

**Uitbesteding
van**

somo

Paulus Potterstraat 20
1071 DA Amsterdam

6252

Ontwikkelingssamenwerking

**Studiedag BOW/SOMO
25 april 1986, Den Haag**

Inleiding	1
Uitbesteding en de rol van konsultantburo's gezien vanuit het overheidsbeleid - voorbereidingsgroep	9
Richtlijnen voor verwerving van diensten voor programma's van O.S. - DGIS	6
Uitbesteding van ontwikkelingshulp, een reactie uit het veld - Zambia	7
Uitbesteding en de kwaliteit van ontwikkelingssamenwerking : verschillen tussen commerciële en ideële adviesburo's - Wiebe van Rij	3
Het consultancy wereldje - H. Oppenoorth en J. de Moor	13
De toenemende rol van NGO's bij uitbesteding - voorbereidingsgroep	4
Uitbesteding aan (semi)overheidsinstellingen , universiteiten en wetenschappelijke instituten : hebben zij een andere rol dan adviesburo's? - K. Tuinenburg (KIT)	3
Alleen gezamenlijk optreden haalt internationale samenwerking uit het slop - H. van der Horst	4
De nota ' globale evaluatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking' - Enno Hommes	6
Taakomschrijving Inspektie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) - Interne notitie DGIS 1978	3
Haalt Ontwikkelingssamenwerking 1987 ? - NIO, G. Gelderloos en R. van 't Rood	2
Een rijkdienst voor ontwikkelingshulp - J. Verloren van Themaat	3
Weg met de minister - H. van der Horst	1
Oprichting rijkdienst op korte termijn niet haalbaar - G. Gelderloos	2
De toekomst van de minister voor O.S. - L.J. Emmerij	2
Drinkwatervoorzieningen in Tanzania - BOW verslag Thema-avond 26 maart 1986	9

p.s Extra exemplaren van deze studiemap zijn te bestellen door overmaking van f10,- op giro 4003539 t.n.v. BOW, Wageningen o.v.v. "Uitbesteding van OS"

Inlichtingen over BOW: Postbus 501, 6700 AM Wageningen, tel.08370-15300
Inlichtingen over SOMO:Paulus Potterstraat 20, 1071 DA A'dam 020-737515

Beste lezer/lezeres,

voor u ligt de studiemap behorend bij de studiedag over "Uitbesteding van Ontwikkelingssamenwerking". De organisatie van deze dag is in handen van de Bond van Ontwikkelingswerkers (BOW) en de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO). Zowel de BOW als SOMO stellen zich ten doel het beleid van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking kritisch te volgen, en waar mogelijk bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: vandaar de samenwerking.

Onder uitbesteding verstaan wij het uit handen geven door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van operationele taken aan instellingen buiten het Ministerie.

Wij hebben juist dit onderwerp gekozen omdat uitbesteding, volgens ons, een cruciaal punt is in het huidige beleid van de Minister. Dit beleid zou kunnen leiden tot een achteruitgang van de kwaliteit van ontwikkelingssamenwerking; indien uitbesteding echter op een verantwoorde wijze wordt uitgevoerd, kan zij ook een aantal belangrijke voordelen bieden boven de uitvoer van projecten "in eigen beheer".

Wij hopen dat een deskundig publiek tijdens de discussies over dit onderwerp tot een aantal criteria en voorwaarden zal komen waaraan een verantwoord uitbestedingsbeleid moet voldoen.

Deze zijn noodzakelijk voor het bereiken van de algemene beleidsdoelstellingen van ontwikkelingssamenwerking: het verbeteren van de positie van de armste bevolkingsgroepen in de Derde Wereld, en het werken aan de verzelfstandiging van Derde Wereldlanden.

In deze studiemap vindt u als eerste artikel: "Uitbesteding en de rol van konsultantburo's, gezien vanuit het overheidsbeleid". Met dit artikel wil de voorbereidingsgroep een aantal aspecten van uitbesteding voor u op een rijtje zetten. Aan de orde komen achtereenvolgens: de achtergronden van uitbesteding, de procedure van uitbesteding, en een uiteenzetting over: wat er wordt uitbesteed, aan wie, en onder welke voorwaarden dit zou moeten gebeuren.

Verder bevat deze map een aantal artikelen waarvan wij als voorbereidingsgroep denken dat zij zullen bijdragen aan een beter begrip van de meest belangrijke aspecten. Om dit moeilijke, en zeer uitgebreide onderwerp, enigszins te beperken hebben wij besloten slechts over de uitbesteding van "diensten" te praten.

Op deze plaats willen we iedereen bedanken die mee heeft geholpen aan de voorbereidingen van de dag: degenen die ons tijdens interviews hielpen de problematiek duidelijk te krijgen, de inleiders van het ochtend- en middagprogramma, de medewerkers van het KIVI, drukkerij Verweij, Nicorepro en het IAC, de vele BOW'ers en SOMO-medewerkers en last but not least de NCO voor het beschikbaarstellen van een subsidie, zonder welke het ons niet mogelijk zou zijn geweest deze dag te organiseren.

De voorbereidingsgroep
BOW/SOMO

Uitbesteding en de rol van konsultantburo's, gezien vanuit het overheidsbeleid

Inleiding

Over 'uitbesteding' van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking wordt al meer dan tien jaar gesproken. Sinds minister Schoo is uitbesteding regel geworden in het beleid. Onder 'uitbesteding' van de ontwikkelingssamenwerking verstaan wij het uit handen geven door het ministerie van Buitenlandse Zaken van operationele taken aan instellingen buiten het ministerie. De betrokkenheid van Dgis bij dergelijke uitbestede projekten wordt daarmee minder en de verantwoordelijkheden gedeeld. Deze deling van verantwoordelijkheden houdt in principe in dat DGIS op vitale punten beslist, maar dat een reeks lagere beslissingen en feitelijke werkzaamheden overgelaten worden aan eksterne instanties. Tegenover 'uitbesteding' van projekten staan de projekten in eigen beheer. Daarmee wordt bedoeld dat het Ministerie zelf de uitvoeringstaken verricht, zelf deskundigenteams voor veldwerkzaamheden samenstelt en in het algemeen alle verantwoordelijkheden actief uitoefent. Maar ook bij projekten in eigen beheer worden door Dgis teams samengesteld die de uitvoering van projekten ter hand nemen en er geen vast ambtenarencorps is dat deze uitvoering verricht. Het gaat hier dus om de inschakeling van individuele deskundigen, die door Dgis en onder haar verantwoordelijkheid op een tijdelijk kontrakt worden ingeschakeld.

In dit artikel beperken wij ons tot de technische hulpverlening. In totaal ging het in 1982 om 3364 nederlandse arbeidsplaatsen. Ongeveer de helft hiervan zijn deskundigen in dienst van SNV en Medefinancieringsorganisaties. Het aantal deskundigen bij partikuliere konsultantburo's was 445 en bij (semi)-overheidsinstellingen 332. Het aantal bilaterale en suppletiedeskundigen bedroeg in 1982 666 en dat betreft de projekten die Dgis in eigen beheer uitvoert. Reeds vanaf de jaren '70 is er een algemene trend dat Dgis steeds minder projekten in eigen beheer uitvoert. In 1979 waren er nog in totaal 821 volledige arbeidsplaatsen onder direkt beheer van Dgis. In juni 1985 ging het nog maar om ruim 600 volledige arbeidsplaatsen, terwijl er eind 1985 nog slechts rond de 500 volledige arbeidsplaatsen onder direkt beheer van Dgis stonden. Daarentegen wordt in toenemende mate gewerkt met deskundigheid die door derden geleverd wordt, zoals medefinancieringsorganisaties, SNV, universitaire instellingen, andere (semi) overheidsinstellingen en de partikuliere konsultantburo's.

In het kader van de voorbereiding van de studiedag over uitbesteding zijn een aantal betrokken personen geïnterviewd. Dit artikel is mede gebaseerd op deze interviews.

1) Achtergronden van de uitbesteding

Bij de discussie rond uitbesteding worden door de voorstanders een drietal argumenten genoemd, die ook voor een deel in overheidsnota's te vinden zijn. Deze argumenten zijn: de vermaatschappelijking van de ontwikkelingssamenwerking, de privatisering van overheidstaken en de kwaliteitsverhoging van de ontwikkelingssamenwerking. We gaan op deze drie argumenten in.

a) Vermaatschappelijking van het ontwikkelingsbeleid

In de herijkingsnota en de werkgelegenheidsnota staan hierover verschillende zinsnede. "Er komt een procesmatige aanpak, hetgeen een geleidelijke opbouw van een programma mogelijk maakt en nodige ruimte biedt voor het

inspelen op bestaande maatschappelijke en kulturele patronen, op initiatieven van lokale instanties, partikuliere organisaties en bevolkingsgroepen bij de realisering van de programma's" (pag 45, Herijkingsnota).

Voor de realisering hiervan worden verschillende maatschappelijke groepen in Nederland en in het ontwikkelingsland opgeroepen. In een later beleidstuk wordt deze vermaatschappelijking sterk toegespitst op een grotere rol voor het partikuliere Nederlandse bedrijfsleven. In Instructie 18 staat o.a.:- "Bij de verwerving van diensten doet zich in een aantal gevallen de mogelijkheid voor hetzij (semi-)overheidsinstellingen, hetzij het partikuliere bedrijfsleven in te schakelen. Het principiële uitgangspunt hierbij is om, in alle gevallen waarin dit mogelijk is, voorrang te geven aan het bedrijfsleven, hetgeen impliceert dat, indien toch tot inschakeling van overheidsinstanties overgegaan wordt, dit expliciet beargumenteerd moet worden" (pag 5, Instructie 18, procedures voor het verwerven van goederen en diensten)

b) Privatisering van overheidstaken

Er is een algemeen beleid van de overheid om taken af te stoten naar derden. Ook bij andere ministeries zien we dat uitvoerende taken geprivatiseerd worden terwijl wij slechts incidenteel zien dat een Ministerie zich bezig houdt met uitvoerende taken (bijv. de Rijksdienst voor IJsselmeerpolders binnen het ministerie van Landbouw en Visserij). In het verlengde van deze algemene politiek is het daarom niet verwonderlijk dat uitvoering van ontwikkelingsprojecten steeds minder gezien worden als een taak van Dgis zelf. Uitbesteding aan (semi-)overheidsinstellingen komt eerder ter sprake als het gaat om activiteiten in de Identifikatie-, beoordelings-, en/of evaluatiefase, omdat dit de instandhouding van de daartoe noodzakelijke institutionele capaciteit veronderstelt. "Inschakeling van overheidsinstanties in de formulerings- en uitvoeringsfase zal zich in beginsel beperken tot die sectoren, waarin geen sprake is van konkurentie met het bedrijfsleven" (pag 5 Instructie 18).

De richtlijn van het Ministerie van Binnenlandse Zaken met betrekking tot de privatisering stelt dat bij doorvoering ekspliciet een onderzoek verricht dient te worden naar de economische en financiële konsekwenties. Dit heeft voor wat betreft de uitbesteding door Dgis niet plaatsgevonden. Voor de ontvangende ontwikkelingslanden betekent deze vorm van privatisering aan Nederlandse kant echter dat minder gedaan kan worden met de beschikbare middelen. Immers de overheadkosten bij uitbesteding komen in het vervolg ten laste van het met de landen overeengekomen kasplafond. In geval deze projecten in eigen beheer worden uitgevoerd drukt een deel van deze overhead niet op het bilateraal overeengekomen kasplafond, maar voor een deel op non-ODA fondsen (nationale apparaatskosten)

c) Kwaliteitsverhoging van de ontwikkelingssamenwerking

Uitbesteding wordt in discussies ook altijd verbonden met de noodzaak en mogelijkheid om de kwaliteit van de projecten te verbeteren. Door de uitbesteding zou de werkdruk van de Dgis apparaat en van de ambassades ontlast kunnen worden en kunnen deze afdelingen zich meer met het beleid en de hoofdlijnen bezig houden. Nu is het zeker een feit dat de groei van het Dgis apparaat de laatste jaren sterk achtergebleven is bij het bedrag dat aan hulp gelden beschikbaar is gekomen. Ter vergelijking: het Canadian International Development Agency (CIDA) dat een vergelijkbaar hulpbedrag uit geeft als Dgis telt ruim 1000 medewerkers tegen Dgis 430 personen. Nu is het echter zeer de vraag of deze onderbezetting van het apparaat opgelost kan worden door middel van een uitbestedingsbeleid. Immers een kwalitatief sterk apparaat zal nodig zijn om op een verantwoorde wijze uit te kunnen besteden. Het IOV-rapport (globale evaluatie 1984) stelt hieromtrent: "Inschakeling van consultants levert hoogstens een bescheiden tijds-

besparing voor de OS-staf op, en zelfs dat is niet altijd het geval". De achtergrond hiervan is dat Dgis verantwoordelijk blijft voor het beleid en daarom zeker de beoordeling en selectie van projecten als haar taken zal moeten blijven beschouwen. Dit zal vragen om een professionalisering van het apparaat in die zin, dat er specialisten met grote veldervaring nodig zullen zijn. Verloren van Themaat stelt dat er maatregelen zijn genomen om de kwaliteit van het apparaat te verbeteren. Echter: "de resultaten van deze maatregelen, hoewel toe te juichen, kunnen niet anders dan zeer bescheiden genoemd worden. Tegelijkertijd vindt er bovendien een zekere erodering van effectiviteit plaats door maatregelen als de zogenaamde integratie met de Buitenlandse Dienst". Deze inmiddels vergevorderde integratie met de Buitenlandse Dienst leidt ertoe dat het apparaat steeds meer door generalisten wordt bezet, terwijl de uitbesteding ons insziens **m**eer vraagt dan een management aanpak van generalisten. Het gemis aan gespecialiseerde 'ontwikkelingsdeskundigheid' doet zich momenteel al voor en wordt opgelost door het aantrekken van kontraktanten die dit specialisme kunnen inbrengen binnen Dgis.

2) Hoe verloopt de uitbesteding?

Een belangrijke vraag bij de uitbesteding is die naar de wijze waarop de uitbesteding verloopt. Hiervoor zijn een aantal nieuwe procedures vastgelegd in de reeds genoemde Instructie 18. Deze procedures hebben betrekking op de verschillende fasen die een project doorloopt. Globaal kunnen dan vijf fasen onderscheiden worden, nl. identificatie, formulering, beoordeling, uitvoering en evaluatie. In het kort gaan we hierop in.

De **identificatie** van projecten is een eerste verantwoordelijkheid van de ambassades, die daarover overleg voeren met de lokale organisaties en die daarbij ook hulp kunnen inroepen van consultants. Indien een project op deze manier **de**identificeerd is, wordt een voorstel naar Den Haag gestuurd, waar op basis van de landenbeleidsplannen en beschikbare gelden een eerste oordeel wordt gegeven.

Daarna komt de **formulering** Het ontwikkelingsland wordt verzocht om een dergelijk project officieel voor te dragen voor medefinanciering vanuit het Nederlandse budget. Het plan moet dan worden uitgewerkt (bijv. maken van een feasibility rapport), waarvoor ook de hulp van consultants kan worden ingeroepen.

Nadat vervolgens een uitgebreide **beoordeling** door Dgis heeft plaatsgevonden en deze beoordeling is vastgelegd in een beoordelingsmemorandum komt het project in het beleidsoverleg.

Als in dit overleg overeenstemming is bereikt kan met de **uitvoering** worden begonnen. Het project wordt aan het Nederlandse bedrijfsleven bekend gemaakt o.a. door aankondiging in de Bestedingwijzer en binnen het ministerie wordt een projektkoordinator aangesteld. De projektkoordinator stelt samen met een andere ambtenaar (een sektorspecialist) de Terms of reference (TOR) op van de eisen die gesteld worden voor uitvoering van het project. Op basis van een lijst van mogelijke gegadigde consultants wordt een short list van mogelijke consultants opgesteld die worden uitgenodigd om een offerte met 'plan of operations' in te dienen. Over de keuze wordt binnen twee maanden een beslissing genomen door een panel, waarin o.a. de projektkoordinator en de sektorspecialist zitting hebben. Na deze keuze volgen de kontraktonderhandelingen met de uiteindelijke kandidaat, waarna de uitkomst via de ambassade aan het ontwikkelingsland wordt voorgelegd. Het ontwikkelingsland heeft dan het recht om een veto uit te spreken.

De evaluatie vindt plaats bij de kontraktbeëindiging. In Instructie 18 wordt hierover niet meer vermeld dan de volgende alinea: "Na afloop van elk kontrakt zendt de betrokken ambtenaar, de Ambassade gehoord hebbende, een notitie van bijv. één bladzijde op, waarin hij kort het type opdracht, de inzet van de medewerkers van het buro en de ervaring opgedaan bij de uitvoering van het kontrakt uiteenzet en een oordeel geeft over de kwaliteit van de geleverde prestatie. Deze notitie wordt toegezonden aan DST/TA, ter verwerking in het register."

De algemene gedachte is dat bij identifikatie, beoordeling en evaluatie het ministerie sterk betrokken moet zijn. Een organisatieadviesburo dat uitsluitend adviezen geeft zou ook bij deze onderdelen betrokken kunnen zijn, waarbij ook gedacht kan worden aan (semi)overheidsorganisaties. Konsultantburo's die tevens uitvoerende taken hebben (projektfondsen in beheer hebben) zouden geen opdrachten in de sfeer van identifikatie, beoordeling en evaluatie dienen te krijgen. Het IOV-rapport (Globale Evaluatie) formuleert hierover: "Het is onzakelijk een en dezelfde konsultant te belasten met taken van verschillend karakter die op elkaar van invloed kunnen zijn. Als een konsultant deelneemt aan een identifikatie, dient hem niet vervolgens de uitvoering van de op die identifikatie gebaseerde activiteit te worden vergund. Wie een activiteit uitvoert, behoort geen stem te hebben in het departementale toezicht op die activiteit, inklusief de midterm en de projekt-completion evaluatie daarvan. De menigvuldigheid van konsultantburo's maakt kettingopdrachten als hier bedoeld, die voorheen misschien niet konden worden vermeden, trouwens geheel overbodig" In de praktijk worden konsultants vaak ingeschakeld in alle fasen van de projektgang, met name bij de identifikatie. Verder is de scheiding tussen een puur adviesburo en een uitvoerendburo vaak niet zo scherp te maken om nog maar niet te spreken van de vele dwarsverbanden tussen personen, buro's en organisaties. In de praktijk blijkt de bemoeienis van konsultants bij verschillende fasen van de projektgang veel voor te komen. Steeds sterker wordt ook benadrukt dat er nadelen kleven aan slechts fasegewijze inschakeling van konsultants omdat er veel kennis verloren gaat. Hiermee wordt echter de kontrolemogelijkheid van Dgis op een projekt aanzienlijk verkleind.

3) Wat wordt uitbesteed? typen projekten

Het huidige beleid is zodanig dat in principe alle projekten uitbesteed worden, tenzij er argumenten zijn om dat niet te doen. Er wordt hierbij geen uitzondering gemaakt voor bepaalde typen projekten. Toch zou het wel degelijk zeer nuttig zijn om meer te differentiëren naar soorten activiteiten en daaraan gekoppeld verschillende benaderingen. Zo zou onderscheid gemaakt moeten worden tussen de volgende type projekten, die elk een andere benadering vragen:

specifieke doelgroepprojekten:

Deze richten zich op een specifieke achtergestelde groep (kwa inkomen, zeggenschap over produktiemiddelen en/of politieke opstelling). Vaak kunnen deze projekten niet uitgevoerd worden door (lokale)overheidsinstanties, en ligt het meer voor de hand te werken met lokale ngo's. Deze projekten kunnen politiek ook gevoelig liggen het is dan ook zeer de vraag of dergelijke projekten gemakkelijk aan kommerciële bureaus kunnen worden uitbesteed. Ngo's komen hiervoor zeker wel in aanmerking.

globale doelgroepprojekten:

Deze richten zich op de gehele bevolking van een streek met de bedoeling hun positie te verbeteren. Deze projekten hebben vaak te maken met op-

zetten van produktie en werkgelegenheid, het realiseren van economische infrastructuur (wegen, vakopleiding e.d.) en de creatie van een sociale infrastructuur (drinkwater, gezondheidszorg, algemeen onderwijs e.d.)

Verzelfstandigingsprojekten:

Deze hebben tot doel de positie van een heel land te versterken. Het gaat vaak om grotere projekten, gericht op verbetering van de betalingsbalans en de economische positie van een land. Als het om landbouwprojekten gaat, zullen deze gelegen zijn in de gebieden met een groot ontwikkelingspotentieel, zoals bijv. rivierdalen, regenrijke vlakten of in de buurt van belangrijke urbane markten.

Allereerst moet gesteld worden dat deze indeling niet parallel loopt met het meer of minder gewenst zijn om een projekt uit te besteden. Wel werd in het algemeen de afgelopen jaren van de gedachte uitgegaan dat doelgroepprojekten minder goed uit te besteden zijn. O.a. omdat de uit te besteden taken van te voren niet precies af te bakenen zijn. Er is bij deze projekten een intensieve sturing noodzakelijk met het beleid als uitgangspunt. Dergelijke projekten kunnen daarom beter in eigen beheer uitgevoerd worden. In eerdere diskussie nota's over de uitbesteding werd dan ook uitdrukkelijk gesproken over dergelijke projekten, waarbij er geen vrije keuze is tussen eigen beheer of uitbesteding, maar waarbij het eigen beheer imperatief is omdat uitbesteding niet tot de reële mogelijkheden behoort.

Echter ook bij verzelfstandigingsprojekten zijn er vaak keuze momenten tijdens de uitvoering waarbij het Nederlandse ontwikkelingsbeleid uitgangspunt moet zijn bij beslissingen en/of onderhandelingen. Om die reden zouden bepaalde verzelfstandigingsprojekten ook moeilijk uit te besteden zijn. Het lijkt zinvol om projekten te onderscheiden met beleidsdefiniëring als graadmeter. Een kontinuum van typen projekten loopt dan van projekten met geen beleidsintensieve tot projekten met bijzondere beleidsintensieve posities. In het ene uiterste gaat het om bijvoorbeeld de levering van een bepaalde scherp omschreven goederen en in het andere uiterste gaat het om projekten waarbij konstant overleg gevoerd moet worden met lokale overheden over beleidsaanpassingen. In projekten met beleidsintensieve posities moet in de uitvoerende fase voortdurend gekozen worden en onderhandeld worden in de speelruimte die het ontwikkelingsbeleid biedt. De adviesburo's aan wie zo'n projekt uitbesteed wordt moeten zeer grondige kennis hebben van het ontwikkelingsbeleid en daarnaar kunnen handelen. Dit kan betekenen dat negatieve effecten van een bepaalde activiteit voor bepaalde groepen duidelijk gemaakt moeten worden aan de lokale bevolking terwijl het betreffende buro er alle belang bij heeft om het projekt uit te voeren. Het IOV-rapport stelt het in een van haar konklusies als volgt: "Konsultants hebben te rekenen met kommerciële aspekten van hun werkzaamheid. Dit leidt nu en dan tot ongewenste verschijnselen als: diskrepantie tussen begrote en feitelijke kosten, te hoog of te laag gekwalificeerd veldpersoneel, mindere belangstelling voor lokale participatie en on-the-job-training, onderschikking van het achterliggende ontwikkelingsdoel aan het direkte projekt doel, problemen bij tussentijdse veranderingen in het projektplan die financiële konsekwentie hebben etc."

4) Aan wie wordt uitbesteed? typen organisaties

Er kunnen een groot aantal organisaties onderscheiden worden en daar zullen keuzes uit gemaakt moeten worden. Er zijn grote en kleine kommerciële konsultants; daarnaast zijn er (semi)overheidsorganisaties; non-profitorga-

nisaties met ideële doelstellingen; tenslotte moet er nog een keuze gemaakt worden tussen nederlandse consultants en consultants van buiten nederland, zowel uit de andere rijke landen als uit de ontwikkelingslanden zelf.

Kommerciële versus non-profit/ideële organisaties

In een schrijven aan de Minister van Ontwikkelingssamenwerking hebben een 30 tal ontwikkelingsdeskundigen uit Zambia hierin een duidelijk standpunt naar voren gebracht: "Bedrijven en ook commercieel werkende ingenieurs- en adviesburo's hebben een principiële andere motivatie, andere doelstellingen dan ontwikkelingsorganisaties. Hun eerste zorg betreft hun eigen positie, hun doel is winst te maken en hun mensen aan het werk te houden. Wanneer zij hun werkterrein verplaatsen naar de derde Wereld is dat voornamelijk omdat daar geld te verdienen valt, niet omdat zij zo bijzonder bewogen zijn om iets te verbeteren aan de toestand daar. Het belang van het ontwikkelingsland, de belangen van de bevolking, worden ondergeschikt gemaakt aan het eigen economisch belang. Organisaties als Dgis, SNV, Cebe-mo e.d. daarentegen hebben geen financieel belang bij hun activiteiten in ontwikkelingslanden en hun betrokkenheid is daarmee oprechter. Het wel-slagen van een projekt staat bij hen op de voorgrond en hun effectiviteit wordt niet uitgedrukt in termen van zakelijk succes. Ook als de beslissing moet vallen tot het al of niet continueren van een projekt zal een kommerciële instelling geneigd zijn motieven van eigenbelang te laten meespelen waar non-profit organisaties bij uitstek in de positie zijn de belangen van de doelgroep voorop te stellen."

De vraag is dus welke loyaliteit verwacht mag worden van een kommerciële buro ten opzichte van het beleid van Dgis en de voortgang van een projekt. Dit wordt met name zeer belangrijk als de organisatie en samenwerking tussen Dgis, de ontvangende organisaties en de konsultant niet soepel verloopt. De konsultant zal zich dan in eerste en laatste instantie zo strikt mogelijk houden aan de uitvoering van het afgesloten kontrakt, ook al is het inmiddels duidelijk geworden dat deze uitvoering niet meer strookt met de beoogde doelstellingen van het projekt. Denk bijvoorbeeld aan de vele voorbeelden waar op kontraktbasis door konsultants veel te grootschalige capaciteit is gebouwd, terwijl de andere infrastructuur daar in zijn geheel niet op is afgestemd.

Grote versus kleine buro's

De afgelopen jaren is het aantal kleine konsultantburo's dat actief is voor Dgis toegenomen; voor een deel gaat het om eks-Dgis-deskundigen of deskundigen die hun kennis hebben opgebouwd via medefinancieringsorganisaties, SNV e.d. Er is een verwoede discussie tussen deze nieuwe kleine konsultants en de grotere buro's. De discussie gaat o.a. over de kosten, de kwaliteit en de continuïteit van het werk. De kleinere buro's kunnen doorgaans goedkoper werken omdat zij met geringere overhead zitten. Zij hebben geen vast management en al hun beschikbare capaciteit wordt op een klein aantal activiteiten ingezet. De grotere buro's, zo wordt wel gesteld, hebben een deel van hun veldkennis in het management zitten ver van de feitelijke projekten. De kleinere buro's, zo wordt benadrukt door de groten, zouden te veel specifiek op een projekt gericht zijn en daarom ervaring missen. Grotere buro's kunnen terugvallen op een uitgebreidere staf van deskundigen, waardoor de 'backstopping' een reële inhoud krijgt. De kleinere buro's maken zich met name hard op het uitvoeren van specifiek doelgroepgerichte projekten.

Verder wordt er bij de grote buro's in toenemende mate gewerkt met kontraktanten, waarbij alleen de projektleider de vaste man is. De vraag is dan

welke de specifieke kennis is die ingebracht wordt door het buro en tevens waarom zulke hoge overhead berekend wordt omdat er bij kontraktanten nauwelijks overbruggingskosten zijn. De oplossing van dit keuzeprobleem wordt aan de hand van instructie 18 gezocht in het stringenter hanteren van de konkurentie-stelling. Echter tegelijkertijd wordt er ook gesproken over de zogenaamde tariefstelling, waarbij de konkurentie dus weer beperkt wordt omdat uitgegaan wordt van vaste tarieven.

Partikuliere konsultants versus (semi)-overheidsinstellingen

Ook tussen deze partijen is een konkurentiestrijd gaande. In paragraaf 1 is reeds aangehaald dat het ministerie een voorkeur uitspreekt voor het partikuliere bedrijfsleven bij uitbesteding van projekten en dat de (semi)-overheidsinstellingen een taak zouden hebben bij de identifikatie-, beoordelings-, en evaluatiefase.

Het is de vraag of ook bij deze keuze het hanteren van de konkurentiestelling uitkomst biedt. De partikuliere konsultants brengen hiertegen in dat het dan om oneerlijke konkurentie gaat omdat een deel van de overhead van (semi)-overheidsinstellingen uit andere begrotingen wordt gefinancierd. Ook ten aanzien van deze keuze wordt gesproken over een duidelijker tariefstelling, waardoor de konkurentie weer enigszins ingebed wordt.

Nederlandse buro's versus buitenlandse buro's

Ook op dit terrein is een strijd gaande. Immers bij het hanteren van de konkurentiestelling zouden ook buitenlandse buro's in aanmerking moeten kunnen komen. De Nederlandse konsultants zijn druk aan het lobbyën om bij de aanbesteding niet een ICB systeem (international competitive bidding) te hanteren, maar een DCB systeem (Dutch competitive bidding). M.a.w. de Nederlandse konsultants trachten zich op deze manier in te dekken tegen buitenlandse konkurentie. Overigens is het zo dat een buro ingeschreven moet zijn bij Dgis wil het in aanmerking komen voor een uitbesteding. Op enkele uitzonderingen na zijn er momenteel geen buitenlandse buro's bij Dgis geregistreerd.

'Westerse' versus lokale konsultants

Totale uitbesteding van de uitvoering aan lokale organisaties vindt weinig plaats. Ook samenwerking tussen nederlandse organisaties en lokale organisaties lijkt incidenteel. Dgis lijkt beducht voor een grote rol van de lokale overheid bij de selektie van organisaties vanwege direkte lijnen die kunnen ontstaan en niet te kontroleren zijn voor Dgis. Op de registratielijst van Dgis staan dan ook geen lokale konsultants. Lokale konsultants kunnen in principe via de Nederlandse ambassades ingeschakeld worden, in de praktijk werkt dit slechts bij uitzondering. Als lokale konsultants ingeschakeld worden, dan gebeurt dit doorgaans via een Nederlands buro (joint venture of onderaanneming). In bijvoorbeeld Indonesië en Bangla Desh wordt vaak samengewerkt met lokale konsultants, in Afrika is dat nauwelijks het geval. Merkwaardig is dat bij het inschakelen van lokale buro's het argument van konkurentie-stelling niet gehanteerd wordt. Vanzelfsprekend zijn de kosten van lokale buro's slechts een fractie van de kosten van westerse buro's (volgens betrokkenen in Indonesie 30% en in Bangla Desh 20% van de westerse buro's).

5)voorwaarden en kriteria bij uitbesteding

In het voorgaande zijn een groot aantal keuzeproblemen aan de orde ge-

steld. De keuze in welke fase van de projectcyclus consultants ingeschakeld kunnen worden; de keuze omtrent de soort projecten die uitbesteed kunnen worden en de keuze tussen de verschillende typen organisaties die voor de uitbesteding in aanmerking komen. Om deze keuzes te maken zijn criteria nodig die ontleend zijn aan het ontwikkelingsbeleid en moeten voorwaarden geformuleerd worden waaraan de betrokken partijen moeten voldoen teneinde de gestelde ontwikkelingsdoelstelling te kunnen realiseren.

Een van de belangrijkste criteria die altijd in de beleidstukken in algemene zin terugkomen is het inschakelen van lokale kennis. De discussienota uit '78 formuleerde het als volgt: "Dit betekent dat, bij gelijke bekwaamheid en arbeidsattitude, allereerst deskundigen uit het eigen land en vervolgens die uit andere ontwikkelingslanden, Nederland en overige ontwikkelde landen zouden moeten worden ingezet. Naar aard zal het advieswerk in het veld gericht kunnen zijn op planning en voorbereiding, technische uitvoering en het stimuleren van kennisverwerving, met inachtneming van een zo groot mogelijke participatie van betrokken bevolkingsgroepen". In de 'instructie 18' wordt in de preambule de volgende zin opgenomen: uitgegaan wordt van "het beginsel dat waar passend de voorkeur wordt gegeven aan lokaal voorhanden goederen en diensten". Echter deze intenties en voorkeuren komen nergens anders terug en zij worden dus niet in voorwaarden vertaald. In de discussies over uitbesteding wordt de rol van de counterpart sterk onderbelicht. In de uitbestedingsprocedure zou toch minstens aan de counterpartorganisatie of het ontvangende land en grotere rol toegekend moeten worden. Bij de selectie van een consultant en het kontraktoverleg heeft de counterpartorganisatie part noch deel. Alleen in het afgesloten kontrakt tussen Dgis en de consultant zit een ontbindende voorwaarde ingeval het ontvangende land niet akkoord gaat met de aangetrokken consultant. In de praktijk komen er heel wat problemen voor tussen de counterpart, de consultant en de donor. Voorbeeld is de gedokumenteerde case van DHV in Tanzania waaruit onder meer blijkt dat vanaf het begin het Tanzaniaanse ministerie van waterstaat niet akkoord ging met de werkwijze van DHV, terwijl DHV op basis van een kontrakt met Dgis rustig door kon gaan, slechts gesanktioneert door een raamovereenkomst die Dgis met het ministerie van financiën heeft afgesloten. In een eerdere interne nota van Dgis (De uitbesteding van ontwikkelingstaken aan andere instanties, april 1978) worden uitdrukkelijke voorwaarden geformuleerd t.a.v. het opstellen van de Terms of reference: "het essentiële hierbij is dat betrokken partijen (counterpart, consultant en donor) werken op basis van dezelfde uitgangspunten en met slechts één en hetzelfde document".

het al eerder genoemde IOV-rapport signaleert een groot aantal problemen en trekt ook konklusies (die elders in deze map zijn opgenomen) op basis waarvan een uitbestedingsbeleid met criteria en voorwaarden geformuleerd kan worden. Zo is er bijvoorbeeld het gesignaleerde probleem dat de hogere kosten bij uitbesteding (vergeleken bij eigen beheer projecten) drukken op de jaarlijkse bilaterale kasplafonds. Dit betekent dat er minder gedaan kan worden met de beschikbare middelen voor het ontwikkelingsland, en dat terwijl zij nauwelijks betrokken worden bij de hele uitbestedingsprocedure. Het IOV-rapport signaleert negatieve verschijnselen die voortkomen uit het feit dat consultants vaak commerciële organisaties zijn. Verder wordt in eerdere Dgis discussies gewezen op problemen dat commerciële organisaties "ongemerkt het aksept meer leggen op technische perfectie, zodat het projektplan te omvangrijk, te gedetailleerd en te duur wordt. Voorts dat het gemakkelijk kan voorkomen dat de te verrichten taken te eenzijdig worden gericht op bij de konsulant aanwezige expertise" (nota april '78). Al deze problemen lijken verdwenen bij de huidige beleidsuitvoering. Er wordt niet

meer op teruggekomen in de vorm van beleidsuitgangspunten, criteria en voorwaarden.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de inschakeling van consultants in de verschillende fasen van een projekt, de bezwaren die daaraan verbonden zijn komen nergens terug in criteria. De genoemde instructie 18 is dan wel een voortuitgang omdat het een eerste poging is om expliciete regels te stellen, er ontbreekt zeer veel aan. Zo zijn er geen regels opgenomen ten aanzien van een verlenging van projekten. In dat geval zullen de betrokken consultants een grote voorsprong hebben op konkurrenten en op onderhandelingspartner (Dgis) bij het verkrijgen van vervolgoopdrachten. Een detail hierbij is nog dat geen differentiatie gemaakt wordt naar tarieven, die doorberekend worden. En dat terwijl toch bij vervolgoopdrachten de overhead en de voorbereidingskosten veel geringer zijn.

Tenslotte zijn er voor het uitvoeren van een uitbestedingsbeleid een aantal voorwaarden waaraan Dgis zelf als organisatie moet voldoen. Dgis moet in staat zijn tot een beleids- en kwaliteitsbewaking, alsmede tot een controle op de uitvoering. Veel taken blijven daarom bij Dgis berusten. Het IOV-rapport konkludeert dan dat de uitbesteding nauwelijks of niet leidt tot tijdsbesparing. "Konsultancy dient niet te worden ingeroepen om verantwoordelijkheden af te stoten maar om inhoud en kwaliteit van een hulpactiviteit te optimaliseren"

Het ligt in de bedoeling van de BOW-SOMO-studiedag op 25 april om verder in te gaan op het beleid van ontwikkelingssamenwerking ten aanzien van de uitbesteding en om de criteria en voorwaarden, zonder welke geen verantwoord beleid gevoerd kan worden, scherper te formuleren.

RICHTLIJNEN VOOR VERWERVING VAN ~~GOEDEREN EN~~ DIENSTEN VOOR PROGRAMMA'S VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Deze richtlijnen bevatten alle voor leveranciers van ~~goederen en~~ diensten relevante informatie uit de interne instructie no. 18 "Verwerving van goederen en diensten" uit de Instructiebundel Ontwikkelingssamenwerking.

Doel

- Het geven van praktische richtlijnen voor de verwerving van ~~goederen en~~ diensten, aangepast aan de regels gebruikelijk in het handelsverkeer.
- Het scheppen van gelijke voorwaarden voor concurrerende leveranciers en adviesbureaus.
- Verduidelijking van de besluitvorming

Inleiding

Deze richtlijnen zijn verdeeld in:

1. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN voor de verschillende fasen van het verwervingsproces
2. TECHNISCHE HULPPROCEDURE
3. FINANCIËLE HULPPROCEDURE.

Voor het onderscheid tussen technische en financiële hulpprocedure is van belang:

- a. onder de technische hulpprocedure wordt het beheer en de administratie verzorgd door het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS), onder de financiële hulpprocedure wordt de verwerving verzorgd door het ontwikkelingsland onder goedkeuring door het DGIS, de financieel-administratieve afhandeling door de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO).
- b. onder de technische hulpprocedure is er geen binding van de hulp; onder de financiële hulpprocedure is de hulp gebonden aan besteding in Nederland of partieel ontbonden. Dit laatste houdt in dat aankopen kunnen geschieden in Nederland of in ontwikkelingslanden.

