

**‘N EVALUERING VAN DIE KOSTEDOELTREFFENDHEID
VAN MAATSKAPLIKESYNPROGRAMME VIR
DIE VERSORGING VAN OUER PERSONE
IN RESIDENSIËLE FASILITEITE**

deur

WILLIAM CHARLES VAN DER MERWE



**Tesis ingelewer ter gedeeltelike voldoening aan die vereistes
vir die graad M.A. in Maatskaplike Werk aan die Universiteit
van Stellenbosch**

Studieleier: Prof JI Cronje

Stellenbosch

Maart 2002

VERKLARING

Ek, die ondergetekende, verklaar hiermee dat die werk in hierdie tesis vervat, my eie oorspronklike werk is en dat ek dit nie vantevore in die geheel of gedeeltelik by enige universiteit ter verkryging van 'n graad voorgelê het nie.

SAMEVATTING

Dit is sedert 1988 praktyk dat vrywillige welsynsorganisasies jaarliks 'n evaluering van hulle maatskaplikewelsynsprogram moet indien as deel van die aansoek om staatsubsidie vir die volgende jaar. By hierdie evaluering van die maatskaplike-welsynsprogramme is die evaluering van die kostedoeltreffendheid van die program ingesluit.

Na die eerste demokratiese verkiesing in 1994 het verskeie prosesse aan die gang gekom om nuwe maatskaplikewelsynsbeleid vir Suid-Afrika te ontwikkel. In al die dokumente wat deur die prosesse ontwikkel is, word die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsdienste as 'n belangrike beginsel gestel. Tog blyk dit, uit die verslae van sommige van die prosesse, dat die evaluering van kostedoeltreffendheid 'n probleem blyk te wees. Die vraag ontstaan dan tereg: Wat is die huidige stand van die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme twaalf jaar sedert die implementering van progamevaluering?

Uit die literatuurstudie het dit geblyk dat daar min studies in Suid-Afrika bestaan wat handel oor die metodiek van kostedoeltreffendheidsevaluering van maatskaplike-welsynsprogramme. Verkennende navorsing is onderneem om vas te stel waarom daar oënskynlik min vordering gemaak is met die evaluering van kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme. Die empiriese studie het gefokus op residensiële fasiliteite vir ouer persone en die navorsing is uitgevoer by een welsynsorganisasie in die Wes- en Suid-Kaap. 'n Steekproef van twintig bestuurders is op ewekansige wyse geselekteer en vyftien respondente het die vraelys teruggestuur. Die gevaar bestaan dat, vanweë die sterk verband tussen die evaluering van die program en die aansoek vir subsidie, die evaluering van die maatskaplikewelsynsprogram bloot net as nog 'n administratiewe taak gesien kan word. Daarom wou die navorser vasstel wat die bestuurders van residensiële versorgingsprogramme vir ouer persone se houding jeens progamevaluering en die evaluering van die kostedoeltreffendheid van die program is.

In die studie is bevind dat die bestuurders positief jeens progamevaluering en die evaluering van die kostedoeltreffendheid van die programme is, maar die oorgrote meerderheid bestuurders het aangedui dat hulle dit as 'n leemte sien dat daar min riglyne of handleidings bestaan. Die gebrek aan meetinstrumente is ook beklemtoon. Uit die studie het dit verder geblyk dat die bestuurders die konsep kostedoeltreffendheid hoofsaaklik in terme van koste verstaan, en nie in terme van 'n verhouding van die uitkomste van die program tot die koste daarvan nie.

Die bestuurders van residensiële fasiliteite voltooi jaarliks die evalueringsdokument dokument van die betrokke staatsdepartement, omdat dit deel vorm van die aansoekprosedure vir staatsubsidie. Hierdie dokument bepaal derhalwe die vlak van progamevaluering. Dit het uit die studie geblyk dat die dokument wat gebruik word grootliks fokus op die meting van insette en uitsette en nie soseer op die uitkomste van die welsynsprogramme nie.

Gebaseer op die bevindinge van die navorsing is riglyne voorgestel wat sal meewerk om die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplike dienste te bevorder.

ABSTRACT

Since 1988 it became practice for welfare organisations to submit an evaluation of their welfare programme as part of their application for state funding for the next year. Included in this evaluation is a section on the cost efficiency of the programme. After the first democratic election in 1994 a number of processes were started to develop new welfare policies for the country. In all of these processes cost efficiency is seen as a principle, but in spite of this, so it seems from the documents, is the evaluation of cost efficiency still a problem. The question therefore arises: What is the present status of the evaluation of the cost efficiency of social services after twelve years of program evaluation?

Only a few studies on the methodology of the evaluation of cost efficiency within the South African context were found through the literature study. An exploratory study was therefore undertaken to determine what the reasons could be why so little progress was made with cost efficiency evaluation. The empirical study focussed on residential facilities for older persons and was done within one welfare organisation in the Western- and Southern Cape. A sample of twenty managers was randomly selected and fifteen respondents returned the questionnaire. It is a potential danger that managers of residential facilities for older persons could see the evaluation of the services rendered as just another administrative task, because of the very strong link between evaluation and the application for state funding. The researcher therefore wanted to ascertain what the attitude of the managers is towards the evaluation of their services, and especially the evaluation of the cost-efficiency thereof.

It was found that the managers are positive towards program evaluation and the evaluation of cost efficiency, but the majority of them responded that the lack of guidelines and manuals is a deficiency. The lack of proper measuring instruments was also stressed. The research also shown that the managers conceptualize cost efficiency mainly in terms of costs and not as a relation between the outcomes of the programme and the costs thereof.

