het volgen van activiteiten. Als gevolg van het ontbreken van een baseline studie bij het begin van het project, is er lange tijd geen sprake geweest van effectmeting. De monitoring van de diverse projectactiviteiten geschiedt door elk van de drie secties. Monitoring van de voorlichtingsactiviteiten vindt onder meer plaats door het verrichten van onderzoek onder de boeren. De verbetering van zaad- en pootgoed geschiedt door middel van toegepast onderzoek. Er is geen sprake van specifieke methoden waarbij boeren worden geselecteerd voor het houden van proeven met verbeterd pootgoed, ook zijn geen kopersprofielen voor de afzet hiervan beschikbaar. Hierdoor kan niet worden gevolgd of verschillende segmenten van de boerenbevolking (arme, rijke boeren; kleine, grote bedrijven) gedifferentieerd profiteren van het project. Naast voorlichtingsactiviteiten legt het project nadruk op training van medewerkers van het departement van landbouw. Monitoring van de effecten van de trainings- en opleidingsactiviteiten vindt niet plaats.

2.1.4. *Evaluatie van het project in 1990*

Projectevaluaties vonden plaats in 1986 en 1990. De evaluatie van 1986 betreft in feite een herformulering van het project. De evaluatie van 1990 was voorzien in het projectdocument en vindt plaats tegen het einde van de tweede fase. De concept-*TOR*, opgesteld door het landendebureau, wordt zonder belangrijke wijzigingen of

aanvullingen van de kant van de ambassade, het ministerie van landbouw en het departement van landbouw van Fayoum vastgesteld. De TOR bevat een aantal algemene vragen met betrekking tot de relevantie van de doelstellingen, de wijze waarop de gestelde doelen bereikt zijn en de wenselijkheid van projectverlenging. Twee aspecten dienden met name te worden behandeld: de kwestie of een verhoging van de produktie van pootgoed op duurzame wijze gestalte zou kunnen krijgen en de effectiviteit van het virus-actieplan. De evaluatie dient tevens het effect op de inkomens van de boeren, de reikwijdte van het project onder de boerenbevolking en de effectiviteit van de voorlichtingsactiviteiten te bepalen.

De evaluatiemissie bestaat uit twee Nederlandse deskundigen (een agronoom en een management-expert) en twee Egyptische deskundigen (een tuinbouwkundige en een voorlichtingskundige). De Nederlandse deskundigen, werkzaam als zelfstandig consultant, zijn aangewezen door het landbureau. De Egyptenaren worden voorgesteld door het ministerie van landbouw. Beide zijn werkzaam op het tuinbouwkundig onderzoeksinstituut, dat nauwe banden onderhoudt met het project. De Nederlandse deskundigen hebben ervaring met het verrichten van evaluaties binnen het door het project bestreken thema; landenkennis ontbreekt echter.

In tegenstelling tot de Nederlandse missieleden, worden de Egyptische deskundigen niet in de gelegenheid gesteld de evaluatie voor te bereiden. De evaluatiemissie, inclusief het opstellen van een concept-rapport, duurt twee weken. Volgens de leden van de evaluatiemissie was de toegewezen tijd te kort om grip op de institutionele factoren in het project te krijgen. Het belangrijkste probleem waar de evaluatoren mee te maken kregen betrof het gebrek aan data om de gevraagde effect-analyses uit te voeren.

De meningen binnen het project aangaande de evaluatie van 1990 zijn gevarieerd. Volgens de consultant was de timing van de evaluatie niet gelukkig, voornamelijk omdat de consultant nog betrekkelijk kort bij het project was betrokken, waardoor de opbouw van het project, met name de voorlichtingsactiviteiten, nog in volle gang was. Ook wordt het uitvoeren van een evaluatie kort nadat het project was geconfronteerd met de virus-epidemie niet prettig ervaren. De Egyptische projectdirecteur beziet de evaluatie als een te sterk op de Nederlandse belangen georiënteerde activiteit.

Deze houding heeft evenwel niet geresulteerd in gebrek aan belangstelling voor de resultaten van de evaluatie. Een groot aantal aanbevelingen worden door de consultant overgenomen in diens eindrapportage inzake de tweede fase. Ook wordt een der Nederlandse evaluatoren naderhand door de consultant verzocht

als interim-manager binnen het project te fungeren, na het afsluiten van de tweede fase.

De evaluatoren merken op dat het te vroeg was om met enige zekerheid te bepalen of het project een bijdrage had geleverd ten aanzien van de realisatie van de projectdoelen voor de lange termijn. Ondanks dat feit heeft de evaluatie een functie gehad in het bijstellen van de doeleinden en de projectbenadering. In die zin heeft de evaluatie voornamelijk een managementfunctie bekleed. Een nadere bepaling van de koers van het project dient te geschieden in de huidige interim-fase.

2.2. Re-Use of Drainage Water Project

Looptijd: 1982–1994

Nederlandse bijdrage: fl. 7,7 miljoen

Uitvoeringsmodaliteit: uitbesteed

2.2.1. Projectbeschrijving

Vanwege een toenemende behoefte aan irrigatiewater in de landbouw en vanwege grenzen aan de uit de Nijl te onttrekken hoeveelheden water, stimuleert de Egyptische overheid het hergebruik van drainage-water in de geïrrigeerde gebieden. Een probleem daarbij is het ontbreken van voldoende inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van het drainage-water en de effectiviteit van mogelijk te ontwikkelen strategieën voor hergebruik.

Met het stichten van het Drainage Research Institute (DRI) in 1977 neemt het onderzoek naar de mogelijkheden van hergebruik van drainage-water een aanvang. Het DRI is een van de elf onderzoeksinstanties opererend onder de vlag van het Water Research Centre van het toenmalige ministerie van irrigatie, thans ministerie van openbare werken en water. In 1982 wordt met Nederlandse ondersteuning het project Re-Use of Drainage Water opgezet.

Aan het project ligt ten grondslag de noodzaak van verhoging van de agrarische produktie door middel van hergebruik van drainage-water voor irrigatie. De doelstelling van het project is het verzamelen van data aangaande kwantiteit en kwaliteit van drainage-water, het voorspellen van toekomstige veranderingen daarin en het vergroten van de benodigde expertise binnen het DRI. Het project dient drie activiteiten te entameren: ontwikkelen van een meetprogramma, waarmee

hoeveelheid en kwaliteit van drainage-water kunnen worden bepaald; opzetten en operationaliseren van een mathematisch-relatieve model aangaande irrigatie en drainage; opleiden van DRI-medewerkers. Centraal binnen het project staat de ontwikkeling en operationalisering van het model, waarmee op nationaal niveau alternatieve strategieën ten aanzien van irrigatie en drainage kunnen worden ontwikkeld en getest. De opleiding van de betrokken staffleden van het DRI dient plaats te vinden via cursussen in Nederland en praktijkopleiding binnen het project.

Het project wordt uitgevoerd door de Open Drainage Division van DRI, daarbij inhoudelijk-technisch ondersteund door het Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishoudkunde, later genaamd het Winand Staring Centrum (WSC) te Wageningen. In de eerste fase van het project is sprake van technische ondersteuning door middel van het plaatsen van WSC-staf binnen het DRI, na 1986 worden de diverse werkzaamheden separaat op het WSC en het DRI verricht. Coördinatie vindt plaats door middel van korte missies van de Nederlandse projectleider naar Egypte. De inhoudelijke monitoring van het project wordt toevertrouwd aan het Drainage Advisory Panel, samengesteld uit een aantal Egyptische en Nederlandse deskundigen op het gebied van irrigatie en drainage.

De ontwikkeling en operationalisering van het mathematische model verloopt niet zoals bij de aanvang van het project was verondersteld. In 1986 wordt daarom het project verlengd met een periode van zestien maanden. Eind 1987 wordt een vervolgfase van het project (1988–90) voorgesteld. In het voorstel blijven de doelstellingen, activiteiten en institutionele structuur van het project onveranderd. Het DRI wordt wel geacht de verschillende activiteiten meer op eigen kracht te ondernemen en de ondersteuning van het WSC zou een meer afstandelijk en probleemoplossend karakter dienen te krijgen. Het voorstel wordt besproken binnen het Drainage Advisory Panel en ondervindt veel kritiek. Ten gevolge hiervan achten het landenbureau en de ambassade het voorstel niet financieringsrijp. Besloten wordt het project te laten evalueren en de financiering van de lopende activiteiten met een jaar te verlengen. De evaluatie vindt plaats in oktober 1988. Op grond van de bevindingen wordt het projectvoorstel gewijzigd en vinden veranderingen plaats in de monitoring van het project. Een aparte stuurgroep wordt in het leven geroepen en het project wordt andermaal verlengd met een jaar. In de loop van 1991 wordt een nieuwe projectfase goedgekeurd. De technisch-inhoudelijke ondersteuning blijft uitbesteed aan het WSC; voor het uitvoeren van enkele specifieke activiteiten wordt het Waterloopkundig Laboratorium te Delft ingeschakeld. De voornaamste doelstelling van het project blijft het vervolmaken en operationaliseren van het mathematische model.

2.2.2. Monitoring en externe ondersteuning

De inhoudelijke monitoring van het project wordt aanvankelijk uitgevoerd door het Drainage Advisory Panel (DAP). Het DAP is in 1975 als één van de eerste Nederlandse bilaterale projecten in Egypte opgezet. De doelstelling van het DAP, bestaande uit een tiental Egyptische en Nederlandse deskundigen, is het introduceren en benutten van Nederlandse kennis en ervaring bij de planning, uitvoering en evaluatie van drainageprogramma's. Het DAP functioneert als een min of meer onafhankelijk adviesorgaan voor de Egyptian Public Authority for Drainage Projects. Het Drainage Research Institute kan als een belangrijke counterpart van het DAP beschouwd worden. Naast de adviesfunctie heeft het DAP een langdurig onderzoeksprogramma geïnitieerd, een consultancy programma voor drainage-activiteiten opgezet en bijdragen geleverd aan een trainingsprogramma. In 1983 wordt besloten de activiteiten van het DAP te herstructureren en te beperken tot adviesverlening.

Ten aanzien van het Re-use of Drainage Water Project betreft de rol van het DAP het inhoudelijk begeleiden van de projectuitvoering. Panel-bijeenkomsten waarin het project werd besproken vinden tweemaal per jaar plaats. De voortgang van het project wordt besproken aan de hand van technische rapporten en projectvoortgangsrapportage. Advies wordt gegeven ten aanzien van de operationalisering van het mathematische model en de overige projectactiviteiten. Ook wordt aandacht geschonken aan de relevantie van de door het project gekozen benadering.

Gedurende de DAP-vergaderingen is het project vertegenwoordigd door het DRI en de Nederlandse consultant. Na verloop van tijd groeit bij het ministerie van openbare werken en water een gevoel van onzekerheid over de praktische bruikbaarheid van de projectresultaten, in casu het model. In een DAP-vergadering begin 1988 wordt het projectvoorstel voor de tweede fase openlijk bekritiseerd als duidelijk wordt dat de doeleinden van de lopende projectfase niet zijn bereikt en de overdracht van kennis naar het DRI te wensen overlaat. De doelmatigheid van het project en de gevolgde benadering worden door het ministerie van openbare werken en water in twijfel getrokken. Als gevolg van de DAP-vergadering gaat het DGIS accoord met een verlenging van de lopende fase met een jaar en stelt voor een evaluatie te laten plaatsvinden.

Na de evaluatie van 1988 wordt voor het project een separate stuurgroep ingesteld onder voorzitterschap van het ministerie van openbare werken en water. In de stuurgroep hebben zitting een Nederlandse en een Egyptische deskundige (beide participeerden in de evaluatie), de Egyptische projectdirecteur en de Nederlandse

consultant. De stuurgroep heeft tot taak het project op technisch-wetenschappelijk gebied te begeleiden en de voortgang en planning van het project te superviseren. De contacten met het project zijn frequent en de stuurgroep heeft een positieve invloed op de voortgang van de activiteiten. De samenwerking tussen de Nederlandse en Egyptische projectmedewerkers verbetert, methodologische problemen worden met meer voortvarendheid geanalyseerd en er is sprake van een betere communicatie tussen het project en het ministerie van openbare werken en water. De stuurgroep heeft tot september 1989, de toenmalige einddatum van het project gefunctioneerd.

De monitoring door de ambassade geschiedt mede als gevolg van de inschakeling van het DAP aanvankelijk op enige afstand. Na de in 1988 geconstateerde problemen bij de projectuitvoering, raakt de ambassade op meer actieve wijze bij het project betrokken. Sindsdien geschiedt de monitoring van het project door de ambassade op basis van voortgangsrapportage, frequente contacten met het project en de resultaten van de bijeenkomsten van het DAP en de stuurgroep. Recentelijk is de ambassade crtoe overgegaan de monitoring-structuur van de waterprojecten te herstructureren. In de nieuwe constellatie zal het DAP zich concentreren op beleidsmatige vraagstukken in de watersector, terwijl stuurgroepen per project zich zullen richten op de monitoring van de technisch-inhoudelijke aspecten. De activiteiten van de stuurgroepen en het DAP worden op elkaar afgestemd.

