



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Leren in ontwikkelingslanden

Pradhan, M.P.

Publication date

2010

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Pradhan, M. P. (2010). *Leren in ontwikkelingslanden*. (Oratiereeks; No. 343). Vossiuspers UvA.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Leren in ontwikkelingslanden

Leren in ontwikkelingslanden

Rede

uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
bijzonder hoogleraar Project and Program Evaluation for International
Development
aan de Universiteit van Amsterdam en de Vrije Universiteit
op donderdag 10 september 2009

door

Menno Prasad Pradhan

 VOSSIUSPERS UVA

Vossiuspers UvA is een imprint van Amsterdam University Press.
Deze uitgave is totstandgekomen onder auspiciën van de Universiteit van Amsterdam.

Dit is oratie 343, verschenen in de oratiereeks van de Universiteit van Amsterdam.

Omslag: Crasborn BNO, Valkenburg a/d Geul
Opmaak: JAPES, Amsterdam
Foto omslag: Carmen Freudenthal, Amsterdam

ISBN 978 90 5629 603 2
e-ISBN 978 90 4851 183 9

© Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2010

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

*Mevrouw de Rector Magnificus van de Universiteit van Amsterdam,
Mijnheer de Rector Magnificus van de Vrije Universiteit,
Mijne heren decanen,
Geachte leden van het Curatorium van de Leerstoel,
Geacht bestuur van de Stichting Amsterdam Institute for International
Development,
Beste collega's, vrienden en familie,*

Toen ik na zeven jaar werk bij het Wereldbankkantoor in Indonesië afscheid nam om terug te gaan naar het academische leven, hier in Nederland, kreeg ik een afscheidscadeau aangeboden. Het was zo'n helikopterspelletje waarbij je aan een touwtje trekt, het plastic wiel de lucht invliegt, door de kamer heen, en op een willekeurig plaats belandt. Het was een *randomiser*, refererend aan mijn reputatie om alle programma's gerandomiseerd te willen invoeren.

In die zeven jaar daar heb ik gewerkt aan beleid en projectgerelateerd onderzoek op het gebied van armoedebestrijding en scholing. Ik heb zo persoonlijk kunnen meemaken wat voor een uitdaging het is om in ontwikkelingslanden beleidsgericht onderzoek uit te voeren dat wordt gewaardeerd door beleidsmakers. Daar wil ik het met u in deze rede over hebben.

Het onderzoek naar de effectiviteit van beleid en projecten in ontwikkelingslanden heeft de laatste jaren grote vooruitgang geboekt. Dat was ook wel nodig.

Evaluaties in het verleden

Conclusies werden in het verleden vaak getrokken op basis van zeer subjectieve en beperkte evaluaties. Het is nog niet zo lang geleden dat een typische evaluatie bestond uit het sturen van een team van experts dat ging kijken hoe een project was geïmplementeerd. Zij spraken met de directbetrokkenen: de uitvoerders, de gebruikers en de instanties die bij zo'n project betrokken waren. Dat leverde dan een mooie lijst op met conclusies en aanbevelingen van hoe het project verbeterd zou kunnen worden.

Dit soort 'evaluaties' kan zeer nuttig zijn voor de uitvoerders van een project. Het is altijd goed om een buitenstaander kritisch naar je werk te laten kijken. Maar het is geen evaluatie. Waarom niet?

Ten eerste omdat de resultaten waarschijnlijk erg afhangen van het team en van de locaties die het team heeft bezocht. De uitvoerder kan makkelijk de resultaten van de evaluatie beïnvloeden door een team te kiezen dat positief of juist negatief staat tegenover de interventie of het land dat wordt geëvalueerd. Ook worden de resultaten beïnvloed door de locaties die worden bezocht. Het is bij elk project mogelijk plekken te vinden waar het goed is gegaan of waar het project juist mislukt is.

Een tweede groot bezwaar is dat de resultaten niet kwantificeerbaar zijn. Een dergelijk evaluatie kan resultaten opleveren zoals: 'De leraren gaven aan dat de leerprestaties omhoog zijn gegaan als gevolg van het verbeterde schoolgebouw.' Tja..., ik zou graag willen weten hoeveel omhoog? En... 'als gevolg van het verbeterde schoolgebouw'? Is dat wel zo? Wellicht zouden die leerprestaties ook zijn toegenomen als het dak niet gerepareerd was. Misschien was er dat jaar wel een goede oogst, hadden de kinderen genoeg te eten en konden zij daarom beter leren.

Er werd, denk ik, om die reden dan ook vaak laatdunkend gesproken over evaluaties in ontwikkelingslanden. Zo'n tien jaar geleden werd ontwikkelingsbeleid in een artikel in *NRC Handelsblad* afgedaan als werk van hobbyisten die elkaar goede banen bezorgen onder het mom van 'goed doen' en die daar nauwelijks verantwoording voor hoeven af te leggen. Als dat al zo was, dan is dat inmiddels wel veranderd.

Evaluaties nu

Bij een goede evaluatie worden de waarschijnlijke uitkomsten van beleidsalternatieven met elkaar vergeleken. Dit, in combinatie met de kosten die gepaard gaan met deze alternatieven, geeft een beleidsmaker de mogelijkheid een kosten-batenanalyse te gebruiken bij het bepalen van het beleid. Bij dit soort evaluaties moeten de uitkomsten gekwantificeerd worden, anders zijn ze niet te vergelijken. Ook moet de onderzoeksvraag geformuleerd worden in termen van alternatieven. Bij de dataverzameling voor een dergelijke studie moet dus ook worden gekeken naar situaties waarbij het alternatief – bijvoorbeeld geen project opzetten – wordt uitgevoerd. Dit soort studies is nu steeds meer voorhanden, onder andere doordat er is meer vraag naar is en ze ook meer worden aangeboden.