De keuze tussen de technische hulpprocedure en de financiële hulpprocedure wordt door Nederland in overleg met het ontwikkelingsland gemaakt. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- bij financiering van de uitzending van deskundigen en van contracten met bureaus wordt in principe de technische hulpprocedure gebruikt;
- de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV), Medefinancierings Organisaties (MFO's) en andere particuliere organisaties volgen in hoofdzaak dezelfde uitgangspunten (zie hoofdstuk 1) maar hebben een eigen inkoopafdeling en -procedures;
- hulpschenken worden in principe beheerd en behandeld conform de technische hulpprocedure, waarbij kan worden besloten dat bepaalde activiteiten volgens de procedure van de financiële hulp behandeld zullen worden;
- hulpleningen worden beheerd en behandeld volgens de financiële hulpprocedure;
- programmahulp zal altijd volgens de procedure van de financiële hulp verwerkt worden.

Een belangrijke algemene overweging is verder de mate waarin het betrokken land in staat geacht wordt zelfstandig de verwerving te verrichten.

1. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

Overwegingen

De richtlijnen voor de verwerving van goederen en diensten zijn gebaseerd op de volgende overwegingen:

- het consequent hanteren van concurrentie-stelling bij elke vorm van verwerving;
- het beginsel dat waar passend de voorkeur wordt gegeven aan lokaal voorhanden goederen en diensten;
- het benadrukken van het belang van duidelijke en gedetailleerde specificaties voor de goederen en duidelijke terms of reference voor de diensten;
- speciale aandacht voor after sales service en standaardisatie;
- het zoveel mogelijk betrekken van de ontwikkelingslanden bij de aankoopcyclus;
- het verhelderen van de besluitvorming.

1.1 Goederen en diensten algemeen

Het voornemen tot het verwerven van goederen en diensten in het kader van ontwikkelingssamenwerking wordt bekend gemaakt in de Bestedingswijzer (publicatieblad van het DGIS) en via de Economische Voorlichtingsdienst (EVD).

1.1.1 Planning van de aankopen

In de eerste plaats is het van belang in een zo vroeg mogelijk stadium aan te geven wanneer de goederen en diensten op de bestemde plaats geleverd dienen te zijn teneinde de betrokken instanties de tijd te geven een weloverwogen keuze te maken. Het gebruik van spoedprocedures, met kans op minder efficiënte besteding van de gelden, moet zoveel mogelijk beperkt worden.

1.1.2 Specificaties, terms of reference

Alvorens men tot verwerving kan overgaan moet nauwkeurig worden vastgesteld wat er geleverd dient te worden. Het opstellen van de specificaties voor goederen is in vele gevallen een tijdrovende bezigheid. Over de specificaties dient overeenstemming te bestaan tussen de uiteindelijke afnemers in het ontwikkelingsland, het DGIS en eventueel de bemiddelende instantie. Hierbij moet zoveel mogelijk met de lokale omstandigheden rekening worden gehouden. De specificaties voor goederen dienen enerzijds zodanig opgesteld te worden dat ze specifiek genoeg zijn om tot een verantwoorde aankoop te kunnen overgaan en anderzijds dienen ze zodanig neutraal geformuleerd te zijn dat meer dan één leverancier offerte kan uitbrengen. In voorkomende gevallen zal met standaardisatie rekening moeten worden gehouden.

Voor de verwerving van diensten van bureaus worden terms of reference (TOR) opgesteld met duidelijke beschrijving van de verlangde diensten.

Bij de financiële hulpprocedure is het ontwikkelingsland verantwoordelijk voor de opstelling van de specificaties, naar behoefte gesteund door technische missies.

1.1.3 Budgettering

Bij de bekendmaking van het voornemen tot aankopen van goederen of verwerving van diensten wordt het beschikbare bedrag aangegeven.

1.3 Algemeen, verwerving van diensten

1.3.1 Begripsomschrijving

Bij de uitbesteding van diensten wordt onder bureaus verstaan: commerciële ondernemingen, instellingen en instituten zonder winstoogmerk en organen, instellingen en diensten van de overheid of door de overheid (mede) gesubsidieerd.

Ook de in ontwikkelingslanden gevestigde bureaus moeten bij de selectieprocedures kunnen worden betrokken. In voorkomende gevallen zal door de Ambassades aan het voornemen tot het verwerven van diensten bekendheid worden gegeven.

Ten behoeve van de uitvoering van deze instructie houdt DGIS een register van bureaus bij. Een bureau heeft slechts toegang tot zijn eigen gegevens. Elk bureau kan zich laten opnemen in het register. Het feit dat men opgenomen is in het register houdt niet in dat de gegevens door DGIS zijn geverifieerd of dat het bureau zich daarmee kwalificeert voor een bepaald contract. Wel is registratie een noodzakelijke voorwaarde om voor een contract in aanmerking te kunnen komen.

Gegevens voor de registratie van de bureaus gevestigd in ontwikkelingslanden, die in aanmerking zouden kunnen komen voor het verrichten van diensten, worden door de Ambassades verzameld en doorgegeven voor opname in het bestand.

1.3.2 Overheid versus bedrijfsleven

Bij de verwerving van diensten doet zich in een aantal gevallen de mogelijkheid voor hetzij (semi-)overheidsinstellingen, hetzij het particuliere bedrijfsleven in te schakelen. Het principiële uitgangspunt hierbij is om, in alle gevallen waar dat mogelijk is, voorrang te geven aan het bedrijfsleven, hetgeen impliceert dat, indien toch tot inschakeling van overheidsinstanties overgegaan wordt, dit expliciet beargumenteerd moet worden. Het in hoofdstuk 2 genoemde Beoordelingspanel Uitbesteding zal op naleving van deze algemene regels toezien.

Voorzover uitbesteding aan overheidsinstanties voorkomt, zal zich dit in de projectcyclus voornamelijk concentreren in de identificatie-, beoordelings- en evaluatiefasen, hetgeen de instandhouding van de daartoe noodzakelijke institutionele capaciteit veronderstelt. Inschakeling van overheidsinstanties in de formulerings- en uitvoeringsfasen zal zich in beginsel beperken tot die sectoren, waarin geen sprake is van concurrentie met het bedrijfsleven. Dit zal zich onder andere voordoen wanneer de uit te voeren activiteit zich naar haar aard specifiek in de overheids sfeer beweegt. Ook, wanneer conform het bovengenoemde beleidsuitgangspunt uitbesteding van activiteiten aan het bedrijfsleven plaatsvindt, blijken overheidsinstanties ten behoeve van het DGIS belangrijke toezicht- en adviesfuncties te kunnen vervullen.

Tenslotte kan het voorkomen dat de regering van het ontwikkelingsland een sterke voorkeur heeft voor inschakeling van publieke lichamen in Nederland. Het spreekt vanzelf dat met dergelijke expliciete wensen in redelijkheid rekening gehouden dient te worden.

2.7 TECHNISCHE HULPPROCEDURE

2.2 Verwerving van diensten

2.2.1 Toepasselijkheid procedure

In principe is de hieronder beschreven procedure op alle opdrachten van toepassing. Uitzondering vormen opdrachten voor diensten kleiner dan f 1 miljoen.

Bij deze uitzonderingen kan DGIS echter ook van de onderhavige procedure gebruik maken.

Van opdrachten voor diensten beneden het bedrag van f 1 mln. zal steeds melding worden gemaakt aan het Beoordelingspanel Uitbesteding (zie 2.2.2.2.f).

In principe is de instructie ook op vervolgoopdrachten van toepassing.

Een grote opdracht dient niet gesplitst te worden teneinde deze aan de toepassing van de selectie-procedure voor grote opdrachten te onttrekken.

2.2.2 Procedure

2.2.2.1 Terms of Reference (TOR)

De procedure start met het opstellen van de TOR. De TOR vormt de initiële beschrijving van de opdracht die verricht dient te worden. Deze is, eventueel in uitgewerkte vorm, later onderdeel van het contract dat met het geselecteerde bureau wordt gesloten.

De TOR vormt de basis van de opdracht met het doel de gegadigden eenduidig te informeren over de te verrichten diensten, zodat zij in staat zijn in eerlijke concurrentie met hun medegegadigden een voorstel op te stellen. In het algemeen schrijft de TOR niet de methode van uitvoering voor, omdat hierdoor de gegadigden in een keurslijf zouden worden gedwongen.

Ter voorkoming van een verstoring in de concurrentieverhoudingen wordt de TOR niet gewijzigd voordat selectie heeft plaatsgevonden. Dit sluit niet uit dat na de selectie, maar voorafgaand aan de contractsluiting op basis van verder overleg met de potentiële opdrachtnemer, de TOR en het voorstel in het definitieve werkplan verder worden uitgewerkt.

De TOR bevat onder meer de volgende componenten:

- een beschrijving van de opdracht en het doel ervan;
- omvang en tijdschema voor de diensten die gevraagd worden;
- bijzonderheden ten aanzien van verwachte prestatie die het bureau dient te leveren;
- te verwachten bijdragen van het ontwikkelingsland.

2.2.2.2 Selectieproces

a. Publicatie

Nadat de project-beoordelingsfase is voltooid en een programma van eisen in de vorm van de TOR is opgesteld vindt publicatie van de aanbesteding in de Bestedingswijzer plaats.

b. Reactie van gegadigden

Gegadigden kunnen zich bij de verantwoordelijke eenheid van het DGIS schriftelijk melden onder de volgende voorwaarden:

- zij moeten de gehele opdracht kunnen uitvoeren. Indien daartoe samenwerking nodig is met andere bureaus, dient die samenwerking met name te worden aangegeven.
- zij moeten tariefafspraken met DGIS hebben of nog maken.

Voor bureaus die nog niet geregistreerd zijn of hun gegevens niet hebben geactualiseerd, gelden bovendien de volgende voorwaarden:

- zij dienen hun ervaringen met de uitvoering van soortgelijke opdrachten aan te geven, met specificatie:
 - waar (regio, land, streek)
 - voor welke opdrachtgever (DGIS, EOF, Wereldbank, e.d.)
 - welke omvang (welk budget)
 - wanneer (in welke jaren);
- zij dienen aan te geven of er samenwerking bestaat met een lokaal bureau, dan wel of gegadigde in het betreffende ontwikkelingsland een eigen vestiging heeft;
- zij dienen aan te geven of er bindingen zijn met andere bureaus/bedrijven.

De aanmelding geschiedt schriftelijk, waarbij de mogelijkheden van het bureau t.a.v. de vervulling van de opdracht aangeduid worden.

Alle bureaus die aan bovenstaande voorwaarden voldoen, worden opgenomen in de "long-list". Uit deze "long-list" wordt een "shortlist" samengesteld.

c. Opstellen van een "shortlist"

Onder "shortlist" wordt verstaan een lijst van 3 à 5 bureaus, die uitgenodigd zullen worden uitgewerkte projectvoorstellen (proposals) in te dienen.

Indien het aantal aanmeldingen groter is dan 3 à 5 is een selectie nodig. Beperking tot 3 bureaus is gewenst wanneer er een groot verschil ligt tussen no. 3 en 4-5.

Voor plaatsing op een shortlist gelden de volgende criteria:

- voorkomen op de longlist;

- de mate waarin overeenkomstige opdrachten in de regio, het betreffende land c.q. streek tot tevredenheid zijn uitgevoerd;
- de mate waarin er sprake was van efficiënte inschakeling van lokale bureaus, en/of van lokaal personeel van eigen vestigingen;
- de mate waarin eerdere afspraken over tijds- en budgetplanning zijn nageleefd.

Toelichting

Bekendheid met het betreffende land en met de lokale organisaties waarmee samengewerkt moet worden, is van groot belang.

Hogere kwalificaties kunnen ontstaan als aan het bovenstaande is voldaan en bovendien:

- samenwerking met lokale bureaus bestaat;
- overeenkomstige opdrachten in het betreffende land, bij voorkeur in dezelfde streek zijn uitgevoerd;
- overeenkomstige opdrachten elders zijn uitgevoerd.

Bijzondere punten van aandacht: is de ervaring met soortgelijke opdrachten recent en is voor andere opdrachtgevers tot tevredenheid gewerkt.

De shortlist wordt binnen twee weken na het verstrijken van de gepubliceerde sluitingstermijn opgesteld. Hierover worden de niet geselecteerde gegadigden geïnformeerd.

Beroep tegen de gemaakte keuze van bureaus voor de shortlist is niet mogelijk.

d. Uitnodigingen voor het indienen van een proposal

De bureaus die op de shortlist zijn geplaatst ontvangen een uitnodiging tot indiening van uitgewerkte voorstellen voor een projectaanpak op basis van de TOR met aanduiding van de sluitingsdatum.

De uitnodigingsbrief zal o.m. de selectiecriteria bevatten.

e. Selectiecriteria

Bij de selectie worden de volgende criteria gehanteerd:

- de voorgestelde methodologie en benadering;
- de kwaliteit van de voorgestelde teamleider en andere deskundigen;
- de totale kosten;
- de ervaring en expertise van de aanbieder;
- de eventueel eerdere betrokkenheid van de aanbieder.

f. Selectiebesluitvorming

Op basis van de ingediende voorstellen komt het DGIS tot een eerste selectie van de meest voor gunning in aanmerking komende aanbieder.

Hiertoe kunnen informatieve gesprekken worden gevoerd met de indieners.

Vervolgens wordt een selectiememorandum opgesteld, waarin op basis van een onderlinge vergelijking wordt beargumenteerd welk voorstel de voorkeur geniet.

Het selectiememorandum wordt voorgelegd aan het Beoordelingspanel Uitbesteding onder leiding van de Plaatsvervangend Directeur-Generaal Internationale Samenwerking/Bilaterale Samenwerking. In dit wordt de selectiebesluitvorming afgerond.

Vanaf de sluitingsdatum voor indiening van voorstellen tot en met het afronden van de selectieprocedure geldt een maximale tijdsduur van 2 maanden.

Over de inhoud van de ingediende voorstellen mag aan derden geen mededeling worden gedaan. Dat neemt niet weg dat tijdens het selectieproces algemene vragen van op de shortlist geplaatste bureaus, kunnen worden beantwoord.

g. Onderhandelingen en contractsluiting

De behandelende ambtenaar opent vervolgens de onderhandelingen met het geselecteerde bureau over de inhoud van het af te sluiten contract. Zonodig kan ook een nog verdere uitwerking van de TOR c.q. het voorstel plaatsvinden. Substantiële wijzigingen in de opdracht zijn echter uitgesloten.

Indien de onderhandelingen met succes worden afgerond, wordt de betrokken aanbieder bij de regering van het ontwikkelingsland aangemeld; tevens vindt contractsluiting plaats, zij het met als ontbindende voorwaarde eventuele afwijzing door de regering van het ontwikkelingsland.

Na het sluiten van het contract worden de niet geselecteerde bureaus uit de shortlist over hun afwijzing geïnformeerd.

Als de onderhandelingen mislukken kunnen met de eerstvolgende kandidaat van de shortlist onderhandelingen worden geopend.

2.2.2.3 Contractafloop en -evaluatie

Na afloop van elk contract stelt de behandelende ambtenaar na overleg met de ambassade een notitie op, waarin hij kort het type opdracht, de inzet van de medewerkers van het bureau en de ervaringen opgedaan bij de uitvoering van het contract uiteenzet en een oordeel geeft over de kwaliteit van de geleverde prestatie.

3. FINANCIËLE HULPPROCEDURE

De voorschriften voor de verwerving van goederen en diensten door ontwikkelingslanden, te hanteren bij de financiële hulpprocedure, zijn gebaseerd op richtlijnen die zijn overeengekomen in het kader van het Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en gesteld in de Engelse taal: "Guidelines for procurement of goods and services under partially untied development grants and loans" en "Guidelines for the procurement of goods and services under tied development grants".

Voor het geval het ontwikkelingsland de verwerving delegeert aan een bemiddelende instantie, is deze instantie ook gebonden de verwerving te verrichten volgens deze voorschriften, de zgn. "Guidelines".

De volledige "Guidelines" kunnen worden aangevraagd bij:
Ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking
Afdeling DST/ID
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage
tel.: (070)-486124

Uitbesteding van ontwikkelingshulp

Een reactie uit het veld

BOW Nieuwsbrief

NR 31 1985

Ruin 30 ontwikkelingswerkers in Western-Province, Zambia, verwoorden in navolgend stuk hun reserves en scepsis over de nota 'Herijking' van Schoo.

Een van de grootste beleidsveranderingen die minister Schoo in de Nota Herijking Bilateraal Beleid aankondigt, is wel dat van nu af aan ontwikkelingshulp kan worden uitbesteed aan derden. Hoewel niet met zoveel woorden omschreven, valt uit de tekst van de nota op te maken dat onder "derden" verstaan moet worden "het particuliere bedrijfsleven"; dat zijn niet alleen bedrijven, die handelen in produkten, maar ook ingenieurs- en adviesbureaus, zgn. consultants, die hun kennis verkopen. Al was het bedrijfsleven tot nu toe ook wel betrokken bij de Nederlandse ontwikkelingshulp, maar in relatief beperkte mate en steeds formeel ondergeschikt aan het beleid van de minister - de Nota Herijking stelt nu onomwonden dat uitbesteding aan derden regel zal worden. Dit houdt in een vergroting van de schaal waarop bedrijven zich op de markten in de Derde Wereld gaan richten; sterker nog, in feite is de ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven een doel in zichzelf geworden binnen het ontwikkelingsbeleid. De minister wil het bedrijfsleven, en met name het midden- en kleinbedrijf, expliciet aansporen tot activiteiten op het terrein van ontwikkelingshulp.

Wij vinden dit geen goede ontwikkeling.

Zonder a priori de competentie aan te vechten van die bedrijven en bureaus die al langer zijn ingeschakeld bij de Nederlandse ontwikkelingsinspanning, betwijfelen wij het nut van het binnenhalen van nieuwe, in het werken in ontwikkelingslanden onervaren, bedrijven en zetten wij vraagtekens bij de geschiktheid van het bedrijfsleven als zodanig als uitvoerder van een ontwikkelingsbeleid.

In Nederland hebben gerenommeerde organisaties als de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking en de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde aan de minister negatief geadviseerd over een grotere rol van het bedrijfsleven, o.a. met argumenten van doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook is de nota niet dan na felle discussies door de Tweede Kamer aangenomen.

Het is voor ons, werkers in het veld, dan ook onbegrijpelijk dat het voorgestelde beleid, ondanks alle protesten, onmiddellijk en onverkort in de praktijk wordt gebracht.

Wij hebben hieronder een aantal bezwaren verwoord tegen uitbesteding van ontwikkelingsprojecten aan het bedrijfsleven - bezwaren die zijn ingegeven door onze ervaringen met de Afrikaanse realiteit, waar de markteconomie niet optimaal functioneert en waar ontwikkelingshulp zich vooral concentreert op de allereerste levensbehoeften.

1. Motivatie en doelstelling

Zonder principieel tegen het bedrijfsleven te zijn, bestrijden wij ten stelligste de visie als ware het particuliere bedrijfsleven de aangewezen sector om zelfstandig projecten of programma's van ontwikkelingshulp in de Derde Wereld uit te voeren. Bedrijven, en ook commercieel werkende ingenieurs- en adviesbureaus, hebben een principieel andere motivatie, andere doelstellingen dan ontwikkelingsorganisaties. Hun eerste zorg betreft hun eigen positie, hun doel is winst te maken en hun mensen aan het werk te houden. Wanneer zij hun werkterrein verplaatsen naar de Derde Wereld is dat voornamelijk omdat daar geld te verdienen valt, niet omdat ze zo bijzonder bewogen zijn om iets te verbeteren aan de toestand daar. Het belang van het ontwikkelingsland, de belangen van de bevolking, worden ondergeschikt gemaakt aan het eigen economisch belang.

Zo is de Western Province van Zambia sinds kort terrein voor actieve acquisitie van waterstaatkundige en irrigatieprojecten; hierbij lijkt weinig aandacht te worden geschonken aan het delicate sociale en ecologische evenwicht dat steunt op de Zambezi-Floodplain. Tegelijkertijd blijft niet verholen dat deze plotselinge belangstelling te maken heeft met de aanstaande afronding van Deltawerken en IJsselmeerpolders.

Organisaties als DGIS, SNV, Cebemo daarentegen, hebben geen financieel belang bij hun activiteiten in ontwikkelingslanden en hun betrokkenheid is daarmee oprechter. Het welslagen van een project staat bij hen op de voorgrond en hun effectiviteit wordt niet uitgedrukt in termen van zakelijk succes. Ook als de beslissing moet vallen tot al dan niet continueren van een project zal een commerciële instelling geneigd zijn motieven van eigenbelang te laten meespelen waar non-profit organisaties bij uitstek in een positie zijn de belangen van de doelgroep voorop te stellen.

Bedrijven investeren in dure franje als fraaiogende rapporten in de hoop daarmee opdrachten in de wacht te slepen. Vanuit een commercieel standpunt een verantwoorde uitgave, die echter met ontwikkelingshulp niets uitstaande heeft.

Het bedrijfsleven heeft vaak weinig vertrouwen in produkten die lokaal te verkrijgen zijn, noch in lokaal personeel. Men gaat er a priori vanuit dat alle materialen geïmporteerd moeten worden; dit kan variëren van potlood en papier tot pre-fab huizen en liefst wordt al het personeel, zelfs de minder geschoolde krachten, van thuis betrokken. Van een spin-off naar de plaatselijke economie of een bijdrage aan de werkgelegenheid ter plekke is zo geen sprake.

4. Integratie

Ontwikkelingswerk houdt idealiter in het streven naar integratie van de Nederlandse assistentie binnen lokale diensten en organisaties. Counterpartorganisaties, counterpartpersoneel, zijn daarbij bekende begrippen. Het gaat om het samenwerken binnen een bestaande structuur, waarin de participatie van lokale krachten een steeds groter aandeel krijgt, zodat hulp van buitenaf uiteindelijk overbodig zal zijn.

Deze benadering brengt met zich mee dat de deskundige zich aanpast aan de werkwijze en de eisen van het ministerie waarbinnen hij werkt, rapporteert volgens bestaande voorschriften, zich neerlegt bij des ministeries prioriteitenstelling, en ook zijn vakantievraag voorlegt aan zijn Afrikaanse superieur.

Het is van bedrijven of ingenieursbureaus niet te verwachten dat ze voor deze werkwijze enige belangstelling kunnen opbrengen. Zichzelf wegcijferen en opgaan in de Afrikaanse hiërarchie ontnemt hun de mogelijkheid zich te profileren, terwijl het juist in de commerciële sector van het hoogste belang is een duidelijke stempel achter te laten. Daarnaast zou het voor een bedrijf paradoxaal zijn om te werken met als uiteindelijk doel zichzelf overbodig te maken.

Wij raken er hier in het veld meer en meer van overtuigd dat de toekomst van de plattelandsontwikkeling in Afrika het meest gediend is met een op grondige en systematische analyse gebaseerd doelgroepenbeleid, uitgevoerd via participatie van de bevolking, gericht op verbetering van hun situatie. Dit vereist een flexibele, niet voorin genomen houding die toewerkt naar overdracht van verantwoordelijkheden.

De Nota Herijking belijdt weliswaar een voorkeur voor een dergelijke (proces-) benadering, maar scheidt hiervoor niet de voorwaarden. Zeker in Afrika, waar de behoefte nog primair uitgaat naar de ontwikkeling van de rurale gebieden, zien wij weinig kans van slagen voor de inbreng van het Nederlandse bedrijfsleven. Liever dan deel te nemen in programma-inzetten of een procesmatige aanpak na te streven, zal het neigen naar werken via het in plaats en tijd afgebakende geheel van een project.

In de praktijk zien wij dan dat een bedrijf in volledige isolatie het project uitvoert, en weer vertrekt, zonder zich in de opbouwfase veel moeite te getroosten diegenen erbij te betrekken die met de resultaten moeten werken. Als er later iets mis gaat moet er weer hals over kop een consultant worden aangetrokken..... Ook vrezen wij dat de belangen van vrouwen in ontwikkelingslanden, nog maar zo kort als legitiem erkend, een grote terugval zullen maken als de behartiging daarvan aan het bedrijfsleven wordt overgelaten. Arme vrouwen zijn immers commercieel niet interessant.

5. Controle

Hanteert het ministerie criteria waaraan bedrijven moeten voldoen alvorens ze in aanmerking kunnen komen voor de uitvoering van projecten in Derde Wereldlanden? Wat voor inbreng houdt het ministerie als een project eenmaal is gegund? Welke controlemechanismen zijn ingebouwd, en op welk niveau? Wie draagt de uiteindelijke projectverantwoordelijkheid? Wie onderhandelt met de autoriteiten van het ontwikkelingsland? Wie hakt er knopen door als het mis dreigt te gaan? Dit zijn allemaal vragen waarop in de Nota Herijking de antwoorden niet te vinden zijn. Een beleid dat voor zijn uitvoering afhankelijk is van derden kan alleen verantwoord worden als aan de voorwaarde van een strenge controle is voldaan.

Er zijn legio voorbeelden van projecten die maar doorsukkelen, ondanks mislukkingen, alleen omdat er bedrijfsbelangen op het spel staan die blijkbaar door iemand zeer welsprekend worden verdedigd. Is het ministerie wel opgewassen tegen het verbale en technische geweld van het bedrijfsleven? Laten we, de RSV-affaire indachtig, en speculerend over een op handen zijnde Boskalis-affaire, niet te gauw menen dat het wel losloopt.

Wanneer het ministerie een effectieve controle wil uitoefenen op in uitvoer zijnde projecten, en tegelijkertijd greep wil blijven houden op het beleid en op het punt waar beleid in uitvoering wordt vertaald, vereist dat bij het ministerie minstens evenveel deskundigheid als bij de uitvoerder. Bij voorkeur moet die deskundigheid dan ook nog op de juiste plaats, dus in het veld, aanwezig zijn. Kortom, wanneer we ervan uit gaan dat inpassing van het bedrijfsleven in het ontwikkelingsbeleid niet de kwaliteit van de hulp mag aantasten, betekent dit dat het ministerie zeker niet met minder deskundigheid, of minder deskundigen, kan volstaan. Integendeel, het zal moeten beschikken over personeel van hoog kaliber, dat het hele scala van kennis en vakmanschap beheerst in alle voorkomende sectoren.

Wat is dan nog de ratio van uitbesteding?

Conclusie

Op grond van bovenstaande overwegingen staan wij sceptisch tegenover het nieuwe beleid, waarin uitbesteding regel is. Het zal erop neer gaan komen dat de ontwikkelingslanden minder hulp krijgen (want de pot wordt niet groter maar de projecten wel duurder), met kwalitatief mindere projecten door de toeloop van onervaren bedrijven), die minder zijn afgestemd op de bestaande behoeften, met minder eigen inbreng en minder zeggenschap.

Wie maakt over tien jaar de balans op van de mislukte, te grote, te dure, te high-tech projecten uit het tijdperk Schoo?

Hoewel wij niet pretenderen een pasklare oplossing te hebben voor de huidige situatie waarin het DGIS-apparaat op sommige gebieden de mankracht en slagvaardigheid mist om ontwikkelingsprojecten adequaat te begeleiden, menen wij toch dat de beleidslijn die de minister nu heeft uitgezet principieel onjuist is. Armoedebestrijding en verzelfstandiging in de Derde Wereld gaan nu eenmaal maar zelden samen met de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven.

Als het de minister van Ontwikkelingssamenwerking ernst is met een verbetering van de positie van de Derde-Wereldlanden en hun bevolking, kan dat onzes inziens beter bereikt worden door te investeren in verhoging van de efficiency en uitbreiding van deskundigheid binnen het eigen apparaat, dan door de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid uit te besteden aan derden.

In dit verband willen wij nog eens onderstrepen het belang van de vorming van eigen kader en continuïteit in de opbouw van deskundigheid binnen het ministerie, bijvoorbeeld in de vorm van deskundigen-pools zoals er in de landbouwsector al een bestaat.

Mongu, december 1984

Mongu: Frank Bakx, Marie-Louise Beerling, Brenda van den Belt, Johan Bongers, Martien Hess, Joanne Harnmeyer, Jan Willem Harnmeyer, Rob Henneman, Agnes ter Huurne, Albert Elshof, Herman Kamphuis, Marja Kloet, Marie-Jose Niesten, Dolf Noppen, Doris Wallien, Renee van Zonneveld.

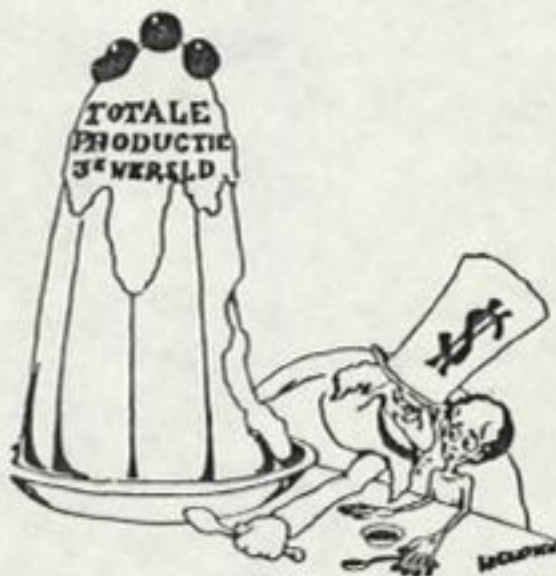
Kalabo: Jos Vliexs, Anne Jonkman, Anneke Prenger, Aad van Geldermalsen.

Kaoma: Kees Melcherts, Annelies Melcherts, Jan van de Have, Anita Horstink.

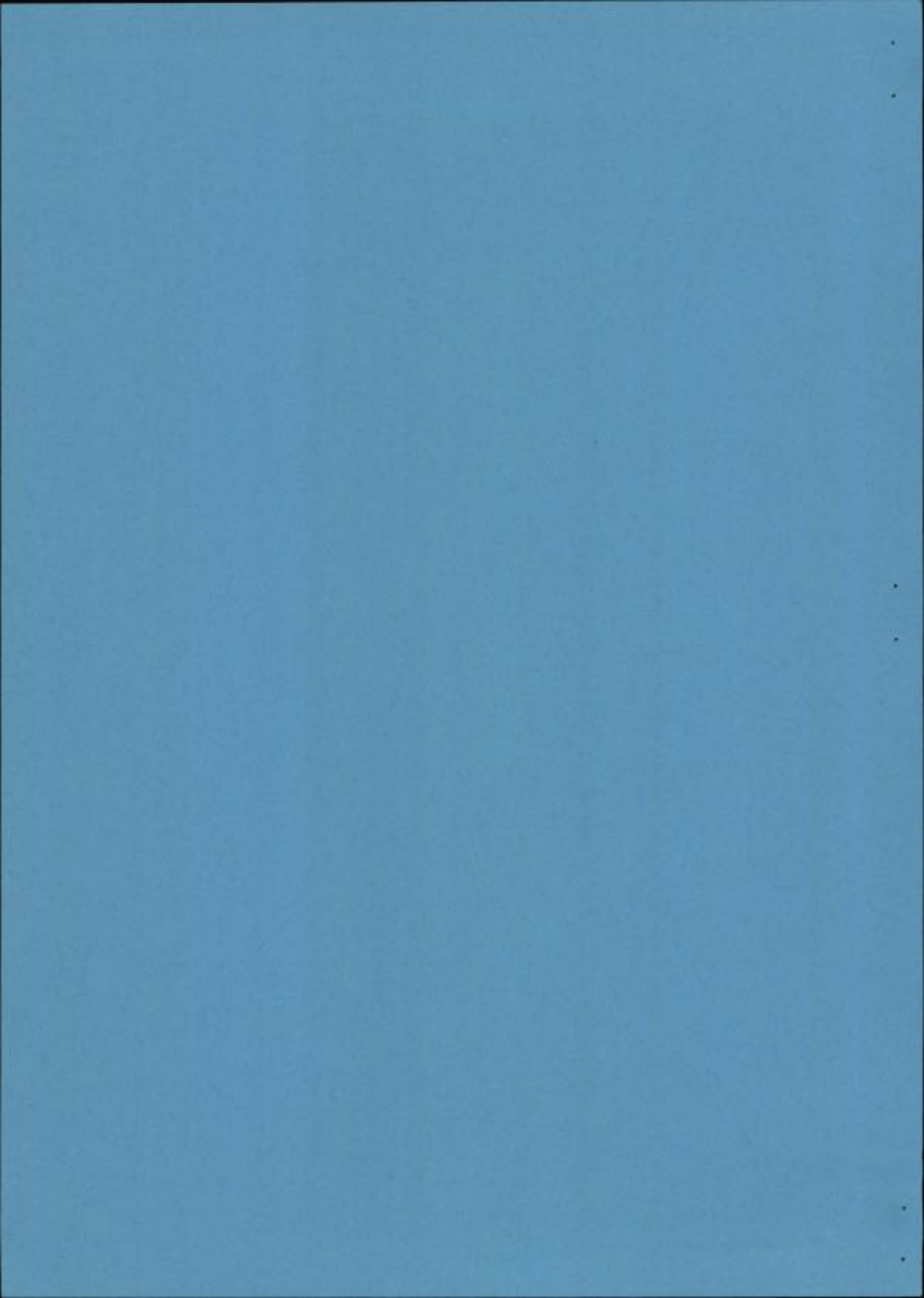
Lukulu: Marianne Wassing, Fre Oosterhuis, Henk Joosten, Christien van de Munckhof.

Senanga: Rob Sleutelberg, Annemarie Swart, Elske van Zande, Wim Reimert, Hans Limburg, Elly de Wit, Dick Muzerie.

Afschriften verzonden aan: Vaste Kamercommissie van Ontwikkelingssamenwerking, Minister van O.S., ontwikkelingsattache ambassade Lusaka, en Centrum Ontwikkelingswerk Nederland, Wageningen.



Ik kan het riet meer op, kopen?



Hiebe van Rij

Uitbesteding en kwaliteit van Ontwikkelingssamenwerkingen:

VERSCHILLEN TUSSEN COMMERCIELE EN IDEELE ADVIESBUREAU'S

Introductie

Op de nota 'Herijking Bilateraal Beleid' van Minister Schoo van Ontwikkelingssamenwerkingen en de daarop volgende nota 'Ontwikkelingssamenwerkingen en Werkseleenheid' is door betrokkenen uiteenlopend gereageerd.

Ontwikkelingsswerkers lijken nogal afwijzend te zijn. In de BOW nieuwsbrief van Februari 1985, seven een dertigtal ontwikkelingswerkers uit Zambia kritiek op uitbesteding van ontwikkelingshulp (1). Hun bezwaren richten zich vooral tegen de toenemende inschakeling van ondernemingen als de grote ingenieurs- en consultancybureau's in projecten op het terrein van ontwikkelingshulp. Ondernemingsdoelstellingen zijn vaak moeilijk te rijzen met die van ontwikkelingshulp, is de stelling. De belangrijkste ondernemingsdoelstelling is immers de continuïteit van het bedrijf te garanderen en niet in eerste instantie het behartigen van de belangen van ontwikkelingslanden en de doelgroepen daarbinnen. Misschien kunnen beide doelstellingen samenvallen, maar de kans daarop is veel minder zwaarwichtig dan bij bijv. het DGIS zelf, MFO's en andere particuliere organisaties die zich richten op ontwikkelingshulp. Dit zijn immers instellingen die in tegenstelling tot commerciële bedrijven, op non-profit basis ontwikkelingsprojecten uitvoeren.

De Bond van Ontwikkelingswerkers (BOW) is niet tegen uitbesteding op zich maar wel tegen onseleunde uitbesteding (2). Zolang de effecten op de kwaliteit van de hulp nog niet bekend zijn, dient er terughoudendheid betracht te worden. Strikte selectie en beoordeling van de uitvoerende organisatie alsmede een zwaarwichtig kwaliteitsbewaking en evaluatie door opdrachtgevers zoals het DGIS zijn volgens de BOW noodzakelijke voorwaarden voor uitbesteding.

(1) BOW nieuwsbrief 31: "Uitbesteding van ontwikkelingshulp: een reactie uit het veld".

(2) BOW nieuwsbrief 32: "Werkroep Deskundisenbeleid: BOW-standpunten".

Andere instellingen als universiteiten, die zich richten op onderzoek- en onderwijsprogramma's in ontwikkelingslanden, menen dat hun werkterrein door het nieuwe beleid gedeeltelijk gaat samenvallen met dat van commerciële bureau's die ook onderzoek verrichten. Concurrentie is niet ondenkbaar (1).

Het commerciële bedrijfsleven zelf en dan met name die bedrijven die reeds veel ervaring hebben met het werken in ontwikkelingslanden, staan naar het worden aangesloten achter het nieuwe beleid.

In deze nota wordt insesaan op de mogelijkheden en onmogelijkheden van uitbesteding aan het bedrijfsleven van projecten die vallen binnen de DGIS programma's plattelandsontwikkeling en industriële ontwikkeling.

Eerst komen de uitgangspunten en doelstellingen aan de orde die als noodzakelijke voorwaarden worden beschouwd voor de uitvoering van kwalitatief verantwoorde projecten.

Vervolgens wordt insesaan op de noodzaak van een kleinschalige benadering bij de uitvoering van projecten.

Daarna wordt onderzocht in hoeverre het commerciële bedrijfsleven kan voldoen aan deze voorwaarden.

Tenslotte wordt gewezen op de sociale rol van z.g. ideale of alternatieve consultancy bureau's.

Kwalitatief verantwoorde projecten: uitgangspunten en doelstellingen

Menneen zal de mening zoals o.a. door de BOW vertolkt, onderschrijven. Uitbesteding op zich heeft zeker geen slechte zaak te zijn. Echter hoe fraai het frame-work om projecten optimaal te laten verlopen ook is, uitvoerende organisaties zullen ontwikkelingshulpsamenwerkingsgericht moeten kunnen denken en een bijbehorende attitude moeten manifesteren. Hiermee wordt bedoeld dat het verbeteren van het lot van arme groepen in ontwikkelingslanden de leiddraad zal moeten zijn voor de uitvoerende organisatie.