2.2.3. Project-interne monitoring

Zoals eerder vermeld, kent het project twee hoofdcomponenten, te weten het opzetten (en uitvoeren) van het meetprogramma en het ontwikkelen en operationaliseren van het model. In de regulier gehouden stafvergaderingen worden de diverse ondernomen activiteiten doorgesproken. Projectvoortgangsrapporten vormen het meest belangrijke instrument voor het project om zelf de voortgang vast te stellen. De voortgangsrapportage wordt opgesteld door de Nederlandse consultant en vervolgens besproken met de uitvoerend directeur en de algemeen directeur van het DRI. De voortgang wordt bepaald door het afmeten van de gerealiseerde activiteiten tegen de in het werkplan geformuleerde activiteiten. De voortgang van het project wordt ook door de leiding van het Water Research Centre (WRC) besproken. Aangezien het DRI evenals de andere onder de paraplu van het WRC functionerende instituten een tamelijk autonome status bezit, speelt de leiding van het WRC geen directe rol bij de monitoring van het project.

Behoudens de meer algemeen georiënteerde voortgangsrapportage bestaan geen project-interne instrumenten waarmee de voortgang en effectiviteit van de diverse

projectcomponenten op gedetailleerde wijze kunnen worden gemonitord. Als gevolg van het grotendeels ontbreken van een adequaat intern monitoringsysteem ontstaat gaandeweg een steeds grotere discrepantie tussen voorgenomen activiteiten en daadwerkelijke resultaten. Onder tijdsdruk worden steeds meer projectonderdelen (modelbouw, opleiding) overgeheveld van Egypte naar Nederland. De Nederlandse teamleider, die aanvankelijk permanent op het project aanwezig was, wordt in 1986 teruggetrokken en functioneert sedertdien vanuit Wageningen. Contacten tussen de Nederlandse en Egyptische projectmedewerkers vinden plaats via korte missies naar het project. Het gevolg is dat de terugkoppeling van de Nederlandse naar de Egyptische projectmedewerkers niet optimaal is met als uiteindelijk resultaat dat het project meer en meer op organisatorisch en inhoudelijk terrein door de Nederlandse deskundigen wordt gedomineerd.

2.2.4. De evaluatie van 1988

De in 1988 plaatsvindende evaluatie was niet voorzien in het projectdocument. Toen gedurende de DAP-bijeenkomst in 1988 duidelijk werd dat het project met ernstige problemen te kampen had, suggereerde de ambassade de inschakeling van additionele externe technische ondersteuning. Het landenbureau was evenwel van mening dat een evaluatie noodzakelijk was.

Aanvankelijk is het de bedoeling de evaluatie uitsluitend door Nederlandse deskundigen te laten ondernemen. Na over de voorgenomen evaluatie te zijn geïnformeerd, insisteert het DRI het opnemen van Egyptische deskundigheid in het evaluatieteam. Gedurende de voorbereiding van de evaluatie wordt duidelijk dat het Waterloopkundig Laboratorium te Delft de enige instantie in Nederland is met voldoende technische expertise om de evaluatie uit te voeren.

De evaluatie wordt ondernomen door drie Nederlandse deskundigen en een Egyptische expert aangewezen door het DRI. Voor de voorbereiding en uitvoering van de evaluatie wordt geruime tijd uitgetrokken en de Nederlandse evaluatoren zijn in de gelegenheid om voorafgaande aan het veldonderzoek in Egypte kennis te nemen van de relevante projectdocumentatie en gesprekken te voeren met de Nederlandse projectstaf op het WSC en de Nederlandse deskundigen van het DAP. De Egyptische deskundige heeft deze gelegenheid niet aangezien zijn bemoeienis met de evaluatie pas begint met de aankomst van de Nederlandse deskundigen in Egypte. De communicatie binnen het evaluatieteam is zeer intensief gedurende het verblijf in Egypte. Het bij aanvang van het veldwerk aanwezige verschil in informatie tussen de Nederlandse teamleden en de Egyptische deskundige heeft geen negatieve invloed op een gelijkwaardige deelname van alle evaluatoren in

het evaluatieproces. Na afloop van de evaluatie vindt een debriefing plaats met alle relevante partijen (Water Research Centre, ministerie van openbare werken en water, Drainage Research Institute, vertegenwoordigers van het Drainage Advisory Panel, de Egyptische projectdirecteur, de ambassade en de betreffende medewerker van het landembureau). Met het WSC vindt naderhand een aparte debriefing plaats aangezien ten tijde van de evaluatie geen senior Nederlandse projectmedewerkers in Egypte aanwezig blijken te zijn. Alle partijen ontvingen het concept-eindrapport van de evaluatiemissie voor commentaar.

Het belang van de evaluatie is aanzienlijk geweest. Volgens alle betrokkenen was de evaluatie zeer noodzakelijk. De evaluatiemissie heeft op adequate wijze de werkzaamheden uitgevoerd. De evaluatie heeft voornamelijk een management- en communicatieve functie en er is sprake van een direct effect op de monitoring van het project. Ten einde de monitoring van het project te verbeteren en de communicatie tussen het project en de diverse betrokken partijen te versterken wordt een stuurgroep in het leven geroepen. Ook wordt de bemoeienis van de ambassade met het project geïntensiveerd; tegelijkertijd is er een extensivering van de relatie tussen het project en het Drainage Advisory Panel. De evaluatie heeft echter geen aantoonbare effecten gehad op de interne monitoring in het project en de communicatie tussen de Egyptische en Nederlandse projectmedewerkers. Doordat de evaluatie niet tot doel had de oorspronkelijke doelstelling van het project ter discussie te stellen, is de beleidsmatige invalshoek van de evaluatie een beperkte geweest.

2.3. Productive Families Project

Looptijd: 1985–1992

Nederlandse bijdrage: fl. 8,1 mln.

Uitvoeringsmodaliteit: lokaal uitgevoerd met technische ondersteuning van een Egyptische consultant

2.3.1. Projectbeschrijving

Het Productive Families Project neemt een aanvang in 1985 en heeft tot doel de implementering van het door het Ministry of Social Affairs op nationale schaal uitgevoerde Productive Families Programme te ondersteunen. Dit in 1964 opgezette programma tracht structurele verbetering te brengen in de sociaal-economische positie van arme huishoudens in de rurale gebieden van Egypte. Het gaat hierbij om een versterking van de inkomensgenererende capaciteit van de doelgroep

door middel van een combinatie van kredietverlening, opleiding, ontwikkeling en commercialisering van niet-agrarische producten. Het programma omvat trainingen voor vakinstructeurs, vakopleidingen gericht op de doelgroep, een ontwerpcentrum voor nieuwe producten en produktiemethoden, een roulerend fonds waaruit zachte leningen aan de doelgroep worden gefinancierd en een aantal vermarktingskanalen waar de producenten gebruik van kunnen maken. De doelstellingen van het Productive Families Project zijn identiek aan die van het programma. Het project wordt met name gekarakteriseerd door nadruk op uitbreiding van het kredietprogramma, het ontwikkelen van gedecentraliseerde managementstructuren en accentuering van de trainingscomponent. De Nederlandse bijdrage richt zich op het beschikbaar stellen van fondsen voor de leningprogramma's in vijf gouvernoraten, het ondersteunen van innoverende activiteiten en de trainingsactiviteiten gericht op de doelgroep en de financiering van de technische begeleiding en monitoring door een lokale consultant.

De institutionele structuur van het Productive Families Programme, en daarmee ook van het door Nederland ondersteunde project is tamelijk complex. Programma en project worden op gemeenschappelijke basis uitgevoerd door de overheid en niet-gouvernementele organisaties. Het Ministry of Social Affairs draagt de algehele verantwoordelijkheid voor het programma. De uitvoering van de diverse activiteiten wordt op gouvernoraats- en districtsniveau gecoördineerd door de Productive Families Departments van dit ministerie. De implementatie van het kredietprogramma is op de diverse bestuurlijke niveau's gedelegeerd aan de niet-gouvernementele Productive Families Association. In het programma wordt nauw samengewerkt door de overheid en de Productive Families Association. Een lokale consultant is belast met de technische ondersteuning van het project.

Het project heeft tot dusver meerdere fasen doorlopen. Gedurende de eerste fase van het project (1985-87) worden de activiteiten volgens plan uitgevoerd. Echter, als gevolg van veranderende wisselkoersen blijft een aanzienlijk deel van de Nederlandse bijdrage onbenut. Besloten wordt het project te verlengen met een interim-fase van ruim een half jaar. In deze periode wordt het project geëvalueerd. In 1988 begint een tweede projectfase van drie jaar. Vanaf eind 1990 is andermaal sprake van een interim-fase; de beslissing over continuering van de Nederlandse ondersteuning zal mede worden gebaseerd op een evaluatie van het project. Deze evaluatie vindt plaats in de tweede helft van 1991.

Binnen het Productive Families Programme is de laatste jaren sprake van een verdere decentralisatie. Tegelijkertijd richt het programma zich meer dan voorheen op inkomensgenerering.

2.3.2. Monitoring en externe ondersteuning

Spoedig nadat de projectuitvoering in de eerste fase is aangevangen ontstaat behoefte aan reguliere monitoring van de activiteiten. Hiertoe wordt een Nederlandse consultant ingeschakeld. De rol van deze consultant is tweeledig, namelijk het op inhoudelijk terrein ondersteunen van het project (backstopping) en het monitoren van de voortgang. Bij de uitvoering van deze werkzaamheden is ook een Egyptische consultant betrokken. In de tweede fase van het project wordt de monitoring van het project uitgevoerd door de Egyptische consultant die tijdens de eerste fase in samenwerking met de Nederlandse consultant betrokken was bij het project. De consultant adviseert over te ondernemen activiteiten, het opzetten van trainingsprogramma's, het uitvoeren van impactstudies en het verzorgen van voortgangsrapportages. De consultant, wiens rol kan worden omschreven als die van planner, adviseur en monitor, speelt een centrale rol in het project. De voortgangsrapporten worden opgesteld ten behoeve van het Ministry of Social Affairs en de ambassade; er is frequent overleg tussen de consultant en de ambassade over de voortgang van het project.

De monitoring door de ambassade geschiedt op basis van de regulier door de consultant verzorgde voortgangsrapportage, frequente contacten met het project, de consultant en het Ministry of Social Affairs.

Naast de consultant en de ambassade zijn meerdere instanties betrokken bij de monitoring van het project. Genoemd kunnen worden het Ministry of Social Affairs, een stuurgroep, en actoren binnen de diverse bestuurlijke lagen waarop het project wordt uitgevoerd (gouvernoraat, district, dorp).

De feitelijke monitoring op centraal niveau wordt uitgevoerd door middel van participatie van hooggeplaatste ambtenaren van het Ministry of Social Affairs in een stuurgroep. Hierin zijn tevens vertegenwoordigd representanten van de vijf door het project bestreken gouvernoraten, de consultant en een trainingsdeskundige van het Ministry of Social Affairs. De stuurgroep komt elke twee maanden bijeen en richt zich op het analyseren van de voortgang van de geplande activiteiten, bespreekt en accordeert de door de consultant opgestelde activiteitenplannen en heeft een beslissende stem in de allocatie van fondsen. Kortom, de stuurgroep functioneert als beleidsmatig en controlerend lichaam en kan als zodanig beschouwd worden als een voornaam management-instrument binnen het project.

Diverse instanties zijn op gouvernoraats-, district- en dorpsniveau betrokken bij de implementering en de monitoring van het project. De verschillende administratief-bestuurlijke niveaus van het Ministry of Social Affairs hebben een stem in de

beleidsvorming, planning, uitvoering en monitoring van de activiteiten. De Productive Families Associations zijn op district- en dorpsniveau betrokken bij kredietverlening en het financieel management van uitstaande kredieten. In elk der gouvernoraten functioneert een centraal management-informatiesysteem gericht op het regulier monitoren van de financieringsactiviteiten. Geconsolideerde gegevens uit dit systeem worden op geregelde tijden aan het ministerie overlegd.

Het karakter van de monitoring wijzigt zich analoog aan de veranderingen in de benadering van het Productive Families Programme. De nadruk op decentralisatie en het inkomensgenererende aspect heeft tot gevolg dat de monitoring van het project niet alleen gericht is op het volgen van de activiteiten, maar ook gericht is op het bepalen van het effect van het programma op de sociaal-economische positie van de doelgroep. Een belangrijk aspect van de monitoring behelst de administratieve verwerking van gegevens ten aanzien van aanvraag, toekenning en terugbetaling van leningen. Deze informatie wordt verzameld op dorpsniveau en geconsolideerd op gouvernoraatsniveau in driemaandelijks voortgangsrapportages. De monitoring van de effecten van het programma geschiedt op basis van specifieke impact-studies, waarbij gebruik wordt gemaakt van baseline gegevens, die per deelnemend gezin op dorpsniveau worden verzameld.