De vraag in hoeverre de geboden hulp effectief is wordt in donorlanden steeds vaker gesteld. Daarmee is ook de aandacht voor impactevaluaties van

projecten die met die hulp worden gefinancierd, toegenomen. Het is niet meer vanzelfsprekend dat een arm land recht heeft op ontwikkelingshulp. Deze omslag is mede veroorzaakt door de lage correlatie tussen hulp en economische groei. De Aziatische landen hebben de afgelopen jaren een grote groei meegeemaakt, ondanks de lage hulp gemeten per hoofd van de bevolking. De economieën van Afrikaanse landen groeide daarentegen nauwelijks, ondanks de grote hulpstromen. Studies naar de doelmatigheid van hulp¹ wijzen erop dat niet alleen instituties erg belangrijk zijn, maar ook dat gelden beter worden besteed in landen die goed georganiseerd zijn. Dat betekent dat je niet alleen moet kijken hoeveel geld er is besteed, maar ook hoe het is besteed.

Het publiek heeft een steeds bredere interesse gekregen voor wat er in de wereld gebeurt. Terwijl tien jaar geleden ontwikkelingswerk geassocieerd werd met geitenwollen sokken, zijn het nu sterren als Bill Gates en Bono die zich hiermee bezighouden. Gates richtte met zijn vermogen de Bill and Melinda Gates Foundation op die met een kapitaal van 26 miljard dollar vele overheden overschaduwde. Bono, de zanger van U2, maakte thema's als 'de schuldenlast waaronder ontwikkelingslanden gebukt gaan' bekend bij het grote publiek.

Ook de aanbods-kant is verbeterd. Een aantal zeer goede onderzoekers is zich met dit soort studies gaan bezighouden, van wie enkelen aanwezig zijn in deze zaal. Angus Deaton, nu *chairperson* van de American Economic Association, heeft een grote bijdrage geleverd aan het vakgebied, en zoals dat wel vaker gebeurt, volgen er dan jonge mensen – zoals ikzelf – die geïnspireerd raken door dergelijke onderzoekers en het werk voortzetten.

Er zijn steeds meer data beschikbaar die dit soort analyses toelaten. Voor wetenschappers biedt dat interessante mogelijkheden tot onderzoek. Het is nu vaak goedkoper om data te verzamelen en ook makkelijker om toegang te krijgen tot bestaande data in ontwikkelingslanden, dan in westerse landen. Ook is het dikwijls nog onontgonnen terrein: de problemen zijn van een enorme omvang en er is betrekkelijk weinig onderzoek naar gedaan.

Het aantal studenten in de ontwikkelingseconomie is, ook in Nederland, toegenomen. Meer studenten betekent meer goede onderzoekers in de toekomst, wat hoop biedt op een structurele trend in dezen.

Beleidsrelevantie van evaluaties

Toch is het nog vaak moeilijk voorbeelden aan te wijzen waarbij beleidsbeslissingen zijn genomen op basis van impactevaluaties. In deze oratie geef ik aan wat hiervoor de reden zou kunnen zijn. Ik zal beargumenteren dat een van de redenen is dat vaak de verkeerde vragen worden gesteld bij impact-evaluatieonderzoek. Veel onderzoek vloeit voort uit projecten waarin een evaluatiecom-

ponent is opgenomen. Er is daardoor een te grote nadruk op onderzoek dat projecten in plaats van beleidsalternatieven evalueert. Wetenschappelijk onderzoek, aan de andere kant, richt zich te vaak op beperkte deelvragen van ontwikkeling. De mate waarin een duidelijke hypothese kan worden geformuleerd en getest, bepaalt in veel gevallen de keuze van het onderzoek, niet de relevantie voor ontwikkeling. Laat mij het een en ander toelichten.

Evaluaties voortvloeiend uit projecten

Zoals ik al zei, vloeit veel evaluatieonderzoek voort uit projecten waaraan een evaluatiecomponent is verbonden. Bij dergelijk onderzoek wordt de situatie na afloop van een project vergeleken met de hypothetische situatie dat het project niet heeft plaatsgevonden. Bijvoorbeeld: leraren klagen dat kinderen niet goed leren omdat ze geen ontbijt hebben gehad voordat ze naar school gaan. Vervolgens wordt er een onderzoek gestart waarbij kinderen eten krijgen op school. In het evaluatieonderzoek worden de leerprestaties van de kinderen die de schoolmaaltijd hebben gekregen, vergeleken met wat hun leerprestaties zouden zijn geweest als ze die maaltijden niet zouden hebben gehad.

Of een echt voorbeeld waarbij ikzelf betrokken ben geweest. In Bolivia werd een *Social Investment Fund* opgezet, dat niet-gouvernementele organisaties de mogelijkheid gaf voorstellen voor projecten in te dienen voor arme regio's.² Voor de onderwijsinterventies werd gebruikgemaakt van een evaluatiedesign, waarbij de interventie gerandomiseerd werd ingevoerd. In 90 van de 200 dorpen die konden meedoen aan het project werd informatie verspreid over de mogelijkheid een voorstel in te dienen. Hoewel niet alle van informatie voorziene dorpen dit deden en succesvol waren, en sommige dorpen die geen informatie hadden ontvangen desondanks een succesvol voorstel indienden, had deze variatie in de interventie voldoende kracht om gelijksoortige dorpen te vergelijken met dorpen die wel, en dorpen die geen geld voor onderwijs van het sociaal investeringsfonds hadden gekregen. Het bleek dat het project leidde tot een betere conditie van de klaslokalen en tot meer lesmateriaal, maar geen effect had op de leerprestaties. Het project vond plaats in 1992 en was een van de eerste evaluaties voor scholing in ontwikkelingslanden waarbij werd gerandomiseerd.

Het is logisch dat de financier van het project dit soort onderzoek laat uitvoeren. Deze moet immers verantwoording afleggen over het bestede geld en kan met een dergelijk onderzoek aantonen wat het project heeft bijgedragen.

Even terzijde – het komt zelden voor dat de uitvoerende instantie deze vraag stelt – en misschien wat cynisch geredeneerd: de uitvoerende instantie wil vaak

het budget onder haar beheer zo groot mogelijk houden. Een negatief evaluatieresultaat kan leiden tot het stopzetten van het project en het bijbehorende budget. Zeker in de beginfase, als het project nog goodwill heeft – de financier heeft er net zijn nek voor uitgestoken –, is het soms beter, vanuit het oogpunt van de uitvoerende instantie, geen evaluatie uit te voeren. Een evaluatie houdt namelijk het risico in dat een project wordt stopgezet, terwijl geen evaluatie vrijwel zeker de voortzetting van het project garandeert.

