

Landbouw universiteit

is onze samenleving
maakbaar?

tussen goden en menselijke arrogantie

door prof. dr. ir D.B.W.M. van Dusseldorp

71030

IS ONZE SAMENLEVING MAAKBAAR?
Tussen goden en menselijke arrogantie

door prof.dr.ir. D.B.W.M. van Dusseldorp



**Voordracht bij het afscheid als hoogleraar
in de Sociologische Aspecten van de
Ontwikkelingsplanning in niet-westerse Gebieden
aan de Landbouwniversiteit te Wageningen
op 26 oktober 1995**

IS ONZE SAMENLEVING MAAKBAAR?

Tussen goden en menselijke arrogantie

Inleiding

Mijnheer de rector magnificus, dames en heren,

Is onze samenleving maakbaar? Het lijkt een simpele vraag, maar als zo vaak met simpele vragen is het antwoord niet zo eenvoudig.

Het zal U niet verbazen dat ik dit onderwerp heb gekozen om daar met u over na te denken. Ruim veertig jaar heb ik mij bezig gehouden met het ontwikkelen van ideeën en methoden waarvan verondersteld werd dat die er mede toe zouden kunnen bijdragen dat er richting wordt gegeven aan toekomstige ontwikkelingen. Aanvankelijk met de nodige jeugdige overmoed zoals wel blijkt uit de titel van mijn proefschrift "Meerdimensionale overheidsplanning". Later begint er al enige voorzichtigheid door te klinken in mijn inaugurele rede "Meerdimensionale overheidsplanning en de één-dimensionale mens". Maar ik ben nog steeds bezig theorieën en benaderingswijzen, methoden en technieken te propageren die tot doel hebben onderdelen van de samenleving te maken. De vraag die ik mij nu stel is: was dat wel zinvol en heeft de sociologie een inbreng in dit proces van maken?

Het perspectief

Alvorens in te gaan op het begrip "maken" is enig perspectief van de context waarin dit maken plaats vindt van belang al was het maar om de relativiteit van wat wij kunnen maken aan te geven.

We zitten met zo'n 5-6 miljard medebewoners, in het jaar 2050 zouden het er wel eens 14 miljard kunnen zijn (Harrison, 1993; Kennedy, 1993) op een

minuscuul planeetje dat in een heelal rond cirkelt waarvan het nog niet zeker is of het 8 of 20 miljard jaar geleden is ontstaan (Lemonick and Nash 1995). Of het heelal oneindig zal uitdijen of in elkaar zal klappen in de "Big Crunch" is voorlopig nog een open vraag en voor velen een mysterie. Over het voortbestaan van de aarde zijn de vooruitzichten eveneens niet geheel duidelijk, althans wat het tijdsperspectief betreft, maar er zijn goede aanwijzingen dat de zon het over een 5 miljard jaar zal begeben en voor die tijd is het met de aarde gedaan. Het laat zich niet aanzien dat er dan door de mensheid nog iets te maken valt.

Op de uiterste schil van onze aardbol bevinden zich onze samenlevingen.

Sinds ongeveer 1-4 miljoen jaar wandelen er op aarde wezens rond die vermoedelijk onze voorvaders zijn geweest. Uit Afrika, de bakermat van de mensheid (Leaky en Lewin, 1992), hebben zij zich over de gehele wereld verspreid. En het is zo'n 6000 jaar geleden dat men kan gaan spreken van samenlevingen. Onder "samenleving" versta ik met Theodorson en Theodorson (1969) "Een groep van mensen met een gemeenschappelijke en min of meer specifieke cultuur die een bepaald gebied bewonen, een gevoel van eenheid hebben en zich zelf beschouwen als een te onderscheiden entiteit". Het is in dit perspectief dat het beperkte menselijk vermogen om te kunnen maken moet worden gezien. Maar dat wil nog niet zeggen dat er niet de ambitie is om veel zo niet alles te maken. Was het niet Archimedes die zei: geef mij een vast punt buiten de aarde en ik zal in staat zijn deze aarde te verplaatsen?

Maken en maakbaar

Wat verstaan wij eigenlijk onder maken en maakbaar? De dikke van Dale (Geerts et al., 1984) geeft aan dat het begrip "maken" 16 verschillende betekenissen kan hebben en dan bedoel ik nog niet eens zulke begrippen als volmaken, uitmaken, etc.. Als een van de betekenissen wordt genoemd "iets in een bepaalde of vereiste toestand brengen". Dat klinkt op het eerste gehoor positief. Maar volgens van Dale kun je niet alleen iemand voorzitter maken maar ook blind, dood en een kopje kleiner maken. Daarnaast kan men ook iets mismaken dat wil zeggen dat iets ontsierd wordt of lelijk wordt gemaakt. Met andere woorden het begrip maken heeft tal van betekenissen.

Hierna zal ik het woord maken gebruiken in de zin van de eerste betekenis die van Dale er aan geeft, te weten "iets in een bepaalde, een vereiste, toestand brengen". Daarmee bedoel ik dat men iets voor ogen heeft waartoe bepaalde activiteiten, die het maken inhouden, moeten leiden.

Maakbaar, is iets dat gemaakt kan worden, dat in een vereiste toestand kan worden gebracht. Mij wordt wel eens verweten dat "maakbaar" geen Nederlands woord is. Maar het staat in van Dale en U kunt mij, wat althans dit betreft, niets maken.

Dat wij onze samenleving maken staat voor mij als een paal boven water. Als er één land in de wereld is dat door mensen is gemaakt dan is het wel Nederland. Maar ik denk daarbij niet alleen aan de technische constructies zoals polders, de sawa's in Indonesië of de Filippijnen, of de Chinese muur. Dit zijn immers maar de uiterlijke verschijningsvormen van wat samenlevingen hebben gemaakt. Polders zonder

waterschappen, of sawa's zonder irrigatie organisaties zoals de subaks op Bali zijn niet denkbaar. Het gehele stelsel van sociale voorzieningen in Nederland, om tot een "rechtvaardige" samenleving te komen, is door mensen gemaakt, evenals de misdaad syndicaten. Elke samenleving wordt door mensen gemaakt.