Een dergelijke attitude is misschien van minder belang bij het bouwen van een brug of een stuwdam waar een concreet eindproduct volgens bestek en tekeningen onseleverd kan worden. Als het echter gaat om plattelandsontwikkeling zoals ondersteuning van kleine boeren bij hun streven naar produktiviteitsverhoging of om het stimuleren van off-farm employment en van kleinschalige industrie, dan is de aanseleven ontwikkelingsfilosofie en attitude wellicht van doorslaggevende betekenis.

(1) "Universiteiten en bedrijfsleven moeten eigen zakenveld afbakenen". Wetenschap en Ontwikkeling, November 1985.

Bij dergelijke projecten staat immers ook het omslag brengen van veranderingsprocessen bij de doelgroep centraal. Een zuurzakelijke en formele aanpak zal hier niet tot het gewenste resultaat kunnen leiden. De uitvoerende organisatie en hun vertegenwoordigers in het veld zullen open moeten staan voor de problemen van de doelgroep en zullen op basis van gelijkwaardigheid en in nauwe onderlinge samenwerking de gestelde doelen na dienen te streven. Het toeleveren van specifieke kennis en hardware is slechts een kant van de medaille. De andere kant is ervoor te zorgen en te accepteren dat de betrokkenheid van de doelgroep bij alle fasen van het project inclusief de voorbereiding centraal dient te staan en dat ze kan rekenen op solidariteit van de buitenlandse adviserende organisatie.

Kleinschaligheid van projecten

Daarnaast lijkt een kleinschalige benadering, of filosofie van kleinschaligheid zo men wenst een tweede noodzakelijke voorwaarde voor het effectief uitvoeren van bovengenoemde ontwikkelingsprojecten. De reden hiervoor is dat elk individu (en elke groep) vaak met eigensoortige problemen te kampen heeft. Deze problemen vragen een eigen, aangepaste oplossing. Met een generale (grootschalige) aanpak wordt het beoogde doel, de oplossing van het probleem, niet bereikt. Daarom ook is de kleinschalige benadering onlosmakelijk verbonden met de onder "uitspanpunten en doelstellingen" genoemde maximale betrokkenheid en invloed van de doelgroep bij de voorbereiding en uitvoering van projecten.

Het vereiste optreden van de begeleidende organisatie is dat zij een discussie stimulerende rol vervult dat de werkelijke behoeften, wensen en prioriteiten van de doelgroep duidelijk worden, dat zij meedenkt over de problemen van de doelgroep, deze aanvoelt en in onderlinge solidariteit tracht tot een oplossing te brengen, dat zij zich daadwerkelijk houdt aan een voortdurend aan de situatie aangepaste planning en werkwijze bij de uitvoering van het project, en dat ze een adviserende rol vervult.

Het zal duidelijk zijn dat een dergelijk optreden slechts op kleinschalige wijze mogelijk is zolang de noodzakelijk vereichte intensiteit van de interactie tussen doelgroep en begeleidende organisatie en haar staf.

Een goed voorbeeld waaruit de noodzaak voor een kleinschalige benadering blijkt, is wellicht het frequent besproken en ondertussen bij velen bekende door DMV uitgevoerde drinkwatervoorzieningsproject in Tanzania.

De gebruikte techniek van het slaan van putten en plaatsen van pompen is ongetwijfeld kleinschalig. Dit geldt echter minder of geheel niet voor de manier waarop het project in eerste instantie is voorbereid en uitgevoerd. Daarbij is wel degelijk sprake geweest van grootschaligheid en grootschalig denken (gestandaardiseerde watervoorzieningen, weinig ruimte voor inbreng van de doelgroep en weinig pogingen om bij deze de nodige betrokkenheid op te wekken of een situatie te scheppen waarin werkelijke behoeften en prioriteiten naar voren komen (1).

Hiermee wordt zeker niet ontkend dat een grootschalige aanpak een positief effect op projecten als rurale en kleinschalige industriële ontwikkelingen zou kunnen hebben. Bijv. het aansluiten van een goed wesen- en elektriciteitsnet is onontbeerlijk voor economische ontwikkeling. Dergelijke projecten zullen veelal op grootschalige en kapitaal-intensieve wijze gekreeerd moeten worden. Dit neemt niet weg dat ook hier de werkelijke behoeften en prioriteiten van gebruikers uitspanpunt moet zijn.

Mogelijke rol voor het commerciële bedrijfsleven

Allereerst moet opgemerkt worden dat de instelling en motivatie van individuele medewerkers van commerciële bedrijven hier niet ter discussie staat. Hun persoonlijke drijfveren zullen veelal niet afwijken van andere ontwikkelingswerkers. Zij dienen echter te werken in de context van hun bedrijf, dat niet per definitie het belang van de doelgroep centraal zal stellen zolang de noodzakelijke eisen belansen. Daardoor kan het feitelijk optreden van de medewerker afwijken van zijn/haar individuele voorkeur.

Commerciële bedrijven richten zich op continuïteit en expansie, het hiermee verbonden streven naar omzet- en winstmaximalisatie en op daarbij behorende formele structurele relaties en planning. Deze ondernemingsfilosofie is in hoge mate onverenigbaar met de eerder geformuleerde uitspanpunten en doelstellingen behorend bij een kwalitatief verantwoorde projectvoorbereiding en implementatie.

(1) BOV bundel drinkwatervoorziening in Tanzania

De vraag rijst ook of commerciële bedrijven geschikt zijn om kleinschalig te opereren. Zo lijkt het uitvoerend apparaat van deze bedrijven hier niet berekend op ingesteld. Kosten overwegingen lijken het bovendien niet altijd even aantrekkelijk te maken om kleinschalige projecten uit te besteden aan commerciële bureaus. Dergelijke bureaus moeten vaak relatief hoge kosten voor overhead in rekening brengen. Dat zoals eerder getracht is uit te leggen een kleinschalige benadering sterk gecorrelateerd is met de te hanteren uitgangspunten en doelstellingen, lijkt ook wat dit aspect betreft er een grote rol gespeeld voor het commerciële bedrijfsleven. Dit geldt voor alle bedrijven groot of klein waarvoor de eerder genoemde ondernemersfilosofie wordt gehanteerd.

Uit het hiervoor gestelde kan het volgende geconcludeerd worden. De maximale kwaliteitsgaranties voor projecten in de sfeer van rurale- en kleinschalige industrie-ontwikkeling te geven, dient de uitvoerende organisatie in elke geval aan de uitgangspunten, doelstellingen en kleinschaligheidsvoorwaarden te voldoen.

Commerciële bedrijven lijken door hun aard hiertoe minder geschikt. De rol voor het commerciële bedrijfsleven leet of haar uitgangspunten, doelstellingen en hierop afgestelde werkwijze, lijkt vooral te liggen op het terrein van technische projecten met een concreet eindproduct. Te denken valt aan de eerder genoemde infrastructurale werken en civiele constructies en leveranties van bepaalde goederen. Van belang is natuurlijk dat bij de identificatie en voorbereiding van dergelijke projecten de belangen van het ontwikkelingsland centraal staan en niet die van het inschakelde bureau. Deze belangenbehartiging is echter in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de donor en overheid van het ontwikkelingsland.

Andere particuliere ontwikkelingsorganisaties die een directe bijdrage hebben bij inzet- of winstmaximalisatie zijn vaak beter ingesteld op rurale- en kleinschalige industrie projecten uit te voeren dan commerciële bedrijven. Deze organisaties zijn i.h.a. kleinschalig ingesteld en ervaren in het uitvoeren van kleinschalige projecten.

Rol voor z.g. alternatieve consultancybureaus

Op dit moment zijn het met name SNV, PSD en in aflopende mate DGIS die eigen mensen inzetten in projecten in ontwikkelingslanden. Ook MFO's maken soms gebruik van eigen of ingehuurd Nederlandse deskundigen in hun projecten hoewel MFO's uiteraard in eerste instantie donoren zijn.

In het kader van de uitbesteding is het meer inschakelen van deze organisaties bij ontwikkelingsprojecten zeer gewenst ten einde de kwaliteit van door Nederland gefinancierde projecten te waarborgen.

Echter naar verwachting kan worden kunnen de bestaande organisaties als SNV en PSD alle te verwachten uit te besteden rurale en kleinschalige industriële projecten niet absorberen, zo zij dit al zouden wensen. Bovendien is de aard van de door DGIS uit te besteden projecten veelal anders dan de projecten van genoemde organisaties.

Sinds enkele jaren heeft zich een interessante ontwikkeling voorgedaan op het terrein van ondersteuning en adviesverlening aan ontwikkelingslanden. Er is een aantal kleine advies/consultancybureaus opgericht, veelal door ontwikkelingswerkers die vroeger voor bovengenoemde organisaties werkten. Het gaat hier om bureaus die bewust kleinschalig en zonder winstmerk willen werken. Zij willen hun diensten rechtstreeks ter beschikking stellen aan de kansarmen in ontwikkelingslanden of aan de hun verantwoordigende organisaties. Er wordt daarbij gestreefd naar maximale participatie van de doelgroep. Reden van deze instelling is de overtuiging dat hiermee noodzakelijke voorwaarden zijn gescharen voor de uitvoering van kwalitatief goed ontwikkelingswerk. Gelet op de aan projectuitvoerende organisaties te stellen voorwaarden wat betreft uitgangspunten, doelstellingen en kleinschalige manier van werken, lijkt de afkomst van deze bureaus bijzonder goed aan te sluiten bij het nieuwe beleid van uitbesteding. De bureaus lijken bij uitstek geschikt voor inschakeling bij plattelandsontwikkeling en kleinschalige industriële ontwikkeling.

In principe kunnen donoren, die de in deze nota beschreven uitgangspunten hanteren, nu immers een beroep doen op de voor hun doel meest geschikte projectuitvoerders.

Zover is het echter nog niet. Donoren moeten nog denken aan het bestaan van kleine, alternatief opererende bureaus.

Daar komt dan nog bij dat het klein willen blijven van deze bureaus om redenen van kwaliteit, weinig consistent is met de wil om een zo groot mogelijk bijdrage te leveren aan een snelle verbetering van de positie van kansarmen in ontwikkelingslanden. Hiervoor is immers juist veel deskundigheid en deskundigeninzet nodig.

Het inschakelen van steeds meer deskundigen bij een beperkt aantal alternatieve bureaus zou echter de doelstellingen van deze bureaus ondergraven en de kwaliteit van het geleverde werk aan kunnen tasten. Het ligt daarom voor de hand om nieuwe initiatieven tot het inzetten van kleine bureaus met specifieke kennis en know how toe te juichen.

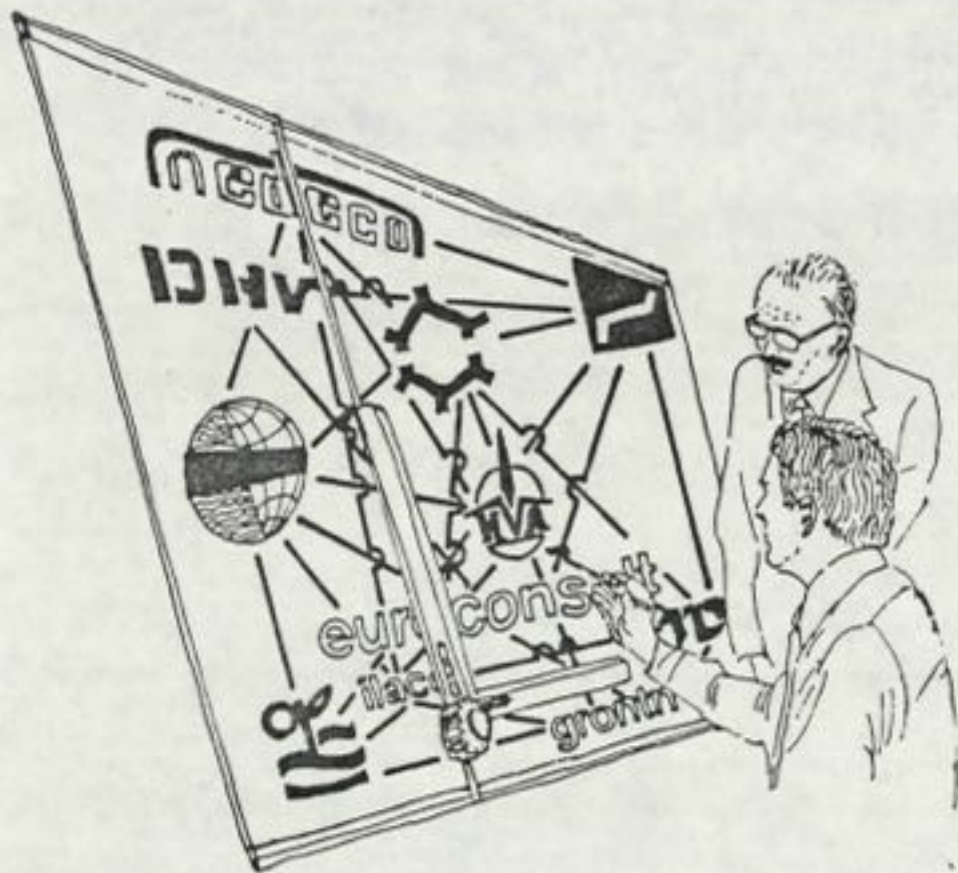
Een nadeel van een groot aantal kleine bureaus is het probleem van de onderlinse coördinatie. Echter hiervoor is wellicht een oplossing denkbaar. Zoals de grotere bedrijven zijn georganiseerd binnen overkoepelende organen als NEDECO en NED-CONSULT, zo kunnen de alternatieve bureaus zich eveneens organiseren. Een dergelijk centraal punt zou de contacten met donoren en opdrachtgevers kunnen onderhouden en zanddragen voor de verdeling van de werkzaamheden.

Gelet op de wens van met name DGIS om meer projecten uit te besteden zou een dergelijk initiatief in onderlinse samenwerking van donoren en opdrachtgevers en aangesloten bureaus financieel gerealiseerd kunnen worden.

Op deze wijze is het mogelijk dat terugkerende ontwikkelingswerkers, die hun beroep blijvend willen uitoefenen, opnieuw inschakeld kunnen worden. <<

HET CONSULTANCY 'WERELDJE'

Harrie Oppenoorth en Jan de Moor



1 Inleiding

De overdracht van technologie naar de derde wereld vindt vandaag de dag voor het overgrote deel plaats door bedrijven. Natuurlijk wordt ook door instituten en universiteiten technologie ontwikkeld, maar ook daarvan komt een groot deel bij het bedrijfsleven terecht, of wordt door hen opgenomen en overgeplant. Bovendien is de technologie, die buiten het bedrijfsleven tot stand komt gemiddeld niet fundamenteel verschillend van die van het bedrijfsleven. In de situatie van Nederland is er sprake van een hechte verstrengeling van overheid en bedrijfsleven waar het export naar de derde wereld en ontwikkelingshulp betreft. Deze verstrengeling vindt haar oorsprong in de koloniale tijd, de tijd dat er - een beperkte - export van kapitaal goederen en know-how op gang kwam. Voor een groot deel was deze export gericht op extractie en produktie van grondstoffen voor de moederlanden. Niet alleen naar de koloniën, ook naar de al eerder onafhankelijk geworden derde wereld landen vond ze plaats. De vorm van de afhankelijkheid verschuift in de koloniale tijd van ongelijke ruil naar kapitaalsafhankelijkheid. In deze fase wordt door bedrijven uit de metropool of dochters ervan in de derde wereld geïnvesteerd. Tegelijkertijd beginnen nationale industrieën te ontstaan. Ook hun produktie is hoofdzakelijk afhankelijk van produktie van machines en know-how uit de metropool.

De in vele landen in verschillende periodes gevoerde import-substitutiepolitiek, door middel van bescherming van de lokale markt en staatsinvesteringen gaven de export van kapitaalgoederen naar de derde wereld een extra stimulans. Hoewel deze politiek grotendeels verlaten is, zijn in vele landen staatssectoren blijven bestaan, of om andere reden ontstaan en vinden er nog steeds op import gebaseerde investeringen plaats. De bedrijven uit deze categorie blijven belangrijke afnemers van kapitaalgoederen en technologie uit

de metropool.

Vonden de investeringen en verplaatsingen aanvankelijk vooral binnen multinationale ondernemingen plaats, en waren deze bedrijven de directe dragers van de kapitaalsafhankelijkheid, langzamerhand wordt het voor allerlei sectoren steeds minder noodzakelijk de productie in eigendom te houden. Met de controle over de technologie en de verkoop ervan kunnen ook goede resultaten behaald worden. De technologie begint zich qua juridische eigendomsvormen steeds meer van de productie te verzelfstandigen. De technologische afhankelijkheid gaat ongelijke ruil en kapitaalsafhankelijkheid meer en meer overheersen (zonder dat ze verdwenen zijn overigens). Zelfs overdracht van technologie naar lokaal kapitaal kan plaats vinden, *maar zonder dat de afhankelijkheid daarmee verdwijnt.*

Recentelijk begint de vrijhandelspolitiek weer meer terrein te winnen, maar dat heeft niet kunnen verhinderen, dat in veel landen nationalisaties van buitenlandse investeringen hebben plaats gevonden, of deze aan allerlei regels gebonden zijn. Al dan niet gedwongen, het aantrekken van lokaal kapitaal begint meer voor te komen.

Een nieuwe fase van internationalisering van kapitaal is een aanvang aan het nemen, nog ondersteund door de overplaatsing van export georiënteerde 'run away' industrieën.

Al deze bewegingen gaan gepaard met een constante uitbreiding van de infrastructuur, niet in de laatste plaats door de activiteiten van Wereldbank en andere ontwikkelingshulp. De ontwikkeling van de landbouw, met name van voedselgewassen is achtergebleven bij die van andere sectoren. Ook hier wordt veel energie in gestoken.

Bij al deze processen zijn tegenwoordig consultant bedrijven betrokken, die kapitaalgoederen of technologie exporteren. Voor de opbouw van industrieën in elke sector en voor diverse opdrachtgevers worden engineering bedrijven aangetrokken. Bij de aanleg van infrastructurele werken (havens, waterbeheersing, transport, energie voorziening, communicatie) in de derde wereld worden vrijwel altijd buitenlandse ingenieursbureaus ingehuurd. Voor landbouwontwikkeling idem dito. Consultants, engineering bedrijven, ingenieursbureaus (voor het gemak gebruiken we de termen als synoniem) zijn de belangrijkste schakels in de technologieoverdracht geworden.

Consultant firma's ontstaan onder invloed van verschillende omstandigheden en vervullen allerlei functies voor (moeder-) bedrijven en ontwikkelingshulp organisaties, maar ook voor de economieën in de landen van herkomst in het algemeen. Consultants spelen een belangrijke rol in de export bevordering en de verkoop van know-how. Ze brengen orders en daarmee

werk binnen.

In het hierna volgende zullen we de verschillende processen waar Nederlandse consultants bij betrokken zijn de revue laten passeren. In de uitbouw van de afhankelijkheid volgens de meer traditionele patronen spelen ze een belangrijke rol; recentelijk zijn ze veel belangrijker en noodzakelijker geworden. Het hele 'wereldje' van consultant bedrijven, instituten, universiteiten en overheidsdiensten dat bij de vormgeving van de technologische afhankelijkheid betrokken is wordt hier uitgetekend, opdat bedrijven en processen die elders in deze Marquetalia aan de orde komen beter geplaatst kunnen worden, zowel binnen economische ontwikkeling als binnen het gevoerde overheidsbeleid ten aanzien van de derde wereld.

2 Ontstaan

Het ontstaan van consultants en het ontstaan van de vraag naar consultantdiensten wordt per sector natuurlijk door verschillende factoren bepaald.

De kapitalistische productie heeft zich vrij hoog ontwikkeld, dat wil zeggen dat voor de productie van een goed, zeker als het een plan of ontwerp betreft een vrij hoog niveau van technische, gespecialiseerde kennis nodig is. Dit gecombineerd met het bestaan van een brede, geïntegreerde economie, vormt de basis voor het ontstaan van zelfstandige research, ontwikkeling, engineering en marketing bedrijven, of afdelingen hiervoor binnen bedrijven.

De kapitalistische produktiewijze kan zonder groei niet bestaan. Ze vult markten, maar trekt ook nieuwe binnen of schept ze. Zo wordt ook de markt van gespecialiseerde kennis en advies, die voorheen nog gedeeltelijk in handen van overheid en particulieren lag, ingelijfd. De dienstensector wordt uitgebreid en grotendeels geïndustrialiseerd. De consultantsector komt tot bloei in een fase van het kapitalisme, die hoge eisen stelt aan het flexibel kunnen opereren: snel moeten nieuwe markten gepenetreerd kunnen worden. Onder druk van de concurrentie moet snel en dynamisch geld verdiend kunnen worden.

Consultants ontstaan zelden voor het verrichten van research en ontwikkelingsactiviteiten zelf. Doorgaans gaat het om bestaande know-how en patenten of zelfs niet gepatenteerde technologie te gelde te maken. Ook kan een rol spelen dat bepaalde technologie misschien wel vrij voor handen is, maar de combinatie van delen en grote ervaring nodig maakt om de succesvolle introductie ervan te kunnen garanderen: ('in mensen belichaamde technologie').

Na een scheiding van kapitaal en arbeid verschijnt in de

huidige fase het vervolg hierop in de scheiding van kapitaal en technologie. De juridische vormen worden hier aan aangepast in een drieledige constructie: de holding, de werkmatschappij en het engineeringbedrijf.

Een andere algemeen terugkerende achtergrond bij de opkomst van consultants is het vrij plotseling ontstaan van een grote vraag, die buiten de normale expansie ligt: in de VS kwamen bijvoorbeeld de bouwconsultants vooral op in de crisistijd onder invloed van de grote regerings crisisbestrijdings maatregelen; de industriële (engineering) consultants vooral tijdens en na de tweede wereldoorlog vanwege de noodzakelijke snelle omschakeling op militaire produktie en in verband met de industriële wederopbouw van Europa; die in de offshore en olie-industrie naarmate de oliemaatschappijen groeiden, etc.

Voor zover niet autonoom ontstaan, worden de meeste consultants opgericht vanuit industriële bedrijven.

Recentelijk zijn er een aantal processen, die de vorming van consultants verder in de hand werken:

- Groeiende complexiteit en schaal van projecten maakt consultants onontbeerlijk voor het (meer dan eenmalig) op enige schaal exporteren.

- De 'economische crisis' en de verschuivingen in de investeringspolitiek maken het enerzijds belangrijker dat bedrijven meer kunnen afzetten, waarbij consultants behulpzaam kunnen zijn, anderzijds zijn ze nodig in het geval van verplaatsing van de produktie naar de derde wereld, of voor het operationeel maken van geavanceerder produktietechnieken.

- Steeds meer continue produktieprocessen en 'turnkey' leveringen maken integratie en combinatie van verschillende technieken nodig. Er moet operationele know-how ontwikkeld worden.

- Organisatorisch schijnt het voordelen te bieden om een aantal taken gekoppeld in een consultant onder te brengen: ontwerp, organisatorische opzet, sociaal-economische inpassing, financiering en marketing.

3 Soorten consultants en functies die ze vervullen

Voor het gemak onderscheiden we drie soorten consultants (1):

(1) Hierbij is het niet de bedoeling een sluitende en volledige typologie te maken, maar een beeld te geven bij welk soort processen ze betrokken zijn. De categorieën b) en c) overlappen elkaar dan ook. Ook zou een vierde categorie denkbaar zijn, die puur voor zichzelf werkt, zonder dat zijn activiteiten orders ten gevolge hebben of iets open leggen.

a) Als dochter of deel van een multinational, die in de derde wereld de produktie opzet. Voor Nederland is deze sector maar een handje vol bedrijven groot.

Over het algemeen geldt hier: minder direkt investeren, meer consultancies en management activiteiten.

b) Ingenieursbureaus, die de afzet van moederbedrijven of van materiaal-leveranciers moeten bevorderen, of orders moeten opleveren voor aannemers en uitvoerders. (Waarbij het weinig uitmaakt of zij nu wel of niet in eigendom zijn van de bedrijven die dit moeten leveren)

c) Ingenieursbureaus, die een voorwaarden scheppende of wegbereidende functie moeten vervullen, meer voor het openleggen van een economie voor de eisen van de huidige wereldmarkt in het algemeen.

a) Engineering bedrijven als stukjes van Multinationals of dienstbaar daaraan.

Elk bedrijf verkoopt natuurlijk graag zoveel mogelijk produkten, hetgeen er na het voorzien van de nationale markt toe geleid heeft dat men ging exporteren, onder andere naar de derde wereld. Echter onder druk van de toenemende internationale concurrentie, en de mogelijkheid te profiteren van goedkope arbeid, importbarrières te omzeilen, transportkosten te drukken en de toenemende druk tot industrialisering vanuit de derde wereld zelf, ging men er steeds meer toe over kapitaal te exporteren en de produktie in de derde wereld landen zelf op te zetten.

Dat is echter niet zo makkelijk. Daarvoor is kennis van de markten nodig, en de toegang ertoe moet georganiseerd worden, inputs moeten beschikbaar zijn, organisatorische en technische kennis moeten aangepast aan de lokale situatie ingezet kunnen worden etc.

Grote bedrijven, die de produktie in diverse landen opzetten hebben hier aparte afdelingen voor, of meer of minder vaste partners, die bijvoorbeeld marketing, bouw van de fabrieken en installaties en eventueel supervisie bij de produktie verzorgen. Een voorbeeld hiervan is DSM dochter Stamicarbon.

In Stamicarbon is de technische kennis voor de produktie van kunstmest en vele chemische produkten ondergebracht. Overal ter wereld verricht zij voorbereidende studies, en vervolgens worden onder haar supervisie met regionaal vaste contractors de fabrieken en installaties gebouwd. Met behulp van een dergelijke dochter kan DSM flexibel haar technische kennis te gelde maken en in belangrijke mate de kunstmest produktie in een groot deel van de wereld controleren. Zij bepaalt immers schaal en capaciteit en heeft met de bouw 50 % van de kunstmest fabrieken in de wereld via de normale afspraken

over omvang en afzetmarkten een enorme greep op de gang van zaken

Grote bedrijven gaan vaak joint ventures aan met een lokale producent, of trekken - al dan niet door de plaatselijke overheid gedwongen - lokaal kapitaal aan om de productie mee op te zetten. Vaak gebeurt dit door een dochter of een (eigen) engineering bedrijf. Het moederbedrijf hoeft dan maar weinig kapitaal te investeren. Van Amerikaanse bedrijven in Turkije is bekend, dat zij met gemiddeld 26 % participatie in het aandelen kapitaal toch de productie konden controleren. Die 26 % wordt dan vermoedelijk nog niet eens in dollars ingebracht, maar gerekend als de waarde van patenten en know how, die de Amerikaanse firma inbrengt. Op grond van het aandelen kapitaal kan het bedrijf geld aantrekken (lenen) op de lokale kapitaalmarkt, tot minstens het tienvoudige, en afhankelijk van de winstverwachtingen nog meer. En de winst kan natuurlijk weer uitgevoerd worden, of via onjuiste interne verrekenprijzen toch aan het moederbedrijf ten goede komen.

Aan de andere kant zou het lokale kapitaal niet kunnen produceren zonder de know how van het buitenlandse bedrijf. De technische kennis, de organisatorische opzet en de afzet van produkten brengt zij in. Met een minimum aan kapitaal, en een maximum aan controle mogelijk over de productie voor de lokale en internationale markt. Het Amerikaanse bedrijf investeert vrijwel niet meer in vast kapitaal (machines e.d.), maar voornamelijk in hooggeschoolde technici, waarmee ze het lokaal aangetrokken kapitaal kan controleren.

Een dergelijke constructie levert bovendien een maximum aan flexibiliteit op. Aangezien er weinig eigen geld in de productie gaat zitten, kan, als de omstandigheden in het betreffende land wat ongunstiger worden, of in een naburig land gunstiger, moeiteloos de tent gesloten worden om elders de productie opnieuw te beginnen. Eventueel kunnen ze zichzelf zelfs vanuit een naburig land wegconcurreren.

Kennisexport, belichaamd in engineering bedrijven die in de derde wereld werken, vervult zo een onmisbare schakel in de nieuwe fase van het imperialisme. (Unilever, Philips)

Een aantal bedrijven samen willen nog wel eens een gezamenlijke engineering dochter opzetten. Het doel hiervan is doorgaans een bundeling van krachten op een nieuw terrein. Nieuwe produkten en de ontwikkeling ervan worden ondergebracht in een aparte BV, die dan vrij los van de rest komt te staan, eventueel helemaal verzelfstandigd. Ook dit vergroot de flexibiliteit en verlaagt de risico's voor de participerende bedrijven. Een voorbeeld hiervan is het Nederlandse bedrijf Comprimo, dochter van RSV, Shell, SHV, VMF en Hoogovens, en actief op het gebied van kernenergie. Door de bundeling van

krachten wordt een zeer gespecialiseerde kennisontwikkeling mogelijk, waardoor een snelle diversificatie van het produkt-pakket plaats kan vinden. Comprimo sluit weer zo haar eigen contracten af en richt BV's op.

Verzelfstandigde dochters of joint ventures vinden we vooral daar waar de technologie 'in het proces belichaamd ligt'. In die sectoren kunnen bedrijven een verzelfstandiging toestaan, zonder dat dat veel nadeel oplevert (uiteraard als het proces gepatenteerd is). In de eerste plaats moet voor het gebruik van de technologie toch betaald worden en in de tweede plaats kan de consultant door combinatie van verschillende processen meer of betere produkten maken, en ze kan niet bij een concurrent bestellen. In deze categorie vinden we geavanceerde, hoogtechnologische consultants: chemie, energie, electronica, etc.

Samenvattend:

Steeds meer bedrijven brengen hun technische kennis onder in aparte bedrijfsonderdelen, al dan niet samen met andere bedrijven, en proberen die te gelde te maken.

De kennis blijft overwegend in handen van westerse moederbedrijven, ook als ze joint ventures aangaat met lokale bedrijven. (90 % van octrooien en patenten is in westerse handen.)

Middels die kennis en de bedrijven waarin ze ondergebracht is kan de productie in de derde wereld zonder veel risico te lopen en zonder zelf veel kapitaal vast te moeten leggen gecontroleerd worden.

b) Ingenieursbureaus in de afzet bevordering

In deze sector vinden we zowel autonoom ontsane consultants als afhankelijke. De afhankelijke consultant heeft meestal een belangrijke acquisitie functie voor het moederbedrijf. We vinden ze zowel in de bouw- en baggerwereld als in de kapitaalgoederen industrie.

Wat de eerste twee betreft; de meeste door individuen of partners opgericht ingenieursbureaus zitten in de bouw- en installatiesfeer, vaak met architecten- en ontwerp bureaus als achtergrond. Maar ook hebben diverse grote bedrijven uit deze sector sinds de tweede wereldoorlog consultants opgericht, om hun internationaliseringsprocessen te stimuleren (bv. TEBODIN van de Holland Beton Groep), of hebben niet geheel verzelfstandigde afdelingen voor het zelfde doel binnen het concern. Ook worden wel gemeenschappelijke dochters opgericht voor het verkrijgen van orders of het vormen van een integraal pakket (Decoriant, Demas). Door de stagnatie binnen Nederland in deze sector is het devies: tracht in Nederland je huidige positie te handhaven en stop je over-

schotten aan productiecapaciteit in het buitenland, bijvoorbeeld in de derde wereld.

Voorbeeld. NEDECO als kwartiermaker voor de Nederlandse industrie. NEDECO is een schoolvoorbeeld van de bundeling van know how, die tot export orders voor de Nederlandse industrie leidt. Heel duidelijk is dat bij de Niger studies. In de vijftiger jaren verricht NEDECO of leden ervan studies naar het stroomgebied en de bevaarbaarheid van de Niger rivier. Al in 1960 leidt dit tot een omvangrijke bagger order (65 mln). Voor de Koninklijke Maatschappij Wegenbouw. Later leiden vervolgstudies tot omvangrijke opdrachten voor de leden of andere Nederlandse bedrijven: de Netherlands Airport Consultants (NACO, NEDECO lid) mogen 17 vliegvelden ontwerpen, die weer met een lokale onderneming (80 mln). Tussen 1956 en 1977 krijgt Stevin voor 120 mln aan orders, waarvan zeker de helft het gevolg zijn van de NEDECO studies. In 1977 mogen ze 160 km wegen aanleggen in Nigeria; vervolgens bruggen voor 140 mln; in 1979 een New Ocean Terminal voor 425 mln; in 1980 voor 100 mln appartementen voor Shell. Anno 1981 kreeg de Holland Beton Groep hier nog een order van meer dan 100 mln gulden (Port Harcourt).

De relatief kleine opdrachten voor NEDECO of haar leden resulteren in grote orders voor het Nederlandse bedrijfsleven. Hoe uitgebreider de studies, hoe vollediger het pakket, hoe meer verschillende vervolgoorders los kunnen komen. Kennelijk zijn lang niet altijd directe eigendoms banden noodzakelijk. Regelmatige goede samenwerking kanaliseert de 'spin off' effecten van dergelijke studies vaak toch weer naar Nederlandse bedrijven. Niet altijd natuurlijk, want de Nederlandse aannemers zijn vaak wel duur, en niet altijd springt de overheid bij om het verschil met buitenlandse concurrenten weg te werken.

In de kapitaalgoederen industrie vindt de consultantvorming doorgaans wel door moederbedrijven plaats. Dit geldt dan vooral voor die bedrijven die machines produceren, waarvan het monopolie op de technologie in de machine besloten ligt. Deze bedrijven kunnen hun consultant niet verzelfstandigen, omdat die dan bij een goedkopere concurrent machines zou kunnen gaan bestellen. In deze categorie vindt een diversificatie van activiteiten pas plaats, wanneer de moeder maatschappij haar activiteiten diversificeert. Een goed voorbeeld uit deze sector is het VMF concern. Vanaf 1957 worden samen met diverse andere bedrijven (ook buitenlandse) engineering dochters opgezet. Na de reorganisatie telt het concern in 1972 vijf consultant dochters verenigd in de engineering divisie:

- Stork Werkspoor Sugar (suikerfabrieken);
- Alpha Engineering (turn key, oa slachterijen);

- Werkspoor Water (ontzoutings technologie en afvalwaterzuivering);
- Protech International (pijpleidingen);
- Kellogg Continental (chemische- en voedingsmiddelen industrie).

De engineering bedrijven verzorgen de supervisie bij de bouw van de fabrieken, levering van apparatuur, in bedrijfstelling en vaak nog een periode management en training. Afgezien van hun eigen omzet hebben ze omvangrijke orders voor de uitvoerende werkmaatschappijen van VMF ten gevolge. Overigens is dit qua activiteiten geen compleet nieuwe ontwikkeling, maar een meer gerichte voortzetting van de exporten in het verleden. (Zowel Stork als Werkspoor hebben op het gebied van suiker en palmolie fabrieken een rijk koloniaal verleden.)

De orders in de suiker-, palmolie- en andere agroindustrietakken zijn weer het gevolg van consultant studies in de landbouw: HVA en Ilaco.

De studies van ingenieursbureaus, die met know how werken, die in de machines besloten ligt zijn doorgaans veel directer gericht op het spin off effect voor het moederbedrijf dan die, die kennis voor processen en hun toepassing verkopen. Bij deze laatste kan ook snel een tegenstelling gaan ontstaan tussen eigen productie en de verkoop van de know how, die concurrentie oplevert. Theoretisch zou tussen DSM en haar ingenieursbureau Stamicarbon een tegenstelling kunnen gaan optreden.

De autonome consultants uit de kapitaalgoederen sector werken vooral met technologie, die gemeengoed is, waar geen patenten op zetten. We vinden ze bij die projecten, die niet meer inhouden dan het achter elkaar zetten van machines en installaties (bouw van een slachthuis bij voorbeeld). Deze categorie probeert doorgaans zoveel mogelijk te diversificeren en zoveel mogelijk procesfuncties naar zich toe te trekken (van planning tot management), aangezien iedereen een concurrent zou kunnen oprichten. (FC de Weger, DHV en HVA International tegenwoordig). Ook is het voor deze bureaus belangrijk zich op een of andere wijze te profileren: DHV met de Kangaroo-pomp.

Autonome consultants vinden we verder nog, daar waar ze alleen een specialistisch deeltje bijdragen aan een groter geheel (bv. de verwarming in een groot bouwproject). Meestal zijn dit kleine bureautjes, die door de groteren ingehuurd worden.

Er komen vrijwel geen nieuwe autonome bureaus bij. Degene die er zijn groeien gemiddeld minder snel dan de afhankelijke. Deze kunnen doorgaans meer kapitaal mobiliseren, hetgeen steeds belangrijker wordt, om in de derde wereld aan de

slag te kunnen.

De precieze invloed, die deze hele sector voor de Nederlandse economie heeft weten we niet. Voor Frankrijk is bekend, dat consultants activiteiten één vierde van de export voor hun rekening nemen, en elke in de consultantsector verdiende geldeenheid levert er zes op aan de binnenlandse produktie die het tengevolge heeft.

c) Ingenieursbureaus, die een voorwaarden scheppende of wegbereidende functie vervullen

Hoewel er natuurlijk geen sprake is van een strikte scheiding tussen bureaus uit deze categorie en die uit de vorige, komen ze hier aan de orde omdat ze een belangrijke rol spelen in de openlegging van economieën en concrete vormgeving van toekomstige produktiestructuur. (In een latere fase kunnen dezelfde bureaus de functie van orders-binnen-slepen voor moederbedrijven gaan vervullen.) Ook vervullen deze ingenieursbureaus een belangrijke rol in het penetreren van de technische produktieomstandigheden in de derde wereld. In de eerste plaats de infrastructuur.

Bij het plannen van infrastructurale werken wordt meestal uitgegaan van een wereldmarkt geïntegreerd ontwikkelingsmodel, met handelsgewassen dus, en produktie op een bepaalde schaal. Landen moeten niet alleen geïntegreerd worden in de kapitalistische distributie structuur (wereldmarkt), ook aan de vorm van de produktie moet gesleuteld worden. Niet dat er sprake is van een wereldomvattend complot van consultants om overal ter wereld de kapitalistische produktie in te voeren, maar wel van een consensus over hoe produktie er uit moet zien en vorm gegeven moet worden.