Het is dan ook zo dat bij de meeste evaluaties een externe financier ervoor zorgt dat er een evaluatie komt. Deze heeft namelijk direct belang bij het bepalen van de wijze waarop het geld het meest effectief kan worden besteed. Vaak is die financier een externe donor, soms een vooruitstrevend ministerie van planning of financiën. Het is geen toeval dat de meeste goede evaluaties hebben plaatsgevonden bij niet-gouvernementele organisaties. Zij moeten, als geen ander, aantonen dat de interventies die zij implementeren effect hebben.

Maar voor een beleidsmaker zijn dit soort projectevaluaties niet altijd zo interessant. Een minister van onderwijs moet bepalen hoeveel er besteed wordt aan verschillende programma's: maaltijden op school, kleinere klassen, beurzen? Wat is het meest effectief en in welke situatie? Er moeten ook beleidsprioriteiten voor bestaande programma's worden geformuleerd.

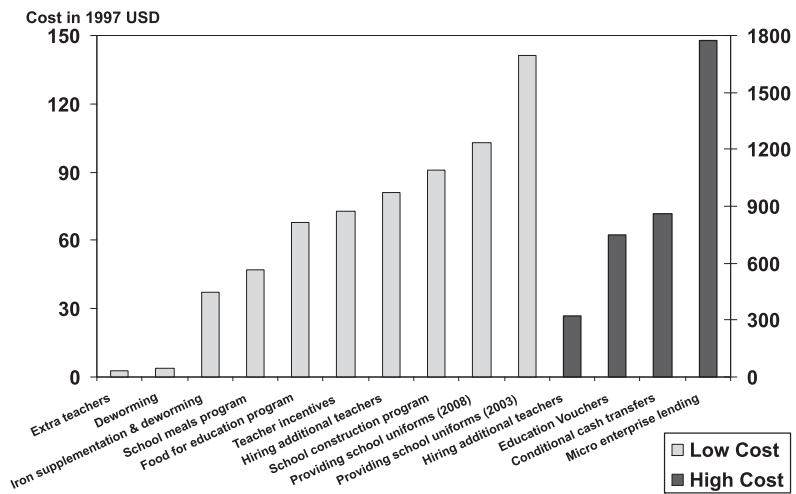
Neem nu bijvoorbeeld het resultaat van het sociaal investeringsfonds van Bolivia. Wat moet je daar nu mee als beleidsmaker? Fijn dat de scholen in betere condities zijn, maar is dat geld wel efficiënt besteed? Het had ook direct een aannemer kunnen inhuren die de scholen opknapte, zonder al dat gedoe met voorstellen van niet-gouvernementele organisaties. En hoe zit het met het uitblijven van verbeteringen van leerprestaties? Komt dat nog? Is het project nou wel of niet succesvol?

Beleid op basis van metastudies

Het is natuurlijk mogelijk om de uitkomsten van verschillende studies met elkaar te vergelijken en, op basis daarvan, zelf conclusies te trekken over de richting waar het beleid naartoe moet gaan. Wellicht bestaat er een andere studie waarin het effect van de renovatie van scholen via een aannemer is bestudeerd. Wellicht was de uitkomst van deze studie dat de testcores van de studenten toenamen. Dat is prachtig want zo kunnen verschillende alternatieven toch worden vergeleken en prioriteiten worden vastgesteld.

The RAND corporation heeft net een dergelijke studie afgerond.³ Figuur 1 laat een van de resultaten zien. Op de verticale as staat hoeveel het kost om een kind één jaar extra naar school te laten gaan. Er wordt in deze studie gekeken

naar de impact van verschillende goed geëvalueerde programma's op schoolparticipatie. Er blijken enorme verschillen te bestaan. Het aanbieden van een antiwormenmedicijn kost 60 dollar per gewonnen jaar en is daarmee een van de goedkoopste oplossingen. Het duurste programma, *conditional cash transfers*, kost bijna 900 dollar per gewonnen jaar. Andere programma's die zijn bestudeerd, zijn het verzorgen van schoolmaaltijden, geven van geld aan leraren voor het verbeteren van de leerprestaties, aanstellen van extra leraren, verbeteren van de infrastructuur van de school en het verstrekken van schooluniformen. U ziet, het Boliviaanse Sociaal Investeringsfonds is inmiddels niet meer de enige scholingsinterventie die geëvalueerd is.



Figuur 1 Kosten van één extra jaar schoolparticipatie

Toch is het gevaarlijk deze resultaten zo direct met elkaar te vergelijken, omdat de studiepopulaties vaak heel verschillend zijn. Het antiwormenprogramma vond plaats in Kenia, het *conditional cash transfer*-programma in Mexico. Het laatstgenoemde programma werd speciaal ontwikkeld voor arme mensen, terwijl het antiwormenprogramma werd aangeboden aan alle schoolkinderen. Het *conditional cash transfer*-programma was bovendien een herverdelingsprogramma, waarbij het dus niet alleen om scholing ging. Ervoor zorgen dat de armsten voldoende middelen van bestaan hebben, was ook een belangrijke doelstelling. Het feit dat een project succesvol is in de ene situatie wil niet zeggen dat dit ook zo is in een andere situatie, en daarom kan je niet verwachten

dat een een project geëxtrapoleerd naar een ander land met een totaal verschillende doelgroep eenzelfde resultaat zal hebben.

Dergelijke evaluaties zijn dus van beperkte waarde voor het bepalen van beleid. Waarschijnlijk zijn er daarom ook weinig voorbeelden aan te wijzen waarin projectevaluaties een grote invloed hebben gehad op beleidsbeslissingen in ontwikkelingslanden.

Een projectevaluatie beantwoordt de vraag wat de situatie zou zijn geweest zonder project. De enige beleidsvraag die ermee wordt beantwoord, is of het project wel of niet moet worden voortgezet, of eventueel uitgebreid. Meestal is dat geen relevante beleidsvraag. Wat betreft het voorbeeld van de evaluatie van het Sociaal Investeringsfonds: de vraag is niet of scholen een goed dak en lesmaterialen nodig hebben, de beleidsvraag is hoe deze doelstelling het meest efficiënt kan worden gerealiseerd.