Resumerend is er sprake van een goed ontwikkeld monitoringsysteem. De kortetermijndoelstellingen van het project zijn duidelijk en in meetbare termen omschreven waardoor de effecten op relatief eenvoudige wijze door middel van analyse van projectinformatie en het verrichten van impact-studies kunnen worden bepaald. Een veelheid van actoren houden zich met het management en de monitoring van het project bezig. De rol en functie van elk der actoren kan, met uitzondering van de ambassade, niet eenduidig als extern of intern ten opzichte van het project worden omschreven. De gecompliceerde management- en monitoringstructuur is niet ongunstig voor het project. In de eerste plaats zijn beleidsvorming, uitvoering en feedback van resultaten van de uitvoering naar het beleidsniveau sterk met elkaar verbonden. De aanwezigheid van meerdere monitoring- en rapportagekanalen kan als een systeem van 'checks and balances' worden beschouwd waarmee eventueel optredende divergenties tussen projectdoelen, implementatie en resultaten zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.

2.3.3. *Evaluatie van het project in 1991*

Het project is meermalen geëvalueerd. De eerste evaluatie vindt plaats in 1987 door een in Egypte woonachtige Amerikaans consultant gespecialiseerd in community development en kleinschalige kredietverlening. Deze evaluatie wordt ge-

completeerd door een financiële, economische en sociale kosten/baten-analyse van het Productive Families Programme in het Sohag Gouvernoraat, een der aandachtsgebieden van het door Nederland ondersteunde project. Deze evaluatie wordt ondernomen door een Nederlandse consultant. Beide evaluaties vinden plaats aan het einde van de eerste fase van het project. Zij worden als mid-term reviews betiteld, waaruit blijkt dat Nederland voornemens is de financiering van een tweede fase te overwegen. De evaluaties leiden tot positieve conclusies aangaande het project, waarop het DGIS overgaat tot de financiering van een tweede en meer uitgebreide projectfase.

In het najaar van 1991 wordt het project andermaal geëvalueerd. De TOR voor de evaluatie wordt opgesteld in nauw overleg tussen de ambassade, het landenbureau, de project consultant en de teamleider van de beoogde evaluatiemissie. Het Ministry of Social Affairs is zijdelings bij de formulering van de evaluatie-opdracht betrokken. Het evaluatieteam bestaat uit deskundigen op het gebied van kredietverlening, training en opleiding, exportpromotie en marketing. Het team telt twee Nederlanders en vier Egyptenaren. De Nederlandse deskundigen, waaronder de teamleider, zijn werkzaam bij een bancaire instelling. De Egyptenaren, deels uit de overheid, deels uit de particuliere sector afkomstig, worden in overleg tussen ambassade en het Ministry of Social Affairs gerecruteerd.

De evaluatiemissie duurt drie weken. Bij aanvang blijkt dat de Nederlandse deelnemers aan de evaluatie beter zijn voorbereid dan de Egyptische deskundigen. De missie heeft gedurende haar werkzaamheden de beschikking over monitoringdata en andersoortige informatie over het project. De communicatie tussen de evaluatoren en projectfunctionarissen is intensief. Dit geldt met name voor de terugkoppeling tijdens, en debriefing aan het einde van de evaluatie. Nog gedurende de evaluatie worden door de missie werkdocumenten voor discussie met projectuitvoerenden en overheidsfunctionarissen opgesteld. De evaluatie resulteert in een omvangrijk en goed gestructureerd rapport met vele aanbevelingen. Het rapport is in sterke mate toekomstgericht.

De meningen ten aanzien van de functie van de evaluatie verschillen. Aan Egyptische zijde wordt de evaluatie gezien als een soort onderhandelingsinstrument waarmee de toekomstige koers van het project wordt vormgegeven. Hierbij wordt de inbreng van de Nederlandse missieleden belangrijker geacht dan die van de Egyptische deskundigen. Het verschil in voorbereidingstijd en daardoor kennisniveau bij de start van de evaluatie is hier mede debet aan. Van de kant van de Nederlandse evaluatoren wordt de leerfunctie van de evaluatie benadrukt. In deze visie heeft evaluatie een functie voor het project door het initiëren van een dialoog

tussen de evaluatoren en het project in de vorm van interviews, besprekingen van tussenrapportage en een adequate debriefing. Deze werkwijze is in grote mate door de evaluatiemissie in praktijk gebracht, waardoor sprake is van een directe feedback.

2.4. *Damietta Primary Health Care Project*

Looptijd: 1985–1993

Nederlandse bijdrage: fl. 7,3 mln.

Uitvoeringsmodaliteit: uitbesteed

2.4.1. *Projectbeschrijving*

Het Damietta Primary Health Care Project, gestart in 1985, poogt door middel van verhoging van de kwaliteit van de rurale gezondheidszorg op termijn een verbetering van de gezondheidssituatie, met name van de zwakke sociale groepen, vrouwen en kinderen in het governoraat Damietta tot stand te brengen. De korte-termijndoelstellingen van het project richten zich op het versterken van gezondheidszorg voor moeder en kind, het verbeteren van de management- en planningscapaciteit van de gezondheidsdienst, het moderniseren van de fysieke infrastructuur in de gezondheidszorg en het ontwikkelen van een gezondheidszorgmodel ter replicatie elders in Egypte. Het project wordt gecoördineerd door het Rural Health Services Department van het ministerie van gezondheid; de implementatie vindt plaats door het Department of Health van het governoraat Damietta. De technische ondersteuning van het project is uitbesteed aan het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT). De projectactiviteiten lopen uiteen van het ontwikkelen van trainingsprogramma's en daadwerkelijke training en opleiding van gezondheidswerkers, het opstellen van richtlijnen en een model voor rurale gezondheidszorg inclusief het ontwikkelen van management systemen en het uitvoeren van onderzoek naar de kostenaspecten van rurale gezondheidszorg.

Het project heeft tot dusver meerdere fasen doorlopen. In de eerste fase van het project (1985–88) is sprake van een aanloopperiode van ruim een jaar die met een evaluatie zou moeten worden afgerond. De geplande evaluatie vindt eerst plaats tegen het einde van de eerste fase in de loop van 1988. Op grond van de aanbevelingen van de evaluatie wordt het project met twee jaar verlengd. De lange- en korte-termijndoelstellingen blijven onveranderd. De aard en wijze van implementatie ondergaan evenwel wijzigingen: een meer gedecentraliseerde opzet van de uitvoering, een duidelijker prioriteitsstelling met nadruk op de trainings-

component en een beperking van de projectactiviteiten tot twee districten. Eind 1990 vindt de tweede evaluatie plaats, gevolgd door een formulering van de volgende fase. In 1991 start een derde en laatste fase van drie jaar, waarbij de nadruk ligt op verdere decentralisering en uitbreiding van de activiteiten naar vier districten. Een derde evaluatie wordt uitgevoerd in 1992. Deze evaluatie vond plaats nadat het IOV-veldonderzoek was afgerond en is niet in het onderzoek betrokken.

Het project is volledig ingebed in de administratieve structuur van de Egyptische gezondheidszorg. Zowel het nationale beleidsniveau (ministerie van gezondheidszorg) als het regionale uitvoerende niveau (gouvernoraats gezondheidsdienst) is direct bij de projectuitvoering betrokken. Gesproken kan worden van twee organisatorische lijnen. Verantwoordelijk functionaris op het ministerie van gezondheid is de Under-Secretary of State for Basic Health Care and Family Planning. Management verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend door een uitvoerend directeur. De teamleider van de Nederlandse consultant heeft een adviserende functie. Op governoraatsniveau valt het project onder de verantwoordelijkheid van de algemeen directeur van de gezondheidszorg. Het dagelijks management van het project ressorteert onder een uitvoerend directeur, daarbij gesteund door staf van de verschillende gezondheidsdiensten. De Nederlandse deskundigen fungeren als adviseurs. Een Steering Committee, bestaande uit de verantwoordelijke functionarissen op centraal en decentraal niveau en de Nederlandse adviseurs, heeft formeel een voornamelijk coördinerende functie.

2.4.2. Monitoring en externe ondersteuning

Een van de doelstellingen van het project is het ontwikkelen van methoden om de werking en effectiviteit van het gezondheidszorgsysteem te analyseren in relatie tot de behoeften onder de bevolking. Hiertoe is een systeem voor gezondheidsplanning opgezet. Dit systeem is gericht op het in kaart brengen van de infrastructuur van de gezondheidszorg, het inventariseren van hiaten, problemen en prioriteiten en het plannen van interventies. Het systeem heeft een ingebouwde monitoring-, evaluatie- en feedback-functie. Naast dit meer algemene planningssysteem worden speciale diepte-studies verricht, gericht op het bepalen van het effect van de diverse projectactiviteiten.

Monitoring wordt uitgevoerd door diverse instanties op meerdere administratieve niveaus. Het project kent geen separate monitoring eenheid. Wel is er een 'health information unit' op governoraatsniveau, die mede over de projectactiviteiten en resultaten rapporteert aan de Director General of Health in Damietta. De

monitoring van de kernactiviteiten van het project is tot dusver niet gericht op het in kaart brengen van het effect van het project op de gezondheidssituatie in het interventiegebied. Dit geldt ook voor door het project ondernomen studies.

Het Steering Committee kan in de praktijk worden beschouwd als een kernteam dat het project bestuurt. De stuurgroep vervult door haar coördinerende taak een brugfunctie tussen het nationale en gouvernementele niveau. In maandelijkse bijeenkomsten worden activiteitenplannen, voortgangsrapportages en operationele aspecten besproken. Feitelijk oefent de stuurgroep een duidelijke monitoringfunctie uit. Deze monitoring is evenwel in grote mate beperkt tot het controleren of de voorgenomen activiteiten daadwerkelijk worden of zijn uitgevoerd. Effecten van het project worden in zeer geringe mate besproken en inhoudelijke of strategische terugg koppeling naar het projectniveau vindt nauwelijks plaats.

De Nederlandse teamleider, die primair een adviserende taak heeft, stelt de reguliere voortgangsrapportage op. De informatic betreft in hoofdzaak de ondernomen activiteiten. De voortgangsrapporten worden besproken in de stuurgroep en na vaststelling door de projectdirecteur op het ministerie van gezondheid aan de ambassade aangeboden.

Er is grote hoeveelheid monitoring-instrumenten. Genoemd kunnen worden de halfjaarlijkse projectvoortgangsrapportage, evaluatie van het trainingsprogramma en onderzoek naar de wijze waarop de opgeleide gezondheidswerkers in de praktijk functioneren, door de gezondheidswerkers in te vullen checklijsten en formulieren ten bate van het gezondheidsinformatiesysteem van het Gouvernoraat, specifiek door het project geïnitieerde onderzoeken en door het ministerie van gezondheid voorgeschreven procedures.

De monitoring door de ambassade geschiedt op basis van de projectvoortgangsrapportage, frequente contacten met de Nederlandse teamleider en incidenteel overleg met functionarissen op centraal en gouvernoraatsniveau.

Het object van monitoring wordt door de diverse bij het project betrokken partijen verschillend gedefinieerd. Het ministerie van gezondheid is vooral geïnteresseerd in de algehele projectimplementatie en controle van de uitgaven. Op gouvernoraatsniveau wordt het belang van het project vooral afgemeten aan de verbetering van de fysieke infrastructuur in de gezondheidszorg. Op uitvoerend niveau zijn de projectdirecteur, projectstaf en de Nederlandse adviseurs vooral geïnteresseerd in het monitoren van de diverse activiteiten van het project. Door het ontbreken van

een integrale benadering in de monitoring is er weinig aandacht voor de bepaling van effecten en impact.

Het project heeft gebruik gemaakt van Egyptische en Nederlandse adviserings- en ondersteuningsmissies voor het uitvoeren van speciale studies. Voorbeelden zijn een in 1988 uitgevoerde baseline studie naar de levensomstandigheden en de gezondheidssituatie in de rurale gebieden van het gouvernoraat, een door het project ondernomen evaluatie van het huisbezoekprogramma van de rurale gezondheidswerkers en een onderzoek naar mogelijke verbeteringen van het gezondheidsinformatiesysteem.

2.4.3. Evaluatie van het project in 1990

Het project is gedurende de looptijd drie keer geëvalueerd (1988, 1990, 1992). De evaluaties in 1988 en 1990 vonden plaats aan het einde van een projectfase en waren, doordat de evaluatoren aanbevelingen ten aanzien van de volgende fase van het project dienden te formuleren, sterk toekomst-gericht. Een voor het midden van de eerste projectfase geplande evaluatie vond geen doorgang. De in 1992 uitgevoerde evaluatie vond plaats nadat het IOV-veldonderzoek was afgerond. Deze evaluatie is niet in het onderzoek betrokken. Voor 1993 is wederom een evaluatie gepland.

De evaluatie van 1990 werd uitgevoerd door een team bestaande uit een Egyptische en een Nederlandse deskundige. De Nederlandse evaluator wordt voorgesteld door het landbureau na consultatie met DST/TA. De Egyptische deskundige is door het ministerie van gezondheid aangewezen. De uitvoerende directeur en de Nederlandse teamleden zijn als resource persons actief bij de evaluatie betrokken. De evaluatie wordt enigszins gedomineerd door het door Nederland afgevaardigde missielid, ofschoon de Egyptische deskundige zich zeer actief opstelt. De relatief korte tijd voor het veldonderzoek blijkt voldoende als gevolg van de actieve betrokkenheid en aan de evaluatie voorafgaande voorbereidingen door de projectstaf. Gedurende de evaluatie is sprake van frequent overleg tussen de evaluatoren en de projectstaf. Debriefing vindt plaats met alle voor het project relevante partijen.