The managers of residential facilities uses the evaluation document that was send out by the department, because it forms part of the application for state funding. This means that the level of program evaluation is actually determined by the department. It was found that this document focused mainly on the measuring of inputs and outputs and not so much of the evaluation of the outcomes of the programme. Based on the results of the study the researcher proposed guidelines to promote the evaluation of the cost efficiency of social services.

*Opgedra aan Esmari, my vrou,
en Charl en Christna,
my twee wonderlike kinders.*

DANKBETUIGINGS

Sonder die ondersteuning en hulp van 'n hele span mense sou dit nie moontlik wees om hierdie navorsing te voltooi nie. Ek wil graag dankie sê aan:

- Esmari, my vrou, en Charl en Christna wat baie moes opoffer terwyl ek met die navorsing besig was.
- Gerdaline Smit, wat met baie geduld en opoffering die tesis getik en versorg het.
- Prof Johan Cronje, vir sy geduldige leiding.
- Sonia van der Merwe vir die taalversorging.
- Die Sinodale Kommissie vir die Diens van Barmhartigheid, my werkgewer, wat my toegelaat het om die navorsing te doen.
- Die respondente, my kollegas, vir hulle samewerking.
- My Hemelse Vader wat vir my op baie maniere sorg en in staat gestel het om die navorsing te kon doen.

INHOUDSOPGAWE

HOOFSTUK 1

INLEIDING

	Bladsy
1. MOTIVERING VIR DIE STUDIE	1
1.1 Die implementering van progamevaluering in Suid-Afrika	2
1.2 Die Witskrif vir Maatskaplike Welsyn	4
1.3 Die werk van die Herprioritiseringskomitee	7
1.3.1 Behoefte aan herprioritisering	8
1.3.2 Riglyne vir herprioritisering	8
1.4 Die Welsynsfinansieringsbeleid	9
1.5 'n Nuwe Beleid vir Veroudering	11
1.6 Die leemtes in die proses	13
2. PROBLEEMSTELLING	15
3. HIPOTESE	15
4. DOELSTELLING	15
5. AFBAKENING VAN DIE NAVORSINGSVELD	16
6. DIE METODE VAN DIE ONDERSOEK	16
7. AANBIEDING	18
8. AFRIKAANSE VERTALINGS	19

HOOFSTUK 2

DIE ONTWIKKELING VAN PROGAMEVALUERING

IN MAATSKAPLIKE WERK

1. INLEIDING	20
2. HISTORIESE OORSIG VAN PROGAMEVALUERING	21
3. EVALUERING EN AANSPREEKLIKHEID	26
3.1 Definisie van evaluering	26
3.2 Definisie van aanspreeklikheid	27
3.3 Evaluering en navorsing	27

II

4.	KONSEPTUALISERING VAN PROGRAMEVALUERING	29
4.1	Definisie van maatskaplikewelsynsprogram	29
4.2	Definisie van progamevaluering	30
5.	PROGRAMEVALUERING EN MAATSKAPLIKEWERKNAVORSING	31
6.	SAMEVATTING	32

HOOFSTUK 3

**MAATSKAPLIKEWELSYNSDIENSLEWERING:
'N PRODUKSIEPROSES**

1.	INLEIDING	34
2.	EKONOMIE EN MAATSKAPLIKE WERK	35
2.1	Die toepaslikheid van ekonomiese begrippe in Maatskaplike Werk	36
2.2	Ekonomiese beginsels wat vir die studie relevant is	37
2.2.1	Ekonomie behels die maak van keuses	37
2.2.2	Bronne is nooit gratis nie	38
2.2.3	Behoeftes en vraag	38
2.2.4	Produksie	39
2.2.5	Kriteria om keuses te maak	39
3.	DIE KONSEPTUALISERING VAN EFFEKTIEWEIT, DOELTREFFENDEHEID EN GELYKBEREGTING	39
4.	DIE PRODUKSIEBENADERING IN WELSYNSDIENSLEWERING	42
5.	DIE TOEPASLIKHEID VAN DIE PRODUKSIEBENADERING	47
6.	SAMEVATTING	48

HOOFSTUK 4

TEGNIKE OM DIE KOSTEDOELTREFFENDHEID VAN MAATSKAPLIKEWELSYNSPROGRAMME TE EVALUEER

1.	INLEIDING	50
2.	DIE GEÏNTEGREERDE MODEL VAN PROGRAMEVALUERING	51
2.1	Metode van Programevaluering	53
2.1.1	Fase 1: Behoeftebepalingsevaluering	53
2.1.2	Fase 2: Evalueerbaarheidsassessering	55
2.1.3	Fase 3: Programmonitering	55
2.1.4	Fase 4: Impakevaluering	58
2.1.5	Fase 5: Kostedoeltreffendheidsevaluering	58
2.1.6	Fase 6: Benuttingsevaluering	59
2.2	Die toepaslikheid van hierdie metode of tegniek vir die evaluering van maatskaplikewelsynsprogramme	61
3.	KOSTEVOORDEELANALISE AS 'N TEGNIEK VIR KOSTEDOEL- TREFFENDHEIDSEVALUERING	62
3.1	Definisie van kostevoordeelanalise	63
3.2	Die teoretiese basis van kostevoordeelanalise	63
3.3	Metode van kostevoordeelanalise	69
3.3.1	Die voorbereidende fase	71
3.3.2	Die betrokke besluitnemers en hulle waardes	71
3.3.3	Identifikasie van die verskillende opsies of alternatiewe	71
3.3.4	Definisie en kwantifisering van koste en voordele	72
3.3.5	Waardebepaling van die koste en voordele	78
3.3.6	Bepaling van 'n diskontokoers	78
3.3.7	Die Kontrole-fase	79
3.4	Die toepaslikheid van kostevoordeelanalise vir die evaluering van maatskaplikewelsynsprogramme	81
4.	KOSTEDOELTREFFENDHEIDSANALISE	82
4.1	Definisie van kostedoeltreffendheidsanalise	82
4.2	Metode van kostedoeltreffendheidsanalise	83
4.3	Die keuse tussen kostevoordeelanalise en kostedoeltreffendheidsanalise	83