Er zijn overigens ook tegenvoorbeelden waarbij een impactevaluatie wel invloed heeft gehad op het beleid. Vaak wordt het *conditional cash transfer*-programma in Mexico aangehaald. Ja inderdaad, datzelfde programma dat er daarnet in de RAND-studie niet zo rooskleurig van af kwam. Dit programma geeft arme huishoudens een geldbedrag, op voorwaarde dat ze hun kinderen naar school toe sturen en gebruikmaken van de basisgezondheidsfaciliteiten. De positieve evaluatie kwam net uit toen een nieuwe regering aan de macht kwam. De gunstige resultaten hebben de nieuwe regering ervan overtuigd dat het van nut was het project voort te zetten.

Evaluaties voortvloeiend uit wetenschappelijk onderzoek

Wetenschappelijk onderzoek scoort niet veel beter voor wat betreft de relevantie voor beleid. Alle wetenschappers voelen de noodzaak tot publiceren, en de basiseisen die worden gesteld aan impactevaluaties zijn de laatste jaren erg verscherpt. Je hebt een goede kans om een artikel gepubliceerd te krijgen als 1) de beslissing wie het project wel en niet krijgt, wordt bepaald door middel van een loterij, 2) er een effect wordt gevonden en 3) de studie inzicht geeft in economisch gedrag. Dit laatste is overigens een zeer recente, positieve trend. Bij veel van het eerdere werk, zoals de projecten die zijn samengevat in de RAND-studie, werd het effect van *inputs* door middel van projectevaluaties onderzocht.

Deze druk om te publiceren heeft geleid tot onderzoek waarbij interventies werden geëvalueerd die 1) gerandomiseerd konden worden ingevoerd, 2) goed gecontroleerd konden plaatsvinden zodat de randomisering correct kon worden uitgevoerd, waarbij 3) de doelgroep van de tevoren duidelijk was en 4) ook de interventie zelf van tevoren duidelijk was gedefinieerd en er redelijkerwijs

op korte termijn een effect te verwachten viel, en 5) die ten slotte slechts op één essentieel punt verschilden. Interventies op scholen zijn niet voor niets favoriet wat dit betreft: het is duidelijk wie je wilt bereiken en ook wat, namelijk de uiteindelijke testcores omhoog krijgen.

Andere belangrijke onderwerpen hebben daardoor minder aandacht gekregen, zoals de evaluatie van macro-economisch beleid. Het is immers onmogelijk hiervoor een controlegroep te definiëren.

Ook projecten waarbij de doelgroep of de keuze van de interventie niet van tevoren bekend waren, zijn nauwelijks bestudeerd. Daaronder vallen investeringen in publieke goederen, zoals wegen – toch typisch een zaak voor overheidsbeleid. De doelgroep is erg groot, bijna iedereen kan van de weg gebruikmaken en wegen worden over het algemeen niet willekeurig ergens aangelegd. Ook projecten die een nadruk leggen op *ownership* bij de doelgroep zijn moeilijk met deze methodologie te evalueren. Het is algemeen bekend dat mensen zich meer inzetten voor initiatieven die ze zelf hebben ontplooid dan voor activiteiten die van buiten zijn aangedragen. Dit principe valt moeilijk te rijmen met projecten die gerandomiseerd worden aangeboden aan *control-and-treatment*-groepen. Dit is spijtig, want niemand zal betwijfelen dat dit soort interventies belangrijk kunnen zijn en dat kostenefficiëntie studies net zo goed nodig zijn.

Hiaten in huidige koers en toekomstvisie

Hoe nu verder? Ik denk dat het goed is onderscheid te maken tussen twee doelen voor evaluatieonderzoek. Evaluatieonderzoek dient enerzijds het project zelf, of de beleidsmaker die het project financiert, en anderzijds ook het algemeen belang. Want waarom sommige interventies wel werken en andere niet kan inzichten verschaffen waarbij iedereen baat kan hebben.

Ik denk dan zelf aan de volgende richting voor onderzoek. We moeten af van het idee dat elk project moet worden geëvalueerd. Dat idee was begrijpelijk in de tijd dat er nog niet werd geëvalueerd, maar nu we weten hoeveel werk iets is en wat het oplevert, is het tijd de middelen voor evaluatie spaarzaam in te zetten.

Evaluatieonderzoek zou moeten worden gekoppeld aan – geanticiperde – beleidsvragen, niet aan financieringsbronnen zoals bij een project. Het liefst zou je een situatie willen hebben waarbij beleidsmakers en andere experts samen prioriteiten formuleren voor het onderzoek in de volgende jaren, en dat daarna naar mogelijkheden wordt gezocht om die onderzoeksvragen te beantwoorden. Meer mensen denken zo.

Een goed voorbeeld van deze nieuwe aanpak is de *3ie*, een groep die impactevaluatieonderzoek in ontwikkelingslanden financiert. Een van hun eerste activiteiten was bij iedereen te informeren naar wat steeds terugkomende vragen zijn in ontwikkeling – *enduring questions in development* – in de hoop tot een gemeenschappelijke synthese te komen met kernvragen die iedere keer weer terugkomen. De lijst is nog niet gepubliceerd, waaruit al blijkt dat dit geen gemakkelijke opgave is. Het nieuwe Growth Center – geïnitieerd door DFID en, met zo'n 100 miljoen pond beschikbaar voor onderzoek, buitengewoon goed voorzien – stelt eveneens dat het leeuwendeel van het onderzoek moet voortvloeien uit vragen van beleidsmakers uit ontwikkelingslanden.

Projecten vormen vaak een mogelijkheid om dergelijke onderzoeksvragen te beantwoorden, zeker als verschillende versies van een project simultaan uitgetoetst kunnen worden. In het geval dat de projectuitvoerders bereid zijn mee te werken aan een dergelijk onderzoek zou het onredelijk zijn ook nog eens te verwachten dat zij de kosten daarvoor dragen. Externe faciliteiten, zoals de zojuist genoemde, kunnen hierbij helpen. Het is echter wel zaak dat deze mechanismen flexibel zijn. Mogelijkheden tot experimenteren doen zich bij grootschalige projecten maar zelden voor. De aanvraagprocedures moeten dan geen jaren lopen.