De formulering van de evaluatie-opdracht komt tot stand met inputs van het landbureau, DST/TA, de Nederlandse consultant en de ambassade. De TOR kent twee onderdelen. Het evaluatieve deel is tamelijk beperkt. De missie dient de projectactiviteiten uitgevoerd in de periode 1988-90 te analyseren en te beoordelen. Aspecten als effectiviteit, efficiency, duurzaamheid zijn impliciet in de

opdracht verwerkt. De evaluatoren dienen na te gaan in hoeverre aanbevelingen van de in 1988 uitgevoerde evaluatie door het project zijn overgenomen. In het adviserende deel van de taakopdracht wordt de missie min of meer verzocht een voorstel tot verlenging van het project te formuleren. Hierbij dient met name advies te worden gegeven over doelstellingen en meetbare indicatoren waarmee de resultaten van het project aan het einde van de voorgestelde projectfase kunnen worden bepaald.

Het evaluatierapport wordt door de ambassade en DST/TA van kanttekeningen voorzien. Schriftelijke reacties van het landcnbureau, het project, de consultant of het ministerie van gezondheid zijn niet bekend. De reacties zijn overwegend positief, zij het dat DST/TA opmerkt dat de missie te weinig de aan het project ten grondslag liggende uitgangspunten ter discussie heeft gesteld. De tijd beschikbaar voor de evaluatie wordt door DST/TA hier mede debet aan gesteld. De ambassade stelt dat de evaluatie op een adequate wijze de baseline studie heeft benut om tot uitspraken te komen. De in het evaluatierapport weergegeven inzichten over de sterke en zwakke punten van het project blijken grotendeels overeen te komen met de door de ambassade in het kader van de monitoring ontwikkelde perceptie op het project.

De meningen ten aanzien van de evaluatie van 1990 zijn verschillend. Het ministerie van gezondheid ziet evaluatie als controle op de uitvoering. De evaluatie wordt op welwillende wijze geaccepteerd omdat deze ten grondslag ligt aan een projectverlenging. Op uitvoerend niveau wordt aan evaluatie een groter belang toegekend dan alleen controle. Evaluatie heeft door discussies tussen evaluatoren en projectstaf een meerwaarde, omdat bepaalde zaken anders belicht kunnen worden. Adviezen, mits toepasbaar, worden op projectniveau overgenomen en geïmplementeerd. Door de consultant wordt de meerwaarde van de evaluatie van 1990 deels in twijfel getrokken, omdat de evaluatoren niet de aan het project ten grondslagliggende basisprincipes van rurale gezondheidszorg ter discussie behoeften te stellen. Hierdoor wordt de context waarin het project wordt uitgevoerd – de Egyptische gezondheidszorg – te weinig betrokken als mogelijke verklarende variabele bij de analyse van het functioneren van het project. Samenvattend is de evaluatie effectief geweest in de zin dat de aanbevelingen in het plan voor de volgende fase zijn opgenomen. De evaluatie van 1990 heeft zowel een management- als een beleidsfunctie, zij het dat deze laatste functie beperkt is doordat de contextuele factoren waarmee het project te maken heeft te weinig in ogenschouw zijn genomen.

2.5. *National Potato Cultivation Project*

Looptijd: 1981–1994

Nederlandse bijdrage: fl. 3,8 mln.

Uitvoeringsmodaliteit: lokaal uitgevoerd in samenwerking met een Nederlandse adviesinstantie

2.5.1. *Projectbeschrijving*

Het project heeft tot doel ondersteuning te geven aan het National Potato Cultivation Programme dat is gericht op het vergroten van de aardappelproductie in Egypte door middel van het introduceren van nicuwe en betere gewasvariëteiten, moderne en op Egypte toegesneden teeltmethoden, wijzen van opslag en verwerkingsmethoden. De projectactiviteiten behelzen het verbeteren van onderzoek, introductie van onderzoeksresultaten door middel van voorlichting aan producenten en het uitvoeren van veldtesten, en het aanpassen van de opslagfaciliteiten.

Het ministerie van landbouw draagt de eindverantwoordelijkheid voor de projectuitvoering. Projectimplementatie geschiedt door de Potato Section van het Vegetable Research Department van het Horticultural Research Institute. Het Horticultural Research Institute maakt deel uit van het Agricultural Research Centre van het ministerie van landbouw. Bij de projectuitvoering zijn tevens betrokken het in Egypte gevestigde International Potato Centre, de coöperatieve organisatie van aardappelproducenten, de departementen voor mechanisatie en entomologisch onderzoek van het ministerie van landbouw, alsmede de organisatie van producenten en exporteurs van tuinbouwgewassen. Het Internationaal Agrarisch Centrum te Wageningen (IAC) levert inhoudelijke ondersteuning en geeft de Potato Section advies op het gebied van management en logistiek. Deze ondersteuning geschiedt door middel van korte missies.

De feitelijke organisatiestructuur van het project wijkt af van de boven geschetste structuur. In de eerste plaats is er nauwelijks sprake van een onderscheid tussen het project en het nationale programma. Ten tweede speelt het Horticultural Research Centre, ondanks het feit dat deze instantie belast is met de feitelijke projectuitvoering, geen centrale rol bij het besturen van het project. Deze rol wordt uitgeoefend door een recent in het leven geroepen Steering Committee dat wordt voorgezeten door de onderzoeksadviseur van de minister van landbouw. Het Horticultural Research Institute participeert in deze stuurgroep. Hoewel het Horticultural Research Institute onderzoek op het gebied van de aardappelteelt tot haar reguliere werkzaamheden rekent en tevens in belangrijke mate bijdraagt aan

het nationale aardappelprogramma, heeft het project een tamelijk grote mate van autonomie. Formeel is er een projectmanager op het hoofdkwartier van het project in de stad Tanta, even ten noorden van Cairo. Het feitelijk dagelijks bestuur van het project wordt uitgeoefend door een Egyptische deskundige die werkzaam is bij het op vijftien kilometer afstand van Tanta gelegen International Potato Centre. Formeel heeft deze deskundige de status van projectadviseur. Deze constructie wordt door alle partijen als zeer werkbaar beschouwd. Samenvattend kan het National Potato Cultivation Programme worden beschouwd als een cluster van activiteiten, die worden ondernomen door een netwerk van met elkaar verbonden instituties. Het National Potato Cultivation Project vormt de kern van dat netwerk. Het project valt formeel onder het ministerie van landbouw en in het bijzonder het Horticultural Research Institute, maar heeft een betrekkelijk autonome status.

2.5.2. Monitoring en externe ondersteuning

De vier kernactiviteiten van het project zijn onderzoek, training, voorlichting en transfer van technologie. De monitoring van deze activiteiten is voornamelijk gericht op het volgen of en in hoeverre de geplande interventies tijdig zijn of worden uitgevoerd. Monitoring is niet gericht op effectbepaling, veeleer op implementatie-controle. Een verklaring hiervoor is dat het project deel uitmaakt van een regulier onderzoeksprogramma van het Horticultural Research Institute. Ten tweede is het project sterk onderzoekstechnologisch van aard. De effecten van het project op de uiteindelijke beneficiënten, de aardappelproducenten, worden hierdoor in zekere zin van secundair belang voor het project geacht. Ten derde is effectmeting van onderzoek, training en voorlichting vaak zeer moeilijk te operationaliseren.

Bij het project-interne monitoringproces zijn meerdere actoren betrokken. Het Steering Committee speelt een centrale rol in het monitoringproces. De stuurgroep bestaat uit de directeur en de algemeen secretaris van het Agricultural Research Centre, de onderdirecteur en een senior stafid van het Horticultural Research Institute. Het IAC, de adviseur van het International Potato Institute en de ambassade hebben de status van observator. De stuurgroep is zeer actief en bespreekt maandelijks de planning en daadwerkelijke uitvoering van de diverse activiteiten. Het project kent geen aparte monitoring-cenheid. De diverse gegevens ten aanzien van de training en experimenten worden door individuele projectmedewerkers verzameld en bijgehouden. Deze gegevens worden op geconsolideerde wijze verwerkt in de reguliere voortgangsrapportage. Recentelijk is een monitoring-cum-evaluatie systeem voor de trainingsactiviteiten opgezet. Dit systeem omvat een 'voor en na' vragenlijst en kan op den duur de effectiviteit van

de training in kaart brengen. De effecten van voorlichtingsactiviteiten worden tot dusver niet systematische onderzocht.

De begeleiding van het Internationaal Agrarisch Centrum (IAC) beperkt zich niet tot het geven van inhoudelijke adviezen, maar houdt tevens in het monitoren van de uitgevoerde activiteiten en het op afstand financieel managen van het project. In de capaciteit van observator van de stuurgroep kan het IAC deelnemen aan beleidsdiscussies inzake het project. De feitelijke bemoeienis van het IAC met het project is ondersteunend van aard en is niet direct op management gericht.

De ambassade is actief bij de begeleiding en supervisie van het project betrokken, zonder overigens het terrein van projectuitvoering te betreden. De bijeenkomsten van de stuurgroep worden van tijd tot tijd bezocht en er is sprake van frequente contacten met bij het project betrokken sleutelpersonen. De ambassade ontvangt de reguliere projectvoortgangsrapportage en de rapportage van het IAC.

2.5.3. Evaluatie van het project in 1990

Het project is in 1985 en 1990 geëvalueerd. Beide evaluaties zijn gepland in het projectdocument en vinden plaats aan het einde van de betreffende projectfase. Na elk der evaluaties verkeert het project enige tijd in een tussenfase waarin de formele besluitvorming over het vervolg van de activiteiten plaatsvindt. In de opdracht van de in 1985 plaatsvindende evaluatie wordt de evaluatoren expliciet gevraagd een vervolgfase te formuleren. De evaluatiemissie van 1990 wordt gevraagd om advies ten aanzien een eventueel projectvervolg.

De evaluatoren in 1990 krijgen als taak te bepalen in hoeverre de doelstellingen van het project relevant zijn, welke voortgang is geboekt en in hoeverre de projectuitvoering effectief en efficiënt is. Ook dienen zij te bezien hoeveel boeren door het project worden bereikt en wat de mening van de boeren is over de werkwijze en de relevantie van het project.

De evaluatiemissie bestaat uit twee Nederlandse deskundigen (een sociaal-econoom en een expert op het gebied van aardappelteelt) en een Egyptische ruraal econoom. Beide Nederlandse evaluatoren bezitten kennis van het land en van door het project bestreken onderwerp. De Egyptische evaluator is werkzaam bij het Agricultural Research Centre, een onderzoeksinstantie die nauw bij het project is betrokken. Hij treedt in de derde fase toe tot de projectstaf. Naar eigen zeggen heeft zijn bemoeienis met het project geen invloed op zijn onafhankelijkheid gedurende de evaluatie.

De evaluatie inclusief briefing en debriefing vindt plaats in negen dagen, waarin zeer intensief wordt gewerkt. De taken worden verdeeld, waarbij sprake is van een enigszins beperkte rol van de Egyptische deskundige. Deze heeft ook geen gelegenheid zich voorafgaand aan het veldwerk op de werkzaamheden voor te bereiden. Het evaluatierapport wordt nadat de Nederlandse missieleden Egypte hebben verlaten, door hen voltooid. Na verloop van tijd wordt het rapport aan het project, het IAC en de Egyptische counterpart voor commentaar aangeboden.

In het rapport worden effectiviteit en impact van het project marginaal aan de orde gesteld. De gebrekkige informatie over de effecten van het project als gevolg van het ontbreken van een oriëntatie op effectmeting bij de interne projectmonitoring is hier volgens de Nederlandse evaluatoren debet aan. De evaluatie van 1990 wordt door het project als een positieve exercitie beschouwd. De evaluatie wordt vooral een controle-functie toegekend; een noodzaak voor de donor bij het nemen van een beslissing over de mogelijke vervolgfase.

3. PAKISTAN

3.1. *Animal Husbandry In-Service Training Institute*

Looptijd: 1988–1992

Nederlandse bijdrage: fl. 4,4 mln.

Uitvoeringsmodaliteit: uitbesteed

3.1.1. *Projectbeschrijving*

Het project 'Animal Husbandry In-Service Training Institute' (AHITI), gelokaliseerd in Peshawar, wordt uitgevoerd door het Dairy and Livestock Development Department (DLDD) van de Provinciale Overheid van de North West Frontier Provincie. De technische ondersteuning van het project wordt verzorgd door een team van deskundigen van de Veeteelt Praktijkschool te Oenkerk. De hoofddoelstelling van het project is een bijdrage te leveren aan de verbetering van de produktiewijzen in de kleinschalige veeteelt in de North West Frontier Provincie. Van de verbeterde produktiemethoden wordt een inkomensgenererend effect verwacht. Het project richt zich met name op training en opleiding van ambtenaren van het DLDD, studenten van het Agricultural Training Institute en op landbouwvoorlichters die op dorpsniveau opereren. De opleidingen worden gegeven op het project dat hiertoe een trainingscentrum in de vorm van een 'proefboerderij' heeft opgezet; verdere praktijkervaring kan worden opgedaan in een vijftal boerderijen

gelegen in de nabijheid van Peshawar. Het project verricht tevens onderzoek naar verbeterde produktiemethoden van voedergewassen en mogelijkheden tot het benutten van residuen uit de akkerbouw als veevoeder.