Ontwikkeling

Wanneer er iets is gemaakt en het maaksel is naar onze zin dan wordt er gesproken van ontwikkeling. Maar het begrip ontwikkeling op zich is in feite een leeg woord. Het zegt niet wat men er mee bedoelt. Allereerst kan het gaan om een positieve of negatieve ontwikkeling. En wat positief of negatief is kan door een ieder verschillend worden gezien. Onze regering, en velen onder ons, zullen een toename van de economische groei en werkgelegenheid als positief ervaren. Daar staat tegenover dat er groeperingen zijn die menen dat een steeds verder gaande economische groei uiteindelijk zal leiden tot de ondergang van onze samenleving. Maar zelfs voor een zelfde groep van acteurs kan, wat vandaag als een positieve ontwikkeling wordt gezien, morgen als een negatieve ontwikkeling worden ervaren. Met andere woorden het is niet mogelijk éénduidig aan te geven wat een "goede" ontwikkeling is. Dit is wel lastig als men de pretentie heeft van de toekomst iets moois te willen maken.

Tussen goden en menselijke arrogantie

Wanneer het gaat om het maken van de toekomst dan zijn er twee uiterste posities die kunnen worden ingenomen.

Er kan van worden uitgegaan dat de toekomst verborgen ligt in de schoot der Goden en dat menselijke wezens daar niet veel aan kunnen of zelfs mogen doen. Dan is de situatie in principe vrij eenvoudig. Men moet dan gebruik maken van rituelen die de Goden of God behagen die daardoor wellicht gehoor zullen geven aan het realiseren van bepaalde verlangens die wij hebben ten aanzien van de toekomst. Op zich een comfortabele positie ,in ieder geval wanneer het gaat om de verantwoordelijkheid die men heeft voor de huidige en toekomstige staat van onze samenleving, want die heeft men dan niet. Zich in te spannen om de toekomst te willen maken betekent, gegeven het uitgangspunt dat ik net aangaf, dat men in de plaats zou willen treden van God of Goden en dat zal dus onherroepelijk op een verschrikkelijke wijze worden afgestraft hier of in het hiernamaals.

Zoals zo vaak in het leven is het niet altijd wit of zwart. Laat ik dit illustreren met een tweetal voorbeelden.

Malinowsky (1922) in zijn studie van de vissers in Melanesië constateerde dat wanneer deze gingen vissen in de lagune, die zij goed kenden, zij daar technologisch te werk gingen. Er kwamen nauwelijks rituelen aan te pas. Maar wanneer zij daarbuiten gingen vissen, in gebieden die zij niet kenden en waar zij bedreigd konden worden door stormen en andere gevaren, dan werden de geesten er bij betrokken wier hulp en bescherming werd ingeroepen.

In een gesprek dat ik jaren geleden had met een nomade in Syrië vroeg ik hem wat hij voor ideeën had over de toekomst. Het antwoord was dat de toekomst geheel in de handen van Allah lag en dat hij niets kon doen om die toekomst te beïnvloeden. Maar toen ik

hem vroeg waarom hij dan nog achter zijn kudde aanliep want dat zou je dan toch ook aan Allah kunnen overlaten. Of waarom hij er zoveel voor over had om zijn zoon naar school te sturen want die toekomst zou toch ook door Allah worden bepaald. Toen begon hij meewarig te glimlachen want dit waren zeer domme vragen. Hoe zeer men zich ook op Allah moet verlaten, als je iets in eigen hand kunt nemen dan mag je dat niet nalaten.

De tweede mogelijkheid is dat men denkt dat men de wereld wel kan maken. Wanneer dat het geval is dan laadt men meteen een loden last van verantwoordelijkheid op zich. Want dit betekent namelijk dat hoe de wereld er nu uitziet of in de toekomst uit zal zien veroorzaakt is of zal worden door de mensen die denken of dachten dat zij de samenleving konden maken. Zij zijn dan verantwoordelijk voor de misere staat waarin velen samenlevingen in onze wereld verkeren. Men hoeft maar te denken aan de rampzalige situatie waarin een groot deel van de mensheid leeft en de vooruitzichten die onze samenleving op de lange termijn heeft, met of zonder gaten in de ozon laag. Het is allemaal de verantwoordelijkheid van hen, of moet ik zeggen van ons, die dachten de samenleving te kunnen maken. Het geloof van de vijftiger jaren, vooral gebaseerd op de opmerkelijk snelle wederopbouw van Europa, dat via geplande ontwikkeling de Derde Wereld in een luttel aantal decennia versneld tot bloei zou kunnen worden gebracht is een desillusie geworden. Al sinds 1969 ligt de ontwikkelingsplanning onder vuur (Faber en Seers, 1972). In dat jaar werd er een seminar gehouden waarin uitvoerig op de crisis in de planning werd ingegaan.

Een belangrijke reden waarom de geplande ontwikkeling in diskrediet is gekomen ligt in het feit dat de politiek, in zowel ontwikkelde als in ontwikkelingslanden, aan de planners doeleinden heeft opgelegd die verre van realistisch zijn. Bovendien was er een volledig gebrek aan inzicht in de traagheid van ontwikkelingsprocessen in het algemeen. Waar het Westen er een aantal eeuwen voor nodig had om, met zeer veel vallen en opstaan, haar huidige ontwikkelingsniveau te bereiken moesten de ontwikkelingslanden in een korte periode een lineair ontwikkelingsproces laten zien om de ontwikkelde landen in de vaart der volken bij te kunnen houden.

Tenslotte was er gedurende tientallen jaren de wat simplistische overtuiging dat het vooral geld en technologieën zijn die ontwikkeling op gang kunnen brengen. De relatief geringe aandacht voor mensen en sociale, politieke en administratieve structuren was mede verantwoordelijk voor het niet altijd optimale verloop van de sociaal-economische voortgang in de Derde Wereld.

Hier kan men spreken van menselijke onwetendheid maar vooral van menselijke overmoed en arrogantie. We zullen het wel even maken.