De gezondheidskaart in Indonesië

Ik wil nu een positieve ervaring bespreken van werk waarbij ik direct betrokken ben geweest en dat als voorbeeld van een dergelijke aanpak kan dienen. Na de Aziatische economische crisis van 1997 was men in Indonesië zeer bezorgd dat huishoudens die getroffen waren door de crisis zich geen basisscholing en -gezondheidszorg meer konden veroorloven. Er werden programma's geïntroduceerd, onder de noemer van een sociaal vangnet, die dit zouden moeten voorkomen. Een van die programma's was het verstrekken van de *kartu sehat* – of gezondheidskaart – aan arme mensen, waarmee zij gratis gezondheidszorg bij publieke klinieken zouden kunnen krijgen. Hoe voer je zo'n programma in?

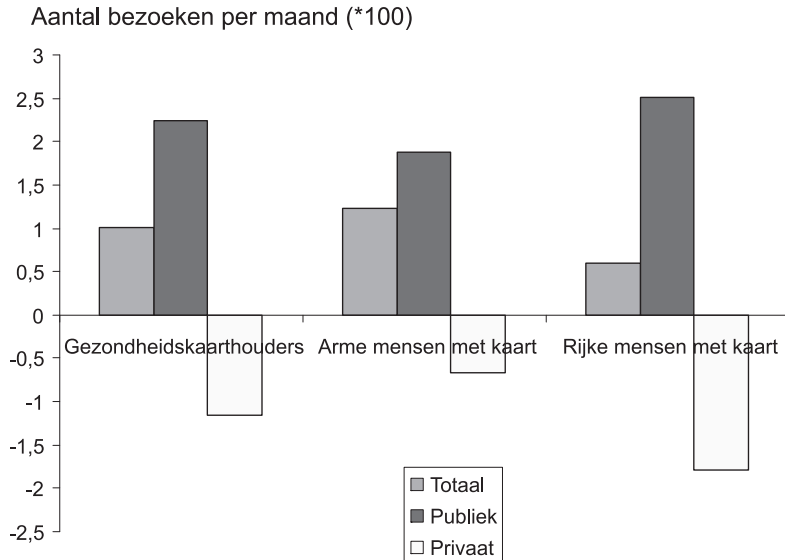
Ten eerste moet er een manier worden gevonden om de hulpbehoevende mensen te identificeren – in het jargon: de *targeting*-vraag. Zij moeten ook geïnformeerd worden over de rechten die ze met een dergelijke kaart hebben en wat ze kunnen doen als ze niet krijgen waar ze recht op hebben. Het beladen woord 'empowerment' wordt hier wel voor gebruikt. Vervolgens moet een systeem worden bedacht om deze gratis gezondheidszorg te betalen: de *fund channeling*-vraag. Nota's opsturen en gemaakte kosten vergoeden via een overboeking naar een bankrekening werkt niet in Indonesië.

Deze vragen zijn niet uniek voor Indonesië; elk armoedebestrijdingsprogramma in ontwikkelingslanden worstelt met dergelijke vragen. Ik wil mij richten op de laatste vraag, hoe de financiering loopt, want ik denk dat ons onderzoek op dat gebied de meest interessante bevindingen heeft. De vraag naar de impact ervan (hebben de armen na de crisis toegang behouden tot gezondheidszorg?) is natuurlijk ook belangrijk, maar misschien nog belangrijker is de vraag hoe de keuzes die Indonesië heeft gemaakt bij de invoering van dit programma, hun uitwerking hebben gehad op de resultaten. Die vraag en de antwoorden daarop zijn lessen waarvan iedereen wat kan leren.

Het programma is als volgt ingevoerd. Eerst werd per district een schatting gemaakt van het aantal arme mensen dat daar woonde. Omdat er toen natuurlijk nog geen data beschikbaar waren over hoeveel mensen er door de crisis waren getroffen, moest deze schatting gebaseerd worden op armoedecijfers van vóór de crisis. Vervolgens werd in verhouding met het geschatte aantal armen aan elk district een aantal gezondheidskaarten beschikbaar gesteld. Districten moesten deze weer verdelen onder de armen op basis van vastgestelde criteria. De klinieken werden gecompenseerd voor de extra kosten die zij moesten maken om deze gratis zorg aan te bieden, door middel van een geldbedrag dat direct werd overgemaakt aan de kliniek. De hoogte van dit geldbedrag was weer gerelateerd aan het aantal gezondheidskaarten dat in de regio was uitgedeeld. De compensatie die de klinieken kregen, was dus niet gerelateerd aan de daadwerkelijke zorg die zij gaven, maar aan de vraag die verwacht werd.

Het was dus eigenlijk uiteindelijk een combinatie van twee interventies. Enerzijds werden gezondheidskaarten uitgedeeld aan arme mensen, die hun het recht gaven op gratis zorg. Anderzijds werden publieke klinieken extra financieel ondersteund ter compensatie van de extra vraag waaraan zij moesten voldoen. In het onderzoek hebben wij geprobeerd deze effecten apart te identificeren.⁴

Laten we eerst kijken wat het programma heeft gedaan voor de houders van de kaarten (figuur 2). Zij profiteerden van twee effecten: extra budgetten voor de klinieken in hun regio en een kaart die recht gaf op gratis gezondheidszorg. Het blijkt dat mensen met een gezondheidskaart vaker naar de kliniek gaan, ongeveer 1 procentpunt per maand meer. Gemiddeld gaan de mensen zo'n 12 procentpunt per maand naar de kliniek, dus dat is een flink effect. Het blijkt echter, als je naar dit plaatje kijkt, dat er ook een substitutie heeft plaatsgevonden van de private naar de publieke sector. Mensen met een gezondheidskaart zijn minder private sectorzorg gaan consumeren, wat niet echt verbazend is omdat de kaart immers alleen geldig was in publieke klinieken.