Een sleutelrol hierbij speelt het axioma, dat de produktie per eenheid arbeid zoveel mogelijk opgevoerd dient te worden. Een groot deel van de ontwikkeling van technologie voor de landbouw is hier op gericht. Die technologie, doorgaans los van de producent ontwikkeld, gaat een eigen leven leiden, wanneer niet in samenspraak met de producenten naar de meest aangepaste oplossingen gezocht wordt. Doorgaans is dat niet het geval.

In de tweede plaats de produktie zelf:

• De voorwaarden voor een kapitalistische penetratie in het algemeen worden via ingenieursbureaus geschapen: een voorbeeld hiervan zijn de vele havenstudies, die door NEDECO worden verricht. Dergelijke studies hebben alleen zin, indien men verwacht dat het betreffende land een economie gebaseerd op import en export gaat ontwikkelen. De havens worden aangepast aan de te verwachten ontwikkeling van export van ruwe grondstoffen uit land- en mijnbouw (Nigeria) of

van industriële produkten uit 'Free trade zones' (Bangladesh). De voorwaarden, die geschapen worden en de faciliteiten die men aanlegt (bv. containerhavens) dwingen later de produktie weer in een bepaalde richting.

• De voorwaarden voor de verdere uitbouw van concrete bedrijfsbelangen worden gerealiseerd. De Niger studies van NEDECO houden natuurlijk verband met de Unilever riviertransportmaatschappij aldaar en de handelsgewassen aan de bovenloop.

• De produktie omstandigheden op bedrijfsniveau worden op een bepaalde manier ingericht: zoals elders in dit Marquetalia-nummer aan de orde komt plant Ilaco bedrijven van een bepaalde schaal, die een bepaald niveau van mechanisatie veronderstellen. Idem de HVA palmolie fabrieken in Honduras: die laten weinig ruimte voor een ander ontwikkelingsmodel dan dat van grootschalige produktie zonder invloed van de bevolking.

Technologie en de ontwikkeling ervan voor de landbouw vinden net zoals dat bij de overgang van ambachtelijke naar industriële produktie heeft plaatsgevonden, meer en meer los van de producent plaats en worden als universeel geldende chablonen over de landbouw neergelaten. De landbouwkennis wordt in de instituten en bedrijven ontwikkeld en vervolgens weer in de landbouw ingevoerd, maar nu met een universeel waarde-vrij karakter. Euroconsult stelt vast wat landbouwontwikkeling in de rijst in Suriname is. Zo wordt een in wezen ambachtelijke produktie omgevormd tot produktie waarbij de producent meer en meer gescheiden wordt van de produktiemiddelen en totaal geen zeggenschap meer heeft over de aanwending ervan en de mate waarin.

Zonder dat nu direkt kapitalistische produktieverhoudingen in de landbouw geïntroduceerd worden, wordt het op deze manier mogelijk voor 'de metropool' haar belangen in de landbouwproduktie in de derde wereld veilig te stellen.

Gewassen, schaal van produktie, technologisch niveau, administratieve en institutionele infrastructuur worden door bijvoorbeeld Euroconsult volledig vastgelegd. De planningsorganen wordt vorm gegeven, overheidsinstanties gereorganiseerd, voorlichtingsdiensten getraind, etc.

Ook dit soort bedrijven werken met technologie (doorgaans op instituten en universiteiten ontwikkeld) die op zich vrij voor handen is maar een hoop combineren en ervaring vereist. Zo heeft Euroconsult naar men zegt de grootste rijstbibliotheek ter wereld. De technologie en vooral de toepassing ervan ligt in de hoofden van individuen besloten, of is in de volledigheid van expertise slechts bij enkele bedrijven voor handen.

Nederlandse vertegenwoordigers van deze sector zijn bijvoorbeeld Euroconsult, DMV, Infraconsult, Masko, NEDECO, en in mindere mate HVA.

De verder industrialisering van deze sector zal met zich meebrengen dat de belangen van banken en bedrijven door hun inbreng in het kapitaal de boventoon gaan voeren boven de technische, zoals onder de 'raadgevend ingenieur' misschien nog het geval was.

Samenvattend:

Consultants hebben de volgende functies in het kapitalistische reproductieproces:

In de productiesfeer is één van de functies de produktie mogelijk te maken en eventueel op uitgebreide schaal, door via een dochter engineering firma het produktieproces in de derde wereld te laten opzetten. Daarnaast kan door consultants een intensivering van het technologiegebruik optreden: door koppeling, pakketvorming van reeds bekende technologie-delen nieuwe produktieprocessen verkoopbaar maken. Verder spelen ze een rol in de herstructurering en ontwikkeling van de produktiekrachten.

Dit zijn natuurlijk dingen, die altijd al gebeurden, maar die nu meer gericht en georganiseerd ter hand worden genomen, en meer losgekoppeld binnen een concern of zelfs zelfstandig van de directe produktie. De produktiemiddelen worden ontwikkeld, maar ook de organisatie van het produktieproces, de inschakeling van de arbeidskracht. Bij de heersende verhoudingen in de derde wereld landen gaat dit gepaard met een eenzijdige controle van consultants over de te ontwikkelen en geïntroduceerde technologie.

Consultant firma's vervullen een belangrijke rol in het stroomlijnen van de circulatiesfeer en uitbreiding ervan: meer van meer produkten afzetten. Door standaardisering van produktie en uniformering van projecten en turn-key leveringen wordt het eveneens mogelijk de omloopsnelheid van het kapitaal te vergroten.

In het algemeen worden valorisatie en mobiliteit van het kapitaal door het inschakelen van consultants vergroot.

Industrieel en financieel kapitaal maken gebruik van consultants om produktie en afzet mogelijk te maken, of er de voorwaarden voor te scheppen: bijvoorbeeld ingenieursbureaus in planning, infrastructuur en landbouw.

Ook maken ingenieursbureaus een nieuwe vorm van dominantie mogelijk: vooral investeren in variabel kapitaal, lokaal financiën aantrekken voor aanschaf van de produktiemiddelen en een relatief groot deel van de daar geproduceerde opbrengst in handen krijgen.

Op dit moment betekent de consultantsector veel voor de dyna-

miek van het Nederlandse bedrijfsleven. De sector is belangrijk voor produktie in de derde wereld, voor ontwikkeling en intensivering van de technologie en de toepassing ervan, voor afzet van bedrijven hier, etc. Geen wonder dat de consultantbureaus veel door de overheid gesteund worden.

4 Interrelatie met de overheid

Zoals al eerder opgemerkt werd, worden consultants steeds belangrijker voor de nationale economieën. Bijna elk land heeft dan ook stimuleringsmaatregelen, die de export en ook meer direkt de consultant activiteiten moeten bevorderen. Voor Nederland zijn in dit kader het export- en innovatiebeleid, de relatie met instituten en universiteiten, en het ontwikkelingsbeleid van belang.

a) Export- en innovatiebeleid

De problemen waarvoor de Nederlandse industrie zich geplaatst ziet zijn een toenemende internationale concurrentie en een gedeeltelijk verouderd produktieapparaat. Een deel hiervan probeert men af te bouwen, of het accent te verleggen naar export van kennis en know how. De Nederlandse binnenlandse markt is te klein, zodat er wel geëxporteerd moet worden. Daarom wordt de internationale concurrentiepositie ook zo belangrijk geacht.

Het produktieapparaat zal vernieuwd moeten worden, waartoe de overheid een op de grote bedrijven gerichte innovatiepolitiek voert. De kleine bedrijven zouden in clusters van de maatregelen moeten profiteren van een - overigens niet te verwachten - spontaan spreidingseffect. Ook de stimuleringsmaatregelen voor de export zijn gericht op de grote bedrijven: 90 % van de export wordt geproduceerd in 7 % van de bedrijven (10.000).

De export naar de derde wereld zou volgens overheid en bedrijfsleven vooral gericht moeten zijn op de sectoren, die daar nog ontbreken, dat wil zeggen vooral de industrieën, die zich hier aan het eind van de expansiefase bevinden. (Andere industrieën zouden ze al hebben, of worden voorlopig te geavanceerd geacht.)

In de derde wereld vindt vrijwel geen innovatie plaats en de kennis van technologie en management is er onvoldoende. Daarom is de inbreng van buiten van know how in volledige pakketten, met inbegrip van de benodigde scholing en management, onontbeerlijk volgens deze visie. Naarmate men in de derde wereld meer zelf gaat doen blijft er voor Nederland minder over, maar wat er over blijft wordt steeds ingewikkelder. De ontwerpfasen en de studies naar integratie van de

pakketten zullen steeds belangrijker worden.

De concentratie van ondernemingen, waarbij hele warenpakketten geproduceerd worden, is al een feit. Door groepsvorming tracht men een hele keten van een te exporteren pakket in handen te krijgen. Ook worden voor bepaalde mammoet orders ad hoc groepen gevormd. De export van urbanisatieprojecten, bouwprojecten, telecommunicatienetwerken (Philips), elektriciteitsvoorziening (Ogem, Neco Power), infrastructurele werken (NEDECO), landbouw en agro-industriële projecten (HVA, Agribusiness Group Holland), compleet met opgeleid personeel en onderhoud zijn voorbeelden van zo'n aanpak. Ook bij de meeste turn key leveringen is dit het geval. Ook het ministerie van Landbouw en Visserij is hier mee bezig. De consultants spelen in zo'n groep de rol van aanzwengelaar (werving van orders en voorbereidende studies), begeleider (supervisie) en leverancier van de nazorg en beheer (management en training).

De Nederlandse regering probeert via allerlei maatregelen de export te bevorderen en de pakketvorming zoveel mogelijk te stimuleren.

Een greep uit deze maatregelen:

- Exporteurs van kapitaalgoederen kunnen gebruik maken van leningen met lage rente, indien dat hun concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse exporteurs gelijktrekt: het zgn. 'matching fund' (f 100 mln).
- In 1978 wordt een regeling geschapen, op grond waarvan bedrijven 50 % van de voorbereidingskosten van gemiste 'turn-key' orders terug kunnen krijgen. In 1979 wordt de regeling uitgebreid: een deel kan je al krijgen, voordat de order gemist is.
- Tevens wordt zo'n regeling ontworpen voor projecten en technische ontwerpen met een minimum omvang van 0,5 mln, een garantie tot 2 % van de totale kosten.
- Voor bundeling van kennis om tot export-initiatieven te komen kan men 40 % van de kosten terug krijgen. Men dient dan onder andere een exportmanager in dienst te nemen. In 1979 werden in dit verband 52 initiatieven gesteund, waarbij 226 bedrijven betrokken waren.
- Verder zijn er nog allerlei kredietfaciliteiten en exportgaranties.

Zowel het innovatiebeleid, als het exportbeleid volgen in grote lijnen de belangen van een relatief kleine groep grote bedrijven. Beide sturen aan op pakketvorming van kennis en know how, opdat integrale exportorders of turn key leveringen binnen gehaald kunnen worden.

Research en development moet gestroomlijnd worden in zogenaamde speerpunten, waar Nederland goed in is. Daartoe

moet er een bundeling gaan optreden tussen bedrijven (of groepen bedrijven), vakdepartementen zoals Kijks Waterstaat, instituten, ministeries en universiteiten en TH's. Een dergelijke bundeling maakt effectiever en integraler consultants werk mogelijk, hetgeen weer belangrijke vervolgoorders op zal leveren.

Afgezien van de financiële regelingen, die al aan de orde zijn geweest streeft men naar personele uitwisseling tussen ministeries, instituten, bedrijven e.d. Aan de TH's moeten transferpunten komen voor de overdracht van de daar ontwikkelde kennis naar het bedrijfsleven. De universiteiten en instituten moeten gestroomlijnd en geherstructureerd worden in de richting van de speerpunten. Aan de universiteiten en instituten moet meer 'contracted research' plaatsvinden: verricht door bedrijven. Op de ministeries moet meer gebruik gemaakt worden van kennis uit het bedrijfsleven. Een recent voorbeeld van de pakketvorming van bedrijven en overheid is de aanzet tot het Hilla-Masheniya-project in Irak. Dit integrale plattelands ontwikkelings project moet zo'n 50.000 ha gaan beslaan. Er moet irrigatie, drainage en landinrichting plaats gaan vinden, compleet met vestiging van nederzettingen en agro-industrie.

Betrokken zijn: het ministerie van Landbouw en Visserij, de Landinrichtingsdienst, NEDECO, Bos Kalis, Verenigde HVA bedrijven en Prins Dokkum. Vermeende kosten: f 3 mld.

b) Ontwikkelingshulp, ingenieursbureaus en exportstimulering

Ontwikkelingshulp heeft van oudsher een exportstimulerende rol gespeeld. Via gebonden hulp en opdrachten steunde Ontwikkelingssamenwerking het Nederlandse bedrijfsleven. Wat betreft de bilaterale hulp (de multilaterale laten we buiten beschouwing) is de discussie over invloed van het bedrijfsleven op de ontwikkelingshulp onder Pronk enigszins op gang gekomen. Hoewel hij de invloed van ingenieursbureaus wilde terugdringen, door meer projecten in eigen beheer te nemen door het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking, nam dat niet weg, dat ook onder zijn bewind verreweg het grootste gedeelte van de hulp bij het bedrijfsleven terecht kwam.

In die tijd was de hulp nog opgedeeld in technische en financiële hulp. Wat betreft het technische gedeelte, is toen inderdaad - tijdelijk - sprake geweest van iets meer eigen beheer door het ministerie. De financiële hulp bestaat voornamelijk uit materialen, die uiteraard van het bedrijfsleven bleven komen.

De schattingen lopen enigszins uiteen, maar grofweg kunnen we zeggen dat 70 % van de hulp bij Nederlandse bedrijven

terecht komt en nog eens 10 % bij instituten e.d. Niet alleen de ontwikkelingshulp zelf komt bij het bedrijfsleven terecht, maar ook is er de zogenaamde 'order respons', de orders, die loskomen als gevolg van een activiteit die door ontwikkelingshulp geïnitieerd is. Een voorbeeld hiervan is de 4 mln technische hulp aan Indonesië tussen 1969 en 1975 en 73 mln financiële hulp voor brandweermateriaal, verkeersvliegtuigen (Fokker Fellowships), medicamenten en testapparatuur, die Fokker vervolgens honderden miljoenen aan Indonesische orders opleveren.

Tegenwoordig is de scheiding tussen technische en financiële hulp ongeheven, hetgeen het belang van consultants in het proces van de hulpverlening nog heeft doen toenemen: weinig orders worden zomaar goedgekeurd, meestal gaat aan de honorering van een aanvraag van een ontwikkelingsland een studie door een Nederlandse consultant vooraf.

Ook is onder minister de Koning de uitbesteding aan consultants in plaats van eigen beheer weer toegenomen, waar het technische hulp betreft.

Concreet stelt de minister van ontwikkelingssamenwerking zich voor dat het bedrijfsleven als volgt ingeschakeld en gestimuleerd zal worden (1).

- Stimuleren, dat de bedrijven aan activiteiten in het kader van ontwikkelingssamenwerking meedoen;
- inschakeling in het kader van de NIEO en de economische herstructurering;
- geen eenzijdige ontbinding van de hulp (2);
- stimulering van de participatie van Nederlands particulier kapitaal in Wereldbankactiviteiten;
- uitbreiding van de regeling voor herverzekering van investeringen;

- (1) Bronnen: Ontwikkelingssamenwerking in Wereld economisch Perspectief. Memorie van toelichting Buitenlandse Zaken 1980. Interview met minister De Koning. /em dec. 1978. Begroting Ontwikkelingssamenwerking 1980.
- (2) Binding, dat wil zeggen de verplichting voor het ontwikkelingsgeld produkten uit het land van de donor aan te schaffen, maakt de hulp kapitaalsintensiever, omdat wel westerse machines en geen lokale arbeidskrachten worden gefinancierd. Technische hulp is overigens niet gebonden, maar komt wel altijd in Nederland terecht. (Marres, Internationale Spectator, maart 1980).
Zie voor meer commentaar: BOW blad, november 1980, Wageningen.

- uitbreiding van de bilaterale investeringsovereenkomsten* (nu met 15 landen);
 - meer risico verzekeringen bij de overheid (voor die gevallen, die commercieel niet te verzekeren zijn);
 - meer export-kredieten;
 - Nederlandse banken zullen meer ingeschakeld worden, met name voor kleine boeren programma's;
 - meer gemengde kredieten (voor de zwakkere sectoren);
 - verder streven naar: andere zeggenschapsverhoudingen, meer joint-ventures, waar het over particuliere investeringen gaat.
- FMO (steun investeringen aan industriële projecten in de derde wereld) en TNO zullen ingeschakeld worden om contacten te leggen tussen bedrijven hier en daar. De activiteiten van FMO zullen uitgebreid worden en ook zal Nederland werken aan het tot stand komen van een 'Europese FMO'.

De bureaus doen al het mogelijke om meer ingeschakeld te worden door de overheid en meer steun te krijgen om hun concurrentiepositie te verbeteren. Hiertoe schrijven ze nota's, houden bijeenkomsten en starten de discussie met de diverse departementen en bewindslieden. Hun belangrijkste pleitbezorger is het departement van Economische Zaken. Ook toen onder Frank de wind tijdelijk uit een andere hoek woei zagen de bureaus kans via Economische Zaken hun zin te krijgen, nog voordat het uitbestedingsbeleid echt veranderd was. Steeds speelt hier het krachtenveld Economische Zaken, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en de bureaus. Zolang Economische Zaken door CDA of VVD bemand is kunnen de bureaus hun invloed kennelijk doen gelden. Niet alleen is meer uitbesteding expliciet het beleid, ook impliciet werkt het gevoerde beleid dit in de hand. De kwantiteit van de hulp is de laatste jaren enorm gegroeid, maar het aantal ambtenaren bij Ontwikkelingssamenwerking is niet evenredig meegegroeid. Tussen 1970 en 1978 is de hoeveelheid geld, die per ambtenaar besteed moest worden meer dan verdubbeld (in constante prijzen!). Voor zover dit niet in het 'stuwmeer' opgehoopt is dwingt dit tot meer uitbesteding en met een slechtere begeleiding, minder evaluatie, etc. (1) Bovendien neemt hierdoor de invloed van bedrijven, die begeleiden of supervisie uitvoeren ten opzichte van het ministerie sterk toe. Ontwikkelingssamenwerking maakt het meeste gebruik van de diensten van de grote bureaus, vooral uit de

- (1) J. Verloren van Themaat: *Loopt Nederland achter met de organisatie van zijn ontwikkelingshulp?* Internationale Spectator, september 1978.

sector, die een voorwaarden scheppende en wegbereidende functie hebben. Ook treden wel bureaus op uit de categorie die de afzet bevordert, voor begeleiding van orders.

De bedrijven zijn bepaald niet alleen afhankelijk van de goede wil van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Concreet kunnen consultants en bedrijven op de volgende manieren invloed uitoefenen op de bestedingen van de hulp:

- Het *bestedings-overleg*. De concentratielanden van de Nederlandse ontwikkelingshulp houden jaarlijks een bestedings-overleg met vertegenwoordigers van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Vaak zijn aanvragen 'voorgekookt' door bedrijven.

Studies van consultants, al dan niet op initiatief van het ontwikkelingsland en gefinancierd door Ontwikkelingssamenwerking leiden in een later stadium weer tot orders. Voorbeeld: Bangladesh, Chittagong havenstudies; na identificatie-missies in 1975 van NEDECO lid NEI komen in de daarop volgende jaren weer allerlei orders: schepen, bagger, signaal-apparatuur voor tientallen miljoenen. Voor de betrokken bedrijven is het zaak goede contacten bij de overheid te hebben.

- Met *identificatie missies* voor de Nederlandse ontwikkelingshulp gaan regelmatig vertegenwoordigers van het bedrijfsleven mee: NEDECO, DEMAS, e.a. Dat de aanbevelingen van dergelijke missies een bepaalde richting uit zullen gaan behoeft verder geen betoog.

- Regelmatig bieden ingenieursbureaus en bedrijven hun diensten aan bij Ontwikkelingssamenwerking, met andere woorden ze komen gewoon bedelen om opdrachten. Voorbeelden: North West Engineering, die via Ontwikkelingssamenwerking naar de internationale markt wil en Philips, die graag tot een standaard overeenkomst wil komen met Ontwikkelingssamenwerking.

- Het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking voert overleg met diverse *balansverenigingen* van ingenieursbureaus: NEDECO, ONPI/ANCB, Demas, etc. Deze organisaties produceren zelfs nota's over de uitbesteding van de hulp, met allerlei suggesties, waaraan inderdaad (gedeeltelijk) tegemoet gekomen wordt.

- Tot slot streeft het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking zelf ook actief naar de vorming van ingenieursbureaus. Zo dringt ze aan op de vorming van een consultant op het gebied van integrale electriciteitsvoorziening: als gevolg daarvan ontstond Neco power: een samenwerkingsverband tussen Haskoning, Kema en Interutil (Ogem). Ook hier dus aanzet tot pakketvorming.

Verder is er bij het ministerie een registratiesysteem opgezet, waar alle consultants en bedrijven, die aan de ontwikkelingshulp willen meedoen zich kunnen inschrijven.

kelingshulp willen meedoen zich kunnen inschrijven.

Daarnaast wil Ontwikkelingssamenwerking bevorderen dat er meer personele uitwisseling plaats vindt tussen universiteiten, instituten, het departement en de bureaus. Dit kan door meer ingenieursbureau-mensen bij deze instellingen in te schakelen en door de instellingen meer voor de ingenieursbureaus te laten doen (het Koninklijk Instituut voor de Tropen bijvoorbeeld).

Volgens de nota's is het doel van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking met het inschakelen van consultants en bedrijven om de hulp effectiever te maken en de 'overflow' op te vangen, die het ministerie zelf niet aan kan. Bovendien zijn er altijd problemen geweest bij de recrutering voor eigen beheer projecten.

Ook streeft het ministerie naar meer personele uitwisseling en integratie met bedrijven en instituten, om de kwaliteit te verbeteren.

Programmatische aanpak

Met deze term wordt een aantal wijzigingen in de administratieve procedures voor de bilaterale hulpverlening aangeduid. Er worden langjarige (5-10 jaar) overeenkomsten met hulpontvangende landen aangegaan. De programma-doelen, hulpprioriteiten e.d. worden gaandeweg scherper geformuleerd op basis van sector- en regio-studies en pilot-projecten. De aard en omvang van de hulpactiviteiten in het kader van zo'n programma worden jaarlijks vast- c.q. bijgesteld aan de hand van de opgedane ervaringen. De besluitvorming over deze hulpactiviteiten wordt voor een deel verlegd naar ontwikkelingsdeskundigen toegevoegd aan de ambassades.

Hiermee wordt gestreefd naar een betere aanpassing van de hulpactiviteiten aan de lokale situatie en het bereiken van een hogere flexibiliteit tegelijk met vermindering van ad-hoc beslissingen en vergroting van de continuïteit van de hulp. Ook moet hiermee de betrokkenheid van de doelgroepen bij de formulering en uitwerking van de hulpactiviteiten beter mogelijk worden.

Het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking daagt de ingenieursbureaus uit zich aan deze benadering aan te passen en biedt ze daartoe de gelegenheid via een aantal experimentele projecten, zoals DHV en Euroconsult (EC) in Sudan en EC in Noord Yemen.

Omdat het ministerie intern zeer verdeeld is over de inhoudelijke invulling van deze programmatische benadering en weinig ervaring heeft met dit soort projecten, wordt aan instituten (bijv. IAC) en 'procesgerichte' jonge consultants (bijv. ETC) gevraagd een aandeel te leveren in de advisering over en begeleiding van dergelijke projecten.

In het kort kan deze aanpak gekarakteriseerd worden als de 'open cheque' aanpak. Kon vroeger een project van te voren op de voorstellen bekritiseerd worden, nu is de aanpak volledig open en kunnen de betrokken bureaus min of meer alle kanten uit. In de praktijk worden natuurlijk toch weer allerlei stokpaardjes bereiden.

In deze aanpak hebben de bureaus nog meer dan voorheen de vrije hand.

Financiële regelingen

Ook voordat deze aanpak geïntroduceerd werd, was er bij opdrachten in deze sector al vaak sprake van gedeeltelijk open begrotingen. Ook kwamen regelmatig aanvullingen achteraf voor. Bovendien worden projecten voor de Nederlandse ontwikkelingshulp doorgaans duurder betaald dan internationaal gewoon is. Dit geeft deze bureaus iets meer armslag als ze bij projecten bijvoorbeeld voor de Wereldbank veel krapper moeten begroten.

Evaluatie en Inspectie

Tot voor een jaar of vijf was er nauwelijks druk aanwezig om de ontwikkelingshulp (en de activiteiten van consultants daarin) te evalueren. Technieken daarvoor waren ook vrijwel niet ontwikkeld. Als instrument tot bijsturing in het projectverloop schoten ze meestal tekort omdat ze te laat plaats vonden of als gevolg van hun intern karakter in een zwak geformuleerd compromis resulteerden. Het interne karakter van de evaluatie verwijst naar een belangenverveving tussen uitvoerder en evaluator. Evaluatie wordt uitgevoerd binnen de doelstellingen van een project. In de toekomst moet evaluatie een beleids- en managements instrument worden van een continu en functioneel begeleidingsproces, mede uitgevoerd door ontwerpers en uitvoerders gezamenlijk. Het interne karakter zal dus nog versterkt worden. Daar tegenover staat, dat er in 1977 een Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) werd ingesteld. De aard van de IOV activiteiten is wel extern. De beleidslijn moet in het veld getoetst worden en ook de doelstreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering en de effecten voor de doelgroep. Helaas heeft het IOV veel te weinig personeel en kan dan ook maar een fractie van de vele duizenden activiteiten van Ontwikkelingssamenwerking doorlichten. *Het IOV rapporteert rechtstreeks naar de minister, de rapporten blijven geheim.* Alleen de project-betrokkenen, de ambassades, het departement en de Algemene Rekenkamer krijgen een exemplaar. De vaste kamercommissie voor Ontwikkelingssamenwerking krijgt alleen samenvattende rapporten. (De bedoeling was pas in 1983, maar er is er inmiddels één uitgelekt).

Van parlementaire controle op de activiteiten van consultants

in het kader van de ontwikkelingshulp is dus geen sprake. Voor de bedrijven heeft ontwikkelingshulp een aantal belangrijke functies: opdrachten, voet aan de grond in een land, ervaring in het buitenland, thuis raken op een vakgebied, ervaring en expertise uitbreiden, vervolgoopdrachten.

Samenvattend

Ingenieursbureaus, bedrijven en hun belangenverenigingen hebben belangrijke invloed op maatregelen en beleid van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking via overleg, bedelen en lobbyen. Via bestedingsoverleg en missies zitten ze direkt aan de bron van opdrachten.

Ook via Ontwikkelingssamenwerking wordt aan pakketvorming en personele integratie van ingenieursbureaus met andere instellingen gewerkt.

Een steeds sterkere vervlechting van bedrijfsleven en overheid en instituten vindt plaats. Dit gaat samen met het steeds hechter worden van de consensus over wat ontwikkeling is en hoe het gestimuleerd moet worden en de invloed van bedrijfsbelangen hierop wordt steeds groter.

o) (Semi-) overheidsinstellingen en instituten

Het gaat hier om een vijftigtal instellingen, die steeds weer een beetje anders georganiseerd zijn. Sommigen zijn compleet (juridisch) overheidsinstellingen, andere stichtingen, die voor een groot deel van hun inkomsten van de overheid afhankelijk zijn, weer anderen wekken alleen de suggestie overheidsinstellingen te zijn, maar opereren in de praktijk met geen of weinig overheidsgeld en/of opdrachten. Het zou te ver voeren deze instellingen hier allemaal uitgebreid te bespreken. We zullen volstaan met een paar algemene opmerkingen en enkele voorbeelden.

Langzamerhand probeert de overheid iets meer greep te krijgen op de ontwikkelingen in deze sector. Via het innovatiebeleid moeten de instituten gestroomlijnd worden en meer gericht op het bedrijfsleven. Bij TNO is de discussie hierover al enkele jaren aan de gang. De overheid (Trip) wilde het geheel meer centraliseren om meer greep op het beleid te krijgen. Het bedrijfsleven (VNO/NCW) wilde juist meer decentraliseren en de diverse instituten van TNO een optimale doorsluisfunctie naar 'groepen uit de maatschappij' geven. Ook hier zou een systeem van transferpunten moeten komen.

Na tien jaar is de reorganisatie bij TNO nu min of meer afgerond: de centralisatie is er, maar wordt nu in het kader van innovatie- en export-beleid gebruikt ten behoeve van het bedrijfsleven. TNO zal in de toekomst waarschijnlijk steeds meer samenwerkingsovereenkomsten (al dan niet tijdelijk) sluiten met consultants en ook zelf steeds meer consultants-

activiteiten gaan verrichten.

In dit verband moet nog vermeld worden, dat de instituten in toenemende mate onder druk staan commercieel te opereren. Steeds meer zullen ze voor hun inkomsten afhankelijk zijn van opdrachten van het bedrijfsleven.

Een zeer ambivalente positie neemt het Nederlands Economisch Instituut (NEI) in. Het NEI is formeel een onafhankelijk, niet ambtelijk instituut. In de praktijk opereert het enerzijds als gewone consultant, dat wil zeggen de sectie die zich met projecten in de derde wereld bezig houdt (de overseas project division, OPC). In die hoedanigheid moet het gewoon net als elke andere consultant opdrachten zien te krijgen. Het NEI is dan ook lid van NEDECO. Aan de andere kant heeft het NEI een vertrouwenspositie bij het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking: voert feasibility studies uit en controleert het werk van andere consultants (bv. HVA in Tanzania).

Daarnaast heeft het NEI een afdeling 'Balanced International Growth', dat zich voornamelijk bezighoudt met macro-economische problemen. Globaal worden hier de Tinbergen opvattingen over internationale arbeidsverdeling aangehangen. Dit gecombineerd met de micro-economische evaluatie technieken voor projecten en haar speciale positie bij het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking maakt het NEI ons inziens een belangrijke schakel in de consensus vorming.

Een ander voorbeeld is het Waterloopkundig Laboratorium (WL). Ook hier zien we een uitgebreide vervaetening van belangen van overheid, vakdepartementen, ingenieursbureaus en hun belangenverenigingen, instituten, LH en TH's en gewone bedrijven.

Rijkswaterstaat is de voornaamste opdrachtgever van het WL, maar Rijkswaterstaat heeft weer een belangrijke rol in het doorsluieren van know how naar bedrijven, met name in de aannemerij. De Orde van Nederlandse Raadgevende Ingenieurs (ONRI) heeft een aantal mensen in dienst bij Rijkswaterstaat en NEDECO mag gebruik maken van de expertise van Rijkswaterstaat en kan hiervan ook direkt mensen inschakelen. Het WL is weer NEDECO lid, en verricht dan ook allerlei consultancies in het kader van NEDECO-projecten. Regelmatig krijgt het WL supervisetaken bij de uitschrijving van offertes voor allerlei werkzaamheden (bagger o.a.). Het WL heeft een direkt samenwerkingsverband met het ingenieursbureau OptenNoort & Bleydenstein: Labconsult.

Het bestuur van WL bestaat uit mensen van de TH's, TNO, ministeries, NEDECO, Baggerbedrijven, Rijkswaterstaat, etc. Het WL geeft adviezen aan laboratoria in de derde wereld. Verder heeft het nog een (klein) samenwerkingsverband met de

Landbouw Hogeschool en het ILRI.

Was het WL in het verleden een wetenschappelijk instituut, onder druk van bezuinigingen wordt het nu meer dan voorheen gedwongen zich als gewoon consultant bedrijf op te stellen. Onze kritiek op de instituten is dan ook niet wezenlijk verschillend van de kritiek op ingenieursbureaus. Ze opereren immers al vrijwel hetzelfde.

Samenvattend:

De instituten vervullen allerlei consultant diensten in de derde wereld, al dan niet in het Nederlandse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Bij deze laatste nemen ze doorgaans - meer dan ingenieursbureaus - een vertrouwenspositie in en krijgen ze vaak supervisie en evaluatie taken. Een aantal van deze instituten zijn nauw verweven met het bedrijfsleven, met name met de consultants wereld. Ook met de TH's, LH en universiteiten zijn ze direkt verbonden. In het innovatie en exportbeleid moeten de instituten weer een bijdrage leveren aan de totstandkoming van pakketten voor de export. Ook moeten de instituten het bedrijfsleven meer gaan inhuren voor contracted research.

Al met al vormen de instituten een belangrijke peiler van het 'wereldje' en dragen ook zij flink bij aan het tot stand komen van de consensus.

5 Slot

Nederlandse consultants zijn in de derde wereld vooral actief op de terreinen: aannemerij, bouw, turn key, waterbouw, drinkwatervoorziening, waterzuivering, offshore, grondstoffenverwerkende industrie, landbouw, voedselproductie en agro-industrie, energie en telecommunicatie.

Ze werken vooral daar waar geld zit. In de eerste plaats in de oelielanden en in de ontwikkelingslanden (die een groot surplus centraal kunnen mobiliseren), in de zich snel industrialiserende landen (Hong Kong, Taiwan, etc.) en in andere landen waarnaar veel industrieën worden over 'aatst. In de tweede plaats vinden we ze in die landen, waar het moederland historische banden mee heeft: de koloniën. Voor Nederland zijn dat Indonesië (sinds 1965), Suriname en de Antillen. Verder zitten ze natuurlijk in landen waar veel ontwikkelingshulp naar toe gaat: voor Nederland in de eerste plaats de concentratielanden en de landen met veel multilaterale ontwikkelingshulp.

Gemiddeld zijn het vrij dynamische bedrijven. Dan hebben ze weer een hoog percentage van de opdrachten in het ene land, dan weer in het andere. Ook ten aanzien van de verhouding thuisland-buitenland kunnen door de jaren heen grote verschil-

len zitten.

Tot nu toe zijn de effecten van het optraden van consultants nog nauwelijks aan de orde geweest. Het is ook niet de bedoeling hier uitgebreid op in te gaan. Dat gebeurt elders in dit Marquetalia nummer. Hier kan volstaan worden met een korte samenvatting.

Aanpassing van de technologie

Over het algemeen kunnen we stellen, dat er vrijwel geen pogingen worden ondernomen, om de overgedragen technologie aan lokale eisen wat betreft schaal en organisatie aan te passen. 'Wat goed voor het westen is, is goed voor de derde wereld'. 'Groot is mooi, veel is lekker', 'wereldmarkt uitgangspunt en rentabiliteitscriterium'. (mits de financiering rond komt).

Vanwege het steeds hechter en uniformer worden van de ideeën over wat ontwikkeling is en hoe het bereikt moet worden worden de verschillen tussen de bureaus kleiner. Er ontstaat een consensus. Voor zover die al te openlijke ongelijkheid of onrechtvaardigheid met zich meebrengt moeten de plannings en beleidsprocedures ondoorzichtiger gemaakt worden: de taal van de techniek moet onbegrijpelijk worden.

Buitenlandse consultants hebben ten onrechte al een betere naam dan lokale bedrijven. Ook worden hun voorstellen weinig kritisch beoordeeld. Vaak hebben ze zich ook in de loop der tijd een vertrouwenspositie verworven en kunnen hun gang gaan.

Van aanpassing is zelden sprake, van 'overdracht' evenmin, hooguit van overplaatsing.

Samenwerking en joint venture met bedrijven uit de derde wereld komt steeds meer voor, soms uit noodzaak (wetgeving), ook omdat het handig is (kent de jungle van wetgeving en bureaucratie en lokale omstandigheden), maar van overdracht komt nauwelijks sprake. Training vindt wel plaats, maar vooral op de terreinen van management en operatie, weinig wat betreft kennis van processen.

Toch vinden we in een aantal derde wereld landen al consultants, die op de internationale markt opereren, vooral op de terreinen als bouw, landbouw en infrastructuur (India, Taiwan, Brazilië, Colombia, Mexico en Algerije).

Vestigingen van westerse consultants in derde wereld landen hebben doorgaans nog westerlingen als middenkader.

Overigens verschilt de mate van overdracht per sector.

Technologie in de bouw schijnt meer overgedragen te worden dan de technologie van kapitaalgoederen. Vandaar dat er op dit terrein in de derde wereld al consultants zijn.

Consultants bevorderen afhandelbaarheid en onderontwikkeling en geven haar gedeeltelijk ook een ander karakter: indirecte

overheersing via de technologie.

Door het eigendom van de technologie en de activiteiten van consultants kan de productie in de derde wereld georganiseerd en gecontroleerd worden zonder dat eigendom of een meerderheidsaandeel nodig is.

Naarmate dit meer gebeurt zullen de activiteiten van consultants zich steeds meer verleggen naar de taken, die hiervoor nodig zijn: organisatie, coördinatie, supervisie, marketing en management, en minder onderzoek, uitvoering en ontwerp. Consultants zijn te duur en toch concurreren ze de plaatselijke expertise weg. In Marokko bijvoorbeeld werd van de tweemiljard dirham, die tot 1976 aan consultant activiteiten waren uitgegeven er 40 mln lokaal besteed, en dat terwijl allerlei bureaus daar onder hun capaciteit draaiden.

De financiële regelingen en ontwikkelingshulp uit het westen maken dat lokale bureaus in een moeilijke concurrentiepositie komen te zitten.

Consultants hollen de overheid uit en blokkeren de ontwikkeling van lokale expertise (zie de artikelen over Euroconsult en DHV). Doorgaans werken ze te hoogtechnologisch en te geavanceerd (DHV en HVA).

Ze herstructureren de economie naar wereldmarkt principe en leggen de aard van de productie vast.

Ze kosten deviezen, en steeds meer vergeleken bij de andere importen.

Toch zullen ingenieursbureaus steeds belangrijker worden en steeds meer ingeschakeld worden voor de export, voor de internationalisering van de productie, voor de ontwikkelingshulp, etc. In het algemeen om de metropoolbelangen te dienen.

...die zij meer inhoud dienen te geven...

Wat zou het al een winst zijn, wanneer onze NGO's hun typisch Nederlandse verzuiling zouden kunnen doorbreken en tot intensievere samenwerking en taakspecialisatie zouden kunnen komen.

...en die DGIS meer dient te "gebruiken".