Maar ondanks al deze problemen zijn vele ontwikkelingslanden sneller gegroeid dan wij zelf in min of meer vergelijkbare perioden in het verleden. Men maakt zich zelfs al zorgen of Europa en Amerika nog wel de economische machtscentra zullen blijven want het ziet er naar uit dat reeds vroeg in de volgende eeuw deze naar Azië zullen verschuiven.

Laten we maar aan nemen dat zelfs onder diegenen, die geloven in de maakbaarheid van de samenleving, toch ook het besef leeft dat we niet alles in de hand

hebben c.q. uit de handen van God of Goden kunnen nemen. Natuurlijk uitgezonderd zijn zij die geheel van God los zijn. En het zelfde geldt voor hen die geloven dat de toekomst in de handen der Goden ligt maar toch manipuleren wat binnen hun vermogen ligt.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat welk standpunt men ook inneemt ten aanzien van de maakbaarheid van de samenleving er steeds pogingen zijn ondernomen om van samenlevingen iets te maken. Dat was 6000 jaar geleden zo bij Egyptenaren en Babylooniërs en het is heden nog zo of het nu het Westen betreft of pygmeeën in Kameroen. Zij het dan dat er grote verschillen zijn in het geloof in de maakbaarheid en wat nog belangrijker is in de consequenties die de pogingen tot het maken hebben voor de toekomst van onze samenlevingen.

Er is evenwel een algemene teneur dat, wanneer men denkt te weten hoe deze wereld in elkaar steekt en meent de processen te kennen die verantwoordelijk zijn voor de huidige situatie, het geloof in de maakbaarheid van onze wereld toeneemt.

In hun pogingen om de toekomst te maken, naar hun hand te zetten, maken mensen plannen. Wanneer het om simpele projecten gaat zoals de voorbereiding van een vakantie dan worden deze plannen niet op papier gezet. Maar voor omvangrijke ondernemingen zijn complexe planningsprocedures ontwikkeld.

Als het dan zo is dat de mensheid een onbedaarlijke en niet te stuiten drang heeft zijn samenleving en omgeving te maken, laten we dan eens bezien welke randvoorwaarden er nodig zijn alvorens iets gemaakt kan worden.

De randvoorwaarden die moeten zijn vervuld alvorens iets maakbaar is

Volgens mij zijn er vier randvoorwaarden die vervuld moeten zijn alvorens er een redelijke kans bestaat dat iets in of voor een samenleving gemaakt kan worden.

- 1) Er moet een aanzienlijke mate van overeenstemming zijn onder de acteurs voor wie iets wordt gemaakt of die iets willen maken hoe het maaksel er uit moet zien. Met andere woorden men moet het eens worden over de doeleinden.
- 2) Er moet kennis zijn van alle processen, en hun onderlinge samenhang, die moeten worden beïnvloed opdat datgene wat men maken wil tot stand komt.
- 3) Er moeten de middelen zijn om de gegeven processen te beïnvloeden.
- 4) En tenslotte moet er de (politieke) wil zijn om de beschikbare kennis en middelen aan te wenden om datgene te maken wat men zich had voor gesteld.

Het zal duidelijk zijn dat, afgezien van simpele technologische constructies en kleine projecten van individuen, deze randvoorwaarden zelden zijn vervuld. Dit geldt des te meer wanneer het gaat om het maken van de samenleving of onderdelen daarvan. Niet alleen dat er meestal grote verschillen kunnen bestaan tussen de doeleinden die de verschillende betrokken acteurs gerealiseerd willen zien, maar bovendien is de kennis met name van de sociale en politieke processen beperkt. En zelfs een aanzienlijke kennis hoe deze processen nu functioneren geeft nog geen garantie dat zij in de toekomst zo zullen blijven functioneren. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat het maar zelden gebeurt dat datgene wat

we wilden maken er precies zo uit ziet als we het ons (aanvankelijk) hadden voorgesteld.

Welk benadering te volgen bij geplande ontwikkeling: het blueprint, programmatische of het leer-model?

Eenmaal wetend dat de toekomst maar beperkt voorspelbaar is en dat met name de sociologische causaliteiten van dit moment gedurende de leefcyclus van een ontwikkelingsactiviteit kunnen veranderen, moeten we geplande ontwikkeling dan maar vergeten? Moet de blueprint benadering onverwijld naar de prullenbak worden verwezen? Ter verduidelijking; bij het blueprint-model gaat men uit van plandocumenten waarin heldere doeleinden zijn geformuleerd, een specifiek tijdschema alsmede de relatie tussen middelen en voorgestelde activiteiten zijn aangegeven. Dit is op zich een goed uitgangspunt. Wanneer evenwel de blueprint benadering tevens inhoudt dat de uitvoering op rigide wijze geheel volgens dat plan moet verlopen dan komt men in de problemen en is de blueprint benadering, in ieder geval voor projecten en programma's die zich richten op het oplossen van sociale problemen, weinig bruikbaar.

Moeten we dan maar weer terug naar het "muddling through"; het moeizaam doormodderen? Dienen wij ons meer te gaan richten op de programmatische benadering die, wat cynisch gezegd, inhoudt dat men maar ergens mee begint en dan maar ziet wat er van komt? Dat lijkt mij heel wat kinderen met het badwater weggooien. Om maar een voorbeeld te geven: wanneer voor een ontwikkelingsactiviteit niet duidelijk wordt aangegeven wat zij moet bereiken, met andere woorden wanneer er geen duidelijke

doeleinden zijn gesteld, dan wordt met name een leerproces praktisch onmogelijk. Immers wat er ook uitkomt dat komt er uit zonder dat men het aan duidelijke doeleinden kan toetsen. Er is dan ook geen bijsturingmechanisme mogelijk of nodig om er voor te zorgen dat doeleinden worden bereikt. Zij die deze benadering voorstaan wordt wel eens verweten dat zij zich op deze wijze aan iedere mogelijkheid van controle weten te onttrekken.