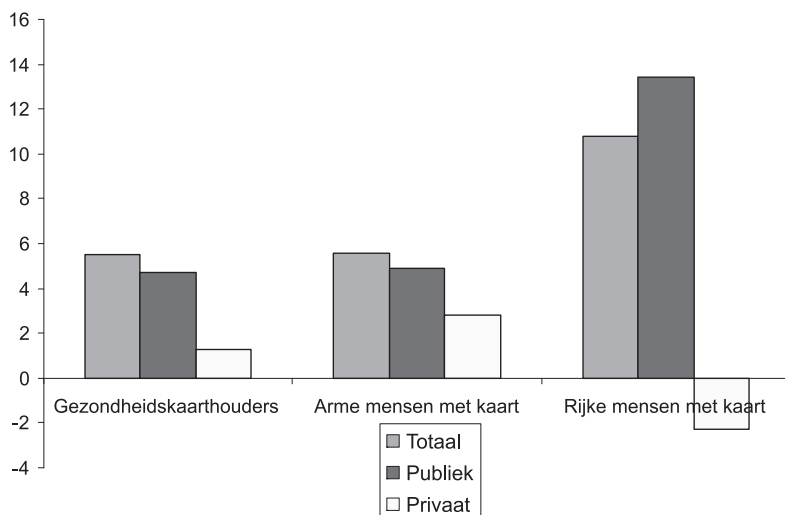


Figuur 2 Impact voor houders van een gezondheidskaart: direct effect

De rechter kolommen geven het effect apart aan voor rijke en arme mensen. Rijke mensen hadden die gezondheidskaart helemaal niet moeten krijgen, maar in de praktijk loop dat niet altijd zo perfect. We zien dat er bij de arme mensen een flinke netto toename is in de mate waarop gebruikmaakt wordt van de zorg als gevolg van de kaart. Bij rijke mensen zien we echter dat het netto effect klein is, maar dat er een sterke substitutie heeft plaatsgevonden van private naar publieke zorg.

Het indirecte effect, dat van het geven van extra geld, is bepaald door eerst het totale effect te bepalen en daarna het directe effect van het totale effect af te trekken. Het totale effect kon worden geïdentificeerd door districten met elkaar te vergelijken. Omdat de toewijzing van budget en gezondheidskaarten gebaseerd was op data van voor de crisis, kregen sommige districten meer dan andere en meer dan ze nodig hadden. In die districten was de toename van het aantal bezoeken aan de kliniek groter. Het totale effect is vermeld in figuur 3, weer in termen van toename van het aantal bezoeken, maar nu van de hele bevolking. (Let op, de schaal op de verticale as is veranderd.) Het totale effect voor de bevolking is kleiner dan het directe effect voor gezondheidskaarthouders, maar het geldt wel voor een veel grotere groep mensen.

Aantal bezoeken per maand (*1000)



Figuur 3 Totale impact (kaart + budget): direct en indirect effect

Het blijkt dat het totale effect heeft gezorgd voor een toename van de private en publieke zorg, vooral van de laatste. Hoe heeft de private zorg kunnen profiteren van dit programma? Een mogelijke verklaring is de volgende: private zorg en publieke zorg zijn vaak nauw met elkaar verweven. Dezelfde doktoren werken 's ochtends in the publieke kliniek, en 's middags in hun privépraktijk. Het is daarom mogelijk dat zij in hun privépraktijk hebben geprofiteerd van de extra middelen die beschikbaar waren gesteld aan de publieke kliniek.

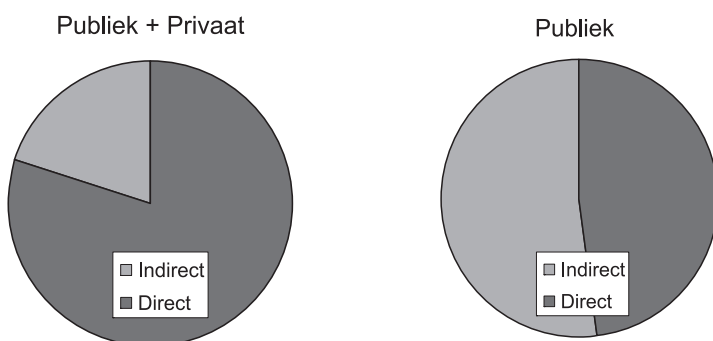
Laten we nu kijken wat de bijdrage is van het directe en het indirect effect aan de totale toename in bezoeken aan klinieken (zie figuur 4). Het blijkt dat het indirecte effect minstens zo groot of veel groter is dan het directe effect wanneer bezoeken aan publieke en private klinieken samen worden genomen.

Het programma had dus vooral effect door de extra budgetten die werden overgemaakt aan de klinieken die – en nu speculeer ik – hebben geleid tot een algemene kwaliteitsverbetering waarvan iedereen heeft kunnen profiteren, ook degenen die geen gezondheidskaart hadden gekregen.

Wat voor algemene lessen zijn hieruit te trekken? Ten eerste dat er bezwaren kleven aan een programma dat alleen via de publieke sector wordt aangeboden. Dit kan het vervelende bijeffect hebben dat de private sector erdoor ondermijnd wordt. Ik neem aan dat de regering liever had gezien dat de armen die een gezondheidskaart hadden gekregen meer hadden geprofiteerd van de voordelen van dit programma, in plaats van de hele bevolking, zoals in dit ge-

val is gebeurd. Om dat voor elkaar te krijgen, moet er een nauwere relatie worden gelegd tussen het geven van zorg aan mensen met een kaart en het budget dat aan klinieken beschikbaar wordt gesteld. De klinieken simpelweg compenseren voor de verwachte vraag is niet genoeg.

Dat levert ook een belangrijke les voor het evaluatieonderzoek, namelijk hoe belangrijk het voor dergelijk onderzoek is enquêtes te houden onder huishoudens. Als we alleen zouden hebben gekeken naar de bezoekersaantallen bij de publieke klinieken, zouden we de toename van de vraag zwaar hebben overschat. Een groot gedeelte van deze vraag kwam immers vanuit de private sector waarvoor we geen data hadden verzameld.