Als de competitieve gevoelens tussen de MFO's, de DGIS-landendesks, IOV en andere departementen nu eens plaats zou maken voor een cooperatieve aanpak, waarin b.v. de deelnemers aan een bestedings-overleg de gemeenschappelijke kennis en analyse gebruiken om kwaliteit af te dwingen en waarin bij bepaalde cadeau's zoals b.v. betalings-balans-steun meer bewegings-ruimte op doelgroep-niveau bedongen wordt.

Geraadpleegde literatuur:

1. Uphoff, N. "Rural development strategy: the central role of local organizations and changing supply-side bureaucracy", in FAO, STUDIES ON AGRARIAN REFORM AND RURAL POVERTY. Rome 1984.
2. Röling, N. "Rural extension: inducing voluntary change". Chapter 8: "Five essentials for the creation of active utiliser systems". Vakgroep Voorlichtingskunde L.H. Wageningen 1985.
3. Jiggins, J.J. "Poverty-oriented rural development: Participation and management". In Development Policy Review 1(2): 219-230.
4. Whyte, W.F. "Participatory approaches to research and development: A state of the art paper". Cornell Univ. Ithaca 1981.

Gebruikte afkortingen:

Buza Het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken.
DGIS Het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking.
MFO Medefinancierings Organisaties (Cebemo, ICCO, NOVIB en HIVOS).
NGO Non Governmental Organization.
OL Ontwikkelingsland(en).
OS Ontwikkelingssamenwerking.
SNV Stichting Nederlandse Vrijwilligers/ Nederlandse Ontwikkelings Organisatie.

- het wegnemen van hindernissen in bureaucratische procedures.
- het verdedigen van doelgroep belangen in situaties, waarin die strijdig zijn met de belangen van "boven modale" groepen. Kleine boeren verwachten meestal een ander diensten pakket van een overheid, dan grote boeren. Waar de overheid al een aangepast diensten-pakket levert voor kleine boeren, is er de tendens om dit in te kleine hoeveelheden te doen en/of te verwaarlozen, omdat het minder zichtbare resultaten afwerpt, dan de diensten-pakketten voor grote boeren.
- het organiseren van doelgroepen opdat zij op den duur zelf bovengenoemde taken kunnen overnemen.

...voor zolang de doelgroep die niet zelf kan vervullen.

Verschillende onderzoekers wijzen er met nadruk op, dat deze buffer-rol nodig blijft, zolang een doelgroep niet zodanig georganiseerd is, dat deze taken overgenomen kunnen worden, want het is een inherente eigenschap van bureaucratieën om steeds weer in dezelfde gebreken te vervallen.

De invloed van de NGO's neemt toe....

Zowel in kwantiteit als in kwaliteit is er een toename te constateren in het NGO-werk als boven omschreven. De FAO (met o.a. Peoples Participation Projects), de Wereldbank, het EG-fonds en de Nederlandse bilaterale programma's trachten in toenemende mate NGO's bij hun projecten te betrekken, zodanig zelfs dat waar NGO's schaars zijn, de donoren soms in rijen staan te wachten. Organisaties als SNV nemen hierbij een aparte plaats in, omdat zij door hun nadruk op personeels-inzet ook van binnen uit bestaande permanente structuren in OL kunnen versterken en eventueel vermenigvuldigen.

...maar dient nog verder te worden uitgebreid.

Veel grootschaliger bilaterale projecten komen nog steeds voort uit dialogen tussen overheids-dienaren. Zij hebben een algemeen ontwikkelingsdoel voor ogen, misschien wel in een minder ontwikkelde streek, maar toch zal in zo'n minder ontwikkeld gebied de "boven modale" groep meer van het projekt profiteren, dan bedoeld in de OS. Zowel vanuit het OL, als vanuit Nederland is er ruimte om in genoemde dialoog tussen overheids-dienaren de accenten te verleggen, zodanig dat de verschillende activiteiten in het continuum van OS meer in elkaar gaan grijpen en dat b.v. kleinschaliger boeren-coöperaties vanaf het begin een duidelijker rol krijgen bij grootschaliger irrigatie-projecten.

De Nederlandse NGO's hebben daarbij een eigen rol...

In het spanningsveld tussen doelgroepen, "boven-modale" groepen lokale NGO's, lokale en nationale overheden (incl. DGIS) dienen de Nederlandse NGO's een bijdrage te leveren aan een duidelijker accentuering van het bilaterale beleid door het verschaffen van ter zake doende informatie en analyse. Zij hebben makkelijker toegang tot essentiële informatie en kunnen makkelijker contacten onderhouden met oppositionele groepen. Makkelijker dan ambtenaren van Buza kunnen zij bepaalde stellingnamen uitdragen.

...om in een stereotype driehoeksverhouding...

Voor het gemak worden overheden en NGO's hier en elders op de wereld over één kam geschoren. Zij vormen 2 partijen in de driehoek. De derde partij is uiteraard de doelgroep, die we voorlopig uitsluitend in ontwikkelingslanden situeren. We nemen even een voorbeeld uit het rurale milieu, waar zich een belangrijk deel van onze doelgroep bevindt en kijken dan naar de volgende stereotype van Uphoff (1):

	PUBLIC SECTOR	'THIRD' SECTOR	PRIVATE SECTOR
MODE OF DECISION MAKING	bureaucratic-regulatory	voluntaristic mobilising	market-oriented price determined
DECISION-MAKERS	officials	groups	individuals
CRITERIA FOR DECISIONS	policy/public interest	members' goals and interests	profit maximisation
SANCTIONS	enforcement	group rules	economic losses
MODE OF ACTION	top-down	bottom-up	individualistic

The intermediate NGO as a third sector in between the Government and the still unorganised targetgroup.

In zijn nog niet gepubliceerde publikatie werkt Röling (2) dit thema verder uit en citeert vele onderzoekers, die materiaal hebben aangedragen dat het belang van deze driehoeksverhouding en met name de rol van de intermediaire NGO onderstreept.

...een buffer te zijn...

Er wordt uitgegaan van het meest positieve geval, namelijk, dat een overheid diensten wil verlenen aan doelgroepen. Deze diensten bestaan noodzakelijkerwijze uit een samenhangend pakket. Zo'n pakket bevat b.v. onderzoek, voorlichting, training, krediet en organisatie-begeleiding. Volgens verschillende bronnen is het een inherente eigenschap van iedere grote overheidsbureaucratie is om te tenderen naar genoemde top-down eigenschappen, met onvoldoende coördinatie vermogen om adequaat diensten te kunnen verlenen aan de laagste inkomens groepen.

Vele onderzoekers, waarvan Whyte (4) waarschijnlijk de eerste is geweest, wijzen dan ook op de noodzaak van een bufferorganisatie tussen overheid en doelgroep. Jiggins (3) stelt, dat de buffer dient te bewerkstelligen, dat de overheid de doelgroep-participatie toelaat en reageert op signalen vanuit de doelgroep.

...met specifieke taken...

Meer specifiek zou deze "buffer" dan o.a. de volgende taken hebben:

- het op elkaar afstemmen van de verschillende overheidsdiensten. In de praktijk worden deze diensten vanuit verschillende afdelingen van de bureaucratie geleverd, zonder ze op elkaar af te stemmen. Extra investering in voorlichting is b.v. zinloos, als krediet en andere voorwaarden niet tegelijkertijd uitgebreid worden, enz.

DE TOENEMENDE ROL VAN NGO'S BIJ UITBESTEDING
discussiestuk voor werkgroep 3 op de studiedag op 25-4-1986.

Stellingname:

In het continuüm van OS-activiteiten worden de accenten verkeerd geplaatst door conflicterende belangen in OL en door gebrek aan analyse-vermogen hier. NGO's hebben de rol om in een stereo-type driehoeksverhouding een buffer te zijn met specifieke taken voor zolang de doelgroep die niet zelf kan vervullen. De invloed van NGO's neemt toe maar dient nog verder te worden uitgebreid. De Nederlandse NGO's hebben daarbij een eigen rol, die zij meer inhoud dienen te geven en die DGIS meer dient te "gebruiken".

In het continuüm van OS-activiteiten....

Het continuüm van OS-activiteiten begint bij de betalings-balans-steun en loopt dan verder van grootschalige infrastrukturele projekten naar streek-ontwikkelings programma's, krediet-fondsen en dergelijke om dan uiteindelijk terecht te komen bij een minimaal initiatief van b.v. een paar subsistence boeren, die besluiten in de toekomst samen te gaan werken. In geld uitgedrukt van 500 miljoen tot vijftig gulden per "projekt".

De projekten in dit continuüm zijn dermate verschillend, dat ze op het eerste gezicht weinig gemeen hebben. Alleen zouden al deze activiteiten planmatig zodanig in elkaar moeten grijpen, dat zij elkaar versterken in het uiteindelijke doel van OS, namelijk een verbetering van de positie van de meest marginale groepen op deze wereld. In de praktijk blijkt deze relatie lang niet altijd even duidelijk te zijn.

...worden de accenten verkeerd geplaatst...

De behoefte aan grootschalige projekten en betalings-balans steun zou gedikteerd moeten worden vanuit de positie van marginale groepen. Zij zouden de accenten moeten plaatsen in het continuüm van OS-activiteiten.

...door conflicterende belangen in OL...

In de praktijk worden deze accenten geplaatst door overheids-dienaren, die zich niet altijd nauwkeurig laten informeren over doelgroep-belangen. Ingeval zij wel geïnformeerd zijn zullen zij niet consequent voor de doelgroep (kunnen) kiezen ingeval diens belangen conflicterend zijn met andere nationale belangen.

...en door gebrek aan analyserend vermogen hier.

Zeker is, dat onze (Nederlandse/Europese/Westerse) analyse capaciteit van situaties en conflicten in OL tekort schiet om de veronderstelde samenhang in het continuüm vooralsnog te kunnen realiseren.

De remedie lijkt voor de hand te liggen: "Meer informatie verzamelen over de huidige situatie van marginale groepen en mogelijke ontwikkelingen daarin". Dit zal voor ieder (concentratie-)land en bij grote landen als India of Indonesië, voor iedere deelstaat/provincie/regio een specifieke benadering vragen en is derhalve een arbeids-intensieve bezigheid.

NGO's hebben de rol...

Wie moet dit doen, en hoe? Kunnen wij (Nederlanders-Europeanen-Westerlingen) claimen het beter te weten dan de overheden van de ontvangende landen? Een Nederlandse Overheid kan dit niet en kan in geval van conflicterende belangen evenmin samenwerken met oppositionele groepen. NGO's hebben hiertoe een betere uitgangs-positie, met name NGO's in OL, maar ook NGO's in Nederland.

Uitbesteding aan (semi) overheidsinstellingen, universiteiten, en wetenschappelijke instituten; hebben zij een andere rol dan adviesbureau's?

door Kees Tuinenburg (KIT)

Instructie nr. 18 vermeldt "Bij de uitbesteding van diensten wordt onder bureau's verstaan: commerciële ondernemingen, instellingen en instituten zonder winstoogmerk en organen, instellingen en diensten van de overheid of door de overheid (mede) gesubsidieerd". Onderhavige notitie heeft slechts betrekking op overheidsinstellingen, universiteiten en wetenschappelijke instituten.

Het lijkt op het eerste gezicht dat deze 3 categorieën onder één noemer vallen, maar dit is onjuist. De mogelijkheden voor activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking worden immers bepaald door:

- a) de doelstellingen van de diverse instellingen
- b) de modaliteit van de beschikbaarheid van de deskundigheid en
- c) de financiële randvoorwaarden.

Het is duidelijk dat de mogelijkheden voor instellingen in de aanhef genoemd verschillend zijn, waarbij vooral de financiering van de instellingen bepalend voor de mogelijkheden is. Zo werkt b.v. het NEI op commerciële basis, d.w.z. het NEI ontvangt geen algemene subsidies en dient zijn continuïteit via projectfinanciering en een gevulde orderportefeuille veilig te stellen. Het KIT, dat een substantiële basissubsidie ontving, dient op korte termijn althans voor zijn programma plattelandsontwikkeling een (vijftigtal stafmedewerkers) in zeer overwegende mate zelfvoorzienend te worden, d.w.z. in zeer overwegende mate aangewezen op projectfinanciering. Universiteiten zijn wat betreft de financiering van stafkosten meer autonoom, maar zijn voor projectuitvoering in de praktijk eveneens afhankelijk van projectfinanciering (bv. PUO), en richten om een optimalere complementariteit tussen onderzoek onderwijs en projectuitvoering te krijgen, speciale eenheden op (bv Lidesco in Leiden en D.O.S. aan de VU). Instellingen voor Internationaal Onderwijs zijn eveneens voor een goed functioneren deels afhankelijk van projectfinanciering.

Het is dus duidelijk dat de instellingen waaraan deze werkgroep aandacht besteedt, niet homogeen zijn, hetgeen tot uitdrukking komt in een verschillende graad van autonomie t.a.v. onderzoek en in mindere mate ten aanzien van projectuitvoering.

De vraag is nu of deze instellingen een andere rol hebben dan adviesbureaus, waaronder dan verstaan moeten worden commerciële bureaus, met een winstoogmerk. Deze vraag spitst zich toe op het onderdeel van de uitbesteding en wel de uitbesteding door DGIS.

Ik zou me willen beperken tot de uitbesteding van de uitvoering van projecten, omdat t.a.v. identificatie, beoordeling en evaluatiefasen kennelijk geen meningsverschil bestaat. Hetzelfde geldt t.a.v. onderzoeks en onderwijs projecten. In zijn algemeenheid kan men stellen dat de adviesbureaus op dit laatste terrein geen comparatief voordeel hebben.

Hebben dus de overheidsinstellingen een andere rol dan de adviesbureaus bij de uitvoering van uitbestede projecten?

Instructie nr. 18 laat zich daar niet over uit: vermeldt wordt: "inschakeling zal zich in beginsel beperken tot die sectoren waarin geen sprake is van concurrentie met het bedrijfsleven. Dit zal zich o.a. voordoen wanneer de uit te voeren activiteit zich naar haar aard specifiek in de overheidssfeer beweegt". Dit is een troostrijke gedachte omdat immers heel veel projecten op het gebied van plattelandsontwikkeling zich binnen de z.g. overheidssfeer afspelen: een instelling als het KIT heeft dus voorlopig onbeperkte mogelijkheden tot groei.

Maar betekent dit ook dat een instelling als het KIT, of de andere instellingen een andere rol hebben of willen hebben dan de adviesbureaus? Het antwoord daarop is positief en hangt af van de doelstellingen van de diverse instellingen. Voor de wetenschappelijke instituten zal een belangrijke doelstelling zijn de uitbreiding van kennis, het ontwikkelen van nieuwe inzichten, mogelijkheden en methodologiën, dit in samenspel tussen onderzoek en onderwijs. Maar de proof of the pudding is in the eating" en dus zullen wetenschappelijke instellingen uiteraard een rol willen spelen bij evaluatie en monitoring, en natuurlijk ook bij projectuitvoering.

Het KIT bijvoorbeeld heeft zich altijd tot doel gesteld te opereren in het gebied tussen wetenschap en praktijk en maakt zich dus sterk om projecten in uitvoering te verkrijgen, met name die projecten die een onderzoeksmatige component hebben dan wel gericht zijn op toepassingsgerichte kennisontwikkeling.

Daarbij heeft DGIS ook behoefte aan instellingen die in staat zijn om op basis van ondersteunend onderzoek sturing en beheersing van projecten in uitvoering te ondernemen, dit vanuit een multidisciplinaire invalshoek en met het oog op de sociaal-economische belangen van de bevolking.

Dit soort projecten wordt dan ook geenszins uitsluitend door de z.g. pot Soels vanuit DGIS gefinancierd, en talrijke projecten uit de landen allocaties en uit de diverse sectorale programma's voldoen aan deze kenmerken.

Concluderend zou men dus kunnen stellen, dat de diverse categorieën van bureaus hun eigen doelstellingen moeten definiëren met hun eigen comparatieve voordelen. In hoeverre zij dit kunnen waarmaken leert de ervaring.

Het zou mij persoonlijk te ver gaan wanneer de overheid (DGIS) bepaalde categorieën bureaus a priori zou uitsluiten van de uitvoering van bepaalde projecten.

Een laatste opmerking betreft de tarieven. De tariefafspraken tussen bureaus (in de zin van instructie nr. 18) en DGIS variëren in aanzienlijke mate. Het lijkt mij duidelijk dat het niveau van de tarieven op geen enkele manier de selectie van de kandidaten voor uitbesteding mag beïnvloeden.

I Sjoppen

In dit hemeltergende tijdsgewricht word je steeds weer geconfronteerd met nieuw jargon. De laatste aanwinst van de ontwikkelingswereld is 'sjoppen'. Het is afgeleid van het Engelse werkwoord 'to shop', maar gewoon winkelen bedoelen ze er eigenlijk niet mee. Het is wat anders. Sjoppen wordt gedaan door organisaties mét geld bij instellingen zónder geld die wel bepaalde diensten kunnen leveren; op het vlak van deskundigheid bijvoorbeeld.

Met al die bezuinigingen en financiële krapte is het voor de meeste instellingen van belang, dat de sjoppers ook daadwerkelijk langskomen. Anders kost het banen.

Deze mogelijke cliënten hebben veelal een heel gevarieerd pakket diensten nodig. Eén universiteit of één instelling voor Internationaal Onderwijs kan ze nooit allemaal leveren. Maar het zou natuurlijk wel prettig zijn, als er onderlinge samenwerkingsverbanden bestonden die de sjoppers naar elkaar toeverwezen. Je krijgt dan een winkelstraat of een supermarkt in plaats van een moeilijk te vinden assortiment van kleine buurtzaakjes.

In Canada bestaat zo'n structuur al lang. Het is daar gemakkelijk sjoppen. Ze komen er graag. In Nederland is het nauwelijks geregeld. Het wordt tijd, dat de vele kruideniertjes in onze sector van onderwijs en onderzoek zich dat eens goed realiseren. Want het kost ze klanten.

HAN VAN DER HORST

Alleen gezamenlijk optreden haalt internationale samenwerking uit het slop

HAN VAN DER HORST

De schriële Sinterklaas, die de regering als inzet van de komende verkiezingen geworden is, rijdt de meeste huisjes van wetenschappelijke ontwikkelingssamenwerking stil-tjes voorbij. De instellingen en programma's mogen blij zijn, dat ze net zoveel gekregen hebben als vorig jaar. Alleen het programma Internationaal Onderwijsprojecten (IOP) ontvangt 8,6 miljoen gulden extra voor beurzen. Het literatuurprogramma stijgt van twee naar tweeëneenhalf miljoen. Voor het Programma Universitaire Ontwikkelings-samenwerking blijft 17 miljoen gereserveerd, terwijl ook het Onderzoekprogramma van de regering geen cent extra krijgt en op tweeëneveertig miljoen blijft staan.

Om deze cijfers in het juiste perspectief te plaatsen: het ontwikkelingsbudget bedraagt het komend jaar zo'n vijf en een half miljard, vijfhonderd miljoen méér dan vorig jaar, omdat het netto nationaal inkomen omhoog is ge-gaan en de regering strak wenst vast te houden aan het principe, dat 1,5% van het Neder-landse inkomen bestemd is voor ontwikkelings-samenwerking. Minister Ruding heeft die pil voor zichzelf verguld door aan Eegje Schoo het stuwmeer (twee en een half miljard) te ontfut-selen, met een beroep op de comptabiliteitswet die overheidsinstanties verbiedt ál te lang niet uitgegeven bedragen op de begroting te hou-den. Op de persconferentie bij de presentatie van haar memorie van toelichting troostte de minister zich met de gedachte, dat dit geld eigenlijk nooit bestáán had, omdat het misschien wel was toegezegd, maar nergens op een bank-rekening van het Directoraat Generaal Inter-nationale Samenwerking (DGIS) figureerde.

Je zou dus kunnen concluderen: ondanks alle mooie uitspraken over het belang van onder-wijs en onderzoek, ondanks de lippendienst bij velerlei gelegenheid bewezen aan research and development, blijft de onderwijs- en onder-zoekssamenwerking vergeleken met het ge-heel een tamelijk marginale zaak, een randver-schijnsel, waarvan de cynische waarnemer zou kunnen opmerken, dat het bestaat, omdat het niet de moeite waard is werkelijk tegen deze *peanuts* in te gaan.



Minister Schoo:
karig voor onderwijs en onderzoek.

Aanknopingspuntjes

Bij nadere beschouwing houdt deze hypothese geen stand. Wie kennis neemt van de memorie van toelichting, ziet in bijna alle hoofdstukjes wel aanknopingspuntjes voor toegepast onder-zoek en kennisoverdracht. Zeer regelmatig wordt opgemerkt, dat een bepaald programma specifiek de vrouw ten goede zou moeten kom-en, of dat Eegje's zusters er niet het slachtof-fer van dienen te worden.

Dat vereist, gezien de huidige praktijk, danige aanpassingen en DGIS zelf beschikt niet over de specifieke deskundigheid om de informatie bo-ven tafel te halen die voor een effectief ingrij-pen in dezen onontbeerlijk is.

Vaak ook verwijst de minister naar de nood-zaak van onderzoek en kennisoverdracht, waarbij ze haar voornemen kenbaar maakt daar 'instellingen' en 'bedrijven' bij in te scha-kelen. En tussen de regels door: een beetje meer 'bedrijven' dan 'instellingen'. Over Inter-

nationaal Onderwijs of universiteiten heeft zij het dan niet, al zullen de woordvoerders van het ministerie onmiddellijk meedelen, dat die daar mede onder verstaan moeten worden. Het gaat om dat *mede*. De Nederlandse ontwikkelingsamenwerking heeft van buiten deskundigheid nodig die ze zelf niet in huis heeft. Daarvoor gaat zij - om dat nieuwe stukje Bargoens maar eens te gebruiken - *sjoppen*.

dondert niet waar de gevraagde artikelen vandaan komen, als ze maar aan de eisen voldoen en als de leverancier maar een concurrerende offerte kan maken.

Dit besef is nog te weinig tot de academische wereld doorgedrongen.

De meeste instellingen voor Internationaal Onderwijs hebben inmiddels wel doorgekregen, dat hun werkterrein een markt is, waar ze zich als kooplui moeten opstellen. Bij de universiteiten leeft dat besef veel minder. Geen wonder. De Colleges van Bestuur krijgen deze dagen een veel dikkere memorie van toelichting op tafel dan de met een nietje bijeengehouden stencilvellen van Eegje Schoo. Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heeft een turf geproduceerd met allerlei maatregelen en beleidsvoornemens waar de benarde universiteiten nog hun handen vol aan krijgen. Die hebben wel wat anders te doen dan zich echt druk te maken over de schamele zeventien miljoen van het PUO, waarvan de betrokken vakgroepen - een kleine minderheid aan de universiteiten - misschien vinden, dat er wel een centje bij kan. Internationale samenwerking is ver van het bed van de gemiddelde universiteitsbestuurder. Die krijgt al genoeg hoofdpijn van wat hij voor zijn eigen deur aantreft. Het budget voor ontwikkelingssamenwerking is klein vergeleken met dat voor onderwijs. De universiteiten zouden wel een krachtige en professionele lobby in de richting van Schoo kunnen opzetten, maar dat sop is gewoon de kool niet waard.

Omgekeerd is op het geheel van de onderwijsbegroting internationale samenwerking een betrekkelijk marginale zaak en dan zeker het onderdeel dat zich bezighoudt met het hoger onderwijs. Van veel groter belang voor de internationale wetenschappelijke samenwerking zijn nationale maatregelen van dit ministerie die ook hun werkterrein beïnvloeden. Het Institute of Social Studies bijvoorbeeld zal door de invoering van het plaatsengeld model in ieder geval grote problemen krijgen en de instituutmanagers maken nu al overuren om de schade zoveel mogelijk te beperken.

Dat het wetenschapsbudget een paar interessante aanknopingspunten bevat voor internationaal gerichte wetenschapsbeoefening, is in dit geval de enige troost. Zij bestaat uit het Programma Tropenbos Onderzoek en plannen voor zee-research alsmede aardobservatie. Dat zou je allemaal kunnen beschouwen als het begin van iets groters.

Bekaaid

Maar veel is het niet en juich-tonen zijn misplaatst.

Hoe de toestand er werkelijk voorstaat, laat zich toelichten uit de wederwaardigheden van

de NUFFIC bij de opstelling van de landenbeleidspunten. De stichting heeft er op vele vergaderingen en andersoortige bijeenkomsten met DGIS op aangedrongen Onderwijs en Onderzoek, Research and Development - door minister Schoo toch erkend als een hoofdaandachtspunt - goed aan zijn trekken te laten komen. De concept-beleidspunten verschenen in april en men kon alleen maar constateren, dat die sector er juist bekaaid van afkwam. Op elf september is een delegatie van de NUFFIC op het ministerie gaan klagen over deze gang van zaken.

Natuurlijk, alle beleidspunten bevatten alinea's over onderwijs en onderzoek. Veelal beperken die zich tot de constatering, dat er al het een en ander bestaat en dat dit wel zal worden voortgezet, soms met de nuchtere opmerking, dat er binnen het PUO-budget geen ruimte bestaat voor nieuwe activiteiten. In slechts enkele gevallen wordt aangedrongen op een betere integratie met andere programma's. En de opstellers van de beleidspunten geven nauwelijks aanknopingspunten voor de financiering van onderwijs of onderzoek uit andere bronnen dan de daarvoor al onwrikbaar vastgestelde budgetonderdelen. Bovendien worden in een aantal gevallen PUO en IO niet genoemd, waar dat uitstekend op zijn plaats zou zijn.

Wat gebeurt er in de praktijk? Mannen in pakken ontmoeten andere mannen in pakken om elkaars deskundigheid te benadrukken onder het uiten van lichte, voorzichtig geformuleerde kritiek. Na afloop gaan ze op het ministerie nog eens na, wie daar precies achter zitten: een stichting van universiteiten, hogescholen en instellingen voor internationaal onderwijs die kennelijk een deelbelang naar voren brengen, maar die niet beschikken over een zodanige achterban, dat zij effectieve politieke druk kunnen uitoefenen. En als dat wel het geval is - bijvoorbeeld, wanneer een religieuze universiteit goede lijntjes heeft lopen naar het CDA - dan wordt die druk uitsluitend gebruikt voor het heil van de eigen instelling en te zelden voor het grotere geheel.

Dus verplaatsen de medewerkers van het ministerie hier eens een komma, daar voegen zij een dubbele punt toe. Zij verzinnen zelfs extra zinnen, maar die beginnen met de woorden 'gedacht zou kunnen worden aan . . .'

In de wandelgangen van de wetenschappelijke ontwikkelingsamenwerking wordt nog wel eens geklaagd over Jone Bos, de baas van de Directie Particuliere Organisaties, waaronder ook de universiteiten en het Internationaal Onderwijs vallen.

Bos zou binnen het ministerie veel te weinig een vuist durven maken voor de eigen zaak. Uit het feit, dat die andere particuliere instellingen, de medefinancieringsorganisaties, er dit jaar meer dan vijftig miljoen op vooruit gaan, blijkt, dat dit nogal meevalt. Tenslotte is het niet Bos' taak om de universiteiten en het Internationaal Onderwijs in bescherming te nemen. Die man staat voor een bepaald stuk ontwikkelingsamenwerking en hij *sjopt*. Hij doet zaken met instellingen die projecten kunnen leveren, waarmee de Nederlandse ontwik-

kelingssamenwerking als geheel eer in kan leggen.

Nu bruisen Internationaal Onderwijs, universiteiten en andere instellingen van de goede ideeën, maar die moet je wél op het juiste moment en met de juiste kracht naar voren brengen. Het gezegde 'met de hoed in de hand komt men door het ganse land' is in de wereld gebracht door de brutalen die met de halve wereld niet tevreden zijn en de concurrentie op het verkeerde been willen zetten.

De instellingen voor onderwijs en onderzoek zijn altijd te bescheiden geweest. Zij hebben ook altijd te los van elkaar geopereerd. Zij hebben tenslotte te weinig pogingen gedaan om buiten het eigen wereldje bondgenoten te zoeken of liever gezegd zakelijke partners. Goed,



Internationaal Onderwijs-managers naast elkaar. Nog onvoldoende mét elkaar?

er komt langzaam maar zeker verandering in deze situatie, maar het gaat nog lang niet snel genoeg. De Rijksuniversiteit Leiden heeft een lichtend voorbeeld gegeven door samen met een particulier ingenieursbureau een probleem in Indonesië aan te pakken. En er bestaat een Federatie van Internationaal Onderwijsinstellingen Nederland (FION), ook al lijken sommige leden daarvan deze nieuwe organisatie nog te gebruiken om elkaár beter in de gaten te kunnen houden.

Maar dat zijn aanzetten. Meer niet. En de tijd, de tijd begint te dringen.

Meer dan ooit dient het volgende door te dringen: de universiteiten, het Internationaal Onderwijs en trouwens ook het Hoger Beroepsonderwijs hebben vaak heel gelijksoortige dingen te bieden. Dat is echter geen reden voor onderling wantrouwen, want gelijksoortig betekent niet gelijk. Bij elkaar beschikken deze sectoren over een formidabel totaalpakket, dat veel duidelijker dan voorheen op de markt zou moeten worden aangeboden. Daarbij is de Nederlandse overheid een belangrijke potentiële klant (lang niet de enige, er zijn er veel meer, maar in de schaduw van Prinsjesdag hebben we het over *die* bewuste klant). Die klant moet je

gezamenlijk benaderen en je moet niet te beroerd zijn je eigen - bijvoorbeeld politieke - invloed aan te wenden ten gunste van een andere instelling, als dat toevallig zo uitkomt.

Want het gaat erom de sector internationale onderwijsamenwerking, die zich uitstrekt over HBO, WO en IO, als geheel te versterken. Ook onderling concurrerende bedrijven hebben samenwerkingsverbanden die hun gezamenlijke belangen krachtig en effectief bij de overheid bepleiten en die er ook voor zorgen, dat de overheid ergens in de sector opdrachten geeft. Want zij beseffen, hoe deze houding op den duur profijtlijker is dan mekaar vliegen af te vangen.

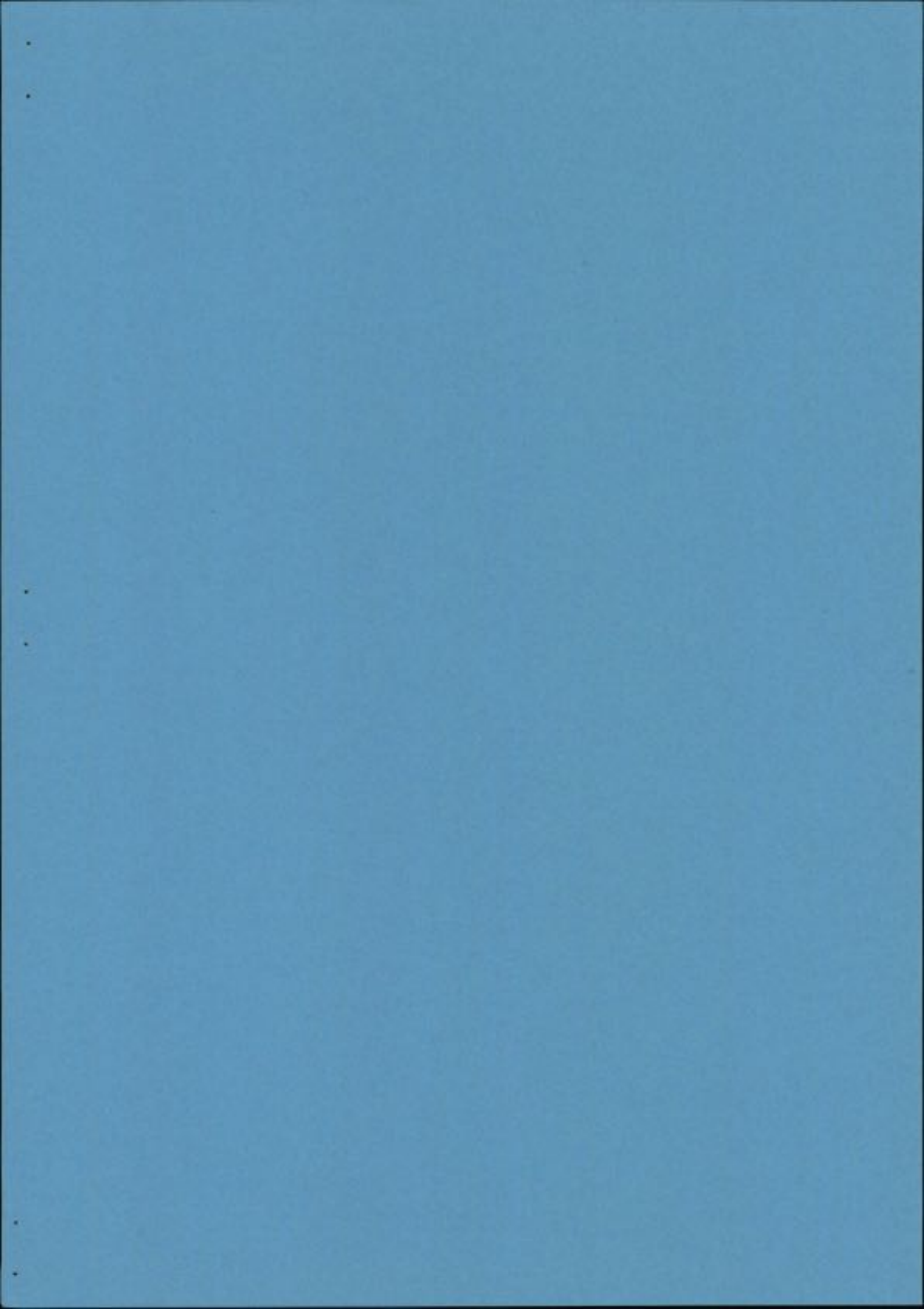
Om concreet te worden: er bestaat een tegenstelling tussen de instellingen voor Internationaal Onderwijs en de universiteiten. Eerstgenoemden vrezen als mieren te worden platgedrukt onder het formidabele gewicht van de universitaire olifanten.

Die vrees is niet terecht, want de olifanten grazen elders en hebben weinig belangstelling voor dat kleine weitje 'ontwikkelingssamenwerking'.

Daarom zou het van belang zijn, als de samenwerking tussen het IO en allerlei vakgroepen - nu al op het persoonlijke vlak uitstekend - een of andere institutionele uitbouw kreeg, zodat zij gezamenlijk de markt én het lobbywezen op kunnen. Als er bijvoorbeeld geen koudwatervrees ontstaat, wanneer de TH Delft een Internationale Faculteit wil oprichten, maar dat er dan een handreiking komt.

Anders blijft het ten eeuwigden dage bij rommelen in de marge. Dat is de grote les die Prinsjesdag 1985 leert.

Dit artikel geeft de persoonlijke visie weer van Han van der Horst.



De nota 'Globale Evaluatie van de Nederlandse Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking'

ENNO W. HOMMES

Vlak na het verschijnen van de Herijkingsnota heeft het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking het licht doen zien aan een nota van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) betreffende een globale evaluatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking.¹

De Inspectie is in het najaar van 1978 met haar werkzaamheden begonnen. Tot nu toe is een groot aantal rapporten uitgebracht op project- of programmabasis, terwijl er één rapport is verschenen over de rurale watervoorziening in het algemeen.²

Het lijkt een logische doortrekking van een lijn om, nu men enkele jaren lang op projectniveau heeft gewerkt, langzaam maar zeker wat bredere lijnen te trekken, waarbij dus na een sectorrapport over water ineens een groot stuk van de bilaterale hulp in zijn geheel ter hand wordt genomen.

Men zou zich hebben kunnen voorstellen dat het IOV het tweede hoofdstuk uit de Herijkingsnota, handelend over de geschiedenis, geschreven zou hebben. Maar naar mijn mening terecht heeft zij die rol niet vervuld maar een apart rapport gepubliceerd. De onafhankelijke positie van het IOV vergt nu eenmaal een onafhankelijke houding bij beleidsrapporten die een duidelijk politiek karakter dragen.

Bij de totstandkoming van de Inspectie lag het aanvankelijk in de bedoeling dat deze afdeling echt zou gaan inspecteren in de traditionele zin van het woord. Daarnaast zou binnen het departement een evaluatie-unit tot stand komen, die zich zou toeleggen op het veel omvangrijker proces van evaluatie. Tot slot zou er ook nog interne evaluatie plaatsvinden op Bureau-niveau. Maar al vóór de definitieve totstandkoming is een proces begonnen waarbij inspectie steeds minder belangrijk werd, terwijl tegelijkertijd de IOV een evaluatie-taak werd toegeschoven. Die tendens heeft zich door-

gezet, en langzaam maar zeker begint de IOV de functie te vervullen van een evaluatie-afdeling binnen het departement. Ik zou er dan ook voor zijn om de naam bij die ontwikkeling aan te passen en niet meer van inspectie te spreken.

Door de hier geschetste ontwikkeling lag het voor de hand de IOV te vragen ten behoeve van de Herijkingsnota enkele globale conclusies te trekken op grond van haar ervaringen tot nu toe.

De inhoud van de nota

De nota is gebaseerd op de eigen inspectierapporten en op aanvullende informatie van de betrokken departementale afdelingen. Terecht begint de nota met een groot aantal slagen om de arm. Men heeft zich moeten beperken tot bepaalde stukken van het beleid, en het ontbrak de evaluatoren aan duidelijk geformuleerde doelstellingen, gewogen criteria en indicatoren en andere zaken die nodig zijn voor goed evaluatieonderzoek. Voeg daarbij dat men slechts enkele maanden ter beschikking had en dat een periode van tien jaar moest worden gedekt, en het zal duidelijk zijn dat er alle reden is de resultaten met de nodige voorzichtigheid te lezen.

De nota is zeer gecompliceerd geschreven, en het is dan ook niet zinnig te trachten hier een samenvatting te geven. Ik beperk me daarom tot een aantal van de meest saillante punten waarin de nota zich kritisch uit ten opzichte van het gevoerde beleid. Al op pagina 2 ondergraaft het rapport het hele concentratielanden-beleid door erop te wijzen dat de selectie van landen is gebaseerd op ongelijke weging van hoofdcriteria en toevoeging van nevencriteria. Het selectieproces lever-

Dr. E. W. Hommes is hoogleraar in de ontwikkelingskunde aan de Technische Hogeschool Twente. Hij is onder meer lid van het Bureau van de NAR (Nationale Raad van Advies inzake hulpverlening aan minder ontwikkelde landen) en van het Bestuur van het Koninklijk Instituut voor de Tropen.