IV

5.	TOEPASLIKHEIDSMOONTLIKHEDE VAN KOSTEVOORDEEL- ANALISE	84
5.1	Die voorbeelde van die PSSRU	84
5.2	Die Morris en Ozawa-model	84
5.3	Die werk van Sherraden	85
6.	ANDER ONTWIKKELINGS	86
7.	SAMEVATTING	87

HOOFSTUK 5**EMPIRIESE ONDERSOEK**

**DIE HUIDIGE STAND VAN KOSTEDOELTREFFENDHEIDS-
EVALUERING VAN RESIDENSIELE MAATSKAPLIKE-
WELSYNSPROGRAMME GERIG OP OUER PERSONE**

1.	INLEIDING	88
2.	BESONDERHEDE VAN DIE ORGANISASIE WAAR DIE NAVORSING GEDOEN IS	89
3.	DIE STEEKPROEF	90
4.	DIE EMPIRIESE ONDERSOEK - FASE 1: DIE MENINGSOPNAME	91
4.1	Die ontwerp van die vraelys	91
4.2	Profiel van respondente	92
4.2.1	Bestuurders se ervaring van progamevaluering	92
4.2.2	Bestuurders se betrokkenheid by progamevaluering	93
4.3	Bestuurders se houding jeens progamevaluering	94
4.3.1	Nuttigheid van progamevaluering	94
4.3.2	Motivering vir progamevaluering	95
4.3.3	Bydrae van progamevaluering tot dienslewering	96
4.4	Kennis van progamevaluering	98
4.4.1	Bron van kennis	98
4.4.2	Vlak van kennis	99
4.4.3	Leemtes in kennis	100
4.5	Toepaslikheid van formaat van die progamevalueringsdokument	101

4.6	Konseptualisering van kostedoeltreffendheid	102
4.7	Die evaluering van kostedoeltreffendheid	103
4.7.1	Belangrikheid van kostedoeltreffendheidsevaluering	103
4.7.2	Motivering waarom kostedoeltreffendheid belangrik is	104
4.7.3	Probleme met kostedoeltreffendheidsevaluering	104
5.	DIE EMPIRIESE ONDERSOEK - FASE 2: DIE PRAKTIESE EVALUERING VAN KOSTEDOELTREFFENDHEID	105
5.1	Die formaat van progamevaluering	106
5.2	Die toepaslikheid van die evalueringsdokument	108
5.2.1	Meetbaarheid van die uitkomste of voordele van die program	108
5.2.2	Die evaluering van die impak van die program	110
5.2.3	Koste	112
5.2.4	Kostedoeltreffendheidsevaluering	113
5.2.5	Die evalueringsdokument as instrument vir kostedoeltreffendheidsevaluering	114
6.	SAMEVATTING	115

HOOFSTUK 6

GEVOLGTREKKINGS EN AANBEVELINGS

1.	INLEIDING	116
2.	GEVOLGTREKKINGS	117
2.1	Profiel van die respondente	117
2.2	Bestuurders se houding jeens progamevaluering	117
2.3	Kennis van progamevaluering en kostedoeltreffendheids-evaluering	118
2.4	Toepaslikheid van die progamevalueringdokument	118
2.5	Die meetbaarheid van die voordele of resultate	119
2.6	Die behoefte aan meetinstrumente	119
2.7	Die behoefte aan 'n standaardhandleiding vir kosteberekening	120
2.8	Die konseptualisering en operasionalisering van kostedoeltreffendheid	120

3.	AANBEVELINGS	121
3.1	Die bemagtiging van programbestuurders	121
3.2	Die konseptualisering van kerndienste en verwagte uitkomste	121
3.3	Die hersiening van die departementele pro-forma dokument vir progamevaluering	122
3.4	Die ontwikkeling van 'n standaardhandleiding vir koste	123
3.5	Die daarstelling van 'n koste-databasis	123
3.6	Die benutting en ontwikkeling van toepaslike meetinstrumente	124
3.7	Verdere navorsing	124

BIBLIOGRAFIE	125
---------------------	-----

BYLAES

Bylae 1:	Brief aan bestuurders van residensiële fasiliteite
Bylae 2:	Vraelys
Bylae 3:	Die geskaleerde kontrolelyns vir evaluering van die koste en voordele van maatskaplikewelsynsprogramme
Bylae 4:	Omsendbrief van Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap insake diensvoorstelle van residensiële fasiliteite vir ouer persone (Februarie 1998)

LYS VAN DIAGRAMME

Diagram 1:	Skematiese voorstelling van 'The production of welfare approach'. Bron: Knapp (1984)	44
Diagram 2:	Die sisteemraamwerk van welsynsprogramme. Bron: Smit (1992:4)	45
Diagram 3:	Skematiese voorstelling van 'n tipiese produksieproses van 'n residensiële fasiliteit vir ouer persone. (Gebaseer op Knapp 1984:26)	47
Diagram 4:	Die Geïntegreerde Model van Programevaluering. Bron: De Vos (1990); McKendrick (1989)	52