Doordat de deskundigen niet tijdig beschikbaar zijn, begint de voor 1987 geplande projectuitvoering pas in de tweede helft van 1988. De activiteiten zijn grotendeels beperkt tot het aanbrengen van de noodzakelijke infrastructuur, in casu de bouw van het trainingscentrum. De tweede fase van het project begint medio 1989 en beslaat een periode van drie jaar. Op dit moment zijn procedures voor een voortzetting van het project met een derde fase in gang gezet.

3.1.2. Monitoring en externe ondersteuning

Voor verschillende binnen het project ondernomen activiteiten bestaat een min of meer gestructureerde vorm van monitoring. Dit betreft de cursussen, die met behulp van een formulier continu beoordeeld worden door de docenten. Daarnaast vinden er vanuit het project regelmatig bezoeken plaats aan de voorlichters om informatie te krijgen over de relevantie van de cursus voor het functioneren van de voorlichter. Recentelijk heeft het project een aanvang gemaakt met het uitvoeren van een speciale studie gericht op het bepalen van de doorwerking van de voorlichting onder de boeren.

Naast deze vorm van reguliere interne monitoring zoekt het project actief advies over de inhoud en kwaliteit van het opleidingsprogramma. Hiertoe wordt onder meer overleg gevoerd met de landbouwuniversiteit van Faisalabad. Deze 'peer reviews' hebben geleid tot aanpassingen in het curriculum en een uitwisseling van lesprogramma's.

De monitoring van het project door de ambassade geschiedt op basis van de projectvoortgangsrapportage en het onderhouden van contacten met het project. Aangezien het project relatief weinig wordt geconfronteerd met problemen en de voortgangsrapportage door de ambassade van goede kwaliteit wordt bevonden, is intensieve begeleiding door de ambassade niet noodzakelijk. Er is geen sprake van inschakeling van externe deskundigheid voor de monitoring van het project.

3.1.3. Evaluatie van het project in 1991

Het project is tot op heden twee keer geëvalueerd. De eerste evaluatie vindt plaats in 1989, een jaar nadat de projectactiviteiten zijn aangevangen; een tweede evaluatie wordt in het najaar van 1991 ondernomen. Van beide evaluatiemissies werden aanbevelingen omtrent de toekomst van het project verwacht.

De evaluatiemissie van 1989 bestaat uit twee Nederlandse veeteeltkundigen en vindt plaats zonder deelname van Pakistaanse deskundigen. De missie arriveert ten tijde van het afronden van de bouw van het trainingscentrum en het opstarten van de eerste trainingsactiviteiten. De planning van de evaluatie zo kort na aanvang van het project wordt door alle partijen als minder gelukkig ervaren. Pogingen tot uitstel worden evenwel niet ondernomen. De evaluatie-opdracht wordt in eerste instantie opgesteld door de missieleider, die werkzaam is bij het Internationaal Agrarisch Centrum te Wageningen (IAC). Naderhand wordt door de tweede Nederlandse deskundige, werkzaam bij een consultant, de door de missie te hanteren evaluatiemethodologie aan de terms of reference toegevoegd. Dit betreft de zogenaamde 'Objective Oriented Project Planning' benadering, een participatieve techniek om meningen en inzichten van bij het project betrokken actoren met elkaar te confronteren. Bij de geschiktheid van deze methodologie voor evaluatie doeleinden worden door de verschillende bij het project betrokken partijen naderhand vraagtekens gezet.

De participatieve benadering schept een collegiale atmosfeer, die door zowel de Pakistaanse als de Nederlandse projectmedewerkers zeer gewaardeerd wordt. Gedurende de debriefing op de ambassade, waaraan ook de Nederlandse projectleider deelneemt, uiten de evaluatoren uitgesproken negatieve meningen over het project. De recente start van het project in aanmerking nemend beoordeelt de ambassade de bevindingen van de evaluatiemissie als prematuur. Het landenbureau en de ambassade nemen op basis van een uitgebreide reactie van de Nederlandse consultant afstand van gedeelten van het evaluatierapport. Een groot aantal door de missie aangereikte aanbevelingen van praktische aard wordt naderhand opgenomen in het projectdocument voor de vervolgfase.

De evaluatie van 1991 is voorzien in het projectdocument voor de tweede fase. De missie bestaat uit een Nederlandse veeteeltkundige en een expert op het gebied van V&O. Aan Pakistaanse zijde nemen deel een medewerker van de universiteit van Peshawar en een veeteeltkundige afkomstig van een agrarische onderzoeksinstituting. De Pakistaanse projectdirecteur participeert actief in de missie. De Nederlandse consultant die het project technisch begeleidt doet een voordracht voor één van de Nederlandse en twee Pakistaanse missieleden en stelt de concept-*TOR* op. De participatie van de Pakistaanse projectdirecteur op instigatie van de Secretary van het DLDD wekt enige verwondering bij de Nederlandse projectmedewerkers, maar wordt acceptabel gevonden. De expert op het gebied van V&O wordt door het landenbureau voorgedragen. De evaluatoren hanteren geen expliciete onderzoeksmethode. De evaluatiemissie houdt een debriefing op het project, waaraan ook een medewerker van de ambassade deelneemt. De uitkomsten van de

evaluatie blijken niet controversieel. Het rapport wordt naderhand in Nederland voltooid. Doordat de conclusies weinig houvast bieden voor het oplossen van enkele problemen van institutionele aard, wordt de evaluatie met name door het projectteam als enigszins teleurstellend ervaren. Niettemin worden enkele suggesties van de evaluatiemissie door het project overgenomen.

De Nederlandse deelnemers aan beide evaluaties hebben relevante werkervaring in ontwikkelingslanden. Geen van hen heeft echter kennis van of ervaring met het evalueren van projecten. De Pakistaanse deelnemers aan de evaluatiemissie van 1991 hebben een medisch-technische achtergrond op het gebied van veeteelt.

3.2. Development and Utilization of Human Resources Project

Looptijd: 1988–1993

Nederlandse bijdrage: fl. 8,8 mln.

Uitvoeringsmodaliteit: uitbesteed

3.2.1. Projectbeschrijving

Het Development and Utilization of Human Resources Project vangt in 1988 aan en heeft tot doel het versterken van het Manpower Division van het Ministry of Labour, Manpower and Overseas Pakistani. De Manpower Division is verantwoordelijk voor de analyse en planning van de werkgelegenheid in Pakistan. Het project tracht de efficiency van de verschillende werkzaamheden van de Manpower Division and de Directorates of Manpower and Training op provinciaal niveau te verbeteren. De verschillende activiteiten behelzen het geven van trainingen, het verbeteren van een door de Manpower Division ontwikkeld plannings- en informatiesysteem op het gebied van arbeidsmarkt en het ontwerpen van methodieken van dataverzameling en statistische verwerking. Tevens zal de verwerking van statistisch materiaal verder geautomatiseerd worden.

Het project maakt deel uit van de Manpower Division en wordt uitgevoerd met technische ondersteuning door een team van deskundigen van een instituut gelieerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het Nederlandse team bestaat, naast de teamleider (een arbeidsmarkt-econoom), uit vier deskundigen, waaronder twee bilateraal assistent-deskundigen. De Pakistaanse projectstaf omvat naast de directeur vier deskundigen en een aanzienlijk aantal veldonderzoekers/enquêteurs. De dagelijkse projectleiding is in handen van de Pakistaanse project-directeur en het hoofd van het Nederlandse team van deskundigen.

3.2.2. *Monitoring en externe ondersteuning*

Sinds 1989 wordt het project op reguliere basis gemonitord door een team van deskundigen van het Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken van de Universiteit Brabant. De monitoring vindt plaats door middel van jaarlijkse missies van maximaal drie weken. Pakistaanse deskundigen nemen geen deel aan deze missies. Voor elke missie wordt door de monitors een opdracht geformuleerd. De concept-TOR wordt na overleg tussen de ambassade en het project door het landbureau vastgesteld. De monitoring-missies worden afgerond met een debriefing met het project en de ambassade. Gedurende de missie wordt relevante projectdocumentatie bestudeerd en worden gesprekken gevoerd met projectmedewerkers en gebruikers van de resultaten van het project op centraal en provinciaal niveau. De inhoud van de monitoring is, behalve technisch van aard, ook gericht op management-aspecten van het project. De bepaling of het DGIS voldoende 'waar' voor de geïnvesteerde middelen krijgt, wordt hierbij mede van belang geacht. Na afloop van de missie wordt een rapport van bevindingen en aanbevelingen opgesteld dat vervolgens door het landbureau aan de betrokken partijen wordt gezonden. Op verzoek van de ambassade vervaardigt het project in reactie op het monitoringrapport een zogenaamd 'compliance report'. Hierin wordt aangegeven op welke wijze het project gevolg heeft gegeven of denkt te geven aan de in het monitoringrapport opgenomen aanbevelingen.

De monitoringmissies hebben in de praktijk een tweeledige functie. Door de ambassade en het landbureau wordt de monitoring essentieel geacht om zicht te krijgen op het project dat zeer specialistisch en technisch van aard is. De monitoring leidt tot verbeterde communicatie tussen de bij het project betrokken partijen en heeft voor de ambassade vooral een controle-functie. In de tijd waarin het project in moeilijkheden verkeerde hebben de monitoringmissies de ambassade in gelegenheid gesteld adequate maatregelen te nemen of voor te stellen. Een ander aspect van de monitoring betreft het ondersteunen van het project op technisch-inhoudelijk gebied. Deze ondersteunende functie wordt door het project als bijkomstigheid geaccepteerd.

De aanloopfase van het project verloopt moeizaam. Na een jaar wordt de Pakistaanse projectdirecteur vervangen en op verzoek van de ambassade wordt een stuurgroep ingesteld om het project te begeleiden. De stuurgroep bestaat uit de Joint Secretary Manpower Division, de Joint Secretary Economic Affairs Division en een vertegenwoordiger van de ambassade. Gedurende de eerste zes maanden na instelling van de stuurgroep heeft het project maandelijkse rapportages ingediend die door de stuurgroep werden beoordeeld. Later constateerde de stuur-

groep dat de situatie in het project zich normaliseerde en de voortgang geen aanleiding gaf tot verdere specifieke begeleiding. Sindsdien leidt de stuurgroep een slapend bestaan.

3.2.3. *Interne monitoring*

Het project bezit een intern monitoringsysteem om zicht te houden op de op provinciaal niveau uitgevoerde activiteiten op het gebied van dataverzameling en statistische verwerking. Met behulp hiervan kunnen mogelijke vertragingen bij het vervaardigen van statistieken en statistische studies worden onderkend en kan zo nodig actie worden genomen. In 1990 heeft het project een 'tracer studie' opgezet om de resultaten van de trainings- en opleidingsactiviteiten in kaart te brengen. Ten tijde van het IOV-onderzoek waren nog geen concrete resultaten gepubliceerd.

3.2.4. *Evaluatie*

Waarschijnlijk als gevolg van de frequente review/monitoring missies is het project tot voor kort geen onderwerp van evaluatie geweest. In de loop van 1992 heeft een evaluatie plaatsgevonden. Aanvankelijk was het de bedoeling de evaluatie te laten uitvoeren door de deskundigen die ook verantwoordelijk zijn voor de jaarlijkse monitoringmissies. Na overleg tussen ambassade en landenbureau werd deze constructie op grond van mogelijke belangenverstremgeling niet acceptabel bevonden en werd het project door een team van onafhankelijke deskundigen geëvalueerd. Aangezien de evaluatie plaatsvond in de periode nadat het IOV-veldwerk was afgerond, zijn de bij de diverse actoren levende meningen ten aanzien van de evaluatie niet geïnventariseerd.

3.3. *Pak-Holland Metal Project*

Looptijd: 1986-1995

Nederlandse bijdrage: fl. 23,4 miljoen

Uitvoeringsmodaliteit: uitbesteed

3.3.1. *Projectbeschrijving*

In 1986 ging het Pak-Holland Metal Project van start. Na de eerste projectperiode volgden twee interim-fasen; eind 1989 werd een voorstel tot financiering van de tweede fase goedgekeurd. Vanuit de stad Peshawar bestrijkt het project de North West Frontier Province. De doelstelling op lange termijn is het ondersteunen van

het rurale industrialisatieproces in de North West Frontier Province en het verbeteren van de inkomensgenererende capaciteit en de werk- en leefomstandigheden van werknemers en kleine ondernemers in de metaalsector. Dit dient gestalte te krijgen door het scheppen van inkomensgenererende activiteiten en diversificatie van de metaalsector in plattelandscentra van de North West Frontier Province. Tevens wordt beoogd de afhankelijkheid van de provincie ten opzichte van metaalproducten uit andere delen van Pakistan te verminderen. Deze doelstellingen dienen te worden verwezenlijkt door verbetering van de produktiekwaliteit, verhoging van de produktiviteit, stimuleren van nieuwe produktiewijzen in de sector kleinmetaal en het scholen en bijscholen van werknemers en ondernemers. Het project omvat meerdere activiteiten. Deze betreffen het verzorgen van technische opleidingen op het gebied van de lichte industrie en de automobielreparatie en carrosseriebouw, het adviseren van kleine bedrijven, het verlenen van krediet aan deze bedrijven voor de aanschaf van moderne produktiemiddelen, en het verrichten van toegepast onderzoek.