We zijn hiermee aangekomen bij de vraag of bij ontwikkelingsactiviteiten nu het blueprint-model of de programmatische benadering moet worden gebruikt. Mijn voorkeur gaat uit naar een benadering waarbij het uitgangspunt een blue-print plan-document is. Maar het is dan wel nodig dat alle acteurs die bij de geplande ontwikkeling betrokken zijn, te weten diegenen voor wie de ontwikkeling bedoeld is (de doelgroep), de planners, de ambtenaren en de politici, er zich van bewust zijn dat plannen slechts een intentie kunnen aangeven van de richting die men aan een bepaalde ontwikkeling wil geven. Immers het is een gegeven dat planning zelden plaats vindt in een situatie waarin alle eerder vermelde randvoorwaarden zijn vervuld, en dat daardoor de uitkomst van geplande ontwikkeling nimmer geheel zeker is. Een nauwlettend volgen van geplande ontwikkelingen en leren van wat er gedurende dit proces goed of fout gaat, waar Korten reeds in 1980 op wees, is dan ook van essentiële betekenis. Met andere woorden een uitvoering zonder dat daarbij aandacht wordt geschonken aan het leerproces heeft veel kans om in de problemen te geraken.

Het is overigens interessant te vermelden dat uit een onderzoek dat in Sri Lanka werd verricht (Frerks, 1991 en Frerks en Van Dusseldorp, 1995) bleek dat

het weinig verschil maakte welke benadering werd gekozen, blueprint of programmatische benadering, participatief of top down. De belangrijkste factor die succes bepaalde was de aanwezigheid van capabel leiderschap.

Evaluatie een onderbenut en slecht gebruikt instrument

Gedegen planning blijft noodzakelijk, maar zo mogelijk nog belangrijker is het zorgvuldig volgen van wat er gedurende de uitvoering gebeurt. Nu ben ik terug bij het leerproces dat plaats dient te vinden, gehouden dat de planning aan bepaalde voorwaarden voldoet die ik hierna zal aanduiden. De evaluatie is het belangrijkste instrument dat vorm kan geven aan dit leerproces.

Men kan evaluaties onderscheiden op basis van een tweetal criteria. Het eerste criterium baseert zich op het tijdstip waarop de evaluatie plaats vindt, te weten vóór (ex ante) of ná (ex post) het voltrekken van een activiteit. Het tweede criterium gaat uit van de personen door wie de evaluatie wordt verricht, zijn het personen die bij het geplande ontwikkelingsproces betrokken waren (interne evaluatie) of onafhankelijke deskundigen (externe evaluatie). In het nu volgende zal de aandacht vooral gericht zijn op de interne en externe ex post evaluatie. Daarnaast moet nog onderscheid gemaakt worden tussen evaluatie en monitoring. Onder dit laatste wordt verstaan het van dag tot dag bijhouden van wat er gebeurt, men zou kunnen zeggen de boekhouding van een project of programma in de ruimste zin van het woord. De gegevens die de monitoring oplevert zijn van essentieel belang voor de evaluatie. Monitoring is

louter beschrijvend en constaterend. Evaluatie geeft, zoals het woord reeds zegt, een waarde oordeel. Evaluatie heeft een dualistisch karakter. Zij geeft een waarde oordeel en legt daarmee tevens bloot welke betrokkenen voor wat verantwoordelijk zijn. Maar daarnaast heeft evaluatie ook een leerfunctie die naar mijn gevoel van groter belang is. Helaas heeft dit dualistische karakter van de evaluatie tot gevolg dat de leer-functie zeer vaak in het gedrang komt.

Evaluatie is op dit moment onderdeel van praktisch elke ontwikkelingsactiviteit. Er is in Nederland waarschijnlijk geen departement waar evaluatie zo intensief bedreven wordt als op het Directoraat-Generaal voor Internationale Samenwerking (DGIS). Het is daarom interessant eens na te gaan wat de talloze evaluaties aldaar hebben opgeleverd. Dit is mogelijk geworden door een rapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV 1993).

In dit rapport wordt het volgende geconstateerd:

- * Projectevaluatie vervult niet alle er aan toegekende functies in voldoende mate.**
- * De projectevaluaties voldoen niet aan de methodologische eisen.**
- * De participatie van de counterpart-instanties en evaluatoren uit de ontwikkelingslanden in het evaluatieproces is beperkt.**
- * De rol van monitoring is onduidelijk.**

Deze samenvatting van een samenvatting doet natuurlijk geen recht aan zowel de studie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Te Velde als aan de evaluatie activiteiten van het departement. Maar het geeft wel aan dat van deze evaluatie van de evaluaties nog veel geleerd kan worden. Het is dan

ook te hopen dat dit rapport niet het lot beschoren is dat veel evaluaties ten deel valt, namelijk dat het in de la verdwijnt en evenmin dat het misbruikt gaat worden om zondebokken op te sporen want dit zal de leerfunctie ernstig schaden.

Hierna zal worden nagegaan welke verbeteringen gewenst zijn om tot een betere evaluatie praktijk te komen.

Verbetering van de planningspraktijk

Om het leerproces, via evaluaties, mogelijk te maken is, zoals reeds eerder gesteld, zorgvuldige planning geboden. Maar evaluatoren worden vaak geconfronteerd met plan documenten die onvoldoende houvast bieden voor latere evaluaties. Er is dan ook een aantal verbeteringen nodig in de huidige planningactiviteiten. Laat ik een paar voorbeelden geven.

- 1) Er zou meer aandacht moeten worden geschonken aan het formuleren van doeleinden, die gerelateerd worden aan de normen en waarden patronen van doelgroepen, opdrachtgevers en planners. Tevens zouden de doeleinden zodanig moeten worden geformuleerd, zo nodig via indicatoren, dat zij meetbaar zijn. Vaak zijn de doeleinden onduidelijk omdat het compromissen zijn tussen de doeleinden van ontvangende landen en die van de donoren, die lang niet altijd met elkaar sporen. De aandacht voor de positie van de vrouw en de duurzaamheid wanneer het om het milieu gaat bijvoorbeeld is in Nederland aanzienlijk groter dan bij vele hulp ontvangende landen.
- 2) In projecten of programma's met een belangrijke sociale component worden zelden of nooit de

sociologische causaliteiten (theorieën) aan gegeven die planners voor ogen hadden toen zij tot bepaalde activiteiten adviseerden. Impliciet zijn die er natuurlijk wel geweest maar voor de evaluator blijft het gissen. Daarbij moet dan wel worden aangetekend dat het causaliteiten zijn die mogelijk slechts voor een beperkte periode geldig zijn. De sociale wetenschappen beschikken nu eenmaal niet over ijzeren wetmatigheden. Wanneer dat ooit eens het geval zou zijn dan zouden wij allen verworden zijn tot robots.