LYS VAN TABELLE

Tabel 4.2.1	Ervaring van programevaluering van bestuurders van residensiële fasiliteite	92
Tabel 4.2.2	Betrokkenheid van bestuurders by programevaluering	93
Tabel 4.3.1	Nuttigheid van programevaluering	95
Tabel 4.4.1	Bron van bestuurders se kennis oor programevaluering	98
Tabel 4.4.3	Leemtes in kennis van programevaluering	100
Tabel 4.7.1	Die belangrikheid van kostedoeltreffendheidsevaluering	104
Tabel 4.7.2	Motivering waarom kostedoeltreffendheidsevaluering belangrik is	104
Tabel 4.7.3	Probleme van bestuurders ten opsigte van kostedoeltreffendheidsevaluering	105
Tabel 5.2.1	Die meetbaarheid van die uitkomste of voordele	108
Tabel 5.2.2	Die evaluering van die impak van die program	110
Tabel 5.2.3	Berekening van koste	112

LYS VAN FIGURE

Figuur 3.3	Die metode van kostevoordeelanalise	70
Figuur 4.3.2	Motivering vir programevaluering	96
Figuur 4.3.3	Bydrae van programevaluering tot dienslewering	97
Figuur 4.4.2	Vlak van kennis	99
Figuur 4.5	Toepaslikheid van programevalueringsformaat	101
Figuur 4.6.1	Konseptualisering van kostedoeltreffendheid	102

HOOFSTUK 1

INLEIDING

1. MOTIVERING VIR DIE STUDIE

In die sewentigerjare van die vorige eeu het 'n klimaat in die VSA ontstaan waarin maatskaplikewelsynsprogramme tot verantwoording geroep is. Scotch en Haskett verwys na "*...an age of accountability*" (1978:107) wat aangebreek het. Die klimaat was ongemaklik vir maatskaplike werkers en bestuurders van maatskaplikewelsynsprogramme en Brawley en Brawley-Martinez (1988:392) gaan so ver as om na die situasie te verwys as "*...a crisis of accountability for the social services and social workers*". Die vraag na die effektiwiteit en kostedoeltreffendheid van maatskaplike dienslewering is aangevuur deur die toenemende skaarsheid van hulpbronne, veral finansies, en 'n groeiende agterdog dat maatskaplikewelsynsprogramme nie in staat is om die groot sosiale vraagstukke soos armoede effektief te kan hanteer nie.

Martin en Kettner (1997:17) wys byna twintig jaar later daarop dat die debat oor die effektiwiteit van maatskaplikewelsynsprogramme - hulle gebruik die tema 'efficiency accountability' - geleidelik in die sosiale wetenskappe afgeneem het, maar dat pogings om aanspreeklikheid te verhoog in die staatsdienssektor in die VSA toegeneem het, wat daarop gaan uitloop dat daar 'n hernieude klem geplaas sal word op aanspreeklikheid vir alle programme wat deur die staat befonds of gesubsidieer word, maatskaplikewelsynsprogramme ingesluit. Hierdie twee skrywers wys verder daarop dat waar die term 'aanspreeklikheid' vroeër ten opsigte van 'n wye reeks sake gebruik is, byvoorbeeld administratiewe aanspreeklikheid, finansiële aanspreeklikheid, politieke aanspreeklikheid, ensovoorts, die huidige belangstelling in aanspreeklikheid meer fokus op die doeltreffendheid, effektiwiteit en kwaliteit van regeringsprogramme en dat die term 'prestasiemeting' algemeen verkies word.

In Suid-Afrika het die vraag na die effektiwiteit en kostedoeltreffendheid die afgelope vyftien jaar, soos in die VSA, via verskillende beleidsprosesse op die tafel gekom. Die navorser was by die prosesse betrokke terwyl hy bestuurder van 'n maatskaplikewelsynsprogram was en het geïnteresseerd geraak in die wyse waarop die konsepte

kostedoeltreffendheid en effektiwiteit in die ontwikkeling van maatskaplike-welsynsbeleid gebruik word.

Om die motivering vir hierdie studie verder te verduidelik, is dit nodig om sommige van die beleidmakingsprosesse kortliks te bespreek en te verduidelik hoe die konsepte kostedoeltreffendheid en effektiwiteit in die prosesse funksioneer. Vyf groot prosesse word aangetoon as stimuli wat die debat oor die doeltreffendheid en kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsdienlewering in Suid-Afrika telkemale weer aangevuur het.

1.1 Die implementering van progamevaluering in Suid-Afrika

Soos elders in die wêreld, het die skaarsheid aan hulpbronne sedert die tagtigerjare van die vorige eeu die destydse Suid-Afrikaanse regering genoodsaak om ander wyses te soek waarvolgens welsynsorganisasies gesubsidieer kon word. Volgens McKendrick (1985:157) het die *Komitee vir Bepaling van 'n Norm vir Maatskaplikewerk-poste* in 1984 aanbeveel dat subsidies vir maatskaplikewerkposte voortaan oorweeg moes word in die konteks van 'n goedgekeurde maatskaplike-welsynsprogram. Die onderliggende filosofie van hierdie metodiek is dat eers vasgestel moet word of 'n program relevant is, beoordeel in terme van die behoefte aan die diens en die effektiwiteit van die program, alvorens staatsfondse daarvoor aangewend kan word. Vanaf 1988 het die destydse Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn, Administrasie: Volksraad van welsynsorganisasies, wat staatsubsidie van hierdie departement ontvang het, jaarliks 'n progamevaluering vermag wat onder andere ook die kostedoeltreffendheid en effektiwiteit van die betrokke program moes evalueer.