Het Pak-Holland Metal Project wordt uitgevoerd door de Small Scale Industries Development Board van de North West Frontier Province, met technische ondersteuning door een Nederlandse consultant. De algemene leiding van het project is in handen van een Pakistaanse projectdirecteur en de teamleider van de Nederlandse consultant. Naast administratieve en financiële secties bestaat de projectorganisatie uit een opleidingseenheid, een kredieteenheid en een workshop voor het ontwikkelen van nieuwe produktiemethoden en het geven van trainingen. Het hoofd van de opleidingseenheid is verantwoordelijk voor de trainingen, die met behulp van mobiele opleidingsseenheden worden gegeven. Ook is deze functionaris verantwoordelijk voor de verzameling van informatie ten aanzien van de verschillende projectactiviteiten en het bewerken van deze informatie tot een databestand.

3.3.2. Monitoring en externe ondersteuning

Het project wordt in de eerste jaren van zijn bestaan op reguliere basis door een Nederlandse deskundige gemonitord. Deze deskundige, indertijd door het landenbureau ingeschakeld voor de identificatie van eventueel door Nederland te ondersteunen industrieprojecten in Pakistan, wordt naderhand verzocht de in uitvoering genomen projecten te monitoren ten behoeve van het landenbureau en de ambassade. De betrokkenheid van de Nederlandse deskundige bij het Pak-Holland Metal Project is gericht op zowel monitoring van de projectvoortgang als advisering en ondersteuning van het Nederlandse consultants-team. Met de aanstelling van een sectorspecialist industriële ontwikkeling op de ambassade in

1989, nam de aandacht van de ambassade voor de monitoring van het project toe. De Nederlandse deskundige heeft hierdoor een meer adviserende taak ten behoeve van ambassade en landembureau gekregen op het gebied van industriële ontwikkeling. Naast deze meer algemene beleidsondersteunende taak, neemt de deskundige deel aan de formuleringsmissie voor de tweede fase van het project en aan een ad hoc missie om problemen in het project op te lossen.

Het project wordt ook door de Small Scale Industries Development Board gemonitord, op basis van maandelijkse, driemaandelijkse en jaarlijkse projectrapportages. De rapporten bevatten informatie over personeelsbezetting, doelbereiking van de geplande activiteiten en financiële overzichten. Informatie over de effecten van het project op de doelgroep wordt niet geboden.

De ambassade ontvangt driemaandelijkse voortgangsrapportage op basis waarvan de verantwoordelijke ambassademedewerker overleg pleegt met het project. Ook zijn er reguliere persoonlijke contacten tussen de ambassade en het project. De monitoring van de ambassade is gericht op zowel de projectvoortgang als de effectiviteit en de relevantie van de trainingsactiviteiten. Daarnaast wordt nauwlettend toegezien in hoeverre het project voldoet aan de uitgangspunten van het Nederlandse beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de industriële sector in Pakistan.

3.3.3. Project-interne monitoring

Het project heeft aanzienlijke aandacht en moeite besteed aan het opzetten van een project-intern monitoringsysteem waarmee de projectvoortgang geanalyseerd kan worden. In de eerste plaats zijn er maandelijkse coördinatie-vergaderingen. De vergaderingen worden voorgezeten door de Pakistaanse projectdirecteur en behandelen voortgangsrapporten van de diverse projecteenheden en -secties. In de vergaderingen worden planning en realisatie met elkaar geconfronteerd en wordt indien nodig de planning bijgesteld. De resultaten van dit maandelijkse overleg worden neergelegd in de kwartaalrapportage. Naast deze algemene coördinatie is er een maandelijks overleg binnen de sectie belast met voorlichting. Op grond van de verrichte werkzaamheden over de afgelopen maand wordt een nieuwe planning gemaakt. De voorlichtingssectie heeft een 'Promising Enterprise Survey' opgezet, waarin het functioneren van de ondernemingen die geadviseerd zijn wordt nagegaan. Als gevolg van het feit dat de trainingssectie werkt met mobiele opleidingsseenheden, die zich langdurig in zeer ontoegankelijke gebieden bevinden, zijn maandelijkse bijeenkomsten niet opportuun. Overleg vindt eens per drie maanden plaats. In deze bijeenkomsten wordt geaggregeerde informatie over de

opgeleide werknemers en ondernemers besproken. De trainingssectie heeft een onderzoek onder ruim vijfhonderd opgeleide personen verricht met als doel de effectiviteit van de geboden opleidingen te bepalen. Tot slot verzamelt het project gegevens over ondernemingen die een kredietaanvraag hebben gedaan.

De informatie wordt opgeslagen in een databestand, dat verschillende deelbestanden bevat. Informatie wordt geboden over de verrichte trainingen en de kenmerken van de opgeleide personen, de aan de bedrijven geboden voorlichting, en bedrijfsprofielen in de metaalsector verkregen via een door het project opgezet survey. Tot dusver is een koppeling van de deelbestanden niet mogelijk gebleken. Recentelijk is daarom een poging ondernomen om voor het project een geïntegreerd management-informatiesysteem te ontwikkelen. Dit systeem zal zowel voor de ambassade als voor de Small Scale Industries Development Board informatie moeten genereren. Ook zal nadruk gelegd worden op het opnemen van indicatoren met behulp waarvan de effectiviteit van de diverse projectactiviteiten in kaart gebracht kan worden.

3.3.4. *Evaluatie*

Er heeft geen formele door het DGIS geïnitieerde evaluatie van het Pak-Holland Metal Project plaatsgevonden. Aan het einde van de eerste fase van het project vond in 1987 een formuleringsmissie plaats. Deelnemers aan deze missie waren drie Pakistaanse deskundigen, de teamleider van de Nederlandse consultant en de Nederlandse deskundige verantwoordelijk voor de projectmonitoring. In het kader van de formulering werd een evaluatief onderzoek ondernomen, waaraan de beide Nederlanders gegeven hun betrokkenheid bij het project niet deelnamen. In 1988 was het project onderwerp van studie binnen een grootschalig onderzoek geïnitieerd door UNDP, DGIS, ILO en UNIDO naar de ontwikkeling van kleinschalige rurale bedrijvigheid in ontwikkelingslanden. Geconcludeerd werd dat het project een positieve invloed had op de rurale bedrijvigheid in de North West Frontier Province. In 1988 werd door de Project Development Unit van de Small Scale Industries Development Board een evaluatie van het project ondernomen. Deze evaluatie, die onder meer een kosten/baten-analyse omvatte, werd uitgevoerd zonder Nederlandse betrokkenheid en zonder voorafgaand overleg met de ambassade. Het project heeft uitvoerig gereageerd op de uitkomsten van de evaluatie, waarbij met name de zwakke opzet van de kosten/baten-analyse werd bekritiseerd.

3.4. *Quetta Sewerage and Sanitation Project*

Looptijd: 1986–1993

Nederlandse bijdrage: fl. 27,8 miljoen

Uitvoeringsmodaliteit: uitbesteed

3.4.1. *Projectbeschrijving*

Het Quetta Sewerage and Sanitation Project wordt na een aantal formulerings- en herformuleringsmissies in 1987 in uitvoering genomen. Het project beoogt een verbetering aan te brengen in de riolering van Quetta, de hoofdstad van de provincie Baluchistan. De activiteiten behelzen onder meer de aanleg van riolering, het construeren van latrines, het opzetten van een installatie voor het zuiveren van afvalwater, en het ontwikkelen van een irrigatiesysteem dat gebruik kan maken van het gezuiverde afvalwater. Ook wordt getracht te komen tot een institutionele versterking van de Baluchistan Water and Sanitation Authority (BWASA).

Het project wordt uitgevoerd door de BWASA met technische ondersteuning van een consortium bestaande uit twee Nederlandse adviesbureaus en een Pakistaanse consultant. Een der Nederlandse bedrijven is de belangrijkste partner in het consortium en geeft leiding aan het projectteam van consultants. De verschillende constructiewerkzaamheden worden uitgevoerd door lokale aannemers. De BWASA heeft een Pakistaanse projectdirecteur benoemd, die samen met de teamleider van het consortium de dagelijkse leiding over het project heeft. In de praktijk zijn alle operationele activiteiten gedelegeerd aan het team van consultants. De BWASA speelt vrijwel uitsluitend een administratieve rol, waardoor de invloed van de Pakistaanse projectdirecteur op de dagelijkse gang van zaken in het project relatief gering is. De projectuitvoering is tot dusver traag verlopen en de werkrelatie tussen de consultants en de BWASA is bij tijden verre van optimaal.

Het project is sinds de aanvangsdatum nog geen onderwerp van evaluatie geweest. Wel is sprake van jaarlijkse en soms halfjaarlijkse monitoringmissies. Deze missies worden ondernomen door een team van twee Nederlandse deskundigen. Een der teamleden is indertijd betrokken geweest bij de formulering van het project. Problemen met de projectuitvoering zijn begin 1992 aanleiding geweest tot het plannen van een evaluatie. Het veldwerk voor deze evaluatie vond ultimo 1992 plaats, waardoor het niet mogelijk bleek de bij de diverse actoren levende mening ten aanzien van de evaluatie bij het IOV-onderzoek te betrekken.

3.4.2. Monitoring en externe ondersteuning

Sedert 1987 vinden jaarlijks monitoringmissies plaats. De terms of reference voor deze missies worden door de missieleider in concept opgesteld en ter commentaar aan de Nederlandse consultant en het landenbureau voorgelegd. Uitgezonderd de missie van november 1991, waarin een Pakistaanse deskundige op het terrein van V&O participeerde, nemen geen Pakistani deel aan de monitoring. Over het algemeen zijn de missies van korte duur (maximaal tien dagen). De beoordeling van de projectvoortgang geschiedt aan de hand van het in 1987 opgestelde werkplan. Aanvankelijk zijn de missies eenzijdig gericht op het plegen van overleg met de leider van het consultantsteam en hoge autoriteiten in Quetta. Recentelijk wordt ook de Pakistaanse projectdirecteur betrokken bij de monitoring. De missies bieden de mogelijkheid om problemen die tijdens de uitvoering zijn gerezen te bespreken, oplossingen aan te dragen en overleg te plegen met de bij het project betrokken lokale autoriteiten. In mindere mate is er sprake van inhoudelijke ondersteuning en advies van de projectuitvoerenden. Gedurende de missie wordt onderhandeld over de oplossing van belangrijke problemen die de projectuitvoering belemmeren. Hiertoe vindt intensief overleg plaats tussen het projectmanagement en de missie. Ter afsluiting van de missie vindt een vergadering plaats met meerdere belangrijke autoriteiten in Quetta. Deze vergadering draagt een besluitvormend karakter.

De missieleider beschouwt het als zijn taak het landenbureau c.q. de ambassade te vertegenwoordigen. Het initiëren van en deelnemen aan vergaderingen die een onderhandelings- en besluitvormingskarakter dragen strookt met deze taakopvatting. Door de intensieve communicatie tijdens de werkzaamheden in Quetta en het afsluitend overleg op hoog ambtelijk niveau hebben de monitoringmissies gaandeweg een probleem-oplossend karakter verkregen. Opgemerkt dient te worden dat het afrondend overleg in strikt formele zin geen besluiten oplevert die bindend zijn voor Nederland of voor de centrale Pakistaanse autoriteiten, in casu de Economic Affairs Division.

De missies worden door de bij het project betrokken instanties, inclusief de ambassade, zeer gewaardeerd. Het wordt echter niet duidelijk in hoeverre de project-supervisie door de Nederlandse deskundigen werkelijk effectief is, aangezien belangrijke problemen als de vertraging in implementatie van de projectactiviteiten en de niet optimale verhouding tussen het consultantsteam en de uitvoerende instantie onvoldoende duidelijk in de monitoringverslagen staan aangegeven.

Als gevolg van de reguliere monitoringmissies is er een beperkte directe bemoeienis van de ambassade met het project. De rapportage van de monitoringmissies

en projectvoortgangsrapportage bieden kennelijk voldoende informatie over de projectvoortgang. De laatste tijd is er meer aandacht van de zijde van de ambassade voor het project. Gedurende de meest recente monitoringmissie is het idee geopperd om een stuurgroep voor het project in het leven te roepen. Deelname van de ambassade aan een dergelijk forum kan resulteren in een meer intensieve supervisie van het project.

3.4.3. *Project-interne monitoring*

Het Quetta Sewerage and Sanitation Project kent geen opmerkelijke project-interne monitoringsystematiek. De monitoring van de projectvoortgang door de Nederlandse teamleider geschiedt op basis van de realisering van de jaarplannen. Deze plannen worden regelmatig bijgesteld in het licht van de geboekte resultaten. De Pakistaanse projectdirecteur ontvangt wekelijks rapporten over de voortgang van het werkprogramma van de twee belangrijkste eenheden van het project, in casu de eenheid belast met de werkzaamheden inzake de riolering en de sanitatie-eenheid. De supervisie van de constructie-activiteiten geschiedt op basis van wekelijks overleg met de diverse bij het project betrokken aannemers. Eventuele problemen worden door de Pakistaanse projectdirecteur aan zijn superieur in de BWASA gemeld.