- 3) Hoe verbijsterend het ook moge klinken heel vaak ontbreekt in plandocumenten voor programma's en projecten een goede analyse van de uitgangssituatie om nog maar niet te spreken van een dynamische analyse die aangeeft welke processen verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de huidige problematiek.
- 4) Nog te weinig worden de doelgroepen en hun kennis betrokken bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten.
- 5) In het verleden is het geplande ontwikkelingsproces te vaak gezien als een simpel lineair verlopend administratief proces dat keurig de bekende project cyclus zal doorlopen. In werkelijkheid gaat het zowel om een itererend proces als om een arena waarin alle betrokken partijen van af het eerste moment strijden om de schaarse middelen die aan een ontwikkelingsactiviteit zijn of worden verbonden.
- 6) Wetende dat ontwikkelingsactiviteiten zelden zo lopen als gepland was is het van essentieel belang dat het programma van actie zo is opgesteld dat het flexibel kan worden uitgevoerd. Met name moet vermeden worden dat er een bestedingsdruk

kan ontstaan. Veel projecten en programma's zijn ten onder gegaan aan het feit dat te veel geld binnen een te korte tijd moest worden uitgegeven. Dit betekent dat speciale aandacht moet worden gegeven aan de organisaties en personen die bij de uitvoering zijn betrokken. Immers deze benadering maakt een grote mate van delegatie noodzakelijk. Dit vereist een grotere mate van verantwoordelijkheid en meer eigen initiatief van de uitvoerders. Maar er zijn veel landen waar de veldwerkers niet zitten te wachten op de risicovolle mogelijkheid eigen initiatief te ontplooiën.

Dit alles is niets nieuws en aan al die net vermelde aspecten wordt in de literatuur uitvoerig aandacht besteed. Maar wanneer men ziet wat er met de bestaande kennis in de praktijk wordt gedaan dan zijn er weinig redenen om opgewekt te zijn. Doch wat zo gemakkelijk wordt uitgesproken is in de praktijk niet zo eenvoudig uit te voeren. Het is de vraag of de hogere kosten en met name de langere voorbereidingsperiode die nodig zullen zijn worden geaccepteerd door de steeds onder tijdsdruk staande beleidsmakers.

Verbetering van de evaluatie praktijk

Zoals eerder aangegeven kleven ook aan de huidige evaluatie praktijk zelve de nodige tekortkomingen:

- 1) Over het algemeen wordt voor externe evaluaties veel te weinig tijd uitgetrokken. In een luttel aantal weken moeten zeer complexe projecten of programma's met vaak een moeilijke voor-geschiedenis worden bekeken door deskundigen die nauwelijks van hun "jet lag" zijn gekomen.

- 2) Vaak zijn de Terms of Reference van te beperkte aard. Te veel wordt de opdracht gegeven alleen vast te stellen in hoeverre doeleinden zijn gerealiseerd (effectiviteit), of de beschikbare middelen wel optimaal zijn benut (efficiency) en of de doeleinden van het project ook bijdragen aan hogere doeleinden, de zo genaamde "impact". Veel te weinig wordt aandacht gevraagd voor de neven-effecten van programma's. Een project kan op het eerste gezicht mislukt zijn, gemeten aan zijn interne criteria (de doeleinden), maar het kan belangrijke leereffecten hebben gehad. Interessant is bijvoorbeeld de recente IOV (1994) evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking met Tanzania. Het evaluatie rapport was kritisch en niet zonder rede. Maar in Tanzania zelf was men van mening dat te veel was gekeken naar de realisatie van de doeleinden van de projecten en programma's zelve en niet naar de positieve neveneffecten, zoals bijvoorbeeld het leer-effect, die niet als expliciete doeleinden waren vermeld. Maar het tegendeel is eveneens mogelijk. Projecten kunnen op het eerste gezicht geslaagd lijken maar ook belangrijke negatieve gevolgen hebben. Bij vele stuwdammen is dit het geval geweest.
- 3) Helaas laten de tussentijdse rapportages veel te wensen over. Veel te weinig worden er op basis van de monitoring interne-interim evaluaties verricht. Het is interessant om te weten dat het project wat achter op het schema is gekomen doordat de auto's kapot waren, de boot niet kon uitvaren, of omdat Jan naar Nederland moest omdat een familie lid was overleden. Maar er zijn vaak belangrijker zaken die het vermelden waard zijn en die een inzicht geven in

het werkelijk functioneren van het project of programma. Het is juist in de interne-interim evaluatie dat de leer-functie het best tot zijn recht kan komen en het meest effect heeft. Het is daarom van belang dat in de project documenten tijd en fondsen worden gereserveerd voor deze interne-interim evaluaties.

- 4) Het is lovenswaardig dat reeds vele jaren externe evaluaties al bij de project planning zijn aangegeven. Maar dat het soms een puur administratief ritueel kan worden toont een evaluatie missie die werd uitgezonden om een drinkwater project, twee jaar na de geplande start, te evalueren. Als gevolg van administratieve problemen was de aanvang van het project twee jaar vertraagd. Toch werd de missie uitgezonden omdat het nu eenmaal in het schema stond. Externe evaluaties zijn kostbaar en moeten in feite alleen maar plaats vinden wanneer de noodzaak daarvoor is aangetoond door de resultaten van interne-interim evaluaties. Uiteraard moeten in de project begrotingen daarvoor fondsen gereserveerd worden.