(1) Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Globale Evaluatie van de Nederlandse Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking*. No. 168/a-1, Ministerie van Buitenlandse Zaken, januari - april 1984.

(2) Voor een overzichtsartikel in dit tijdschrift, zie J. H. Kramer, 'Inspectie van ontwikkelingsactiviteiten', in: *Internationale Spectator*, maart 1983, blz. 137 - 144.

de dan ook een heterogene groep van landen op.³ Wat ten aanzien van de keuze van concentratielanden is gebeurd, is indicatief voor het beleid in het algemeen. Voor zover er criteria geformuleerd zijn, worden die op *ad-hoc*-basis geoperationaliseerd, en dat betekent dat zeer veel wordt overgelaten aan de toevallige ambtenaar die het beleid vorm moet geven. Zijn de ambtenaren in staat deze rol te vervullen? De Inspectie aarzelt daar duidelijk over.

De snelle groei die de ontwikkelingssamenwerking in de jaren '70 heeft doorgemaakt, is niet gepaard gegaan met een evenredige groei in het ambtenarenapparaat. De Canadese CIDA zet bij een vergelijkbaar huipbedrag het dubbele aantal mensen in. Het achterblijven van de groei van het ambtelijk apparaat heeft geleid tot overbelasting, en misschien dat we veel van de tekortkomingen in het beleid die de nota signaleert wel in hoofdzaak moeten toeschrijven aan het tekort in absorptiecapaciteit op het departement. Ook Breman signaleerde al dat managementproblemen op het departement zeker zo belangrijk zijn als managementproblemen in de ontwikkelingslanden.⁴ Straks zullen we terugkomen op de vraag of uitbesteding een adequaat en goedkoop antwoord is op dit probleem.

Belangwekkend zijn de observaties in de nota over het tweesporenbeleid, de verzelfstandiging en het doelgroepenbeleid. De evaluatoren zien een voortdurende tendens om het doelgroepenbeleid in te leveren ten voordele van het verzelfstandigingsbeleid. De krachten die in die richting werken zijn: het beleid van de ontwikkelingslanden zelf, het onvermogen van Nederlandse onderhandelaars het armoedespoor door te drukken, de moeilijkheidsgraad van het doelgroepenbeleid en de gemakkelijke besteding ten behoeve van verzelfstandiging.

De ondertoon in de desbetreffende passages is dat Nederland niet werkelijk gepoogd heeft het doelgroepenbeleid vorm te geven, met uitzondering van het programma 3-c en enkele andere verspreide activiteiten. De tendens – zo constateert de nota – is steeds meer nadruk op het verzelfstandigingspoor.

De geringe beleidsvastheid van de Nederlandse ambtenaren steekt nog gunstig af bij een door de Inspectie met zorg gesignaleerd ontbreken van enig beleid bij de meeste landen- en bijzondere programma's. Zij zijn – in de termen van de Inspectie – veel te lang min of meer toevallige, tamelijk passief beheerde, verzamelingen van activiteiten geweest.

Men ziet echter wel lichtpuntjes, en langzaam maar zeker zijn er aanzetten tot beleidsstructuren die een echte samenwerking met ontwikkelingslanden inhouden. Vooral de geïntegreerde rurale ontwikkelingsprogramma's met hun moderne programmatische aanpak worden als gunstige uitzonderingen aangeduid. Men

pleit dan ook voor uitbreiding van dit type programma's, een pleidooi dat ik op grond van eigen ervaring graag wil ondersteunen.

Terecht constateert het IOV-rapport dat verbetering van een beleidsmatige aanpak een adequate landenkennis vereist. Heel laconiek stelt het rapport vast dat een tiental jaren geleden de staf van Ontwikkelingssamenwerking in geringe mate over kennis beschikte betreffende de concentratielanden. In het afgelopen decennium zijn er wel substantiële verbeteringen opgetreden, maar 'niettemin in het vlak van landenkennis valt nog veel in te halen'. Men komt daarom met een aantal naar mijn mening zeer zinnige voorstellen, zoals het instellen van brede landenadviesgroepen en een veel systematischer opbouw van kennis binnen het departement.

Een algemene klacht van de Inspectie is dat er nog te veel projecten zijn geweest die in onvoldoende mate rekening hebben gehouden met de lokale sociaal-culturele omstandigheden en daardoor als 'Fremdkörper' geen aansluiting vonden bij de groepen waarvoor ze waren bedoeld.

Men schrijft dit toe aan een wat naïeve opvatting van de ambtenaren, die het ontwikkelingsgebeuren te technocratisch hebben bekeken. Ik betwijfel of deze verklaring wel gegrond is. Toen ik dertig jaar geleden mijn eerste colleges volgde, waren mijn leermeesters aan de hand van theorieën zoals die van Boeke over het dualisme al op het verschijnsel van de *Fremdkörper*. Deze *Fremdkörper* waren echter niet het gevolg van naïviteit, maar ze waren de uitdrukking van een Nederlands belang. Naar mijn mening is er in dit opzicht niets veranderd. Daar waar Nederlandse projecten geen aansluiting hebben bij de lokale samenleving, is dat in de meeste gevallen het gevolg van het feit dat het Nederlandse bedrijfsleven er geen belang bij heeft die aansluiting te zoeken. Men wil leveren en niet lastig gevallen worden met cultureel-antropologische of sociologische beschouwingen over ontwikkeling. Zo eenvoudig is dat. De ambtenaren treffen hier dus geen schuld, althans niet op grond van het feit dat ze naïef zouden zijn.

(3) Voor een uitvoerige behandeling van het beleid inzake de selectie van concentratielanden, zie G. W. van der Velden, 'Nederland en het concentreren van bilaterale hulp', blz. 161 – 189 + blz. 228 – 234 in: *Het woord is aan Nederland. Thema's van buitenlands beleid in de jaren 1966 – 1983* (red. S. Rozemond), 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983 (*Clingendael-reeks*, deel 1).

(4) Jan Breman, 'Het smalle spoor van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid – herijking van bilateraal beleid', in: *Internationale Spectator*, juni 1984, blz. 309 – 315.

Voor zover er in de Nederlandse activiteiten een beleid herkenbaar is, vindt de Inspectie dat dit beleid te zeer onderhevig is aan modieuze invloeden. Van jaar tot jaar zijn er weer nieuwe *topics*, nieuwe begrotingshoofdjess en nieuwe structuren en procedures. Het ontbreekt – aldus de Inspectie – aan rust en stabiliteit. Hiermee hangt samen dat men steeds weer wat nieuws wil in plaats van de bestaande activiteiten te verdiepen of, waar nodig, op een verantwoorde manier over te dragen. Er is een groot tekort aan continuïteit. Het is jammer dat de nota op dit punt nog niet wat verder graaft, want ik denk dat men hier een belangrijk punt bij de kop heeft, vooral omdat in de Herijkingsnota gepleit wordt voor continuïteit en langdurige samenwerking. De ambtelijke (en politieke) praktijk staat immers volledig haaks op dit uitgangspunt. Projecten moeten daar liefst zo kort mogelijk duren, want dan ontstaat er weer ruimte voor iets nieuws.

Van belang zijn ook de gedachten die de Inspectie formuleert over de versterking van de veldstructuur in en om de ambassades. Men pleit voor een grotere delegatie van verantwoordelijkheden naar het veld, maar voegt daar ogenblikkelijk de waarschuwing aan toe dat zonder aanzienlijke personeelsversterking in het veld er weinig van dit beleid kan terechtkomen. Indien de overbelasting wordt verplaatst van Den Haag naar de ambassades, dan mag men weinig resultaat verwachten. Daar komt dan nog als factor bij dat het spanningsveld tussen de traditionele diplomatieke taken en de ontwikkelingsgerichte taken ten nadele van de ontwikkelingssamenwerking werkt. Het is dan ook op dit moment nog een open vraag of de aanbeveling van de Inspectie zinnig is. Kort gezegd: volledige opvolging van de aanbeveling zou tot positief resultaat kunnen leiden, maar partiële opvolging (wel delegatie maar geen personeel) is een ramp.

Een ander belangrijk managementprobleem dat door de Inspectie wordt besproken, is het door elkaar lopen van sector-, programma-, aandachts- of thema-vereisten, wat een gestructureerd landenbeleid er niet eenvoudiger op maakt. De Inspectie acht hier schoonmaak geboden. Men dringt aan op zuivering van begrippen, budgettaire herordening, beleidsdefiniëring, procedurele en beheersstructurering in samenhang met het landenbeleid. Hier ligt de vraag op tafel hoe de verschillende koninkrijkjes op het departement gedwongen kunnen worden hun grenzen open te stellen voor dwarsverbindingen.

In concreto: als je een energiebeleid wilt voeren, hoe krijg je dan de landebureaus mee? Als je de belangen van vrouwen of van ecologie in je beleid tot uitdrukking wilt brengen, hoe krijg je dan toegang tot de projecten die het 'eigendom' zijn van andere afdelingen of bureaus? Naar mijn mening getuigt de aanbeveling

van de Inspectie tot grote schoonmaak over te gaan van een zekere naïveteit inzake de uitvoerbaarheid. Wat zijn de krachten die dit verhinderen? In de eerste plaats denk ik dat er een belangrijke politieke hindernis ligt. Een minister moet alle soorten doelstellingen accommoderen, maar is per definitie gebaat bij een zo vaag mogelijke formulering. Dus: wel aandacht voor vrouwen, maar niet aangeven hoeveel precies, waar, wanneer en hoe de strepen zullen worden getrokken. Als dat immers wel het geval zou zijn, dan zou bij iedere afwijking de oppositie losbarsten.

De vele tientallen subdoelstellingen zijn nooit tegelijkertijd te verwezenlijken, en daarom zal er altijd een touwtrekken blijven bestaan. Beleid komt tot stand in de strijd tussen de belangengroepen en niet op grond van exact gedefinieerde criteria of procedures.

Een grote schoonmaak helpt dus niet. Als de Inspectie vindt dat bepaalde sectoren, programma's, aspecten of thema's te weinig aan de orde komen, moet ze voorstellen doen daar sterke belangengroepen voor op te bouwen, zowel binnen als buiten het departement.

Zeer belangwekkend zijn de passages over *consultancy* en eigen beheer. Dikwijls wordt de vraag gesteld of inschakeling van *consultants* de voorkeur verdient. Wie deze vraag wil beantwoorden – aldus de nota – begeeft zich in een labyrint. Tal van factoren zijn voor de beantwoording van de vraag van belang. Kosten, kwaliteit, flexibiliteit en doeltreffendheid zijn van die factoren, maar noch de gegevens op de operationele bureaus, noch de gegevens van de Inspectie laten volgens de nota eensluidende conclusies toe. Men beperkt zich dan ook tot een opsomming van een aantal overwegingen, waarvan de belangrijkste misschien wel is dat beleids- en kwaliteitsbewaking door het departement zelf zal moeten plaatsvinden en dat hoogstens een bescheiden tijdsbesparing van staf van het departement voor Ontwikkelingssamenwerking kan worden verwacht.

Onthullend zijn de passages over de bijdrage van Nederlandse bedrijven. Vóór 1980 was de ontwikkelingsbijdrage van de meeste projecten gering of ontbrak vrijwel geheel. Over de situatie ná 1980 durft de Inspectie zich niet uit te spreken, maar men heeft de indruk dat er een ontwikkeling ten goede is, dat wil zeggen dat de ontwikkelingsbijdrage van de kant van het ingeschakelde deel van het bedrijfsleven toeneemt. Maar, aldus de nota, het gaat in geen geval om meer dan langzame kleurveranderingen in het totaalbeeld dat, wat het verleden betreft, in te sterke mate werd bepaald door uitsluitend commerciële vervulling van opdrachten.

De oorzaak van deze geringe bijdrage kan voor een deel herleid worden naar onduidelijk beleid en onvoldoende kwalitatieve begeleiding vanuit het departe-

ment, maar aan de andere kant hebben zich ook heel wat gevallen voorgedaan waarbij de betrokken firma's zich niet van hun beste kant hebben laten zien.

Dat men bij het bedrijfsleven nog weinig kijkt heeft op ontwikkelingsrelevantie, mag ook blijken uit het feit dat meer dan 80% van de aanvragen voor gemengde kredieten moet worden afgewezen wegens te geringe ontwikkelingsrelevantie. De nota voegt aan deze constatering dan ook ietwat zuur toe dat er nog wel wat op dit terrein dient te veranderen.

Ten aanzien van de kwestie mono- versus multisectorale aanpak constateert de nota met genoegen dat er een duidelijk streven is naar een multisectorale aanpak, ook al is het aantal hindernissen dat genomen moet worden, groot. Vaak wordt om projecten binnen één sector gevraagd en moet druk uitgeoefend worden om tot verbreding te komen. Opnieuw voert de Inspectie de *integrated rural development*-projecten op als een ideaal voorbeeld van hoe het zou moeten.

Wat betreft doelmatigheid en doeltreffendheid vat de nota in hoofdzaak het beeld samen dat al in de voorgaande pagina's is opgebouwd: menig rapport van de Inspectie wijst op tekortkomingen in de doelmatigheid waarmee projecten en veldprogramma's worden voorbereid, uitgevoerd en begeleid. Uit de rapporten blijkt tevens dat er nauw verband bestaat tussen deze doelmatigheid en de doeltreffendheid van onderzochte activiteiten.

Beoordeling van het rapport

De korte opsomming van een aantal kernpunten uit het rapport doet geen recht aan de veelheid van observaties en aanbevelingen die in het rapport te vinden zijn. Ik zou in de eerste plaats willen opmerken dat het een moedig rapport is. Men schroomt niet de hand in eigen boezem te steken. Het rapport staat vol verwijzingen naar de tekortkomingen van het eigen ambtelijk apparaat, vooral in de periode van vóór 1980. Ten aanzien van de meer recente jaren ziet men verbeteringen ten goede.

Het is dan ook begrijpelijk dat veel aanbevelingen in de richting gaan van een verbetering van het functioneren van het ambtelijk apparaat. Deze aanbevelingen variëren van een grote schoonmaak tot een verbetering van het controlesysteem. Men streeft naar een duidelijke beheersstructuur met goed geformaliseerde doelstellingen, criteria, haalbaarheidsstudies, evaluaties en rapportage. Ik kan deze aanbevelingen alleen maar onderschrijven, maar ik wil er wel tegelijkertijd aan toevoegen dat ze zonder uitbreiding van het ambtelijk apparaat en versterking van de veldstructuur niet uitvoerbaar zijn. Uitbesteding is hier – zoals de Inspectie terecht opmerkt – geen oplossing voor.

Men kan zich afvragen of deze adviezen van de Inspectie in een periode van personeelsstoppen en inkrimping wel realistisch zijn. Als ze dat niet zijn, dan had de Inspectie met andere adviezen moeten komen. Nu dreigt het gevaar dat het streven naar kwaliteitsverbetering marginaal zal zijn. Het is zelfs niet onwaarschijnlijk dat de kwaliteit achteruit zal gaan, omdat bijvoorbeeld nieuwe beleidsdoelstellingen een nog intensievere begeleiding vanuit het departement vragen. Ik denk hierbij in het bijzonder aan de vergroting van de inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven. Wil dit beleid synchroon lopen met een vergroting van de ontwikkelingsrelevantie, dan is aanzienlijke intensivering van de departementale bemoeienis een noodzaak. Gebeurt dat niet, dan is de kans groot dat intensivering van de rol van het bedrijfsleven zal leiden tot kwaliteitsverlies in ontwikkelingsrelevantie.

Het rapport van de Inspectie heeft op de eerste pagina zoveel slagen om de arm ingebouwd, dat het bij voorbaat voor iedere criticus onmogelijk wordt te zeggen dat men lichtvaardig conclusies heeft getrokken. Als ik dan ook constateer dat weinig observaties en conclusies degelijk en kwantitatief worden onderheid, dan zullen de opstellers van de nota dat onderschrijven. Men kan zich echter toch afvragen of het niet mogelijk was geweest een stapje verder te komen. Op sommige terreinen, zoals de rurale watervoorziening, heeft de Inspectie reeds een veel genuanceerder oordeel ontwikkeld, en het zou mogelijk geweest zijn dat in de evaluatienota te verwerken.

Een veel fundamenteeler punt van kritiek is de vraag waarom de Inspectie geen gebruik heeft gemaakt van andere evaluatierapporten of meer algemene studies, die de bevindingen van de Inspectie hadden kunnen ondersteunen of relativiseren. Het gedeelte over het Nederlandse bedrijfsleven had bijvoorbeeld ter achtergrondinformatie gebruik kunnen maken van tal van studies die daar intussen over zijn verschenen. Ook op andere terreinen had men gebruik kunnen maken van bestaand materiaal, zoals bijvoorbeeld de talrijke studies die over de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden zijn verschenen en de degelijke Leidse studies over participatie. Door zich te beperken tot het eigen inspectiemateriaal, aangevuld met interne Bureau-rapportage, heeft men een kans gemist tot een wat degelijker aanpak. Mogelijk heeft hierbij de tijdsdruk een rol gespeeld.

In hoeverre geeft de nota nu een evaluatie van het Nederlandse bilaterale beleid? Er zijn ten minste twee beperkingen aan te geven, één betreffende de breedte en één betreffende de diepgang.

Tal van onderwerpen die een belangrijke rol spelen in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking komen in de nota niet aan de orde. Het spijtigst is misschien wel

dat de medefinanciering niet aan de orde komt. Het zou immers van veel belang geweest zijn te kunnen zien of de conclusies die de Inspectie nu trekt, ook van toepassing zijn voor de medefinanciering. Juist waar het om het doelgroepenbeleid gaat, zou een vergelijking op haar plaats zijn. Ook het deskundigenprogramma, het PUO-programma en het SNV-programma komen helaas niet aan de orde.⁵ Hierdoor wordt de lezer de mogelijkheid ontnomen op grond van een vergelijking van de verschillende programma's tot een conclusie te komen over bijvoorbeeld doelmatigheid en doeltreffendheid.

Ook de diepgang van de nota is beperkt. Dit is noodzakelijkerwijs zo, omdat men niet over voldoende gegevens beschikte en niet op grond van fragmentarische incidentele indrukken tot conclusies wilde komen. Deze wetenschappelijke voorzichtigheid is prijzenswaardig, maar zij geeft ook meteen de beperkingen aan van de nota wat betreft haar betekenis voor het beleid. De door de Inspectie gevolgde onderzoeksmethodiek is vaak ook niet geschikt om bijvoorbeeld uitspraken te doen over het effect van de Nederlandse interventies. Men moet zich beperken tot uitspraken over de uitvoering van projecten en de projectbehandeling ten departemente. Dit is natuurlijk jammer, omdat – zoals de nota zelf aan het slot concludeert – het natuurlijk om de effecten gaat.

Ondanks deze tekortkomingen vind ik dat we blij mogen zijn met dit eerste meer algemene produkt van de Inspectie. Er staan zeer veel waardevolle observaties in de nota, en de aanbevelingen lijken mij bijna zonder uitzondering een serieuze overweging waard.

De vergelijking met de evaluatie in de Herijkingsnota

Hoofdstuk II van de Herijkingsnota handelt over de ervaringen met het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Een groot aantal van de daar gemaakte opmerkingen stemt overeen met wat in de evaluatienota van de Inspectie wordt gezegd. Daarnaast is er echter een aantal belangrijke verschillen die onze aandacht vragen.

Zo wordt in de Herijkingsnota het kennisniveau ten aanzien van concentratielanden als adequaat omschreven, terwijl de nota van de Inspectie meent dat op het vlak van landenkennis nog veel valt in te halen.

Nu lijkt zo'n verschil in opvatting van triviale betekenis, maar dat is het naar mijn mening niet. De Inspectie doet immers een reeks voorstellen om te komen tot verbetering van het kennisniveau. Als dit niveau nu volgens de Herijkingsnota reeds adequaat is, dan is er geen reden de adviezen van de Inspectie op te volgen. Dus bijvoorbeeld geen regelmatige consultatie van landenspecialisten buiten het departement, maar doorgaan met te vertrouwen op wat de landenbureaus

weten en wat de analyses des daaraan toe te voegen hebben. Het zal de lezer niet verbazen dat ik dit laatste zou betreuren. De Inspectie heeft het ongetwijfeld bij het rechte eind, en de Herijkingsnota zit fout.

Over de bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven is de Herijkingsnota vaag, maar licht positief. In dit opzicht is er een groot verschil met de zeer kritische opstelling van de nota van de Inspectie. Vanwaar dit verschil? Het is moeilijk zich aan de indruk te onttrekken dat de negatieve berichten van de Inspectie zijn weggemoffeld, om de weg vrij te maken voor een blijmoedig steunbeleid aan het Nederlandse bedrijfsleven.

Een soortgelijk proces heeft plaatsgevonden bij de passages over uitbesteding. In de Herijkingsnota wordt zonder meer gepleit voor uitbesteding, zonder dat ook maar op enige wijze rekening wordt gehouden met de waardevolle genuanceerde beschouwingen die de Inspectie aan uitbesteding heeft gewijd. Opnieuw moet ook hier geconstateerd worden dat de politieke wens belangrijker is geweest dan de zakelijke analyse.

In de drie door mij gegeven voorbeelden moet ik steeds de Inspectie gelijk geven en zit de Herijkingsnota fout, of, beter gezegd, de Herijkingsnota verkiest de politieke voorkeur boven de zakelijke analyse.

De op wetenschappelijke inzichten gebaseerde zakelijke analyse van de IOV (en trouwens ook van de sectormanagement-eenheid, SMA) zijn *overruled* door politieke voorkeuren in de rest van het departement en mogelijk ook bij de Minister.

Ik wil daarmee niet zeggen dat het werk van de Inspectie daardoor van marginale betekenis is geworden, integendeel, ik ben van mening dat haar werk een vitale rol speelt in het functioneren van onze democratie. We kunnen immers nu veel beter zien welke besluiten op feiten zijn gebaseerd en welke uitsluitend vanuit politieke voorkeuren zijn te verklaren. Het is aan de parlementariërs om daar hun voordeel mee te doen.

Inspectie - evaluatie - onderzoek

Kunnen we nu, terugblikkend op het werk van de IOV, zeggen dat de in mijn inleiding gesignaleerde trend naar een vulwaardige evaluatiefunctie is voltooid? Hoe groot mijn waardering ook is voor het thans uitgebrachte rapport, ik ben toch van mening dat men nog een lange weg moet gaan, vóór men de breedte en de diepgang heeft bereikt die nodig zijn voor de voortgang

(5) PUO = Programma Universitaire Ontwikkelingssamenwerking; SNV = Stichting Nederlandse Vrijwilligers.

van de beleidsontwikkeling en voor het vervullen van een goede democratische functie.

Dit zal meer nog dan in het verleden nodig zijn, omdat het beleid zich de komende jaren op een pad gaat begeven met vele voetangels en klemmen. Ik denk hierbij in het bijzonder aan de bevordering van de bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven in de ontwikkelingsgesamenwerking. Een dergelijk beleid laat zich verenigen met het vergroten van de ontwikkelingsrelevantie van de Nederlandse projecten, mits een systeem wordt ontwikkeld van zeer zorgvuldige project-identificatie en projectbeoordeling.

Meer dan elders nog is hier nodig wat de Inspectie oplevert: scherpe doelformulering en duidelijke geoperationaliseerde criteria. Als dat niet gebeurt, glijdt het beleid in de kortste keren af naar pure exportbevordering, waarvoor Breman in zijn artikel zo duidelijk heeft gewaarschuwd.⁶ Als er wel een strikte toepassing plaatsvindt, dan zal de omvang van de bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven ongetwijfeld dalen, maar de kwaliteit in termen van ontwikkelingsrelevantie zal toenemen. Een dergelijke ontwikkeling verdraagt zich niet met de politieke wensen van de huidige minister, en er zal dus druk ontstaan in de richting van deregulering.

Is de Inspectie in zo'n situatie in staat de kritische rol te vervullen die nodig is? Ik vrees dat het type onderzoek dat de Inspectie thans doet, slechts voor een deel de noodzakelijke kritische functie kan vervullen.

Maar een aantal van de criteria kan door de IOV nauwkeurig worden getoetst. Laat ik twee voorbeelden noemen. Als inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven een positieve bijdrage moet leveren aan de ontwikkeling in het ontvangende land, dan is dat

een criterium dat moeilijk door Inspectieonderzoek te toetsen is. Langduriger verblijf in het veld en meer gedetailleerd onderzoek zijn dan nodig. Hetzelfde geldt voor het criterium dat er overdracht van technologie moet plaatsvinden. Maar ook voor andere criteria is het werk van de Inspectie ontoereikend. We kunnen hooguit van haar verwachten dat ze vermoedens uitspreekt over de mogelijke effecten.

Degelijk en langdurig onderzoek naar de talrijke effecten van de inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven is noodzakelijk. Men zou zich kunnen voorstellen dat de IOV een initiërende rol speelt bij het aanzwengelen van het broodnodige onderzoek. De resultaten van dit onderzoek zouden dan ook systematisch door de IOV moeten worden verwerkt.

Uit dit ene voorbeeld blijkt dat de IOV niet in haar eentje in staat is de beleidskritische rol te vervullen die noodzakelijk is. Er zullen op het departement structuren moeten worden ontwikkeld die leiden tot een systematische verwerking van rapportages, inspectierapporten, evaluatierapporten en beleidsrelevante onderzoeken, waarbij ook materiaal dat door derden wordt verzameld, wordt verwerkt.

Ik heb niet de illusie dat als een meer systematisch onderzoeksbeleid tot stand zou komen, dat we dan verschoond zullen blijven van de ontsporingen zoals die in de Herijkingsnota zijn voorgekomen, maar het zal ons wel in staat stellen enerzijds te komen tot een werkelijke kwaliteitsverbetering van het beleid, en anderzijds zal het ons helpen te onderkennen waar kennis ophoudt en de politiek begint. <<

(6) Zie noot 4.

Sinds juli 1977 is een inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) ingesteld als onderdeel van het ministerie.

Deze inspectie heeft tot taak, door zelfstandig en onafhankelijk onderzoek ertoe bij te dragen, dat de realisatie van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid te velde beleidsconform alsmede zo efficiënt en effectief mogelijk geschiedt. Zij brengt aan de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking verslag uit over de bij elk onderzoek opgedane bevindingen, onder vermelding van eventuele discrepanties tussen doelstellingen en verwerkelijking en van eventuele andere onvolkomenheden. De verslagen gaan, waar nodig en mogelijk, vergezeld van adviezen tot daarwerkelijke verbetering.

De Inspectie richt zich op de Nederlandse bilaterale overheids- en gemeenschappelijke ontwikkelingsactiviteiten in al hun fasen, met inbegrip van de periode volgend op de overdracht aan de betrokkenen in het ontwikkelingsland. Daarbij gaat zij uit van de algemene beleidsformuleringen, alsook van de specifieke beleidsformuleringen die zijn overeengekomen tussen de wederzijdse operationele instanties.

Onderwerp van inspectie vormt de inbreng van de Nederlandse overheid in bilaterale overheids- en gemeenschappelijke ontwikkelingsactiviteiten. Bij haar onderzoek betreft de Inspectie, waar mogelijk, niet met Nederlandse overheidsgelden gefinancierde activiteiten in zover dit nodig is voor het onderzoek inzake de Nederlandse overheidsinbreng. De Inspectie heeft zowel betrekking op activiteiten in ontwikkelingslanden als op activiteiten die in Nederland plaatsvinden en worden gefinancierd uit het begrotingsplafond voor de ontwikkelingshulp. De werkzaamheden van de Inspectie bevatten een element van evaluatie in die zin dat zij oordelen kunnen inhouden, die voor de onderzochte activiteiten gevolgen kunnen hebben. Niettemin verschillen zij wezenlijk van de evaluaties die in groeiend aantal worden uitgevoerd en wel op de volgende punten:

- het inspectieonderzoek betreft in beginsel de aanwending van middelen, terwijl de evaluatie zowel de doelstellingen van de activiteit als de middelen betreft.
- het inspectieonderzoek richt zich in principe op het Nederlandse overheidsaandeel, de evaluatie op de activiteit in haar geheel en in haar samenhang met andere activiteiten.
- het inspectieonderzoek vindt plaats wanneer Nederland het nuttig acht, de evaluatie geschiedt alleen op afspraak.
- het inspectieonderzoek baseert zich op het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, de evaluatie op de samenval van beider beleid.
- het inspectieonderzoek mondt uit in adviezen, de evaluatie leidt tot gemeenschappelijke beslissingen.

Anders gezegd: evaluatie is een operationeel werktuig voor samenwerking met autoriteiten en instanties in ontwikkelingslanden, inspectie is een intern Nederlands werktuig dat specifiek staat ingesteld op de kwaliteit van het eigen aandeel in de hulp.<<

15. Consultancy en eigen beheer

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

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

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

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

- Dat regeringen van sommige concentratielanden eigen beheer door het ministerie prefereren boven consultantsdiensten omdat het voor hen goedkoper uitkomt, heeft niet te maken met werkelijke kosten maar vloeit voort uit het allocatiesysteem. Tegenover de Nederlandse consultants zou het fair zijn, hun overheids te betalen uit andere fondsen dan allocaties. Dit zou ongetwijfeld een aantal bedenkingen van ontvangende landen jegens consultants opheffen.

Toekomst ministerie ter discussie Haalt Ontwikkelings samenwerking 1987?

Met de Tweede Kamer-verkiezingen van het volgend jaar voor de deur is het weer tijd te gaan denken over een departementale herindeling binnen en tussen ministeries. Als het gaat om Ontwikkelingssamenwerking bestaan nogal uiteenlopende ideeën over de meest ideale departementale opzet, waarbinnen dit beleid zou moeten worden uitgevoerd. Gonneke Gelderloos en Rogier van 't Rood vergeleken de ideeën en kwamen tot de conclusie dat het model van prof. Van Dam zo gek nog niet is.

De enige overeenkomst tussen alle ideeën over departementale herindeling is dat binnen de huidige constellatie het beleid ten aanzien van de Derde Wereld te veel is versnipperd en daarmee veel inefficiënties in zich heeft. Het gaat immers niet alleen om de hulp. Het internationale financiële, handels- en landbouwbeleid heeft ook directe consequenties voor ontwikkelingslanden, maar wordt niet of nauwelijks afgestemd op het beleid, zoals dat binnen DGIS wordt gevoerd. Echter, vanuit een dergelijk uitgangspunt zijn zeer verschillende reorganisaties bedacht, die grofweg in drie modellen samen te vatten zijn.

Exportbevordering

Allereerst het welbekende ministerie van Exportbevordering uit de welbekende VVD-koker. Ontwikkelingssamenwerking wordt een departement van dat ministerie, waarbinnen het internationale economische beleid wordt gekoncentreerd. Dit alles vanuit de filosofie: hulp is prima, maar Nederland mag er dan ook best wel wat aan verdienen. Waarom zou je met Nederlandse hulp de economieën van derden ook nog eens bevoordelen? Kortom: het Nederlandse hulpbeleid moet de eigen export, nationale productie en werkgelegenheid positief kunnen stimuleren.

De kritiek op de consequenties van een dergelijk plan ligt voor de hand en is in het verleden veelvuldig geuit. We kunnen daarover daarom kort zijn. Als armoedebestrijding eerste doelstelling is van het ontwikkelingsbeleid, hoe moet de Nederlandse economie hiervan dan profiteren? Behoefte aan kleinschalige projecten bij de ontvangers komt dan immers in strijd met behoefte aan grootschalige leveranties bij donateurs. Ook is alom bekend, dat de potentiële stimulans van Ontwikkelingssamenwerking voor de Nederlandse economie wellicht niet te verwaarlozen is, maar zeker niet substantieel is. Ter illustratie: in 1984 ging minder dan 10 procent van de Nederlandse export naar de Derde Wereld, of - aan de andere

kant - was de import van de Bondsrepubliek Duitsland uit Nederland drie maal zo groot als uit de gehele Derde Wereld. Voegen wij bij deze kniepunten nog de toenemende technologische afhankelijkheid, die onvermijdelijk zal volgen uit een exportbevorderend ontwikkelingsbeleid - hoe dat er dan ook uit moge zien - dan lijkt ons de discussie over deze variant wel gesloten.

Superministerie

Een tweede mogelijkheid die sinds enige jaren wordt genoemd, en onder andere is verdedigd door prof. L.J. Emmery is een Superministerie van Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking. Middels een omvangrijke departementale herindeling moet binnen dit ministerie naast het ontwikkelingsbeleid ook het internationale handels-, financiële en landbouwbeleid worden gekoncentreerd. Aanvankelijk vond dit idee veel medestanders uit verschillende politieke hoeken, maar met de naderende verkiezingen heeft het idee vele aanhangers verloren. En niet voor niets: er zitten nogal wat haken en ogen aan deze constructie. Allereerst is het wat irreëel te verwachten dat de betrokken ministeries zich zonder meer een x aantal afdelingen van departementen af laten pakken. Neem daarbij de kosten en tijdsduur van een dergelijke reorganisatie en de kans van slagen van zo'n herindeling wordt wel zeer gering!

Vervolgens garandeert de opzet van een dergelijk superministerie nog helemaal niet de gewenste coördinatie in het internationaal beleid. Een minister van Financien heeft toch ook wel wat te maken met het IMF: hoe worden dan de bevoegdheden verdeeld? En langs elkaar heen werken kan ook als je in één gebouw zit. Kortom: reorganisatie is geen synoniem voor coördinatie.

Een ander probleem is het volgende. Deze superminister zal voortdurend worden gekonfronteerd - veel meer dan de huidige minister van Ontwikkelingssamenwerking - met belangenkeuzes. Daar hij bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor het internationale handelsbeleid zal hij de Nederlandse handelsbelangen in zijn bestuursvorming dienen te betrekken. Als die afweging wordt bepaald door het belang van de verschillende beleidsterreinen voor de Nederlandse economie, dan zou dat voor het ontwikkelingsbeleid wel eens heel nare consequenties kunnen hebben.

Tot slot wordt door middel van deze superconstructie de scheiding tussen binnenlands en buitenlands beleid geïnstitutionaliseerd. Vakministers zullen in hun binnenlands beleid belangen van de Derde Wereld negeren - zij hebben immers al zoveel concessies moeten doen aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking. Deze zal daarom niets te zeggen hebben over bijvoorbeeld het

- Prestaties in het verleden vormen een bruikbaar element bij de keuze door OS van consultants, maar niettemin kan zulks leiden tot veronachtzaming van het kostenaspect. Te denken ware aan invoering van tendering, althans voor grotere opdrachten.
- Rapportage, administratie en back-up service worden door consultantbureaux doorgaans beter verzorgd dan door eigen beheer teams. Als het ministerie onvoldoende op de hoogte is van de projectvoortgang, ligt dat gewoonlijk niet aan de door de consultant verstrekte informatie maar aan de aandacht die de ambtelijke projectverantwoordelijke aan de informatie kan besteden.
- Er bestaat te weinig grond voor de veronderstelling, dat consultants betere teams in het veld brengen dan het ministerie zelf. Hier zijn nuances zeker op hun plaats. In sommige gevallen schiet de consultant op dit punt tekort en in andere gevallen blijkt het eigen beheer team voortreffelijk te functioneren.
- Consultants hebben te rekenen met commerciële aspecten van hun werkzaamheid. Dit leidt nu en dan tot ongewenste verschijnselen als: discrepantie tussen begrote en feitelijke kosten, te hoog of te laag gekwalificeerd veldpersoneel, mindere belangstelling voor lokale participatie en on-the-job-training, onderschikking van het achterliggende ontwikkelingsdoel aan het directe projectdoel, problemen bij tussentijdse veranderingen in het projectplan die financiële consequenties kunnen hebben, etc.
- "Harde" sectoren vroegen in het verleden duidelijker om consultantsinbreng dan "zachte". Dit betekent echter niet dat consultants op laatstbedoelde terreinen weinig zouden kunnen worden ingezet, vooral nu de laatste jaren de raadgevende ingenieursbureaux steeds meer aandacht zijn gaan geven aan deze sectoren en er tal van relatief kleine organisaties zijn ontstaan, die zich in bepaalde typen activiteiten specialiseren.
- Het is onzakelijk, een en dezelfde consultant te belasten met taken van verschillend karakter, die op elkaar van invloed kunnen zijn. Als een consultant deelneemt aan een identificatie, dient hem niet vervolgens de uitvoering van de op die identificatie gebaseerde activiteit te worden gegund. Wie een activiteit uitvoert, behoort geen stem te hebben in het departementale toezicht op die activiteit, inclusief de mid-term en de project-completion evaluatie daarvan. De menigvuldigheid van consultantbureaux maakt kettingopdrachten als hier bedoeld, die voorheen misschien niet altijd konden worden vermeden, trouwens geheel overbodig.
- Omdat consultants werken op basis van contractueel vastgelegde verplichtingen, is het wenselijk dat hun terms of reference deel uitmaken van het contract en dat deze zeer exact zijn. In gevallen waarin de onzekerheden-vooraf zo groot of talrijk blijken dat exactheid niet, of slechts met veel slagen om de arm, te bereiken valt, is het raadzaam om de werkzaamheid in eigen beheer te verrichten.
- Alle uitbesteding, ook het delegeren van taken aan consultants, veronderstelt beleids- en kwaliteitsbewaking alsmede een zekere controle. Deze dient door ambtelijke verantwoordelijken ten departemente resp. ter ambassade te worden uitgeoefend, eventueel met hulp van externe deskundigheid, en wel door bestudering van rapportage, veldbezoek, contact met counterpartinstanties, evaluatie, financieel recht- en doelmatigheids-toezicht, en inspectie.
- Inschakeling van consultants levert hoogstens een bescheiden tijdsbesparing voor de OS-staf op, en zelfs dat is niet altijd het geval. Zij ontslaat de staf niet van grondige land- en regio-kennis, van begrip voor sectorale en technische aspecten en voor de adviezen die terzake worden gegeven, van zorg voor terms of reference, samenstelling van het veldteam, projectplanning, monitoring, rapportage en de talloze zaken die onder bewuste begeleiding zijn begrepen. Tezamen is dit alles nauwelijks minder dan bij eigen beheer. Consultancy dient niet te worden ingeroepen om verantwoordelijkheden af te stoten maar om inhoud en kwaliteit van een hulpactiviteit te optimaliseren.
- Naarmate de structurering van het beleid per land voortschrijdt en naarmate regiocoördinatoren het ontwikkelingsproces in hun gebied nauwkeuriger kunnen volgen en, wat de Nederlandse bijdrage betreft, kunnen leiden, wordt het beter mogelijk, voor grote en kleinere deeltaken ad hoc de inbreng van speciale consultants in te roepen, te managen en te controleren. <<



Het nieuwe gebouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag

industriële herstrukturingsbeleid in Nederland. Daar ook dit beleid zijn weerslag heeft op internationale verhoudingen lijkt dit allerm minst wenselijk en een ontkenning van internationale interdependenties.