Hierdie nuwe benadering het maatskaplike werkers en bestuurders van maatskaplikewelsynsprogramme onkant gevang. Baie min literatuur was beskikbaar en maatskaplike werkers en bestuurders het dit moeilik gevind om in programterme te dink. Alhoewel die betrokke Departement 'n omvattende omsendbrief (no 6 van 1987) uitgereik het, wat vergesel was van 'n handleiding, het die navorser, wat op daardie stadium self Hoof van 'n Kinderhuis was, ervaar dat hy onvoldoende kennis van programformulering en progamevaluering het. Die omsendbrief het baie meer gekonsentreer op die inhoudelike van die evalueringdokument as op die veranderinge wat in die bestuursbenadering nodig was. 'n Voorbeeld hiervan is dat

kostedoeltreffendheid en effektiwiteit as kriteria vir die evaluering van 'n diensprogram aangedui is, maar geen leiding is verskaf oor hoe dit geëvalueer moes word nie.

Die implementering van programskrywing en progamevaluering, wat genoodsaak is deur die beperkte begroting vir welsynsubsidies, het 'n nuwe bestuurstyl vir die bestuur van welsynorganisasies en die diensprogramme wat aangebied word, nodig gemaak. Waar welsynorganisasies vroeër 'n tipe instandhoudingsbestuur gevolg het en die klem gelê het op goeie administrasie en kontrole, is die nuwe benadering daarop gerig om diensprogramme op die mees ekonomiese wyse te lewer. McKendrick beskryf die nuwe bestuurstyl as "...*service management where concern is in achieving a maximally effective, efficient and economic service product*" (1985:158).

Programbestuur het administrateurs en bestuurders genoop om nuwe vaardighede en prosedures te ontwikkel wat hulle in staat kon stel om maatskaplikewelsynprogramme te formuleer en te evalueer. Die probleem is egter dat baie min maatskaplikewerkbestuurders in Suid-Afrika formeel in maatskaplikewerkbestuur opgelei is en derhalwe was die bestuurders nie opgewasse vir hierdie nuwe dimensie in maatskaplikewerkbestuur nie. Cronje (1986:10) wys daarop dat werklike opleiding in maatskaplikewerkadministrasie in Suid-Afrika eers in die laat sewentigerjare van die vorige eeu begin het toe opleidingsinrigtings gespesialiseerde nagraadse opleiding in maatskaplikewerkadministrasie begin aanbied het. Maatskaplike werkers het dikwels bestuurders geword op grond van senioriteit of goeie werksprestasie. Dit het gebeur omdat welsynorganisasies wou verseker dat die dienslewering volgens die gevestigde praktyke kon voortgaan. In dié verband maak McKendrick tereg die volgende waarneming: "*In the Republic, the vast majority of social workers who occupy management positions have arrived there along the clinical road: therapeutic practioner, supervisor of therapists, and then suddenly, a manager*" (1985:157).

Resente navorsing wat deur Van Biljon gedoen is, toon aan dat die situasie nadat byna twee dekades verloop het, nog nie verander het nie (1999:351-364). Die navorsing wat in 1998 gedoen is, het 27 studente wat aan UNISA ingeskryf het vir die gedoseerde Magistergraad (SS) Geestesgesondheid, betrek. Van hierdie groep was 14 (52%) reeds in bestuursposte, 4 respondente het topbestuursposte bekleed en 10 respondente is in middelbestuursposte. Die 14 respondente het almal aangedui dat hulle baie min opleiding in bestuur ontvang het. Van die 4 persone in

topbestuursposisies het 3 persone aangedui dat hulle nie meer as 'n week of twee weke opleiding in bestuur ontvang het nie en van die 10 persone in middelbestuursposte het 7 uit die 10 gerapporteer dat hulle geen opleiding in bestuur ontvang het nie.

'n Ander probleem wat ondervind is nadat progamevaluering ingestel is, was die gebrek aan meetinstrumente om doeltreffendheid en kostedoeltreffendheid te evalueer. Dit is opvallend dat, alhoewel akademici en navorsers 'n aantal artikels laat verskyn het oor meting en meetinstrumente, maatskaplike werkers in die praktyk nie voldoende daarvan kennis geneem het nie en die navorser het telkemale in konsultasiegesprekke met maatskaplike werkers en programbestuurders gehoor dat die nie-beskikbaarheid van toepaslike meetinstrumente aangedui word as 'n probleem wat veroorsaak dat progamevaluering nie tot sy reg kom nie.

1.2 Die Witskrif vir Maatskaplike Welsyn

Nog 'n proses of dokument wat kostedoeltreffende bestuur in Maatskaplike Werk op die tafel geplaas het, was die Witskrif vir Welsyn (1997). Om die Witskrif vir Welsyn te kan verstaan, is dit belangrik om kennis te dra van die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (HOP) wat die African National Congress (ANC) as deel van hulle verkiesingspropaganda in 1993 op die tafel geplaas het. By terugskoue oor die afgelope sewe jaar, is dit duidelik dat die HOP veel meer as 'n program was, en dat dit eintlik die fondament geword het waarop nuwe beleid en wetgewing gebaseer word.

Die HOP rus op die volgende ses basiese beginsels:

- dit is 'n geïntegreerde en volhoubare program.
- dit is 'n mens-gedrewe proses.
- dit moet vrede en sekuriteit vir alle mense bring.
- dit moet gerig wees op nasiebou.
- dit moet rekonstruksie en ontwikkeling aan mekaar verbind.
- dit moet die verdemokratisering van die land aanhelp.

Hierdie beginsels het ook die grondslag gevorm vir die nuwe welsynsbeleid wat vir Suid-Afrika nodig was.