3.5. *Matric Education Project*

Looptijd: 1985–1992

Nederlandse bijdrage: fl. 2,0 miljoen

Uitvoeringsmodaliteit: lokaal uitgevoerd

3.5.1. *Projectbeschrijving*

Het Matric Education Project wordt in 1984 geïdentificeerd door de Allama Iqbal Open University te Islamabad. Op basis van een projectplan 1985–89 gaat Nederland over tot financiële ondersteuning van het project. Aanvankelijk zou het project een periode van vier jaar beslaan, later wordt de projectduur gewijzigd in vijf jaar. Sinds 1989 bevindt het project zich in een interim-fase.

De doelstelling van het project is het ontwikkelen en implementeren van een lange-afstand onderwijsprogramma gericht op vrouwen die geen of weinig toegang hebben tot het secundair onderwijs. De doelgroep van het project bestaat uit vrouwen en meisjes woonachtig in afgelegen en ontoegankelijke rurale streken van

Pakistan. Het project kent vier hoofdactiviteiten. Deze betreffen het ontwikkelen en produceren van onderwijsmateriaal, mobilisatie van lokale hulpbronnen voor de ontwikkeling van onderwijs, productie van audio-visuele programma's en het voorzien in beroepsgerichte opleidingsmogelijkheden gericht op het versterken van de economische onafhankelijkheid van vrouwen.

Het project wordt aanvankelijk uitgevoerd door het Department of Women Education, Faculty of Basic and Applied Sciences van de Allama Iqbal Open University. Vanaf 1990 is het Bureau of University Extension and Special Programmes belast met de projectuitvoering. De projectdirecteur heeft zeven projectmedewerkers ter beschikking. Tot 1990 was één projectmedewerker belast met het opzetten van een intern monitoring- en evaluatiesysteem. Permanente technische ondersteuning of advisering van de projectstaf door derden vindt niet plaats.

3.5.2. Monitoring en externe ondersteuning

Tot 1988 werd het project op reguliere basis gemonitord door twee Nederlandse deskundigen op het terrein van V&O. In datzelfde jaar vindt een evaluatie plaats verricht door een onderwijskundige en een expert op het gebied van V&O. Beiden zijn afkomstig uit Nederland. Vanaf 1989 worden monitoringmissies uitgevoerd door de bij de evaluatie betrokken V&O-deskundige.

In de periode 1989–91 worden vier monitoringmissies ondernomen. De taken van de Nederlandse deskundige behelzen met name het in kaart brengen van de projectvoortgang, advisering van de projectstaf inzake de verdere inhoudelijke ontwikkeling van het project, het opstellen van een plan voor het opzetten van een project-intern monitoring- en evaluatiesysteem, en het vervaardigen van een plan voor mogelijke technische ondersteuning door een lokale consultant. De feitelijke bepaling van de projectvoortgang betreft slechts één van de aandachtspunten van de missies. De rol van de Nederlandse deskundige vis-à-vis het Matric-project kan het best worden omschreven als ondersteuning van de projectstaf in brede zin. De missies worden door het project zeer gewaardeerd. De monitoringmissies hebben tevens een communicatiefunctie in de zin dat de monitor een brug slaat tussen het project en de voor het projectverantwoordelijke medewerker op de ambassade. De aanbevelingen voortvloeiend uit de monitoringmissies worden gedeeltelijk zelfstandig door het projectteam opgevolgd. Waar nodig vindt de implementatie van de aanbevelingen plaats met actieve ondersteuning van de deskundige die verantwoordelijk is voor de monitoringmissies. In het thans in ontwikkeling zijnde projectdocument voor de tweede fase van het Matric-project zal worden gekozen voor een duidelijk omschreven uitvoeringsverantwoordelijkheid van de deskun-

dige die thans betrokken is bij de monitoring. In dat geval zal er een duidelijke scheiding zijn tussen technische ondersteuning en monitoring.

3.5.3. *De evaluatie van 1988*

In 1988 wordt een evaluatie van het project ondernomen door een deskundige op het gebied van onderwijsmethodologie en lange-afstand onderwijs en een expert op het gebied van V&O. Pakistaanse deskundigen nemen geen deel aan de evaluatie. De TOR voor de evaluatie is in zeer algemene bewoordingen gesteld. Nadat de TOR aan de directeur van het project en de rector van de Allama Iqbal universiteit voor commentaar is voorgelegd, wordt deze zonder wijzigingen door alle bij het project betrokken partijen geaccepteerd. De doelstelling van de evaluatie is het bepalen van de projectvoortgang, het adviseren over het in ontwikkeling zijnde project-interne monitoring- en evaluatiesysteem en het bepalen van een mogelijke ondersteuning van het project door een Pakistaanse consultant.

De evaluatoren nemen voor het eerst deel aan een evaluatie voor het DGIS. De TOR is door het landenbureau met één der evaluatoren besproken, nadere instructies met betrekking tot de wijze van uitvoering van de werkzaamheden zijn niet gegeven. De evaluatoren kennen de Instructie Evaluatie niet. Voor voorbereiding en rapportage worden in totaal vijftien dagen gereserveerd. Er vindt geen overleg tussen beide evaluatoren plaats over de te hanteren methodologie, hetgeen de werkzaamheden in Pakistan compliceert. De evaluatoren hebben een aantal problemen ondervonden gedurende de werkzaamheden in Pakistan. Met name de veldperiode wordt aan de krappe kant bevonden, te meer omdat bleek dat het project niet goed voorbereid was op de evaluatie.

De bijdrage van de evaluatie van 1988 is vooral gelegen op het vlak van de verbetering van het management van het project. Het evaluatierapport schenkt aandacht aan de operationalisering van het project-interne monitoring- en evaluatiesysteem en doet inhoudelijke suggesties voor de toekomstige fase van het project. De evaluatiemissie doet een groot aantal aanbevelingen, die echter niet direct door het project worden geïmplementeerd. Waarschijnlijk wordt dit veroorzaakt door het feit dat aansluitend op de evaluatie de tweede fase van het project wordt geformuleerd. Uit het Pakistaanse projectdocument voor de tweede fase blijkt dat met meerdere aanbevelingen rekening is gehouden.

3.6. *Pata Integrated Agricultural Development Project*

Looptijd: 1986–1995

Nederlandse bijdrage: fl. 39,1 miljoen

Uitvoeringsmodaliteit: uitbesteed

3.6.1 *Projectbeschrijving*

Het Pata Integrated Agricultural Development Project is ontstaan uit een in de periode 1979–86 door Nederland ondersteund project gericht op grondwateronderzoek ter bepaling van de mogelijkheden voor irrigatie in de Provincially Administered Tribal Areas (PATA) in de North West Frontier Province. Ten aanzien van het huidige Pata-project kunnen twee fasen worden onderscheiden. In de periode 1986–90 is sprake van een project dat voornamelijk is gericht op de exploitatie van grondwater voor irrigatiedoelinden, het Pata Groundwater Based Irrigation Development Project. De belangrijkste doelstelling is de verhoging van de agrarische produktie door middel van de introductie van grondwater-irrigatie leidend tot een verhoging van het agrarisch inkomen van met name de kleinschalige boeren en pachters. De projectactiviteiten zijn vooral gericht op het construeren van waterpunten voor de irrigatie en in mindere mate op verbetering van agrarische produktiemethoden. In 1990 wordt het project verlengd met een interim-fase van één jaar waarin de voor de periode 1986–90 voorziene activiteiten worden afgerond. In 1992 vangt de tweede projectfase van vier jaar aan. Hoewel de verdere ontwikkeling van het potentieel aan grondwater-irrigatie een belangrijke activiteit van het project blijft, wordt de nadruk meer gelegd op de agrarische ontwikkeling. De verandering in de doelstelling van het project komt tevens tot uiting in een gewijzigde projectnaam.

Bij de uitvoering van het project zijn diverse provinciale organen betrokken. Voor de meest recente projectfase betreft dit het Planning and Development Department, het Irrigation Department en het Department of Agriculture. Het Planning and Development Department fungeert als coördinerend orgaan; de Pakistaanse projectdirecteur is afkomstig uit deze organisatie. Het project kent een Project Co-ordination Committee waarin de genoemde provinciale overheidsinstanties zitting hebben. Dit comité komt eens per jaar bijeen om de voortgang van het project te bespreken. De uitvoerende instanties worden bij het implementeren van de projectactiviteiten ondersteund door een Nederlands-Pakistaans team van consultants. De Nederlandse teamleider heeft de verantwoordelijkheid voor het projectmanagement, de Pakistaanse projectdirecteur vervult voornamelijk een coördinerende functie ten opzichte van de provinciale diensten. Diverse projectonderdelen

zoals het agrarisch ontwikkelingsprogramma en het irrigatieprogramma worden gecoördineerd door leden van het ondersteunende consultantsteam. Een in 1991 aangetreden bilateraal assistent-deskundige heeft tot taak een databestand op te zetten ten behoeve van de monitoring van de diverse project activiteiten.

3.6.2 Monitoring en externe ondersteuning

Het landbureau heeft het Internationaal Agrarisch Centrum (IAC) ingeschakeld om indien noodzakelijk het landbureau te adviseren over het project. Deze advisering is niet intensief en er is geen sprake van monitoringmissies naar het project. Wel is het IAC betrokken bij de formulering van de TOR's van de binnen het project ondernomen evaluaties.

De monitoring door de ambassade geschiedt op basis van reguliere driemaandelijkse door het project gegenereerde voortgangsrapportages, veldbezoek en andersoortige contacten.

Een vertegenwoordiger van het hoofdkantoor van de Nederlandse consultant, die de leiding heeft over het Nederlands-Pakistaanse veldteam, bezoekt het project eens per jaar om de stand van zaken door te spreken. Ter ondersteuning van de ambassade is besloten het project met ingang van medio 1992 op reguliere basis te laten monitoren door externe deskundigen.

3.6.3. Project-interne monitoring

Het project heeft van het begin af aan relatief veel aandacht besteed aan de monitoring van de eigen activiteiten. Er zijn baseline studies verricht en de voortgang van zowel de werkzaamheden als de resultaten op het gebied van irrigatie en landbouwontwikkeling wordt in kaart gebracht. Deze monitoring is sterk gericht op de afzonderlijke projectcomponenten. Door de landbouwsectie van het project worden maandelijks voortgangsbesprekingen gehouden. Hierbij wordt op basis van informatie uit het veld in de vorm van verslagen van voorlichters, workshops voor boeren, veldtesten van nieuwe landbouwmethoden en impact-studies een beeld gevormd van de voortgang en de eventueel daarbij optredende problemen. De uit het veld verkregen informatie wordt neergelegd in maandelijks voortgangsrapporten. De eenheid binnen het project verantwoordelijk voor de implementatie van de irrigatiewerkzaamheden houdt voortdurend zicht op het verloop van de constructie-activiteiten met behulp van een planning- en monitoringschema.

De voortgang van het project als geheel wordt besproken in regulier overleg met deelname van de hoofden van de irrigatie- en landbouweenheid en de leider van het ondersteunende team van consultants. De verslagen van deze bijeenkomsten vormen onder meer de basis voor de kwartaalrapporten over de projectvoortgang.

Met de benoeming van een bilateraal assistent-deskundige in het project is eind 1991 een aanvang gemaakt met de ontwikkeling van een geïntegreerd project-monitoringsysteem. Hierbij zal getracht worden een databestand op te zetten met een modulaire opbouw, waarbij de informatie over de voortgang en de effectiviteit van de irrigatie en landbouwactiviteiten gekoppeld kunnen worden. Verwacht wordt dat een dergelijk systeem voor het projectmanagement een belangrijk hulpmiddel zal zijn om de planning te verbeteren en de voortgang en effectiviteit van de diverse activiteiten te bepalen.

3.6.4. Evaluatie van het project in 1987 en 1990

Gedurende de eerste fase is het Pata-project twee keer geëvalueerd. De eerste evaluatie vond plaats eind 1987 en was niet voorzien in het projectdocument. De aanleiding voor deze evaluatie was dat tijdens de eerste fase van het project bleek dat in het projectvoorstel de component gericht op grondwater-exploitatie en de component betreffende de agrarische ontwikkeling niet met elkaar in balans waren. Ook beschouwde het projectteam de in het projectdocument weergegeven kortetermijndoelstellingen als niet-realistisch. Ten einde te komen tot een meer realistische projectopzet en planning wordt voorgesteld het project door onafhankelijke deskundigen te laten evalueren. De TOR wordt in concept opgesteld door het IAC, en na visie door de ambassade, het project en de counterparts door het landbureau vastgesteld. De evaluatie, die wordt betiteld als 'mid-term review', heeft vooral tot doel de ondernomen projectactiviteiten te beoordelen en te bepalen in hoeverre de korte-termijndoelstellingen realistisch zijn. Daarnaast wordt van de evaluatoren een uitspraak verwacht over de effectiviteit van de organisatiestructuur van het project. Tot slot dienen de evaluatoren de mogelijkheden van het aanwenden van oppervlaktewater voor irrigatiedoeleinden na te gaan.