Figuur 4 Bijdrage van het directe en indirecte effect aan de impact

Leren uitgaande van opgedane ervaring

Laten we teruggaan naar het verhaal dat evaluatieonderzoek gekoppeld zou moeten worden aan beleidsvragen. Een dergelijk argument is ook toepasbaar op evaluatieonderzoek dat gekoppeld is aan projecten, waarbij de beleidsvragen de vragen zijn waar de lokale projectmanagers en beleidsmakers belang bij hebben

Voor bestaande programma's waarvan het voortbestaan vanzelfsprekend is – bijvoorbeeld het onderhouden van een wegennet –, kan een onderzoeksprogramma worden geformuleerd waarbij marginale verbeteringen in het project worden getest. Het is de manier waarop velen van ons leren: uitgaand van de ervaring, nieuwe dingen uitproberend en kijkend wat het beste werkt.

Een mooi voorbeeld hiervan is een studie naar corruptie binnen een groot-schalig *community development*-project in Indonesië.⁵ In het kader van dit project krijgen dorpen een geldbedrag waarmee ze kunnen doen wat ze willen.

Het beslissingsproces wordt echter gefaciliteerd, zodat iedereen kan meepraten en inzicht kan verwerven in de besluitvorming, en de elites niet het geld in eigen zak kunnen steken. Veel van het geld wordt gebruikt voor lokale infrastructuurprojecten. Het project heeft ook een klachtenlijn waar mensen eventuele corruptie kunnen melden. Om meer inzicht te krijgen in de manieren waarop corruptie een rol speelt in het project, zijn de klachten geïnventariseerd. Het bleek dat het geld over het algemeen wel aankwam in de dorpen en ook werd gebruikt voor de projecten die waren afgesproken. De corruptie vond pas plaats tijdens de uitvoering van het project: dan werd er geld achterover gedrukt door te bezuinigen op de gebruikte materialen.

Na dit kwalitatieve onderzoek werd een kwantitatief onderzoek gestart. Daarbij kreeg een gerandomiseerde groep van dorpen de mededeling dat er een *audit* van het project zou plaatsvinden. In andere dorpen deden facilitators extra hun best om mensen uit het dorp te motiveren de uitvoering van het project te controleren. Het bleek dat het eerste wel werkte, maar het tweede niet. Voor het project geeft dit een directe *cost-benefit*-analyse. Bestudeerd kan worden hoeveel corruptie kan worden voorkomen door projecten achteraf te controleren.

Dit soort onderzoek zou vaker kunnen worden gedaan. Het is niet gezegd dat dit leidt tot 'Het Optimale Project', maar het is wel een manier om vooruitgang te boeken, door niet iedere keer het voortbestaan van het project zelf onderwerp van de studie te maken, maar te kijken naar hoe het project verder verbeterd zou kunnen worden.

De relevantie van evaluatieonderzoek voor beleid kan ook worden verhoogd door een combinatie van onderzoeksmethoden toe te passen. Hierbij denk ik aan een grotere rol voor bestaande theorieën bij het opstellen van een evaluatieonderzoek en aan het gebruik van kwalitatieve methodes in combinatie met kwantitatief onderzoek.

Een grotere rol voor bestaande theorieën

Vaak is het interessanter om te weten waarom een programma of project tot een bepaald resultaat heeft geleid, dan het resultaat zelf. Om dat goed te kunnen bestuderen, is het noodzakelijk om a priori – dat is, voordat het project begint – een theorie te hebben waarom het project tot een resultaat zou kunnen leiden en wat er eventueel mis zou kunnen gaan. In het jargon van projectmakers is dit een *log frame* en een *risk analysis*. Voor de economen is dat het expliciet maken van het economisch gedrag van de betrokkenen dat ten grondslag zou kunnen liggen aan mogelijke uitkomsten. Met die hypothesen in de hand is het mogelijk de studie zo te ontwerpen dat deze getoetst kan

worden door informatie te verzamelen over elk van de geformuleerde hypothesen.

Een voorbeeld: stel er wordt een project geformuleerd om ouders meer te betrekken bij de school van hun kinderen. Er worden informatieavonden georganiseerd, de oudercommissie presenteert zich, en ouders wordt gevraagd mee te helpen in de klas en bij schoolactiviteiten. Hoe zou dit kunnen leiden tot betere of slechtere leerprestaties?

Een mogelijkheid is dat de ouders, omdat zij nu meer weten over wat hun kinderen doen op school, hun kinderen thuis beter gaan begeleiden. Het project heeft geresulteerd in een grotere vraag naar scholing. Het zou ook kunnen dat leraren, omdat zij nu regelmatig ouders in de klas zien, hun taak serieuzer nemen. Terwijl ze vroeger de krant lazen in de klas, of misschien helemaal niet kwamen opdagen, voelen ze nu de druk om les te geven. Het project heeft ervoor gezorgd dat er een grotere controle is gekomen en meer druk om goede service te bieden.

Het zou ook negatief kunnen uitpakken. Misschien werkten de leraren al hard en zijn ze blij dat ze het nu wat rustiger aan kunnen doen omdat de ouders in de klas komen helpen. Er heeft een substitutie plaatsgevonden van geschoolde leerkrachten voor de klas naar welwillende, niet daarvoor opgeleide ouders.

Met een goed opgezette studie kan worden nagegaan of deze effecten zich hebben voorgedaan. We zouden ons bijvoorbeeld kunnen afvragen of ouders hun kinderen helpen met huiswerk, of leraren absent zijn tijdens werkuren, en hoe ouders participeren in het lesgeven. Zo geeft een evaluatiestudie niet alleen een antwoord op de vraag wat er met het project is bereikt, maar ook hoe dit resultaat tot stand is gekomen. Voor wetenschappers biedt dit de mogelijkheid onderwerpen van meer algemene aard – bijvoorbeeld hoe leraren reageren op prikkels ter bevordering van hun productiviteit – te onderzoeken door middel van een projectevaluatie.