In Augustus 1997 het die Departement van Welsyn en Bevolkingsontwikkeling 'n Witskrif vir Maatskaplike Welsyn in die Staatskoerant gepubliseer wat tans as die

amptelike welsynsbeleid vir Suid-Afrika gesien kan word. Hierdie Witskrif vorm die grondslag vir 'n nuwe welsynsbedeling in Suid-Afrika wat gerig is op die bekamping van armoede en die herverspreiding van welsynsdienste sodat al die inwoners van die land daarby kan baat en die dokument begin met 'n oproep aan Suid-Afrikaners om saam te werk aan die ontwikkeling van 'n billike, mens-gesentreerde, demokratiese en toeganklike maatskaplike welsynsisteem.

Die visie vir die nuwe welsynsbedeling is 'n welsynsisteem wat die ontwikkeling van menslike vermoë en selfvertroue fasiliteer binne 'n sorgende en instaatstellende sosio-ekonomiese omgewing. In hierdie siening word maatskaplike dienslewering op noue wyse geïntegreer met ekonomiese rekonstruksie en ontwikkeling en word maatskaplikewelsynsprogramme gesien as 'n instrument vir die heropbou en ontwikkeling van die nasie.

Dit is belangrik om verder op te merk dat die Witskrif 'n institusionele benadering, of dan, 'n welsynstaatbenadering verwerp. Die Witskrif verteenwoordig ook 'n skuif weg van die residuele benadering. Patel (1992:18) verduidelik dat in die residuele benadering tot maatskaplike welsyn, die intervensie van die Staat in terme van die lewering en finansiering van maatskaplikewelsynsdienste, tot die minimum beperk word en dat gesinne, en organisasies uit die gemeenskap, gesien word as die natuurlike meganismes om te voorsien in maatskaplike nood. Slegs wanneer hierdie twee meganismes faal, kom 'n derde meganisme, naamlik maatskaplike welsyn in werking. Die intervensie is dan tydelik van aard en is daarop gerig om die kliënte deur die krisis te neem. Wanneer finansiële hulp verleen word, is dit slegs die minimum wat nodig is. Patel wys daarop dat die gevolg hiervan is dat sulke voorsienings dikwels gestigmatiseer is en dat dit statusverskille kan versterk.

In Omsendbrief 6 van 1987 onderskryf die Departement Gesondheidsdienste en Welsyn, Administrasie: Volksraad nog die residuele benadering naamlik dat die individu allereers verantwoordelik is vir sy eie welsyn en dié van sy afhanklikes. Hierna berus die verantwoordelikheid by die gesin en die gemeenskap. Die Staat se rol is aanvullend tot die maatreëls wat die gemeenskap, die gesin en die individu tref (1987:2). Van Eeden, Ryke en De Necker verduidelik dat, in die residuele benadering, die Staat sy rol hoofsaaklik as koördinerend van aard sien en dat die private inisiatief die instansies is wat die direkte dienslewering behartig (2000:21). Die Suid-Afrikaanse welsynsgeskiedenis getuig daarvan dat kerke en vroue-verenigings reeds

van vroeg af maatskaplikewelsynsdienste gelewer het, selfs voordat 'n Staatsdepartement vir Welsyn bestaan het. 'n Ander kenmerk van die residuele benadering is dat die dienslewering volgens hierdie benadering kuratief van aard is en gerig is op persoonlike patologieë.

Die teenoorgestelde benadering is die institusionele model, ook die welsynstaat genoem. In hierdie model word die toegang tot dienste gebaseer op die beginsel van universaliteit. Die basiese komponente van hierdie model is dat daar min of geen werkloosheid in die land sal wees nie, 'n verskeidenheid van maatskaplike dienste vir alle burgers in die staat beskikbaar is, asook 'n reeks maatskaplike bystandsprogramme soos gesinstoelae. In die benadering is die staat se rol uiteraard substansieel (Patel 1992:19).

Soos reeds gemeld, verwerp die Witskrif vir Welsyn beide die residuele en die institusionele benaderings tot maatskaplike welsyn. Die benadering waarop die Witskrif rus, is die ontwikkelingsbenadering. In die Witskrif word die uiteindelijke doel van maatskaplike ontwikkeling gedefinieer as "*...die volgehoue verbetering van die individu, gesin en gemeenskap en samelewing se welsyn*" (1987:86). Die vermindering of uitwissing van armoede, ongelykheid en toestande van onderontwikkeling word gesien as die vernaamste indikatore van die ontwikkelingsprogram. Die dimensies van maatskaplike ontwikkeling is maatskaplike welsyn, gesondheid, onderwys, behuising, stedelike en plattelandse ontwikkeling en grondhervorming. Die fokus van maatskaplike welsyn in hierdie benadering is dus nie op persoonlike patologieë nie, maar die ontwikkeling van die individu se potensiaal en op ekonomiese bemagtiging.

Verder rus die Witskrif sterk op die beginsels van gelykberegting, nie-diskriminasie en die verdemokratisering van die welsynsdienleweringstelsel, tesame met die erkenning van die individu se regte, soos vervat in die Grondwet van die RSA (1996), Ander beginsels wat veral ook betrekking het op die navorsing is dat dienslewering volhoubaar sal wees, waarmee bedoel word dat strategieë en programme finansiëel gesproke lewensvatbaar, koste-doeltreffend en effektief sal wees, dat maatskaplike-welsynsprogramme sal streef na uitnemendheid en kwaliteit en dat welsynsorganisasies en diensleweringinstellings deursigtig en verantwoordbaar sal optree. Nog twee beginsels wat veral op die dienslewering betrekking het, is dat dienste vir

almal wat dit nodig het bereikbaar moet wees en dat dienslewering toeganklik moet wees om mense se eie pogings te versterk, selfrespek en onafhanklikheid te bevorder.