Er kan dus nog veel verbeterd worden in de praktijk van de evaluatie

Het ontwikkelen van kennis

Nog afgezien van het feit dat we het waarschijnlijk nooit met elkaar eens zullen worden hoe de wereld er in de toekomst uit zou moeten zien, is het ook duidelijk dat we nog niet alle kennis bezitten om samenlevingen en deze wereld geheel naar onze hand te zetten. Vandaar dat aan het ontwikkelen met name

van technologische kennis een bijna complete vrijbrief is gegeven. Op de angstige vraag van studenten of er niet het gevaar is dat de ontwikkelde kennis verkeerd gebruikt kan worden kan het simpele antwoord worden gegeven dat elke kennis die beschikbaar komt misbruikt kan worden. Maar geeft ons dat het recht om, ongeacht de consequenties, elke kennis te ontwikkelen? Bohr en consorten zullen zich in hun graf omdraaien wanneer ze wisten dat de kennis die zij gegeneerd hebben gebruikt is om een atoombom te maken.

Bij de oude Grieken was er het inzicht dat men zich moest hoeden voor overmoed. Zij die overmoedig werden en te hoog in het heelal opstegen stortten met verbrande vleugels neer, om van de spraakverwarring bij de toren van Babel maar niet te spreken. De Titanen, die de mensen te veel inzicht gaven in wat geweten kon worden, werden daarvoor op een vreselijk wijze gestraft. Zoja (1995) gaat op deze interessante problematiek uitvoerig in in zijn boek "Groei en schuld. Psychologie en de grenzen aan de groei". Daarin komt hij tot de veronderstelling dat, ook al verdwijnen de "machteloze" Goden uit onze gezichtskring, er diep in de menselijke geest de angst leeft dat men te ver kan gaan met het zoeken naar nieuwe kennis die nodig is om het steeds verder maken van deze wereld mogelijk te maken.

Aan de ontwikkeling van technologische kennis worden op dit moment alleen die grenzen gesteld die de nationale of regionale economie stelt. Automatisch wordt aangenomen dat verbeterde technologieën tot een verantwoorde (economische) groei zullen leiden. Te weinig aandacht wordt geschonken aan het ontwik-

kelen van kennis die er toe kan leiden dat er ook tegelijkertijd politieke, sociale en administratieve instrumenten worden ontwikkeld die een verantwoorde toepassing en beheersing van deze technologieën mogelijk maakt.

Zo worden in de Europese Unie per jaar miljarden ECU's beschikbaar gesteld om technologieën te ontwikkelen die moeten leiden tot "efficiëntere" productieprocessen, vaak door middel van arbeidsbesparing. Dit kan evenwel een onoverzienbaar verlies van werkgelegenheid als consequentie hebben. Met name in ontwikkelingslanden kan dat leiden tot een onvoorstelbare werkeloosheid. Het gevaar dreigt dat dit een voedingsbodem wordt voor grote politieke en sociale instabiliteit wat weer chaos en fundamentalistische of extremistische bewegingen, van welke origine ook, tot gevolg kan hebben.

Naar mijn mening wordt er in het wetenschapsbeleid van Nederland en de Europese Unie te weinig aandacht geschonken aan het verkrijgen van een evenwichtige balans tussen de verschillende disciplines en wordt er bij het beoordelen van onderzoeksprojecten te weinig gebruik gemaakt van een "impact assessment". Dit is een inschatting van wat technologieën kunnen aanrichten wanneer zij worden gebruikt of misbruikt. Gelukkig krijgt dit aspect in de biologische en medische wetenschappen de laatste tijd meer aandacht. In het Wageningse circuit denk ik dan aan de ruzies rond het genetisch gemanipuleerde stiertje Herman.

De rol van de sociale wetenschappen

Wat er ook gemaakt wordt het wordt gemaakt door mensen en voor mensen en hun samenlevingen.

Kennis van het functioneren van mensen en hun samenlevingen is dan ook essentieel bij het maken van wat dan ook. Het lijkt op het eerste gezicht een enorme open deur. Helaas moet worden geconstateerd dat in de dagelijkse praktijk dit niet het geval blijkt te zijn. Voor een deel is dit te wijten aan gebrek aan inzicht bij beleidmakers in de belangrijke rol die sociale processen spelen in ieder ontwikkelingsgebeuren. Daarnaast zijn beleidmakers, die sociale wetenschappers hebben ingeschakeld, teleurgesteld in hun praktische bijdragen aan het ontwikkelingsproces. Net als met de planning is dit mede het gevolg van veel te hoge verwachtingen en een onjuiste inzet van sociale wetenschappers. Een interessant voorbeeld is de rol van de sociale wetenschappen in het landbouwkundig onderzoek. Tot voor kort was er maar een luttel aantal sociologen/cultureel antropologen in de vaste staf van de internationale landbouwkundige onderzoeksinstituten. Vaak worden de sociologen pas in de laatste fase, van een jarenlang durend onderzoeksproces, ingeschakeld. Vervolgens wordt dan aan hun gevraagd of zij op korte termijn willen uitzoeken hoe boeren op zodanige wijze kunnen worden omgeturnd dat zij in staat zullen zijn de "fantastische" technologie die is ontwikkeld ook goed te gaan gebruiken.

Bovendien kampen sociale wetenschappers met het probleem dat zij, in tegenstelling tot de technische wetenschappers, veel minder theorieën kunnen produceren die overal en altijd geldig zijn en tevens direct kunnen worden toegepast. Maar betekent dit gegeven dat er dan helemaal geen "system in de madness" is? Kunnen de sociologen dan alleen maar een beroep doen op de "chaos theorie"? Moet er een "post-Newtonian" sociale wetenschap worden

ontwikkeld (Uphoff, 1992)? Vast staat dat enige chaos het post-modernisme, van waaruit zulke opmerkingen voortkomen, niet ontzegd kan worden. De-constructie en relativeren zijn de nieuwe wachtwoorden of het nu gaat om sociale structuren te ontrafelen tot op individuen, of vraagtekens te stellen bij normen en waarden. Is alleen beschrijving van de werkelijkheid door middel van etnografieën voldoende onder het motto: de beschrijving blijft, tenminste voor de historici, doch theorieën komen en gaan? Wetenschappelijk allemaal zeer legitiem, maar levert het ook wat op waarmee je wat kunt doen, behalve dan het vullen van wetenschappelijke tijdschriften? Sociale wetenschappers hebben ook nog wel eens de neiging als het geweten van de samenleving op te treden. In retrospect geven zij dan met verve aan wat er allemaal fout is gegaan. Ook dit is "zeer respectabel", om met Wim Kan te spreken. Maar wanneer de sociologie zich beperkt tot beschrijven en terugblikken en niet in staat of bereid is te zoeken naar causaliteiten dan heeft de sociologie inderdaad niet te veel te bieden als het op maken aankomt.