De evaluatiemissie bestaat uit twee Nederlandse deskundigen op het gebied van landbouw en irrigatie. Voor het veldwerk wordt een periode van zeventien dagen uitgetrokken. Pakistaanse deelname aan de evaluatiemissie is niet voorzien. Er vinden intensieve discussies plaats met het project, de ambassade en de provinciale autoriteiten. De missie wordt afgesloten met een debriefing met alle bij het project betrokken partijen. Het rapport verschijnt begin 1988.

De meningen van de bij het project betrokken partijen over de evaluatie zijn over het algemeen positief. Aanvankelijk hebben de Pakistaanse autoriteiten enige moeite met de door de evaluatoren voorgestelde wijziging in de aard van het project, maar na overleg met de ambassade wordt ingestemd met een temporisering van de aan boring van grondwater voor irrigatie en een verdere nadruk op de ontwikkeling van de landbouw. Mede als gevolg van de evaluatie wijzigt zich de aard van het project van een sterk op irrigatie gerichte interventie naar een activiteit gericht op de verbetering van de landbouw in het projectgebied. Als gevolg van de evaluatie wordt het projectplan voor de eerste fase aanzienlijk aangepast. Aangezien de aanbevelingen van de evaluatoren veelal conform de door het projectteam eerder voorgestelde modificaties zijn, is het niet verwonderlijk dat veel van de aanbevelingen door het project worden overgenomen.

Het project wordt andermaal geëvalueerd in 1990. Deze evaluatie vindt plaats aan het einde van de eerste fase van het project. De evaluatiemissie bestaat uit Nederlandse en Pakistaanse deelnemers. Van Nederlandse zijde nemen deel een agro-econoom, tevens teamleider van de missie, een expert op het gebied van land- en watergebruik en een voorlichtingsdeskundige. De Pakistaanse deelnemers zijn twee medewerkers van respectievelijk de departementen van landbouw en irrigatie van de North West Frontier Province. De aard van deze evaluatiemissie verschilt van die van 1987 in die zin dat de evaluatie gericht is op het nagaan of en in hoeverre de in het project aangebrachte koerswijziging in de praktijk relevant is. De nadruk van de evaluatie ligt vooral op advisering over de toekomst van het project. De evaluatoren schetsen de contouren van de interim-periode van één jaar en adviseren over de tweede fase van het project.

De voorbereidingstijd voor de evaluatie is beperkt, alleen al door het feit dat twee van de Nederlandse missieleden pas drie weken voor de geplande aanvang van het veldwerk door het landbureau worden benaderd voor deelname. De door het IAC opgestelde terms of reference worden door het landbureau met de Nederlandse missieleider in tegenwoordigheid van de voor het project hoofdverantwoordelijke van de Nederlandse consultant doorgenomen. Er worden geen wijzigingen in de TOR aangebracht; evenmin worden specifieke methodologische vereisten aan de uitvoering van de werkzaamheden gesteld. De terms of reference kennen een structuur zoals voorgeschreven in de Instructie Evaluatie; deze structuur wordt naderhand ook in het evaluatierapport aangebracht. Het daadwerkelijke veldwerk in het projectgebied is van beperkte duur, omdat de evaluatoren relatief veel tijd besteden aan discussies met de provinciale autoriteiten in Peshawar. De directe bijdrage van de beide Pakistaanse deelnemers aan de evaluatie blijkt gering te zijn.

De evaluatiemissie bespreekt de bevindingen met het Project Coordination Committee en de ambassade. Ten behoeve van deze bijeenkomsten is een voorlopig werkrapport opgesteld, hetgeen door het project en de ambassade zeer op prijs wordt gesteld. Naderhand wordt dit werkrapport in Nederland bewerkt door een deskundige van het IAC, die niet rechtstreeks bij de evaluatie betrokken is geweest, tot een eindrapport. Dit rapport wordt via de ambassade aan het project voorgelegd. In een commentaar op het eindrapport merkt de Nederlandse projectleider op dat er enkele opmerkelijke verschillen tussen beide rapporten zijn. Het commentaar wordt door de ambassade aan het landenbureau voorgelegd. Vervolgens stellen de Nederlandse evaluatoren een definitieve versie van het evaluatierapport op, waarna tot verspreiding van het rapport onder de Pakistaanse autoriteiten wordt overgegaan.

De diverse bij het project betrokken partijen zijn van mening dat de evaluatie met name van belang is geweest voor de formulering van de tweede fase van het project. Veel nieuwe inzichten heeft de evaluatie evenwel niet opgeleverd.

Geraadpleegde literatuur

- Al-Jalaly, S.Z. *The project appraisal management and control system in Pakistan, a critical study*. Peshawar, 1991.
- Bamberger, M. The monitoring and evaluation of public sector programs in Asia: Why are development programs monitored but not evaluated? *Evaluation Review*, Vol. 13, No. 3, 1989, pp. 223–242.
- Berlage, L. & Stokke, O. *Evaluating development assistance: approaches and methods*. London, 1992.
- Bezemer, W. Monitoring onmaskert sjoemelars. *Vice Versa*, 26, No. 2, 1992, pp. 2–4.
- Binnendijk, A.L. Donor agency experience with the monitoring and evaluation of development projects. *Evaluation Review*, Vol. 13, No. 3, 1989, pp. 206–222.
- Casley, D.J. & Kumar, K. *Project monitoring and evaluation in agriculture*. Baltimore, 1987.
- CIDA. *Standards for bilateral project evaluations*. 1990.
- CIDA. *Management of bilateral project evaluation*. 1991.
- CIDA. *Guidelines for developing abstracts of bilateral evaluation reports*. 1991.
- CIDA. *A study of the quality of CIDA's bilateral evaluations 1988–89 and 1989–90*, 1991.
- Clayton, E.S. & Petry, F. *Monitoring systems for agricultural and rural development projects*. Economic and Social Development Paper No. 12. Rome, Food and Agriculture Organization, 1981.
- Cracknell, B.E. Evaluation: a code of good practice. *Development Journal*, launch issue, 1992, pp. 8–10.
- Cracknell, B.E. *EEC Commission and member states review of effectiveness of feedback mechanisms*, final synthesis report. 1991.
- Dekker, P.J. & Leeuw, F.L. *Beleids- en programma-evaluaties: een stand van zaken in de sociaal-wetenschappelijke literatuur*. Leiden 1989.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). *Methods and Instruments for Project Planning and Implementation (outlines)*. Eschborn, 1991.
- DGIS. Procedurebundel ontwikkelingssamenwerking, diverse jaren.
- DGIS. *Instructie Evaluatie*. 1982a.
- DGIS. *Instructie Rapportage*. 1982b.
- DGIS. *Uitbested, goed besteed? Een onderzoek naar het uitbestedingsbeleid voor bilaterale ontwikkelingsactiviteiten met nadruk op rurale en regionale ontwikkeling*. Den Haag 1988.
- DGIS. *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*. Den Haag 1990.
- DGIS. *Evaluatierapport sectorprogramma plattelandsontwikkeling*. Den Haag 1991.
- Donker, M. *Principes en praktijk van programma-evaluatie. Een theoretische en empirische studie naar opzet en rendement van evaluatie-onderzoek in de geestelijke gezondheidszorg*. Utrecht 1990.

- DTH/BL. *De rol van evaluatie in de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag 1980.
- FAO. *Guiding principles for the design and use of monitoring and evaluation in rural development projects and programmes*. ACC task force on rural development, Rome, 1984.
- Finnida. *Review of evaluation reports on the Finnish development projects in the 1980's*. Helsinki, 1991.
- Frerks, G.E., Thomas, H. & Tomesen, L.B.M. *Effect monitoring and impact evaluation: report of a workshop*. Islamabad 1990.
- Hoole, F.W. *Evaluation research and development activities*. Beverly Hills/London, 1978.
- Hussain, H.C.M. *Project appraisal, monitoring and evaluation processes, with special reference to Pakistan* (2nd. revised edition). Karachi, 1991.
- IFAD. *Monitoring and evaluation concepts and terminology in the United Nations systems: a glossary*. Rome, 1984.
- Inter-American Development Bank. *Annual report on operations evaluation during 1989*. Washington D.C., 1990.
- Kruijt, D. & Vellinga, M. *Ontwikkelingshulp getest: resultaten onder de loep*. Muiderberg 1983.
- Kuyvenhoven, A. & Pelt, M. van (red.). *Evaluating project performance methodology and development of capabilities*. Den Haag, 1988.
- Lawrence, J.E.S. Engaging recipients in development evaluation: The 'stakeholder approach'. *Evaluation Review*, Vol. 13, No. 3, 1989, pp. 243-256.
- Leviton, L.C. & Hughes, E.F.X. Research on the utilization of evaluations; a review and synthesis. *Evaluation Review*, Vol. 5, No. 4, 1981, pp. 525-548.
- Marsden, D. & Oakley, P. Future issues and perspectives in the evaluation of social development. *Community Development Journal*, Vol. 26, No. 4, 1991.
- Ministerie van Financiën. *Beleidsonderzoek, het ontwikkelen en beoordelen van beleidsmaatregelen en -projecten*. Den Haag 1986.
- Ministerie van Financiën. *Evaluatiemethoden, een introductie*. Den Haag 1992.
- OESO. *Methods and procedures in aid evaluation. A compendium of donor practice and experience*. Paris 1986.
- OESO. *Evaluation in developing countries. A step in a dialogue*. Paris 1988.
- OESO. *A review of donor's systems for feedback from aid evaluation*. Selected Issues in Aid Evaluation, No. 4. Paris, 1990.
- OESO. *Principles for evaluation of development assistance*. Paris 1991.
- OESO. *DAC principles for effective aid*. Paris, 1992.
- Palmer, M., Leila, A. & Yassin, E.S. *The Egyptian bureaucracy*. New York, 1988.
- Patton, M.Q. *Utilization focused evaluation* (second edition). London, 1990.
- Polis, M. & Donker, M. *Inventarisatie programma-evaluatie. Beschrijving en analyse van zestig evaluatieprojecten in de geestelijke gezondheidszorg*. Utrecht 1989.
- Putte, R.A. van de. *Monitoring for development control, the design of a model*. Enschede, 1991.
- Rist, R.C. (red.). *Policy and program evaluation: Perspectives on design and utilization*. International Institute of Administrative Sciences. Brussels, 1990.
- Rossi, P.H. & Freeman, H.E. *Evaluation, a systematic approach*. London, 1985.
- Sant, J. van. Qualitative analysis in development evaluations. *Evaluation Review*, Vol 13, No. 3, 1989, pp. 257-272.

- Scanteam international. *Learning from experience; A study of the feedback from evaluations and reviews in Norwegian bilateral aid*. Oslo, January 1993.
- SIDA. *Baseline study handbook, focus on the field*. Stockholm, 1992.
- Stokke, O. *Evaluating development assistance: Policies and performance*. London, 1991.
- Swieringa, J. & Wierdsma, A.F.M. *Op weg naar een lerende organisatie*. Groningen, 1990.
- Tomesen, L.B.M. Hond bijt zich in staart, de organisatiecultuur van het DGIS. Paper gepresenteerd op de workshop Sectorspecialisten van het Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking, 22-27 maart 1992, Den Haag.
- Tomesen, L. & Thomas, H. *Small for development: An account of 10 years Pakistan-Netherlands industrial development cooperation*. Islamabad, 1992.
- UNDP. *Project evaluation information sheet*. New York, undated.
- UNDP. *UNDP policy and procedures manual*. New York, 1987.
- USAID. *A.I.D. evaluation handbook*. Washington, D.C., 1987a.
- USAID. *Designing monitoring and evaluation systems: Issues and opportunities*. Washington, D.C., 1987b.
- USAID. *Methodologies for assessing the impact of agricultural and rural development projects: A dialogue*. A.I.D. Program Design and Evaluation Methodology Report No. 11. Washington, D.C., 1989.
- USAID. Review of the 'state of evaluation' in AID. *AID. Evaluation News*, 1992, Vol. 4, No. 1.
- Vall, M. van de. *Sociaal beleidsonderzoek. Een professioneel paradigma*. Alphen aan den Rijn, 1980.
- Von Oven, R. Common problems in monitoring and evaluation of agricultural development projects. *Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft*, 1979, Vol. 18, No. 3.
- Weiss, C.H. Evaluation for decisions; Is anybody there? Does anybody care? *Evaluation Practice*, feb. 1988, pp. 5-25.
- World Bank. *Built-in project monitoring and evaluation: An overview*. Washington, 1987.
- World Bank. *Bank experience in project supervision, 1992*. Washington, 1992.
- World Bank. *Annual report on operations evaluation, FY90*. Washington, 1991.
- Youssef, S.M. *System of management in Egyptian public enterprises*. Cairo, 1983.
- Zoomers, E.B. Effectiviteit van Nederlands ontwikkelingsbeleid: suggesties tot verbetering van de projectcyclus. *Internationale Spectator*, maart 1992.

N 90 5146 040 6)

STERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DIRECTORAAT GENERAAL INTERNATIONALE SAMEN-
WERKING, INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TE VELDE (I.O.V.), BEZUIDENHOUTSEWEG 67,
TBUS 20061, 2500 EB DEN HAAG

2