1.3 Die werk van die Herprioritiseringskomitee

Die Herprioritiseringskomitee van 1995 was nog 'n belangrike skakel of proses in die vorming van welsynsbeleid in Suid-Afrika die afgelope paar jaar. Hierdie komitee het ook die kostedoeltreffende dienslewering en die gestruktureerde evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme beklemtoon.

Die Welsynsherprioritiseringskomitee is op 15 November 1995 deur die destydse Minister van Welsyn en Bevolkingsontwikkeling aangestel en was saamgestel uit verteenwoordigers van die Nasionale Departement, die nege provinsies en welsynsorganisasies. Die aanleiding vir die aanstelling van die komitee was dat provinsies begin het om die subsidies wat aan welsynsorganisasies betaal is, in te kort vanweë die provinsie se beperkte begrotings, of omdat die provinsies fondse wou skuif na ontwikkelingsprioriteite. Welsynsorganisasies het die optrede van die provinsies skerp gekritiseer as ondeursigtig en die vrese dat dit kan lei tot 'n ineenstorting van welsynsdienste is meermale geopper. Die doel van die komitee was om die herprioritiserings van welsynsdienste te bestuur en die verwysingsraamwerk vir die komitee was om:

- riglyne te ontwikkel wat die herprioritiserings van welsynsdienste, met spesifieke verwysing na residensiële fasiliteite kan dien;
- riglyne te ontwikkel wat die herprioritiserings van nie-residensiële fasiliteite kan dien;
- aanbevelings te maak betreffende die finansieringskriteria van hierdie dienste; en
- 'n tydtafel vir die herprioritiserings te ontwikkel.

Uit die verslag van hierdie komitee is daar veral twee aspekte wat belangrik is vir die studie, naamlik waarom herprioritiserings nodig is, dit wil sê die behoefte aan herprioritiserings, en tweedens die riglyne of beginsels wat die komitee opgestel het.

1.3.1 Behoeftes aan herprioritering

Die komitee meld in sy verslag aan die Minister dat daar 'n behoefte is aan herprioritering op grond van:

- die hoë vlakke van besteding aan residensiële sorg;
- die hoë proporsie van dienste wat hoofsaaklik net vir die blanke bevolkingsgroep toeganklik is;
- die ongelykhede in die tipes dienste en vlakke van dienslewering vir verskillende ouderdomsgroepe met spesiale behoeftes;
- die ongelykhede in die subsidie en bestedingsvlakke van verskillende tipes dienste en vlakke van dienste, in die besonder, die persentasie van die welsynsbegroting wat aan bejaardesorg, en veral Tehuise vir Bejaardes gespandeer word;
- die groot omvang van behoeftes wat nog nie bereik word nie; en
- die bekostigbaarheid van die huidige dienste.

In wese het die werk van die komitee dus gehandel oor die wyse waarop die beskikbare fondse vir welsynsdienste tot dusver geallokeer is, en hoe dit anders toegewys moet word om die beginsel van gelykberegting te dien.

1.3.2 Riglyne vir herprioritering

Die komitee het drie beginsels of riglyne opgestel wat bedoel is om die herprioriteringsproses te rig. Die komitee was eerstens van mening dat die owerheid die vordering wat gemaak word om gelykheid te bereik in die verspreiding en benutting van dienste moet monitor. Nog 'n riglyn was dat die beginsel van aanspreeklikheid bevorder moes word deur aanvaarde en effektiewe kontrole-instrumente. Die komitee het derdens aanbeveel dat 'n intersektorale taakgroep aangewys moes word wat die effektiewe bestuur van die transformasieproses moes bestuur. Om hierdie paragraaf af te sluit, is dit belangrik om ook te let op probleme wat die komitee ondervind het in die uitvoering van sy opdragte. Die gebrek aan betroubare kosteberekenings is deur die komitee uitgewys as een van die grootste probleme wat hulle ondervind het en daarom is aanbeveel dat die ontwikkeling van aanvaarbare kosteberekenings vir maatskaplikewelsynsdienste hoë prioriteit moet geniet.

1.4 Die Welsynsfinansieringsbeleid

Die Welsynsfinansieringsbeleid (1999) is 'n verdere dokument of proses wat die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme benadruk. Hierdie beleid stel weer programfinansiering, en nie 'n per kapita-subsidiestelsel, as beleid. Om dit in perspektief te plaas, is dit nodig om vir 'n oomblik terug te gaan na die bespreking oor die verskillende benaderings tot maatskaplike welsyn wat in 'n vorige paragraaf aan die orde was.