Ik geloof, althans hoop, dat deze retorische ontboezemingen een wat te somber beeld geven van wat de sociologie aan praktische bijdragen kan leveren aan geplande ontwikkeling. Het is mogelijk causaliteiten aan te geven, hoe zeer die dan ook aan tijd en sociale context zijn gebonden. Dit houdt in dat sociale wetenschappers, die bij geplande ontwikkeling betrokken zijn, niet moet schromen om in project- en programma-documenten de door hun veronderstelde causaliteiten, op basis waarvan zij bepaalde aanbevelingen hebben gedaan, expliciet aan te geven. Maar gegeven de bekende veranderlijkheid van deze causaliteiten zal gedurende de uitvoering nauwlettend

moeten worden na gegaan of deze causaliteiten ook werkelijk blijven functioneren zoals eerder was aangenomen.

Doch het is niet alleen op het gebied van het aangeven van causale verbanden in de voorbereidingsfase dat de sociale wetenschappen veel kunnen bieden. Ook op het gebied van de methodologie kunnen zij veel bijdragen. Het onlangs verschenen "Handboek voor kwalitatief onderzoek" (Denzin en Lincoln, 1994) geeft een goede indruk van het omvangrijke onderzoeksinstrumentarium dat beschikbaar is. Dit kan gebruikt worden in de voorbereidingsfase van projecten. Dit instrumentarium kan ook bijdragen aan het verbeteren van de evaluatie methodiek. Laat ik dit laatste illustreren aan de hand van een tweetal voorbeelden.

Eerst wil ik Chen's (1990) boek "Theorie gedreven evaluaties" noemen. Zoals eerder vermeld zullen de bij de planopstelling gebruikte sociologische causaliteiten (theorieën) gedurende de uitvoering steeds getoetst moeten worden. Maar dit betekent dan een geheel andere benadering van de evaluaties zoals die tot nu toe vaak in de praktijk plaatsvinden. Het project of programma wordt dan vaak gezien als een "black box". Men weet wat er aan middelen is in gegaan en wat er uit had moeten komen en dat laatste wordt gemeten. Aan het onderliggende causaliteiten mechanisme wordt niet of nauwelijks aandacht geschonken. In de nieuwe vorm van evaluatie zal het toetsen van de gebruikte sociale theorieën en het ontwikkelen van nieuwe, zo dat nodig is, centraal moeten staan. Door middel van deze vorm van evaluatie die vooral intern en voortdurend moet plaats vinden zal niet alleen het maken in kwaliteit worden verbeterd maar kan tegelijkertijd een belangrijke

bijdrage worden geleverd aan de ontwikkeling van de sociologie zelve.

Zoals al eerder aangeduid is geplande ontwikkeling niet een lineair proces dat eenduidig is voor alle betrokkenen. De betekenis van de middelen die worden aangewend, de activiteiten die plaats vinden en de beoogde effecten kunnen verschillend zijn voor de verschillende groeperingen. In het verleden werd aangenomen dat wanneer een plan was geaccepteerd alle neuzen in dezelfde richting stonden. Daar werd ook in de evaluatie vaak van uitgegaan. Daardoor werden evaluatoren puur metende individuen die dreigen te vervreemden van hun onderzoeksobject. Guba en Lincoln (1989) introduceerde een nieuwe vorm van evaluatie die zij de vierde generatie van evaluaties noemden. Hierbij wordt er van uitgegaan dat de verschillende categorieën van acteurs een afwijkende visie kunnen hebben op een project of programma waarbij zij betrokken zijn. De belangrijkste taak van de evaluator, in deze benadering een externe deskundige, is om de verschillende verhalen van de acteurs te noteren, hun visies te expliciteren en te trachten om tot een zekere mate van consensus te komen. Zo kan de geplande ontwikkeling via een dialoog (discours) verlopen en uiteindelijk tot resultaten leiden die allen, en met name de doelgroepen, meer ten goede zal komen. Op het eerste gezicht lijkt zo'n benadering nogal utopistisch. Maar het is wel de moeite waard om te zien in hoeverre deze realiseerbaar is. Bovendien vindt in de praktijk reeds bij verschillende projecten en programma's, met name van Niet Gouvernementele Organisaties, een dialoog plaats zij het niet altijd gestructureerd en op professionele wijze geleid.

Bij deze nieuwe benaderingen van de evaluatie, moet evenwel een aantal kanttekeningen worden gemaakt.

- 1) Deze vormen van evaluatie zijn kostbaar en vereisen hoogwaardige professionaliteit. Voor een belangrijk deel moeten de kosten worden ingebouwd in het budget van de projecten/programma's.
- 2) De theorie-gedreven evaluatie zal voor een belangrijk deel via interne evaluaties moeten plaats vinden. Dit heeft consequenties voor de samenstelling van de project-/programmastaf en aanvullende trainingen zullen in vele gevallen noodzakelijk zijn.
- 3) De vierde generatie van evaluaties gaat er van uit dat er een open discussie mogelijk is binnen en tussen alle betrokken partijen. Ik vrees dat dit iets te Westers en te academisch is gedacht. Er zijn culturen waarin het elkaar eerlijk zeggen waarop het staat, wordt gezien als ongeleefd en barbaars gedrag. Dit betekent dat, gegeven de culturele context, de benadering zal moeten worden aangepast.
- 4) Dit soort evaluaties levert over het algemeen kwalitatieve informatie. Maar in beleidsgericht onderzoek is een zekere mate van kwantificering noodzakelijk. Beleidmakers willen weten of een bepaald fenomeen slechts een incident is of dat het grote delen van de samenleving betreft.