Alhoewel Emmerij vasthoudt aan zijn oorspronkelijke ideaal-konstruktie, is hij bereid tot een concessie in de vorm van een aparte staatssekretaris voor Exportbevordering, die niet onder verantwoording van het superministerie valt. Een dergelijke concessie doorkruist echter volledig de bedoeling van zijn konstruktie - koördinatie van het internationale beleid - en kan slechts worden verklaard vanuit overwegingen van politieke haalbaarheid. Vanwege de inkonsistentie, die met deze staatssekretaris zou worden gekreeerd, wordt de operatie volledig zinloos en kunnen we ook dit model terzijde schuiven.

Onderraad

Een laatste optie wordt onder andere verdedigd door prof. dr. Van Dam, directeur van de Wereldbank. Was hij eerder voorstander van het model van Emmerij, inmiddels heeft hij een andere konstruktie bedacht. Er moet een ministerie van Ontwikkelingssamenwerking komen, dat tevens is belast met de koördinatie van het Nederlandse financiële, handels- en landbouwbeleid, voor zover dat van belang is voor Derde Wereldlanden. Daarmee zouden de vakministers politiek aanspreekbaar zijn op de gevolgen van hun beleid voor ontwikkelingslanden, iets wat een kritiekpunt op het model van Emmerij ondervangt. Gebaseerd op de wijze waarop de Europese samenwerking wordt gekoördineerd stelt hij voor een onderraad van ministers - onder voorzitterschap van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking - verantwoordelijk te laten zijn voor de koördinatie van het internationale beleid.

De redenering is prachtig, in theorie klopt het allemaal, maar vooral de praktische uitwerking van dit voorstel is nog verre van duidelijk. Het model staat of valt natuurlijk met de kracht van de minister van Ontwikkelingssamenwerking, maar dit geldt voor alle varianten en ligt in de toekomst besloten.

Voorts moet een taakstelling voor de onderraad worden geformuleerd. Hierbij ligt voor de hand in eerste instantie te denken aan het opstellen van toetsingscriteria, waaraan het internationale beleid zou moeten voldoen. Het voorstel hiervoor zou moeten komen van de minister van Ontwikkelingssamenwerking, waarna in onderling overleg de definitieve criteria kunnen worden vastgesteld. Vervolgens zou de raad controle hierop kunnen uitvoeren met de hulp van de IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Vekke), die het internationale beleid op grond van de toetsingscriteria onderzoekt. Openbare rapportage van de rapporten die hieruit resulteren moet dan de daadwerkelijke naleving van die criteria garanderen. Een en ander vereist natuurlijk een uitbreiding van zowel het ministerie als de inspectie.

Met deze kanttekeningen in gedachten biedt het model van prof. Van Dam goede mogelijkheden op een stevige verankering van het ontwikkelingsbeleid. Maar laten we niet vergeten dat het ook noodzakelijk is dat de minister van Ontwikkelingssamenwerking meer te zeggen krijgt. De bevoegdheden die hem in het verleden zijn afgepakt (het IMF, de Wereldbank) moeten weer terug.

GONNEKE GELDERLOOS
ROGIER VAN 'T ROOD

Dit artikel gaat alleen in op de organisatie van het internationale beleid. Op de discussie rond de organisatie van het bilaterale hulpbeleid komen we in een volgende Kroniek terug.

Commentaren

Een rijksdienst voor ontwikkelingshulp

J. VERLOREN VAN THEMAAT

Er wordt, vooral buiten de overheid, een heftige discussie gevoerd over de rol en plaats van de minister voor Ontwikkelingsamenwerking in ons ministerieel bestel. De discussie gaat in de eerste plaats over de competentie van deze minister op gebieden van structurele economische relaties tussen Nederland en de Derde Wereld, zoals handel, grondwetten, investeringen en monetair beleid. Sommigen vinden dat de situatie in wezen moet blijven zoals die nu is (zie bijv. G. Kramer in de *Internationale Spectator* van juni 1985), anderen vinden dat er een nieuw ministerie voor internationale Economische Betrekkingen moet komen (L. Emmerij in de *Internationale Spectator* van maart 1984 en *ESB* van 8 januari 1986), weer anderen vinden dat er nieuwe constructies in de Ministerraad bedacht moeten worden, zoals dat met betrekking tot Europese integratie al het geval is (F. van Dam in *ESB* van 13 en 27 november 1985).

Zoals Kramer opmerkt, gaat deze discussie echter niet zozeer over de plaats van de bilaterale en multilaterale hulpverlening. Parallel aan de discussie over de plaats van de Minister is er een discussie over de meest wenselijke organisatie op hulpgebied. Er zijn er die een aparte rijksdienst voor hulp bepleiten (W. Tims in *NIO-bulletin*, november 1985 en de *Internationale Spectator* van december 1985, J. Pronk in een interview in de *Groene Amsterdammer*), en er zijn er die hier sceptischer tegenover staan (Emmerij in *NIO-bulletin* en *ESB*).

Bij elk van de eerder genoemde alternatieven voor de plaats van de Minister bestaat de mogelijkheid om een aparte dienst te creëren. In veel andere donorlanden bestaan dergelijke min of meer autonome ontwikkelingshulpdiensten buiten ministeries (Zweden, Canada, West-Duitsland, Verenigde Staten).

Waar gaat het over in de discussie inzake een zelfstandige ontwikkelingshulporganisatie?

1 *doeltreffendheid* van het uitvoerend apparaat en de controle daarop;

2 *democratische besluitvorming* over de doelstellingen van de ontwikkelingshulp; en

3 *integratie* van ontwikkelingshulp in andere doelstellingen van buitenlands en binnenlands beleid.

Meer in het algemeen gaat de discussie over de plaats en rol van ontwikkelingshulp in de Nederlandse samenleving.

Doeltreffendheid uitvoerend apparaat

De achtergrond van de discussie over de organisatie van het

hulpbeleid is ongetwijfeld de vrij algemene onvrede die buiten, maar ook binnen, het Ministerie bestaat over de doeltreffendheid van het uitvoerend apparaat. Omdat objectieve gegevens (zoals een externe evaluatie van het Ministerie)* ontbreken, is een dergelijke onvrede, hoewel zeer verspreid, enigszins subjectief. Niettemin zijn er op dit gebied duidelijke tekens aan de wand:

- de bezetting van het hulpapparaat is in de loop der jaren nauwelijks toegenomen (bedraagt nu zo'n 430 personen), terwijl het hulpvolume sinds 1975 met zo'n 200% is gestegen;

- de organisatie van de Nederlandse hulp in de hulpontvangende landen is miniem. Een ambassadestaf van slechts 75 personen in alle programmalanden samen moet meer dan f 2 miljard aan bilaterale hulp identificeren, initiëren, begeleiden en evalueren. Deze 75 personen hebben bovendien nog tal van traditionele ambassadetaken te verrichten. Ondanks een sleutelrol voor uitbesteding aan het bedrijfsleven en aan het ontvangende land zelf kan behartiging van een dergelijk takenpakket niet in redelijke mate verwacht worden van zo'n kleine staf. Andere donoren, zoals de Zweedse SIDA, US-AID, of de VN-organisaties, hebben een veelvoud van deze staf voor een zelfde hoeveelheid hulp;

- een groot percentage projecten mislukt, zoals uit de rapporten van de Inspectie Ontwikkelingsamenwerking te Velde blijkt. Wellicht is dit ook één van de redenen waarom er een verschuiving plaats heeft gevonden van structurele hulp naar noodhulp; en

- er is een operatie van uitbesteding van hulpuitvoering naar adviesbureaus gaande, zonder dat daar een adequate controle en technische begeleiding van de kant van het Ministerie tegenover staat.

De gevolgen hiervan zijn ernstig. De belemmeringen in de uitvoering zijn zodanig, dat de hulpdoelstellingen zelf in gevaar komen. Discussie over doelstellingen als armoedebestrijding of plattelandsontwikkeling heeft nauwelijks zin wanneer de uitvoerende capaciteit er niet is om door de Tweede Kamer geformuleerde doelstellingen te verwerkelijken. Hulpdoelstellingen per land worden, als gevolg van deze belemmeringen, geformuleerd met een scherp oog naar de uitvoeringsbeperkingen, in plaats van dat deze laatste aan de doelstellingen worden aangepast (bijv. meer noodhulp en kunstmesthulp i.p.v. projectsteun). Kortom, politieke doelstellingen kunnen, door uitvoeringsproblemen, niet echt waar worden gemaakt.

Ondanks het feit dat Nederland één van de grootste hulpprogramma's in de wereld heeft, gaat er geen of nauwelijks enig vernieuwend of voorbeeld-effect van de Nederlandse hulp uit naar anderen. Deze zorg om de kwaliteit van

* Gehoopt moet daarom worden dat de aangehouden motie-Aarts/Tommel over dit onderwerp uitgevoerd zal worden.

Drs. J. P. Verloren van Themaat is als ontwikkelings-econoom verbonden aan het Instituut of Social Studies (ISS) te 's-Gravenhage. Hij is lid van het dagelijks bestuur van het ISS.

de hulp is zeker ook bij het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking aanwezig (al in 1977 verschoen de nota *Om de kwaliteit van de Nederlandse hulp*).

Er zijn in de loop van de tijd diverse, zij het kleine, stappen ondernomen de kwaliteit te verbeteren, zoals

- de instelling, onder het kabinet-den Uyl, van een Inspectie;

- de creatie van een, zeer kleine, sectoreenheid binnen het Ministerie ter verbetering van inhoudelijke kennis en begeleiding op het gebied van verscheidene technische sectoren;

- een lichte decentralisatie van bevoegdheden, alsmede versterking van ambassades in ontwikkelingslanden.

De resultaten van deze maatregelen, hoewel toe te juichen, kunnen echter niet anders dan zeer bescheiden genoemd worden. Tegelijkertijd vindt er bovendien een zekere erosie van effectiviteit plaats door maatregelen als de zg. Integratie met de Buitenlandse Dienst. Belangrijk is te constateren dat de redenen waarom te weinig aan kwaliteitsverbetering wordt gedaan, niet bestaan uit overwegingen van kwaliteit of effectiviteit, maar uit overwegingen die buiten de hulpdoelstellingen liggen, zoals de integratie van ontwikkelingshulp binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken, de relatie tussen ministerie en parlement, effecten van algeheel overheidsbeleid, zoals de zg. 2%-operatie, en de noodzaak personeelsbeleid in algemene richtlijnen van het ministerie van Binnenlandse Zaken te passen. Op de eerste twee, meer specifieke aspecten wil ik nader ingaan.

a. de organisatie van het Ministerie valt onder de Minister van Buitenlandse Zaken. De wijze van denken over kwaliteit en organisatie van de hulpverlening is veel sterker beïnvloed door dat ministerie, en door de diplomatieke dienst in het bijzonder, dan men in het algemeen vermoedt. In het organisatie-concept van Buitenlandse Zaken is weinig plaats voor specialisten, is nauwelijks plaats voor een professionele bedrijfsvoering, zijn overwegingen van diplomatieke aard vaak doorslaggevend dan die van zakelijke aard. De befaamde Integratie van buitenlandse-dienst-ambtenaren met die van het Ministerie zelf vormt hier slechts één aspect van.

b. De relatie tussen parlement en ministerie op het gebied van ontwikkelingsamenwerking is van bijzondere aard. Welke zijn de prikkels die een organisatie kwaliteitsbewust maken? Dergelijke prikkels moeten zodanig zijn, dat de uitvoerders beloofd worden wanneer zij activiteiten ondernemen om kwaliteit te bereiken en gecorrigeerd/gestimuleerd worden, indien dit niet zo is. Dit kan alleen als de uiteindelijk controlerende instantie zich zelf ook deze doelstellingen eigen heeft gemaakt én effectieve sanctiemiddelen heeft ten behoeve van deze controle. Het parlement is voor beide aspecten (kwaliteit als politiek doel, alsmede effectieve controle) niet de meest ideale instantie op het gebied van ontwikkelingshulp. Met kwaliteitsdoelstellingen worden geen stemmen gewonnen (de kleine boeren in de Derde Wereld demonstreren niet op het Binnenhof, en zij hebben geen stemrecht in Nederland...); het parlement staat op een te grote afstand van de dagelijkse uitvoering om effectief te controleren. Bovendien heeft het een slecht functionerend sanctie-instrumentarium.

Er zijn dus diepliggende institutionele redenen waarom in de uitvoering van de doelstellingen van ontwikkelingshulp in de bestaande opzet nauwelijks wezenlijke verbeteringen te verwachten zijn. Niettemin zijn er optimisten die menen dat vanuit de huidige situatie wel drastische verbetering mogelijk is. Wat zijn de minimum vereisten aan een dergelijke verbetering van de bestaande organisatie?

1. Er moet een rekruterings- en personeelsbeleid gevoerd worden dat louter op kwaliteits- en effectiviteits-eisen van hulpverlening is gebaseerd, en niet op exogene overwegingen.

2. Er moet een organisatiestructuur geschapen worden, en in het bijzonder een veldstructuur, die eveneens in de eerste plaats op kwaliteits- en effectiviteitsgronden op het terrein van *ontwikkelingsamenwerking* berust.

3. Er moet een sectorale deskundigheid in huis worden gehaald die traditioneel binnen Buitenlandse Zaken als een *fremdkörper* beschouwd wordt, zoals kennis op gebied van ziekenhuisorganisatie, landbouwtechnieken, waterhuishouding, enz.

4. Er moeten flexibiliteit en toegesneden professionalisering in de uitvoering binnen het Ministerie geschapen worden, die traditioneel niet binnen Nederlandse ministeries aanwezig zijn, maar institutioneel daarbuiten worden gehouden, zoals bijv. de Rijkswaterstaat, Postbank, Nationale Investeringsbank, e.d.

Een Rijksdienst voor Ontwikkelingshulp zou voor deze problemen een oplossing kunnen bieden. Voordelen van zo'n dienst zijn:

- grotere flexibiliteit;
- meer gericht rekruteringsbeleid en uitvoerend instrumentarium;
- gemakkelijker invoering van professionele standaarden; en
- grotere autonomie ten opzichte van ambtelijke procedures en personeelsbeleid.

Organisatorisch is van groot belang dat kwaliteitsbewaking en 'produktverbetering' institutioneel goed verankerd zijn. In de meeste buitenlandse instellingen op hulpgebied gebeurt dit door middel van een 'Board' die alle voorgelegde projecten moet goedkeuren (bijv. Wereldbank, SIDA, CIDA). In Nederland kennen we deze constructie in bijv. de FMO (Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden) en NOVIB en andere medefinancieringsinstellingen.

Hiermee zijn meteen de twee belangrijkste vraagpunten bij een Rijksdienst gesignaleerd. Ten eerste, kan door middel van een dergelijke 'Board' of andere besluitvormingsstructuur werkelijk voldoende kwaliteitsverbetering worden gearandeerd? Wie moeten er bijv. in een dergelijke 'Board' zitten? Moeten dit vooral 'deskundigen' zijn, of zijn het vertegenwoordigende zetels (vakbeweging, kerken, parlementariërs, medefinanciering, zoals bij SIDA)? Waarom zouden zij zich om kwaliteitsverbetering druk maken? Het probleem van de geen stemrecht hebbende kleine boeren blijft.

Een tweede, en belangrijker, probleem is het trekken van de grenzen van de competentie van dit toporgaan van een Rijksdienst (zie ook Emmertij in *ESB*). In hoeverre is dit beleidsvormend of uitvoerend? Volgens sommigen zou het beleid op het Ministerie gemaakt moeten worden en de uitvoering in handen gegeven van deze meer autonome organisatie. De taakverdeling: beleid op het Ministerie en uitvoering in handen van een zelfstandige organisatie is echter te eenvoudig. De dienst zal immers zelf projecten moeten identificeren en daarmee in belangrijke mate zelf richting geven aan beleid. De beleidsmakende instantie zal continue *feedback* moeten hebben van de uitvoerende instantie en kan er daarom niet te ver vanaf staan. Een te autonome dienst kan evenzeer een belemmering vormen voor de uitvoering van politiek vastgestelde doelstellingen als de huidige structuur.

Het te veel uit elkaar trekken van beleid en uitvoering brengt risico's mee. Een verstarung van de uitvoering en in

zichzelf gerichtheid kunnen het gevolg zijn. In die zin is ontwikkelingshulp veel te dynamisch om te worden vergeleken met de PTT of Rijkswaterstaat.

Democratische besluitvorming

Hierboven is al veel gezegd over de besluitvorming in ontwikkelingshulp. Een ieder zal er vermoedelijk mee instemmen dat over doelstellingen democratisch besloten moet worden. De meest gebruikelijke methode is dat het parlement hierover de uiteindelijke zeggenschap heeft, maar er zijn alternatieve democratische structuren denkbaar, bijv. met een min of meer corporatieve opzet, waarin over beleid besloten wordt door een Board die uit vertegenwoordigende personen bestaat (zie bijv. NOVIB of de NCO). De dienst zal loyaal politiek genomen besluiten over beleid moeten uitvoeren.

Op zich zelf lijkt het wel mogelijk een parlementaire-democratische besluitvorming over beleid te combineren met een zekere zelfstandigheid in uitvoering, maar veel zal afhangen van de precieze invulling. Bij het enige voorbeeld dat we op hulpgebied kennen, de FMO, die een gecombineerde constructie kent van zowel parlementaire als corporatieve besluitvorming, is men er echter niet helemaal uitgekomen. Beleidsvorming, en controle daarop, zijn mistig geworden. Met democratische besluitvorming over beleid hangt nauw samen een effectieve terugkoppeling van de uitvoering naar democratische controle.

Integratie van hulp in andere doelstellingen van buitenlands beleid:

Als één van de redenen om ontwikkelingshulp te integreren in een Ministerie is indertijd genoemd de wens om het 'andere' buitenlands en binnenlands beleid te doordringen met een ontwikkelingsdimensie. De buitenlandse dienst moet 'omgeturned' worden, ontwikkelings'minded' worden, evenals andere ministeries. Welnu, dit is nauwelijks van de grond gekomen. Integendeel, het is juist Ontwikkelingssamenwerking die in zekere zin 'omgeturned' is richting buitenlandse dienst. Wanneer andere ministeries een beleid voeren dat relatief gunstig is voor ontwikkelingslanden (bijv. handelsbeleid), is dit zelden het gevolg van druk van de O.S.-ambtenaren van het ministerie.

Het is niet eenvoudig vast te stellen welke taken precies zouden moeten worden afgestoten naar een aparte dienst. Nogmaals, wat is beleid, wat is uitvoering? Het vaststellen dat hulp gericht moet zijn op armoedebestrijding, is zeker een beleidsaangelegenheid, maar is het vaststellen van projectenkeuze in het bilateraal bestedingsoverleg dat ook?

Wellicht moet alleen datgene als beleid worden aangeduid, en daarmee buiten de nieuwe uitvoerende dienst gehouden, wat effectief door het parlement overzien, bepaald en gestuurd kan worden. Bestedingsoverleg hoort hier niet bij. Het opstellen en vaststellen van lundenbeleidsdocumenten vermoedelijk net wel, hoewel de grenzen van het parlementaire absorptievermogen daarmee wel bereikt zijn. Het is onvermijdelijk dat een kern van Ontwikkelingssamenwerkingsambtenaren op een Ministerie aanwezig blijft. Multilaterale hulp zal ook het beste via een Ministerie blijven lopen.

Een laatste punt betreft de kosten van het opzetten van een aparte dienst en de effecten daarvan op de overheidsbegroting. Welnu, de kosten daarvan kunnen in principe budget-neutraal zijn. Ook nu worden alle apparaatskosten van de ontwikkelingshulp onder het ontwikkelingsplafond gebracht. Een gulden extra voor apparaatskosten betekent een gulden minder voor de hulp zelf (die echter ook deels uit project-organisatiekosten bestaat), maar hopelijk wel effectiever bestede hulp. De minister van Financiën behoeft zijn wenkbrauwen dus niet te fronsen bij de creatie van een zelfstandig apparaat. Bezuinigen op apparaatskosten voor ontwikkelingssamenwerking is een typisch voorbeeld van 'penny wise - pound foolish'.

Conclusies

1 Er zijn grondige redenen te veronderstellen dat binnen de huidige structuur slechts marginale verbeteringen vallen te verwachten in de kwaliteit van de Nederlandse hulpverlening. De hulpdoelstellingen van de regering lopen daarmee gevaar vooral verbaal van enige betekenis te zijn en in de praktijk weinig voor te stellen. Armoedebestrijding en andere hulpdoelstellingen kunnen nauwelijks meer waar worden gemaakt. Wanneer de hulpuitvoering toch binnen de bestaande organisatie blijft, zal aan een aantal minimum-eisen moeten worden voldaan.

2 Een autonome dienst voor hulpverlening zal een aantal belemmeringen kunnen opruimen. Slagvaardigheid, flexibiliteit en professionalisering zullen groter kunnen worden. Middelen kunnen beter op doelstellingen worden afgestemd, én effectieve controle ligt meer binnen bereik.

3 Problemen hierbij vormen, ten eerste, de wijze waarop besluitvorming over beleid en uitvoering, en de controle daarop, vorm krijgen, en, ten tweede, de wijze waarop het parlement zijn democratische bevoegdheden zal kunnen uitoefenen.

Onoverkomelijk lijken die bezwaren niet. Niettemin is kennis over de precieze invulling van een autonome dienst nodig voor de beoordeling of een dergelijke dienst een beter alternatief is of niet.

Weg met de minister

In het wereldje wordt al druk gespeku-
leerd over de opvolging van minister
Schoo, want dat zij niet ten departemente
terug zal keren na 1986 is duidelijk. Mijn
voorspelling: de PvdA komt in de regering
en ruilt de post Ontwikkelingssamenwer-
king meteen tegen iets anders in met het
CDA. Daarna wordt Eveline Herfkens ge-
dwongen haar kritiek te temperen, want je
mag een koalitiegenoot niet onderuit ha-
len, ook al blijft alles bij het oude.

Wat móet gebeuren in het belang van de
ontwikkelingssamenwerking wordt natuur-
lijk achterwege gelaten: het opheffen van
die malle ministerspost zonder portefeuille
op het departement van Buitenlandse Z-
ken.

Want dan zou Ontwikkelingssamenwer-
king niet langer politiek wisselgeld kunnen
zijn, een instrument om andere landen
onder druk te zetten en een speelbal van
konkurrerende ministeries.

Wat moet je dan met het Directoraat-
Generaal Internationale Samenwerking
doen? Je maakt er een rijksdienst van à la
Rijkswaterstaat. Je vormt een bestuur dat
bestaat uit vertegenwoordigers van de
maatschappelijke organisaties in Neder-
land. En alleen dat draagt verantwoorde-
lijkheid voor het beleid. Over het budget
kun je dan in de Kamer kissebissen, niet
over afzonderlijke projecten.

Zo gebeurt het in Skandinavië en daar is
iedereen uitermate gelukkig mee.

Bijkomend voordeel: Nederland zal niet
langer zijn goede naam bij overzeese za-
kenrelaties verpesten door exportbevor-
dering te presenteren onder de valse vlag
van ontwikkelingssamenwerking. En we
wekken bij buitenlandse staatshoofden
niet langer wrevel door onze buitenlandse
politiek het kleed van die altruïstische hulp
aan te doen.

Welk denkend mens wil nu nog een op-
volgster voor mevrouw Schoo?

HAN VAN DER HORST

Toekomst bilateraal hulpbeleid

Oprichting rijksdienst op korte termijn niet haalbaar

Al sinds jaar en dag wordt er geklaagd over de kwaliteit van de Nederlandse bilaterale hulp. Iedere gemiddelde krantenlezer kent wel enige voorbeelden van projecten, die – totaal onaangepast aan de situatie ter plekke – als 'Fremdkörper' gedoemd zijn te mislukken. Ook modegevoeligheid is de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking niet vreemd. De laatste nieuwigheidjes in het westers ontwikkelingsdenken, maar ook de liefhebberijen van de zittende minister blijken grote invloed te kunnen hebben op het tintje van het Nederlandse bilaterale beleid.

Allemaal zaken die de kwaliteit en de continuïteit van de hulp zeker niet ten goede komen. Vandaar dat men aan het zoeken is naar andere manieren om die hulp te organiseren. Een mogelijkheid daarvoor ligt in de oprichting van een Rijksdienst voor Ontwikkelingssamenwerking. Gonneke Gelderbus sprak daarover met prof. W. Tims en prof. L.J. Emmerij: twee visies op de voors en tegens.

Wat moeten we ons voorstellen bij een Rijksdienst voor Ontwikkelingssamenwerking? Het centrale idee erachter is een scheiding aan te brengen tussen het beleid en de uitvoering ervan. Het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) zet de grote, politieke lijnen uit, de Rijksdienst is verantwoordelijk voor de projectuitvoering. Een soort uitbesteding dus, maar dan aan de overheid. In de Rijksdienst kan zich de broodnodige (technische) expertise ontwikkelen, zonder dat men droekt afhankelijk is van politieke wisselingen in de top.

In een aantal westerse landen werkt men met een dergelijk model. De uiteindelijke vorm verschilt van land tot land, zowel qua taakstelling als qua organisatie. Zo is in Zweden de projectuitvoering gekoncentreerd in het instituut Sida, dat veelvuldig wordt geprezen vanwege de kwaliteit van haar projecten. In Duitsland heeft men twee gespecialiseerde instituten, één voor de technische hulp (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) en één voor de financiële hulp (Kreditanstalt für Wiederaufbau). Is een dergelijk model voor Nederland nu ook wenselijk?

Goede mogelijkheden

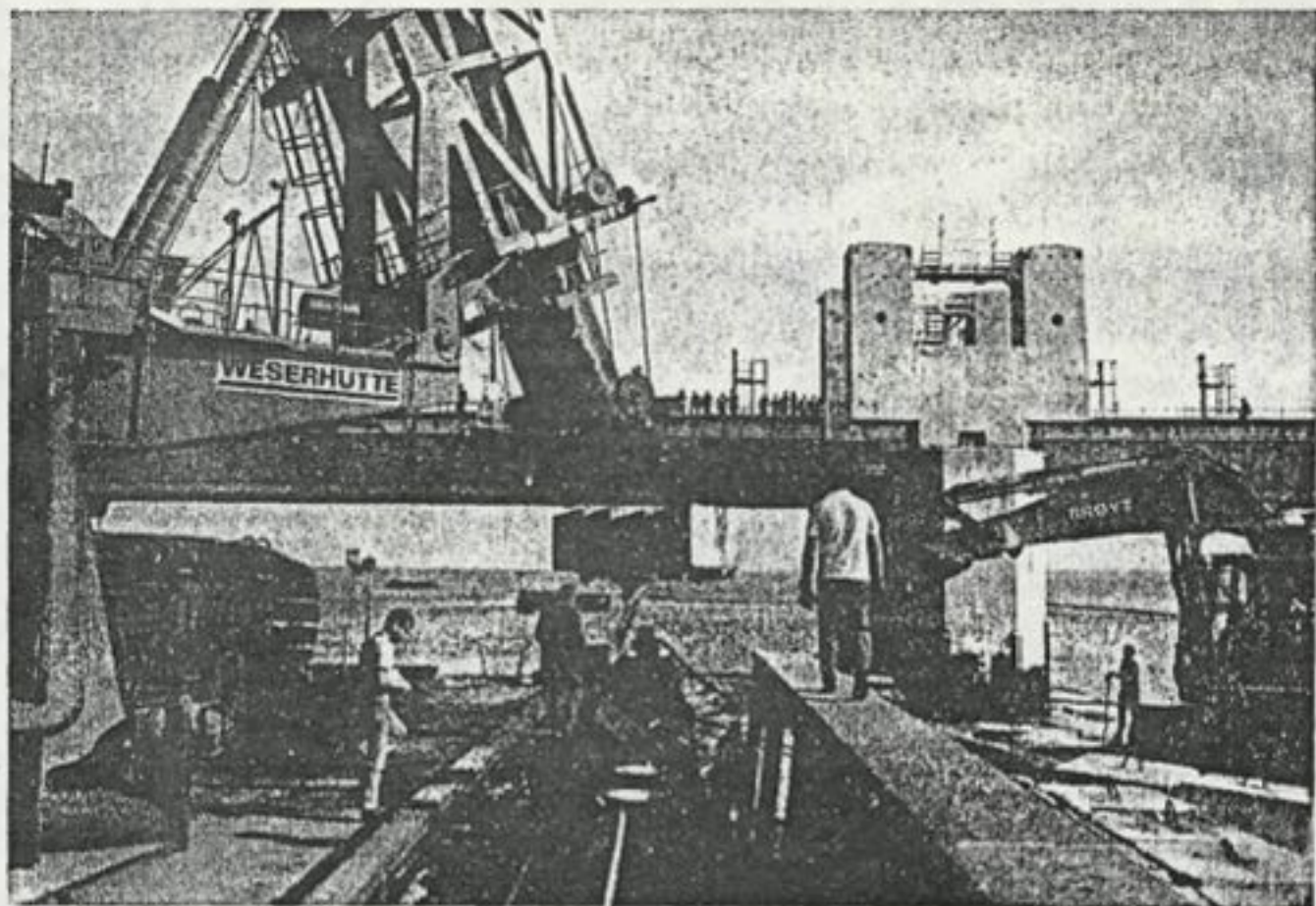
Eén van de mensen die veel heil ziet in zo'n Rijksdienst is prof. Tims. We vroegen hem naar zijn motieven.

Tims: 'Waar het om gaat is de vraag: hoe wordt de ontwikkelingssamenwerking op dit moment uitgevoerd? Voor mij is het antwoord daarop: slecht, omdat de essentie van ontwikkelingssamenwerking, de armoedebestrijding, er niet uitkomt. Dan moet je je vervolgens af gaan vragen, hoe je daarin veranderingen kunt aanbrengen. Ik zie goede mogelijkheden de armoedebestrijding vorm te geven binnen zo'n Rijksdienst, zeker wanneer ontwikkelingssamenwerking georganiseerd zou gaan worden volgens de ideeën van prof. dr. van Dam. In het voorstel van Van Dam (zie Kroniek nr. 40) gaan immers andere belangen dan die van ontwikkelingssamenwerking een rol spelen en juist dan is de Rijksdienst de aangewezen om die belangen te bewaken. In zo'n Rijksdienst kan men, veel meer dan nu het geval is, continuïteit aanbrengen in de projectuitvoering. Men is in staat langdurige relaties aan te gaan met de partners, waardoor de deskundigheid van de projectuitvoerders toeneemt.'

Kortom, als het aan Tims ligt, was de Rijksdienst er gisteren al geweest. Voor het echter zover is, ziet hij nog een aantal grote problemen.

Allereerst de verdeling van de bevoegdheden tussen het ministerie en de Rijksdienst. De hele materie is dermate complex en er zijn zoveel varianten denkbaar, dat hiervoor beslist een wetelijk kader nodig is. Tims zelf zou het liefst een minister zien, die de beleidsverantwoordelijkheid houdt, met daarnaast een Rijksdienst in Rijkswaterstaat, die een grote mate van zelfstandigheid heeft. In ieder geval zou de bilaterale hulp op landenbasis onder verantwoordelijkheid van de Rijksdienst moeten vallen. Daarover bestaat ook niet zoveel verschil van mening. Daarnaast kan je je afvragen waar andere elementen – bijvoorbeeld de programma's voor plattelands- en rurale ontwikkeling, de voedselhulp, de betalingsbalanssteun – zouden moeten worden ondergebracht. Voor Tims is de keuze niet zo moeilijk: vanuit kwaliteitsoverwegingen meent hij dat ook dit soort zaken door de Rijksdienst zouden moeten worden uitgevoerd. Daarnaast zouden een aantal taken onder gedeelde verantwoordelijkheid van zowel de minister als de Rijksdienst moeten vallen. Zo noemt hij het bestedingsoverleg, dat in het verkeer tussen minister en Rijksdienst meteen een grotere publiekelijke bekendheid kan krijgen.

Tims merkt echter meteen op dat hierover nogal verschillend gedacht wordt. Daarbij komen de



De trots van Rijkswaterstaat: de deltawerken. Hier het eiland Neeltje Jans.

politieke weerstanden, die op het moment tegen de oprichting van een Rijksdienst bestaan. En zelfs als die weerstanden zijn verdwenen, dan nog is een snelle reorganisatie nog geenszins gegarandeerd. Neem nu bijvoorbeeld de integratie van het ambtenarenapparaat bij Buitenlandse Zaken. Nadat in september 1972 tot integratie was besloten, moest het tol dit jaar duren vóór die was voltooid!

Frustrerend

Nee, ook morgen zal de Rijksdienst voor Ontwikkelingssamenwerking er nog niet zijn, maar prof. Emmerij kan zich daar niet echt over opwinden. Hij is veel minder enthousiast voor het idee.

Emmerij: 'Het is niet noodzakelijkerwijs een slecht idee. Het lijkt allemaal zo leuk: de politiek kan de politiek zijn en het ambachtelijke, nitty-gritty detailwerk gebeurt binnen een Rijksdienst. Maar men verkrijgt zich hierop: gras is altijd elders groener. Een Rijksdienst, die een zelfde mate van autonomie heeft als Rijkswaterstaat, is sowieso niet haalbaar en gaat ook veel verder dan de voorbeelden, die we hebben uit andere landen. Maar hier beginnen de problemen. Ik heb gezien dat het werken met twee kapiteins op een schip' zeer frustrerend kan zijn. De minister kan leuke, politieke ideeën aandragen en daarmee succesjes behalen. Daarnaast zit dan de Directeur-Generaal van een gespecialiseerde Rijksdienst, die het vuile werk mag opknappen. Maar die Directeur-Generaal heeft natuurlijk ook zijn politieke ideeën en voorkeuren. Nu is er een aantal mogelijkheden. Er is een

zwakke minister en een sterke Directeur-Generaal: daar krijg je moorddadig gedrag van! Andersom geldt dat idem dito. En ook twee sterke figuren levert voortdurend hommeles op.'

Daarbij komt dan nog eens de parlementaire controle, volgens Emmerij een extra bron van onenigheid tussen de twee prima donna's aan het roer. Hij gelooft helemaal niet in de mogelijkheden tot lange termijnplanning voor een Rijksdienst: de politiek zal die planning voortdurend doorkruisen. Al deze vragen brengen Emmerij tot de vraag wat 'al die mensen toch bezielt, die zo'n rijksdienst willen?' En daarmee komt hij tot een alternatief: 'Het is de hoogste tijd dat er nu eens een goede minister komt, die weet waar hij het over heeft en veel zaken kan delegeren, omdat er een goede Directeur-Generaal onder hem zit.'

Welnu, dat is dus duidelijk. Komt de Rijksdienst er voorlopig waarschijnlijk niet, met Emmerij komt hij er zeker niet. Laten we in ieder geval hopen dat de nieuwe minister van Ontwikkelingssamenwerking voldoende bezielend is om de kwaliteit van de hulp op te kunnen krikken.

GONNEKE GELDERLOOS

Naschrift Tims:

CEmmerij gaat niet in op het argument dat werkelijke armoedebestrijding een grondige reorganisatie van het huidige apparaat vereist. Dat blijft onmogelijk zolang ontwikkelingsamenwerking een deel van Buitenlandse Zaken is. Zijn sterke-zwakke analyse is kortzichtig omdat juist een minister met innoverende ideeën sterke behoefte heeft aan een deskundig apparaat.

De toekomst van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking

Reeds sinds een aantal jaren ben ik voorstander van het creëren van een Ministerie voor Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking. Het wordt immers tijd om de consequenties van de groter wordende verscheidenheid binnen de derde wereld door te trekken naar onze overheidsstructuur. Men kan niet één en hetzelfde beleid voorstaan voor de zich snel industrialiserende ontwikkelingslanden, voor de midden- en voor de lage-inkomenlanden. Tegelijkertijd bestaat er wel degelijk een relatie tussen internationale handel, exportbevordering, buitenlandse investeringen, internationale financiële en monetair-transacties, toegang tot onze markten en ontwikkelingsamenwerking. Deze verschillende sporen van het Nederlandse externe beleid dreigen steeds meer onderlinge spanningen op te roepen, tenzij zij onder één noemer kunnen worden gebracht.

Zo'n Ministerie voor Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking zou ten minste twee directoraten-generaal moeten omvatten:

1. een directoraat-generaal voor internationale economische en financiële betrekkingen;
2. een directoraat-generaal om een ontwikkelingsamenwerkingsbeleid-nieuwe-stijl van de grond te krijgen.

In het eerste directoraat-generaal zou in de eerste plaats het centrale macro-economische en sociaal mechanisme moeten worden geplaatst dat ervoor zal zorgen dat het Nederlandse exportbeleid en een programma ter stimulering van de internationale vraag, alsmede het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid goed worden gecoördineerd. Daarnaast zouden de directoraten moeten komen die zich specifiek met de internationale handel, de internationale financiële en monetair relaties, het investeringsbeleid enz. bezighouden. Het tweede directoraat-generaal zou zich voor negentig procent moeten concentreren op de 30 tot 35 lage-inkomenlanden. Het nieuwe ministerie zou delen moeten omvatten van de huidige departementen van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Landbouw en Visserij, Financiën en van Verkeer en Waterstaat 1).