Het gebruik van kwalitatieve methodes

Een andere manier om inzicht te krijgen in de *black box* tussen interventie en resultaat is het doen van kwalitatief onderzoek in combinatie met kwantitatief onderzoek. Goed kwalitatief onderzoek verschilt niet veel van het net beschreven kwantitatief onderzoek dat hypothesen test over de wijze waarop een interventie kan leiden tot een resultaat. Ook voor kwalitatief onderzoek is het van belang de mogelijke effecten die zouden kunnen optreden van tevoren in kaart te brengen. Kwalitatief onderzoek geeft echter de mogelijkheid nieuwe inzichten die zich voordoen tijdens het veldwerk nader te onderzoeken – iets

wat onmogelijk is bij kwantitatief onderzoek. Zeker als er nog geen goede theorieën zijn over de effecten die zouden kunnen optreden, is het raadzaam eerst kwalitatief onderzoek hiernaar te verrichten.

Ideaal is een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek kan kleur geven aan de resultaten van kwantitatief onderzoek door meer diepgaande analyses en anekdotes. Dit, samen met de harde en kwantificeerbare resultaten van kwantitatief onderzoek, kan een studie opleveren die zowel inzicht geeft in 'het hoeveel', als in 'het waarom'.

Dames en heren,

In deze lezing heb ik getracht een richting te schetsen voor evaluatieonderzoek van programma's en beleid in ontwikkelingslanden, zoals ik die voor ogen heb. Impact-evaluatieonderzoek vergt, als je het goed wil doen, veel werk. Het is daarom raadzaam de aandacht te richten op een beperkt aantal vraagstukken en op zoek te gaan naar beleid en projecten die de mogelijkheid bieden deze vragen te onderzoeken. Er is zeker meer mogelijk dan de situaties met en zonder project met elkaar te vergelijken. Evaluatieonderzoek kan, afhankelijk van de vraagstelling, veel verschillende vormen aannemen. Ik heb getracht u ervan te overtuigen dat bij dit soort onderzoek zowel de uitvoerders van projecten, als de beleidsmakers en de wetenschappers baat kunnen hebben.

Evaluatieonderzoek in ontwikkelingslanden is ook erg leuk om te doen; het is zeker geen ivoeren-torenonderzoek. Je doet verrassende mondiale ervaringen op, ziet wat van de wereld en wordt op een heel directe manier betrokken bij ontwikkelingsvraagstukken. Het voorbereiden van een onderzoek is vaak even leerzaam als het uitvoeren van de analyse zelf.

Het Amsterdam Institute for International Development heeft een naam op het gebied van evaluatieonderzoek, en ik ben dan ook zeer vereerd dat het mij voor deze leerstoel heeft voorgedragen. Het is ook een bijzondere leerstoel, met een taakstelling op twee universiteiten. En nu, met twee pedellen, twee rector en twee decanen: het is een beetje dubbelop allemaal. Ik hoop dat ik aan de hoge verwachtingen kan voldoen. Ik dank u voor het in mij gestelde vertrouwen.

Een rede als deze is ook een goede gelegenheid mensen te bedanken die een grote invloed op mij hebben gehad.

Allereerst mijn moeder, voor haar wiskundeknobbel, en mijn vader, voor de discipline. Samen hebben die ervoor gezorgd dat ik elk examen met ongeveer een zeven heb gehaald, wat net genoeg was en een veilige marge bood. We waren tenslotte allemaal economen.

Daarna Bernard van Praag bij wie ik studentassistent kon worden. Hij heeft me geleerd *out of the box* te denken bij het doen van onderzoek en mij, met vele andere economen in Nederland, op het paard gezet.

Jacques van der Gaag en John Newman, mijn bazen toen ik onderzoeksassistent was bij de Wereldbank in Washington, hebben me kennis laten maken met het doen van onderzoek naar ontwikkelingsvraagstukken op een hoog niveau. Ik realiseer me nu pas hoe speciaal het was waar we toen mee bezig waren.

Ik ben ook veel verschuldigd aan Arthur van Soest, mijn begeleider bij mijn promotieonderzoek aan de Universiteit van Tilburg. Je kunt je geen betere begeleider wensen: geniaal, vriendelijk en altijd beschikbaar. Wat wil je nog meer?

Verder heb ik het geluk gehad met veel briljante economen onderzoek te mogen doen. Ik noem ze hier in willekeurige volgorde, met het risico dat ik iemand vergeet: David Sahn, Martin Ravallion, Adam Wagstaff, Lant Pritchett, Asep Suryahadi, Remco Oostendorp, Robert Sparrow, Alfred Kleinkecht, Vivi Alatas, Paddy Barron, Kai Kaiser, Fadia Sadaah, Sudarno Sumarto, Peter Lanjouw, Gerard van den Berg, Jan van Ours, Geert Ridder, Laura Rawlings, Nick Prescott en Steve Younger.

Ratih, Ananda en Igor, we hebben samen heel wat afgereisd. Igor, nu zes jaar, heeft al in vijf huizen gewoond. Ik hoop dat er nu een periode van rust aanbreekt en we samen kunnen genieten van deze prachtige stad en alles wat zij te bieden heeft.

Dank voor uw komst. Ik hoop dat u nog even blijft om wat te drinken; het is hiernaast. Ik zou u willen vragen om niet in de rij te gaan staan maar meteen een drankje te pakken. We spreken elkaar wel.

Ik heb gezegd.

Noten

1. Craig Burnside & David Dollar (2000), 'Aid, Policies, and Growth', *American Economic Review*, vol. 90, issue 4, p. 847-868.
2. John Newman, Pradhan Menno, Laura B. Rawlings, Geert Ridder, Ramiro Coa & Jose Luis Evia (2002), 'An Impact Evaluation of Education, Health, and Water Supply Investments by the Bolivian Social Investment Fund', *World Bank Economic Review*, 16 (augustus 2002), p. 241-274.
3. David K. Evans & Arkadipta Ghosh (2008), 'Prioritizing Educational Investments in Children in the Developing World', *RAND Labor and Population working paper* WR587, Santa Monica, USA.
4. Menno Pradhan, Fadia Saadah & Robert Sparrow (2007), 'Did the Health Card Program Ensure Access to Medical Care for the Poor during Indonesia's Economic Crisis?', *World Bank Economic Review*, vol. 21, issue. 1, p. 125-150.
5. Ben Olken (2007), 'Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia', *Journal of Political Economy* 115 (2), p. 200-249.