Tenslotte zij nog opgemerkt dat gezien de hoge kosten die aan externe evaluaties, van welke type ook, zijn verbonden deze niet op van te voren vastgestelde tijdstippen binnen elk project of programma dienen plaats te vinden, doch op momenten die worden gedicteerd door de informatie die door de verbeterde vorm van

interne-interim evaluaties wordt geleverd.

Ik hoop duidelijk te hebben gemaakt dat de sociale wetenschappen veel kunnen bijdragen aan de verbetering van het geplande ontwikkelingsproces, met ander woorden aan het maken van onze samenleving. Maar dat vereist naast het ontwikkelen van kennis voor het begrijpen, ook het ontwikkelen van kennis bruikbaar voor directe actie (Scott en Shore, 1979). Daarbij wil ik benadrukken dat het hier niet gaat om een tegenstelling maar om een, soms noodzakelijke, aanvulling en vertaling.

Conclusie

Mijnheer de Rector, dames en heren,

Ik hoop dat er bij U geen twijfel meer zal bestaan, zo die er al was, dat wij onze samenleving, zij het met enige beperkingen, kunnen maken, gemaakt hebben en zullen blijven maken. Dat bij al het goede dat er wordt gemaakt er ook zeer veel mis gaat en dat er veel wordt mismaakt staat helaas ook als een paal boven water.

Tevens heb ik getracht U te laten zien dat de sociologie over een interessant, zij het nog verre van perfect, instrumentarium beschikt dat er voor kan zorgen dat we bij de geplande ontwikkeling van onze samenleving wat minder zullen mismaken. Belangrijke verbeteringen zijn gewenst in de bestaande planning-activiteiten. Deze dienen documenten op te leveren die een "blueprint" karakter mogen hebben maar die tegelijkertijd voldoende ruimte geven voor een flexibele uitvoering die gestuurd wordt door de leerervaringen die voortkomen uit interne-interim evaluaties. Tevens dienen de sociologische

causaliteiten waarvan uitgegaan werd bij het opstellen van actieprogramma's expliciet te worden vermeld.

De evaluatie dient meer aandacht te krijgen en zal professioneler moeten worden uitgevoerd en gebruik gaan maken van de benaderingen die ik in het kort heb aangegeven.

Feilloos zal het nimmer zijn. Het zal altijd het werk van mensen en hun organisaties blijven. Vandaar dat sociologisch onderzoek van essentieel belang is. Ik hoop dat dit sociologisch onderzoek zich niet alleen zal beperken tot de-constructie en ontmythologiseren, zoals het behoort in het momenteel zo in de mode zijnde post-modernisme of relativisme. Laat er ook kennis worden gegenereerd die constructief kan zijn. Hoe positivistisch dit ook moge klinken.

Wanneer wij al ons maken plaatsen in het perspectief wat ik U eerder schetste en tegelijkertijd ons bewust zijn van onze eigen zelfverzekerdheid en onbescheidenheid dan ben ik er van overtuigd dat het maken van onze samenlevingen steeds zal plaatsvinden in het spanningsveld tussen goden en menselijke arrogantie.

Literatuur

- Chen, H. (1990). *Theorie-driven evaluations*. Sage Publications, London.
- Denzin, N.K. and Y.S. Lincoln (1994). *Handbook of qualitative research*. Sage Publications, London.
- Dusseldorp, D.B.W.M van. (1967). *Meerdimensionale overheidsplanning. De Overheidsplanning van Suriname in de periode 1952-1964, getoetst aan een relatie model*. H. Veenman en Zonen, Wageningen.
- Dusseldorp, D.B.W.M. van (1978). *Meerdimensionale overheidsplanning en de eendimensionale mens*. Inaugurele rede, Landbouwuniversiteit, Wageningen.
- Faber, M. and D. Seers (1972). *The crisis in planning*. Vol. 1 and 2, Chatto and Windus, London.
- Frerks, G.E. (1991). *Participation in development activities at the local level: Case studies from a Sri Lanka village*. Barqsons, Islamabad.
- Frerks, G.E. en D. van Dusseldorp (1995). *Linking of resources. Local level development in the Matara District*. Sri Lanka. Manuscript Department of Rural Development Studies, Agricultural University, Wageningen.
- Geerts, G., H. Heesterman en C. Kruyskamp (1984). *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*. Van Dale Lexicografie, Utrecht.
- Guba, E.G. and Y.S. Lincoln (1989). *Fourth generation evaluation*. Sage Publications, London.
- Harrison, P. (1993). *The third revolution*. Penguin Books, London.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Te Velde (1993). *Evaluatie en monitoring*. Ministerie van

- Buitenlandse Zaken, Directoraat-Generaal voor Internationale Samenwerking, Den Haag.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Te Velde (1994). Tanzania, Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking, Den Haag.
- Kennedy, P. (1993). Preparing for the twenty-first century. HarperCollins, London.
- Korten, D.C. (1980). Community organization and rural development: A learning process approach. Public Administrative review, 1980, pp. 480-512.
- Leaky, R. and R. Lewin (1992). Origins reconsidered. In search of what makes us human. Doubleday, London.
- Lemonick, M.D. and J. Madeleine Nash (1995). Unraveling universe. Time March 6 pp. 37-44.
- Malinowsky, B. (1922). Argonauts of the Western Pacific. An account of native enterprise and adventure in the archipelagoes of Melanesian New Guinea. London School of Economics and Political Science. Studies No. 65. London.
- Scott, R.A. and A.R. Shore (1979). Why sociology does not apply: A study of the use of sociology in public policy. Elsevier, New York.
- Theodorson, G.A. and A.G. Theodorson (1969). Modern dictionary of sociology. Thomas Y. Crowell Company, New York.
- Uphoff, N. (1992). Learning from Gal Oya. Possibilities for participatory development and Post-Newtonian social science. Cornell University Press, Ithaca.
- Zoja, L. (1995). Growth and guilt. Psychology and the limits of development. Routledge, London.