De eerste reactie die door een dergelijk voorstel wordt opgeroepen, is: „Maar zoets wordt toch nooit geaccepteerd door de bestaande departementen!“ Het zal inderdaad moeilijk zijn om door de gevestigde belangen en door de gedurende decennia gegroeide structuren heen te breken. De minister van Financiën en de president van De Nederlandsche Bank

L.J. Emmerij



zullen op hun achterste benen gaan staan, en dat niet altijd ten onrechte. Vandaar dat zo'n herstructurering van de Nederlandse overheid slechts kan plaatsvinden gedurende een kabinet-formatie. Men zal dan moeten afwegen of de belangen van de status quo zwaarder wegen dan die van een rationelere aanpak van onze internationale economische betrekkingen, die tot veel minder inconsistenties en tijdrovende procedures in het Nederlandse externe beleid aanleiding zal geven dan het geval is in de huidige situatie.

Niet alleen zijn er bezwaren te verwachten van de zijde van de aanhangers van de status quo, maar tevens van al diegenen die beven voor een mogelijke „uitverkoop“ van ontwikkelingsamenwerking aan de Nederlandse exportbelangen. Om tot een evenwichtiger en consistentere beleid te komen, zal men moeten geven en nemen. Maar dat houdt niet noodzakelijkerwijze in dat het ene beleid wordt „uitverkocht“ aan het andere. Het belangrijke punt is dat veranderingen in de wereld-economische structuur, inclusief in de derde wereld, analoge aanpassingen teweeg moeten brengen in de Nederlandse overheidsstructuur – aanpassingen die gericht dienen te zijn op een zich snel veranderende wereld.

Er is nu een andere school die zegt dat er wel degelijk veranderingen moeten komen in de huidige situatie, maar zonder al te veel overhoop te halen. Deze school wordt zeer vocaal verleggenwoordigd door dr. Ferdinand van Dam, vooral in zijn tijdschrift ESB, waar zijn stukken en aanvullingen op stukken ons om de oren vliegen 2). Hij wil een coördinerend minister voor Ontwikkelingssamenwerking, met staatssecretarissen voor Internationale Betrekkingen op verschillende de-

partementen, een interdepartementale coördinatie-commissie, een onderraad enz. Overigens ook een hele mondvol. Dit voorstel wordt gebracht als de zienwijze van de zogenaamde realisten, die met beide benen op de grond staan en die menen dat de gevestigde belangen van de verschillende departementen, zoals ze nu bestaan, niet te doorbreken zijn. Het zou dan ook verloren tijd en moeite zijn om te trachten competenties af te nemen van bestaande ministeries ten gunste van een Ministerie voor Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking. Wat echter wel mogelijk zou zijn – nog steeds volgens de realisten – is de benoeming van een coördinerend minister, die een „onderraad“ van de ministersploeg mag voorzitten om het beleid op de verschillende terreinen die hier zijn genoemd onder één noemer te brengen. Ziet u het al voor zich? Een uitgeholde ministersfunctie voor Ontwikkelingssamenwerking – overigens toch al nooit een zware portefeuille – die regelmatig de collega's van Financiën, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken gaat voorzitten! Het meest waarschijnlijke zou zijn dat er gewoon niets gebeurt, behalve dan dat de zaken doorgaan als altijd. In een onwaarschijnlijker hypothese zou er hoogstens sprake zijn van veel tijd- en energieverlies en zouden er doorlopend allerlei functionarissen uit de ramen van het Binnenhof springen, terwijl dat in het geval van de creatie van een nieuw ministerie gedurende de kabinet-formatie maar een eenmalig verschijnsel zou zijn. Mij komt dit zogenaamde realistische voorstel dan ook buitengewoon irreal voor.

Dan zijn er diegenen, of zij het nu wel of niet eens zijn met de voorstanders van een nieuw ministerie, die in ieder geval een speciale constructie wenselijk achten ten einde de huidige bilaterale hulpverleningsoperaties over te hevelen naar een semi-autonome, een soort Water-

(vervolg op blz. 40)

1) Zie voor een nadere uitwerking, L.J. Emmerij, Ontwikkelingssamenwerking op een kruispunt? – Noodzaak tot omvorming van het Nederlands beleid en apparaat, Internationale Spectator, jaargang 38-3, maart 1984, vooral blz. 125 – 127.

2) F. van Dam, De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, ESB, 13 november 1985, en F. van Dam, De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking – aanvulling, ESB, 27 november 1985.

(vervolg van blz. 31)

staat-achtige constructie. Dat is een vorm die reeds in een aantal landen bestaat. Bij voorbeeld in de Scandinavische landen kennen we de SIDA, de NORAD en de DANIDA, terwijl in Canada een CIDA bestaat. Er is dus empirisch materiaal genoeg om zo'n idee te toetsen. Helaas gebeurt dat veel te weinig. Veronderstel, men houdt de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan en brengt het grootste gedeelte van het huidige directoraat-generaal voor Internationale Samenwerking (DGIS) onder in wat men waarschijnlijk de DIDA zal gaan noemen. Dan ontstaat de zeer eigenaardige situatie dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking uit het raam zit te turen zonder staf en dat een directeur-generaal van de DIDA zich met zijn staf (een relatief grote bovendien) uit de naad werkt. Verder dreigt het dan ook nog zo te zijn dat de te benoemen DG van de DIDA een zwaargewicht is met een sterke per-

soonlijkheid. Als men daarbij een zwakke minister heeft, laat de DG hem of haar natuurlijk herhaaldelijk naar de pomp lopen. In het interessantere geval dat de minister óók een zwaargewicht is, begiftigd met een sterke persoonlijkheid, zijn er de meest pathetische taferelen te verwachten! Het is dus eigenlijk gewoon vragen om moeilijkheden.

Maar, zo zeggen de voorstanders van deze tweeledige constructie, het DIDA-apparaat kan zijn personeel recruterend volgens veel betere professionele maatstaven dan het geval is voor het huidige DGIS, waar men via het personeelsbeleid van Buitenlandse Zaken moet werken. Dat is waar, maar geldt alleen maar voor de bestaande situatie en niet wanneer er een nieuw ministerie voor Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking wordt opgezet, want dan heeft dit natuurlijk zijn eigen personeelsbeleid en is daarvoor niet afhankelijk van enig ander departement.

Mijn conclusie is dan ook dat de DIDA-

constructie additionele moeilijkheden creëert indien de status quo wordt gehandhaafd, of indien er slechts een coördinerend ministerschap in het leven wordt geroepen. Ingeval er een ministerie wordt opgezet, is de DIDA-constructie niet noodzakelijk. Aangezien ik een voorstander ben van een nieuw ministerie, ben ik dus consistent in het verwerpen van de eerder gencemde situatie.

Als een algemene conclusie zou ik willen stellen dat ik niet onder de indruk ben van de argumenten der tegenstanders van een modern en uitgebreider ministerie. Evenmin zie ik veel heil in barokke toestanden van een staat in de staat. Er moet gewoon een Ministerie van Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking komen met goede directeuren-generaal en een uitstekende secretaris-generaal die direct verantwoordelijk is aan een evenwichtig en kundig minister.

L.J. Emmerij

DRINKWATERVOORZIENINGEN IN TANZANIA

Sinds 1971 proberen de Tanzaniaanse overheid en een aantal donorlanden een nieuwe drinkwatervoorziening op het Tanzaniaanse platteland op te zetten. Nederland betaalt daarbij hulpprogramma's in de regio's Shinyanga en Morogoro, die uitgevoerd worden door het ingenieursburo Dwars, Hendrik en Verhey (DHV). Daarnaast zijn ook nederlandse medefinancieringsorganisaties betrokken bij kleinschalige drinkwaterprojecten in het land. En tevens loopt er een project gericht op een grotere participatie van de bevolking bij de drinkwatervoorziening.

Uit evaluatiestudies over de DHV projecten blijkt dat de resultaten tegenvallen. Maar ook de kleinschalige aanpak van Cebemo stuit op veel problemen. Het project gericht op grotere participatie van de bevolking tracht van binnen uit invloed te krijgen op het beleid van de Tanzaniaanse overheid om op die manier betere voorwaarden te verkrijgen voor meer resultaten. Volgens officiële statistieken kan ongeveer veertig procent van de plattelandsbevolking gebruik maken van de 'moderne' waterleidingsystemen of handpompen, maar in de praktijk wordt waarschijnlijk niet meer dan vijf à tien procent van de mensen bereikt. In de cijfers van de overheid wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen de capaciteit van de voorzieningen en het feitelijk gebruik daarvan. Uit inspecties blijkt dat tussen de dertig en zeventig procent van de voorzieningen onvoldoende of niet functioneert, onder andere door onvoldoende kwaliteit van het water, het droogvallen in periodes met weinig regen, defecten aan de pompen of het leidingstelsel, of omdat mensen voor wie de pomp bedoeld is gebruik maken van andere bronnen.

De discussie over de oorzaken van deze magere resultaten is de laatste jaren verschoven. Aanvankelijk werden vooral oplossingen gezocht door het trachten te ontwikkelen van een 'onderhoudsvrije' pomp, en het verbeteren van de wijze van aanleggen van putten en het construeren van waterleidingsystemen. De projectaanpak van DHV is een duidelijk voorbeeld van deze 'technische' aanpak.

Naarmate duidelijker werd dat ook de nieuwe technieken in de praktijk niet afdoende waren werd meer onderzoek gedaan naar andere oorzaken voor het onvoldoende resultaat van de waterputten. Er werd gekeken naar de wijze waarop de projecten binnen de dorpsgemeenschap werden uitgevoerd, of ze pasten binnen het al bestaande drinkwatersysteem en er dus sprake was van een reële behoefte bij de dorpingen. Ook werd aandacht besteed aan de gezondheidszorg binnen de huishoudens en de wijze waarop de nieuwe watervoorziening daar invloed op uitoefende. Tenslotte werd geconstateerd dat praktisch alle projecten buiten de dorpsbewoners, vooral de vrouwen, zijn opgezet, waardoor met hun belangen en wensen onvoldoende rekening was gehouden en de kennis die zij hebben over de lokale watersituatie niet gebruikt werd.

I EEN AANPAK VAN BOVENAF

In Tanzania is al meerdere keren geprobeerd om het systeem van 'traditionele' drinkwatervoorzieningen te verbeteren en te vervangen door een 'modern' systeem. De eerste pogingen werden gedaan door de Duitse kolonisten, na 1920 gevolgd door de Engelsen, die in de koffie- en katoenregio's een drinkwatersysteem in samenhang met de introductie van irrigatie probeerden op te zetten. Na 1948 volgde een uitgebreid rehabilitatieplan, en vanaf 1962/63 was het slaan van putten vaak opgenomen in de omvangrijke community development-programma's die Tanzania gekend heeft. Bij de

meeste van deze pogingen werd uitgegaan van geïmporteerde technieken, het aanleggen van nieuwe bronnen op basis van een centrale (overheids)-planning, en het laten bouwen van de putten door (gratis) lokale arbeidskrachten. Een aanpak die je nog steeds veel tegenkomt. Een basisprobleem van al deze pogingen is dat een centrale planning van putten en pompen wordt opgelegd aan de lokale bevolking, die dan ten dele weigert mee te werken.

Na 1970 was het initiatief tot het opzetten van drinkwaterprojecten afkomstig van de Tanzaniaanse centrale overheid, in samenwerking met een aantal buitenlandse donororganisaties. In het kader van de ontwikkeling van het platteland wilde de overheid dat de verspreid wonende bevolking naar een aantal nieuw geplande dorpen zou verhuizen, waar betere infrastructuur mogelijk zouden zijn en een vorm van coöperatieve landbouw kon ontstaan (Ujamaa-beweging). Het aanleggen van de nieuwe drinkwatervoorziening vormde een onderdeel van deze geforceerde dorpsvorming. Mensen die verhuisden werd gezond drinkwater beloofd, en aan buitenlandse donoren en ingenieursbureaus werd gevraagd dit te financieren en op te zetten. Per regio werd in het kader van de dorpsplanning ook een drinkwaterplanning - een masterplan - gemaakt, waarin op basis van uitgebreid hydrologisch en demografisch onderzoek bepaald werd op welke plaatsen nieuwe bronnen en pompen moesten worden aangelegd. Uitgangspunt was dat elke driehonderd bewoners binnen een afstand van vierhonderd meter een waterplaats moesten hebben, en op basis daarvan werden stippen op de kaart gezet. Zo ontstond de formule dat binnen een of twee decennia duizenden nieuwe waterplaatsen moesten worden aangelegd, een productiedrang die alle problemen die bij het aanleggen van de putten en pompen ontstonden geleidelijk verdroog.

INDICATOREN

Een dergelijke overheidsaanpak past goed in de denk- en werkwijze van grote, internationaal opererende ingenieursbureaus, de productiedrang vraagt een efficiënt werkende organisatie, die vooral gericht is op het aanleggen van gestandaardiseerde watervoorzieningen. De lokale omstandigheden worden teruggebracht tot een aantal 'heldere indicatoren', waarbij de hydrologische gegevens de belangrijkste zijn bij het bepalen van de nieuwe waterplaatsen. Problemen die ontstaan worden ook standaard aangepakt, met oplossingen die al in andere landen bij 'gelijke' projecten ontwikkeld zijn. Daarbij kunnen aanzienlijke meningsverschillen tussen ingenieursbureaus en overheid over de technieken optreden, zoals bijvoorbeeld het geval was tussen DHV en het Tanzaniaanse Ministerie van Water (Maji) bij de Shinyanga en Morogoro-projecten. Een gestandaardiseerde centrale aanpak bij het aanleggen van de putten en pompen is echter voor beide uitgangspunt. Dat betekent dat voor het betrekken van de lokale bevolking bij deze projecten weinig ruimte bestond.

POMPOPZICHTER

Uit een onderzoek in Morogoro, de regio waar DHV het Nederlandse hulp-project heeft uitgevoerd, blijkt dat in dertien van de zestien onderzochte dorpen de dorpsautoriteiten geen invloed hebben gehad op de planning van het project, laat staan de plaatselijke bevolking. De aanwezige kennis over de lokale watersituatie en de wijze waarop de verschillende huishoudens daar gebruik van maakten werd onvoldoende gebruikt bij de planning van nieuwe waterplaatsen. Voor de dorpsbewoners arriveerde een constructie-team vaak onverwachts, en zij werden alleen bij de aanleg van de putten betrokken voorzover er ongeschoolde arbeid verricht moest worden. In een

aantal dorpen werd uit de gerecruteerde arbeiders een pompzichter gekozen, waarbij er door het dorps hoofd als vanzelfsprekend mannen werden aangesteld die voorheen op geen enkele manier bij de watervoorziening van het dorp betrokken waren. In geen van de dorpen was een regeling voor het onderhoud van de pompen getroffen, zodat ze op dat punt afhankelijk waren van de regionale overheid. De meeste dorpingen zagen het waterproject daardoor ook als de volledige verantwoordelijkheid van de Tanzaniaanse (regionale en centrale) overheid. Waarschijnlijk is dat een van de belangrijkste redenen van het relatief slecht functioneren van deze projecten geweest.

II DH V IN TANZANIA: technische resultaten en kosten

Het waterputtenproject startte in een periode waarin het ministerie van waterstaat in Tanzania zeer grootschalige ideeën had over de aanpak, zoals het aansluiten van de totale bevolking op een openbaar leidingennet. De daaraan verbonden kosten zijn echter voor de situatie van de plattelandsbevolking in Tanzania, en vele andere vergelijkbare landen, onoverkomelijk hoog. Natuurlijk zou voor een klein geselecteerd gebied een dergelijk systeem met buitenlandse (financiële) hulp aangelegd kunnen worden.

De economische basis voor beheer en onderhoud en verdere verspreiding op voor de nationale problematiek relevante schaal ontbreekt echter geheel. Daarmee zou bovendien het gevaar geïntroduceerd worden dat men na een aantal jaren weer moet terugvallen op water van lagere kwaliteit met potentieel enorme gevaren voor de volksgezondheid door een afgenomen waakzaamheid ten opzichte van de waterkwaliteit.

Uiteindelijk kan nu in '86 geconstateerd worden dat de technische aanpak die DHV voorstond in grote mate geaccepteerd is door het Tanzaniaanse ministerie. Maar hoe is nu het project van DHV in de praktijk verlopen, wat zijn de resultaten daarvan geweest tegen welke kosten?

Na de eerste verkennende studie begon DHV in 1974 met het slaan van putten en het installeren van pompen. Tussen 1974 en 1978 werden er 750 pompen in Shinyanga geplaatst, waarvan volgens een evaluatiestudie in 1982 rond veertig procent probleemloos functioneerde. Vanaf 1978 tot 1982 heeft DHV in Morogoro ongeveer 650 pompen neergezet, waarvan er in 1982 ongeveer zestig procent werkte, de rest stond droog of was onvoldoende onderhouden.

Sinds de (negatieve) evaluatie van 1982 heeft het ingenieursbureau zich vooral bezig gehouden met het rehabiliteren van de twee lopende projecten, waarbij het aantal pompen met ongeveer vijftig per jaar toenam. Precieze gegevens over het aantal ontbreken op dit moment, maar een schatting van in totaal 1600 à 1700 geplaatste pompen voor deze twee projecten zal niet ver naast de waarheid zijn.

De kosten die daarmee gemoeid waren zijn aanzienlijk. De bedoeling was om een goedkope drinkwatervoorziening te leveren, maar de praktijk liep anders. Het project in Shinyanga kreeg totaal 19,8 miljoen gulden Nederlandse hulp, wat neerkomt op ongeveer 26.400 gulden per geplaatste pomp. Tussen 1978 en 1982 kreeg Morogoro ruim 25 miljoen gulden aan hulp. De kosten voor de constructie bedroegen daar 24.900 per pomp, een bedrag dat oploopt tot 38.460 gulden als ook een aantal bijkomende onderzoeken in rekening gebracht worden. Na 1982 is nog tien miljoen gulden in het project gestoken zonder dat duidelijk is hoeveel pompen zijn aangelegd; het ziet ernaar uit dat de werkzaamheden stagneerden in een brij van evaluaties en het maken van nieuwe plannen.

Inclusief het voorbereidende onderzoek heeft het pompenproject van DHV in Tanzania ongeveer 58,5 miljoen gulden Nederlandse hulp gekost, en dat is

tussen de 35.000 en 40.000 gulden per geïnstalleerde pomp. Als je dan weet dat aan een pomp voor twee- à drieduizend gulden materiaal en direct handwerk zit vraag je je af waaraan de rest van het geld besteed is. Dat blijkt vooral aan salarissen en de onkostenrekeningen van DHV-mensen te zijn uitgegeven. Die kosten gemiddeld zo'n 300.000 gulden per jaar per persoon, en lange tijd hebben er tien tot vijftien DHV-ers op de loonlijst gestaan.

Als 'verkoper van manjaren' heeft een ingenieurbureau er belang bij om een project zo lang mogelijk door te laten lopen, en dat lijkt in Tanzania aardig gelukt te zijn. Van de 78,7 miljoen gulden die Nederland als hulp aan waterprojecten in Tanzania besteedde kwam rond 36 miljoen gulden rechtstreeks bij DHV terecht.

Een project dus dat het Nederlandse bedrijfsleven zeker ten goede is gekomen. de vraag is dan natuurlijk wat de Tanzanianen er aan hebben: hoeveel mensen maken er gebruik van? Per pomp werd gerekend op driehonderd potentiële gebruikers, maar een onderzoek naar het feitelijk gebruik is merkwaardig genoeg nooit uitgevoerd. Alle evaluaties gingen ervanuit dat als een pomp technisch goed werkte dat dan ook het drinkwatergebruik verzekerd was. Ongeveer veertig procent van de pompen in Shinyanga en zestig procent in Morogoro functioneerden in 1982 redelijk.

Onderzoeken van andere donoren (Zweden/Denen) wijzen echter uit dat ook een goede pomp zelfs bij goede voorlichting slechts door veertig procent van de mensen gebruikt wordt. Veel vrouwen bleven de traditionele drinkwaterplaatsen gebruiken omdat die dicht bij hun huis lag, en soms gebruikten ze de nieuwe waterplaats alleen als wasgelegenheid. En dat betekende dat de pompen van DHV maximaal 25 procent van de geformuleerde doelgroep bereikten.

Daarmee komen de totale investeringskosten voor de drinkwatervoorziening op vierhonderd à vijfhonderd gulden per gebruiker, een extreem hoog bedrag voor een land als Tanzania en zeker niet de 'low cost'-benadering zoals oorspronkelijk de bedoeling was.

III RELATIE MET TANZANIAANSE OVERHEID

Gezien de in het voorgaande aangegeven opstelling van het Tanzaniaanse ministerie van Waterstaat is het niet verwonderlijk dat er wrijvingen konden ontstaan tussen de DHV aanpak en het ministerie. Er was in het begin duidelijk verschil van visie en de bereidheid om samen te werken was gering. Dit was echter vanaf de staat van het project bekend. Een belangrijke vraag is: in hoeverre en op welke wijze heeft er een overdracht van visies en technologische en organisatorische kennis plaatsgevonden, waardoor uiteindelijk een betere watervoorziening voor de bevolking tot stand is gekomen. Dan blijkt dat DHV nauwelijks aandacht heeft besteed aan de overdracht van kennis.

Na elf jaar werken bestaat de staf in 1985 nog volledig uit Nederlanders en zijn er geen Tanzanianen in leidinggevende functies ingewerkt. DHV heeft zich geïsoleerd op een eigen terrein en heeft samenwerking met het Ministerie van water (Maji), de Tanzaniaanse organisatie die drinkwater verzorgt, zoveel mogelijk gemedend. De officiële afspraken rond het project zijn gemaakt tussen de Nederlandse regering (Ontwikkelingssamenwerking) en het Ministerie van Financien in Tanzania, waarbij DHV een dominerende rol speelde bij het formuleren van de Nederlandse voorstellen. Maji zag de opzet van DHV echter niet zitten. Zij wilde immers aanvankelijk een veel grootschaliger aanpak. Als er echter toch gewerkt zou worden aan de 'waterputten' van DHV dan wilde Maji dat Nederland slechts materiaal voor de

pompen zou leveren en dat de uitvoering van het project door de Tanzaniaan zelf zou worden gedaan. Op die manier zouden hoge kosten voor buitenlandse consultants vermeden kunnen worden.

DHV wist de Nederlandse overheid ervan te overtuigen dat Maji hiertoe niet in staat was, drukte de oorspronkelijke plannen door en hield Maji zoveel mogelijk buiten de deur.

Het is echter niet uitgesloten dat Maji daar inderdaad niet toe in staat was, zeker omdat de politieke wil nauwelijks aanwezig was; de oplossing die DHV koos om Maji buiten spel te zetten, kon echter nooit tot het gewenste resultaat leiden. DHV zag dus kans om ruzie te maken met de enige Tanzaniaanse organisatie die kennis in huis had over het aanleggen van drinkwatervoorzieningen en die daar op nationaal niveau ook de verantwoording voor droeg. Omdat het project praktisch volledig door Nederland werd gefinancierd kon DHV zich zo zelfstandig opstellen, maar het kon natuurlijk wel rekenen op een permanent lijdelijk verzet van het Tanzaniaanse Ministerie van Water.

Was de aanpak van DHV wel zo ideaal naar de bevolking toe? Hun aanpak was kleinschaliger dan die van Maji, maar bereikten zij de bevolking op het platteland?

In de dorpen waar de pompen werden neergezet sloot DHV niet aan bij bestaande organisaties. De vrouwen werden als belangrijkste gebruikers niet betrokken bij het opzetten van het drinkwaterproject, en de bijdrage van de dorpingen bleef beperkt tot die van dagloners voor het graafwerk. Zij voelden zich daardoor ook niet verantwoordelijk voor het onderhoud van de pompen en putten. Als die kapot waren werd het vaak niet eens gemeld, maar gingen de vrouwen eenvoudig weer water halen bij de oorspronkelijk gebruikte bronnen. Van enige vormen van integratie van het DHV-werk met andere vormen van dorpsontwikkeling, bijvoorbeeld ten aanzien van de gezondheidszorg die nauw samenhangt met het gebruik van goed drinkwater, is tot nu toe geen sprake geweest. DHV heeft dus verzuimd om het project integreren in lokaal bestaande organisatiestructuren.

Ook de kleinschalige projectopzet van de medefinancieringsorganisatie botst op de hiërarchische structuur van het Tanzaniaanse ministerie van waterstaat. De projectontwerpen van het ministerie zijn vaak slecht en niet aangepast aan de plaatselijke omstandigheden. De participatie van de bevolking wordt bij dergelijke projecten nog het best gegarandeerd door kerkelijke organisaties. Echter als de drinkwaterprojecten, na voltooiing, door de kerken overgedragen worden aan het ministerie, dan komt er van onderhoud en beheer niet veel meer terecht. Het enige alternatief is dat de bevolking zelf verantwoordelijk is voor het beheer en het onderhoud van de pompen en dat de kosten lokaal worden opgebracht. Cebemo heeft ervaring met het opzetten van dorpskomitees en heeft daarmee enkele positieve ervaringen.

IV RELATIE TUSSEN DHV EN DGIS

Hoe komt het dat een project wat duidelijk niet aan de verwachtingen voldoet niet veel eerder wordt bijgesteld? Om dat te begrijpen is het goed te kijken op welke manier een ingenieursbureau als DHV zo'n dominante positie krijgt bij het formuleren van hulpprojecten. DHV is sinds 1967 actief op het gebied van drinkwatervoorziening in Tanzania en was de drijvende kracht achter het onderzoek dat tussen 1971 en 1974 in opdracht van Ontwikkelingssamenwerking (OS) naar de mogelijkheden van drinkwaterprojecten in Tanzania werd gedaan. De opdracht voor het project in Shinyanga in 1974 was een logisch gevolg van de samenwerking tussen DHV en OS, waar-

bij de taakverdeling eruit bestond dat het ingenieursbureau de kennis en OS de financiering ging leveren. Het project werd feitelijk volledig door DHV geformuleerd.

In 1976 volgde een eerste evaluatie, uitgevoerd door mensen van nedeco, de overkoepelende organisatie van Nederlandse ingenieursbureaus. Min of meer een interne evaluatie, waarop DHV grote invloed had. Merkwaardig genoeg werd er niet gesproken met vertegenwoordigers van Maji, die vervolgens per brief aangeven geen voorstanders te zijn van voortzetting en uitbreiding van het project.

Zij herhalen nogmaals hun standpunt dat de pompen door een Tanzaniaanse organisatie moeten worden gebouwd, waarbij alleen het materiaal door Nederland betaald moet worden. DHV en OS wijzen deze kritiek van de hand, en het project wordt voortgezet in Morogoro.

DHV voert feitelijk de onderhandelingen met de Tanzaniaanse overheid, met de Nederlandse ambassade als toeschouwers. Een onafhankelijk advies over het Morogoro-project is niet uitgebracht. Gebruik makend van hun positie gaat DHV zelfs zover dat een - weer door OS gefinancierd - 'Nationaal Plan voor Drinkwatervoorziening in Tanzania' wordt opgesteld, waarin hun 'kleine-putten-aanpak' als de oplossing voor het hele land naar voren geschoven wordt. En dat met ruggesteun van een mogelijke financiering door Nederlandse hulp gelden, een benadering die de Minister van Water en Energie van Tanzania deed opmerken dat hij 'begreep dat DHV als commerciële organisatie de kleine-putten-aanpak probeert te promoten, maar waarom kan de Nederlandse ambassade geen onafhankelijker standpunt innemen?'

De ambassade en OS bleken zo afhankelijk te zijn van de kennis van DHV, dat het ingenieursbureau naast onderzoeker en uitvoerder ook de belangrijkste partij was bij het formuleren van hulpbeleid. Ontwikkelingsgeld werd daarmee een belangrijk instrument binnen het commerciële beleid van DHV.

Hoe komt het dat de Nederlandse ambassade en OS het drinkwaterproject van DHV zolang hebben gedekt? Waren ze niet op de hoogte van de problemen? In ieder geval is duidelijk dat OS meer waarde hechtte aan de visie van DHV dan aan de kritiek van het Tanzaniaanse Ministerie van Water en Energie op de gedane voorstellen. Bij de projectformulering in 1974 werd Maji al gepasseerd en het evaluatie-team van 1976 vond het niet nodig om met deze voor de Tanzaniaanse drinkwatervoorziening centrale organisatie te praten. Die evaluatie moet dan ook vooral gezien worden als een 'interne' studie, uitgevoerd door de organisatie (Nedeco) die ook het vooronderzoek voor het project gedaan heeft.

De eerste onafhankelijke evaluatie werd uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) in 1980, en die was - waarschijnlijk tot grote verrassing van de ambtenaren op OS - duidelijk afwijzend. De resultaten van het project werden als onvoldoende gekwalificeerd. Met name het punt dat door DHV onafhankelijk van Tanzaniaanse organisaties geopereerd werd en dat aan de opleiding van counterparts geen aandacht werd besteed was voor IOV reden om te concluderen dat het project - bij ongewijzigd beleid van DHV - beter afgebouwd kon worden. Er stond dan immers op voorhand vast dat de doorwerking op langere termijn minimaal zou zijn. IOV-evaluaties zijn voor ambtenaren in Den Haag blijkbaar niet voldoende, want het belangrijkste dat na 1980 plaatsvond was het formeren van een nieuw evaluatie-team. De financiering van het project ging gewoon door: na 1980 is (tot en met 1984) nog 28 miljoen gulden Nederlandse hulp besteed aan de drinkwatervoorziening, ondanks het feit dat de geïsoleerde positie van DHV in Tanzania gewoon bleef bestaan. De DHV-lobby in Den Haag

werkte op volle toeren, en dan blijkt dat de belangen van de betrokken ambtenaren sterk verweven zijn met die van de ingenieursbureaus waarmee ze samenwerken.

De evaluatie van 1982 was zo mogelijk nog negatiever, en dat was voor 'Den Haag' eindelijk voldoende reden om in te grijpen.

Traditiegetrouw werd er een stuurgroep ingesteld die tot een herformulering van het project moest komen. Daar werd ook Maji bij betrokken, terwijl er daarnaast een op het onderwerp ingevoerde ambachtelijke coördinator in Tanzania benoemd werd. Voor het eerst kon er beleid geformuleerd worden dat niet alleen op basis van DHV-informatie tot stand was gekomen. De stuurgroep begon in 1983 te werken en kwam eind 1984 met aanbevelingen die momenteel ingevoerd worden.

PERSPEKTIEVEN VOOR DE TOEKOMST

Welke lessen zijn er nu getrokken vanuit het voorgaande en welke andere benaderingen zouden meer prioriteit moeten krijgen?

1) T.a.v. het inschakelen van een commerciële konsultant.

De positie van DHV in Tanzania is eind 1985 drastisch veranderd. Kort en bondig komen die veranderingen op het volgende neer:

Maji wordt de uitvoerende organisatie, het noodzakelijke materiaal en verder in buitenlandse valuta te financieren kosten worden door Nederland betaald. Daaronder valt een team van vier specialisten voor technische ondersteuning, die bij Maji onder contract komen en moeten bijdragen aan het versterken van de regionale en lokale organisaties die zich bezighouden met de opbouw van drinkwatervoorzieningen. Uitgangspunt voor alle activiteiten is een geïntegreerde aanpak van dorpsontwikkeling, waarbij de drinkwatervoorziening ingepast wordt in bijvoorbeeld het verbeteren van de gezondheidszorg en produktieve verbeteringen.

Het blijft echter zeer de vraag in hoeverre een grote commerciële konsultant is toegerust voor een dergelijke aanpak.

2) T.a.v. de kleinschalige aanpak

Vanuit deze hoek worden mogelijkheden gezien om op kleine schaal succesvolle projecten van de grond te krijgen. Voorwaarden daarbij zijn o.a. dat de bevolking zelf verantwoordelijk is voor de opzet, voor het beheer en voor het onderhoud van de pompen. Dat betekent o.a. dat de bevolking ook zelf de kosten voor het onderhoud zou moeten kunnen opbrengen. Op deze manier hoeft men niet terug te vallen op het ministerie van waterstaat, dat toch teveel van bovenaf opereert en daarom weinig aansluiting vindt bij de lokale problemen.

Nadruk werd ook gelegd op de combinatie en integratie van drinkwaterprojecten met bijvoorbeeld irrigatieprojecten, omdat deze tweede soort projecten direkt geld oplevert.

3) T.a.v. projecten gericht op een grotere participatie is o.a. een project gaande waarbij het IRC (International Reference Centre for Community Water Supply and Sanitation) betrokken is. Voor het realiseren van de voorstellen die in discussie zijn o.a. binnen de verschillende ministeries in Tanzania zijn beleidsveranderingen noodzakelijk. Belangrijke inbreng van het project heeft te maken met **formulering van projectdoelstellingen**. Drinkwaterprojecten moeten naast korte termijn doelstellingen (meestal produktie- en kennisgericht) ook doelstellingen hebben gericht op de lange termijn (gezondheidsverbetering en sociaal-ekonomische ontwikkeling), maar vooral doelstellingen op de middellange termijn: goed functioneren, gebruik en hygiëisch gedrag; opbouw van structuren op de diverse niveaus die deze resultaten bestendigen. Hierover is overeenstemming nodig met **alle** betrokken partijen (bevolking, overheid, uitvoerende organisaties).

Ook bij regionale en nationale overheden van het projectland is er immers vaak voorkeur voor op konstruktie gerichte projecten: konkrete resultaten op korte termijn die politiek lukratief zijn, zowel lokaal als nationaal ("water for all by 1990"). Het is nog gemakkelijker wanneer anderen het werk niet alleen (mede) financieren, maar ook nog voor je uitvoeren.

Met deze doelstellingen samenhangende aspecten zijn dan weer:

1) **projectvoorbereiding en ontwikkeling.** Grootschalige projecten worden soms uitgevoerd zonder te weten wat de administratieve structuren en capaciteiten zijn van de plaatselijke organisaties. Een geleidelijke start, met een aanvankelijk kleine projectomvang en een flexibele tijdsplanning maakt leren in en door de praktijk mogelijk. Na verloop van tijd, wanneer alle partijen, van dorpen tot regionale en nationale overheden ervaring met het project hebben opgedaan, moet het gemakkelijker zijn om tot uitbreiding en versnelling over te gaan zonder dat dit tot overbelasting leidt.

2) **frequent evaluaties als middel tot projectaanpassing.**

Een geleidelijker aanpak geeft ook mogelijkheden voor periodieke evaluatie en waar nodig aanpassing van de projectprocessen en organisaties. Deze evaluaties zouden zowel intern als in samenwerking met externe organisaties moeten worden uitgevoerd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een gezamenlijke evaluatie door projectstaff en nationale en internationale deskundigen in de technische en sociaal-organisatorische aspecten van drinkwaterprojecten.

3) **"harde" indicatoren voor projectresultaten.** Hardere indicatoren vergemakkelijken het inschatten van effecten op langere termijn. Bijvoorbeeld "80% van de installaties functioneren op het moment van de inspectie"; "de voorzieningen functioneren gedurende 80% van het jaar" (betrouwbaar monitoringssysteem noodzakelijk); "80% van de bevolking gebruikt het gehele jaar water uit de nieuwe tappunten, in elk geval voor drinken en voedselbereiding" (in bilharziagebieden ook voor wassen en baden); "alle gezinnen en openbare instellingen hebben goed onderhouden toiletvoorzieningen"; "er zijn geen waarneembare tekenen van het niet-gebruiken van latrines door een deel van de bevolking" en "het project heeft geleid tot verdere ontwikkelingsactiviteiten in de projectdorpen".

Ook voor de deelnemende dorpen kan een gezamenlijke evaluatie een leerproces zijn om de eigen inbreng nog te verbeteren.

4) **inzet van consultancy firma's.** Moeten lange-termijn projecten in geval van uitbesteding in hun geheel worden uitbesteed aan een consultancy firma, of verschillende organisaties worden ingezet op deelprojecten? Als adviseurs of uitvoerders, of een combinatie van beide? Ook is de laatste jaren met name het belang van participatie van de bevolking (mannen zowel als vrouwen) naar voren gekomen. Kan een consultancy firma tegelijk assisteren bij de technische en de sociale componenten van een drinkwaterproject, of vragen beiden een eigen deskundigheid, die niet zomaar kan worden ingehuurd?

Maakt het politiek en administratief gevoelige karakter van de bevolkingsparticipatie dat begeleiding van en door nationale de voorkeur verdient?

5) **selectie veldwerkers en adviseurs.** Waterprojecten zijn meer dan alleen het aanleggen van een pijpleiding van A naar B. Voor bevolkingsvoorlichting en participatie zijn ook voor technici sociale capaciteiten nodig, of ze nu uitvoerend of adviserend werk doen. Hoe selecteer je de juiste personen voor een andere benadering van drinkwaterprojecten, en hoe zet je een systeem op waarbij nieuwe mensen aan een in gang zijnd proces kunnen verderbouwen? Dit geldt zowel voor consultancy firma's als voor een organisatie als SNV, en ook voor nationale wateragencies. (Opleidingen voor engi-

neers en technici in rurale drinkwatervoorzieningen hebben zowel in het westen als in de ontwikkelingslanden zelf nog vaak uitsluitend een technisch karakter. De International Course in Delft bijvoorbeeld omvat op een heel jaar techniek slechts drie middagen sociale aspecten van drinkwatervoorzieningen).

6) integratie in regionale en lokale structuren. **Werken voor lokale overheden en dorpelingen is gemakkelijker en sneller dan werken PBmet hen.** Maar zonder integratie in bestaande structuren komt de continuïteit na overdracht in gevaar. Ook ontstaan vaak problemen wanneer mensen uit het land zelf tegen relatief hoge salarissen door een project in dienst genomen worden. Overname door de nationale organisaties van dergelijke staf is vaak een probleem. Ontwikkelde kennis en ervaring gaan hierdoor verloren.

7) **relatie met het nationale sectorbeleid.** Waterprojecten worden vaak per regio verdeeld tussen de verschillende donorlanden. Elk project ontwikkelt zo eigen procedures aangepast aan de omstandigheden ter plekke. Naast het voordeel van flexibiliteit brengt dit echter het gevaar met zich mee dat het nationale beleid dat deze procedures moet sanctioneren en continueren geen gelijke tred houdt met regionale ontwikkelingen. Er moeten dus tegelijkertijd vormen van samenwerking op nationaal niveau gevonden worden m.b.t. sectorbeleid, aanpassing stafftrainingen e.d. Welke vormen zijn in de praktijk effectief gebleken?

N.B. Dit artikel is gebaseerd op de stukken en de discussies rond de themavond op 26 maart over drinkwaterprojecten.