In die bespreking van die Witskrif vir Welsyn is reeds aangetoon dat Suid-Afrika in die vorige bedeling grootliks 'n residuele benadering tot welsyn gevolg het. Volgens Omsendbrief 6 van 1987 van die Departement Gesondheidsdienste en Welsyn, Administrasie: Volksraad het die Staat sy rol gesien as aanvullend tot die pogings van die gemeenskap, die gesin en die individu; maar in die omsendbrief word ook gesê dat *"...die Staat egter sensitief is vir die behoeftes van sy mense en selektief bydra tot die verligting daarvan. Dus wil die Staat die maatreëls wat getref word deur die gemeenskap, die gesin en die individu aanvul"* (1987:2). Hierdie maatreëls het onder andere behels dat subsidies aan welsynsorganisasies oorbetaal is om die organisasies in staat te stel om dienste te kan lewer. Verskillende stelsels van subsidie is in gebruik; byvoorbeeld vir residensiële programme geld 'n subsidie wat per inwoner bereken word wat soms ook 'n per kapita-subsidiestelsel genoem is, terwyl maatskaplikewerkprogramme 'n bedrag per maatskaplikewerkpos gekry het. 'n Komitee wat aanbevelings moes voorberei aangaande 'n norm waarvolgens die subsidie vir maatskaplikewerkposte bereken kon word, *die Komitee vir die Bepaling van 'n Norm vir Maatskaplikewerkposte*, soos vroeër reeds vermeld is, het in 1984 voorgestel dat programfinansiering die subsidiestelsel vervang. Hierdie voorstel het aanleiding daartoe gegee dat die praktyk van programevaluering geïmplementeer is. Die uiteindelige mikpunt was 'n subsidiebenadering wat op die finansiering van programme, in plaas van per capita of per maatskaplikewerkpos, gerus het, maar hierdie benadering het nooit in die praktyk gerealiseer nie. Die Witskrif vir Welsyn wat later verskyn het, het weer die benadering van programfinansiering deel van die nuwe welsynsbeleid gemaak (1997:40). In 1999 het hierdie langverwagte Welsynsfinansieringsbeleid verskyn in Staatskoerant no 19888, gedateer 26 Maart 1999.

In dié dokument word daarna verwys dat welsynsfinansiering tans gebaseer is op 'n **subsiestelsel** waarvolgens die Staat gesien word as 'n 'befondser' van dienste en

nie 'n 'aankoper' van dienste nie en dat die siening nie in lyn is met die nuwe beleid wat in die Witskrif vir Welsyn uiteengesit word nie (1999:8). Die nuwe benadering wat die welsynsfinansieringsbeleid wil volg is eerder dat die Staat, op nasionale- en provinsiale vlak, in die toekoms maatskaplikewelsynsprogramme of dele van programme wat die nasionale- of provinsiale prioriteite diens, sal aankoop. Hierdie benadering word reeds in ander lande in die wêreld gevolg, byvoorbeeld die VSA (Martin en Kettner, 1997:21). Die finansieringsbeleid sluit voorts aan by die Witskrif vir Welsyn (1997) deurdat voorsien word dat die finansiering van welsynsdienste 'n klimaat sal skep wat die verskuiwing na die ontwikkelingsbenadering sal fasiliteer.

Om hierdie uitgangspunte te kan implementeer, beoog die beleid om 'n aantal klemverskuiwings teweeg te bring, naamlik dat:

- die kwaliteit en kwantiteit van dienslewering beklemtoon word en nie net die kwantiteit nie.
- die huidige per kapita finansiering vervang word met programfinansiering.
- die finansiering van spesialis-organisasies of -dienste, vervang word met die finansiering van holistiese dienste waarby spesialiskomponente geïntegreer is.
- die ondersteuning van rasgebaseerde strukture en praktyke vervang word met die finansiering van dienste wat sosiale integrasie, diversiteit en gelykheid bevorder.
- finansiering gedoen sal word volgens die behoefte wat aan 'n bepaalde diens bestaan en die effektiwiteit van die spesifieke diens.
- prioriteitsbehoefte gefinansier sal word.
- organisasies wat inheemse regte, kulture, gebruike en diversiteit respekteer, gefinansier sal word.
- dienste die beginsels van maatskaplike ontwikkeling moet onderskryf en uitkoms-georiënteerd moet wees.
- die ondersteuning van individuele organisasies verskuif na 'n erkenning van kollektiewe benaderings.
- een-stop, geïntegreerde dienste gefinansier word eerder as gefragmenteerde spesialisdienste.
- maatskaplike dienste en bestaansbeveiliging verbind moet word.
- 'n meer deelnemende benadering gevolg moet word.

1.5 'n Nuwe beleid vir veroudering

Die laaste proses wat die navorser as relevant beskou om 'n breë konteks te skets, is die proses wat gevolg word om 'n nuwe beleid vir die bestuur van veroudering vir Suid-Afrika daar te stel.

Die Bejaardesorgbeleid word tans nog bepaal deur die Wet op Bejaarde Persone (Wet nommer 81 van 1967). Gemeet aan die nuwe benadering, 'n gelyke, nie-rassige, demokratiese, ontwikkelingsgerigte benadering, wat sedert 1994 die welsynsbeleid van die land geword het, is daar talle leemtes in die bestaande wet. Die bestaande wet neem ook nie die snelle verouderingsproses van die Suid-Afrikaanse bevolking in ag nie. In 1993, tydens die viering van die Internasionale Dag vir Ouer Persone op 29 September, het die Direkteur-Generaal van die destydse Departement van Gesondheid en Bevolkingsontwikkeling in sy toespraak aangedui dat 'n koersverandering rakende die versorging van ouer persone nodig is om die verskynsel van veroudering van die bevolking op 'n verantwoordelike manier aan te spreek. Dit het daartoe aanleiding gegee dat 'n Gespreksgroep vir Veroudering (hierna word verwys na die Gespreksgroep) in 1994 tydens die Internasionale dagvierings bymekaar gekom het. Die doel van die Gespreksgroep was om die Departement van Welsyn te adviseer oor die ontwerp en ontwikkeling van 'n bekostigbare, gelyke, toeganklike en holistiese benadering tot veroudering.

In 'n toespraak tydens die eerste vergadering van die Gespreksgroep in 1994 het die Direkteur-Generaal van die Departement van Welsyn verwys na 'n *"toeganklike en bekostigbare bedeling vir die toekoms"* wat ontwikkel moet word (Schoeman 1994). Verderaan in sy toespraak, verwys hy na sommige van die brandende vraagstukke wat die ontwikkeling van 'n nuwe bedeling noodsaaklik maak:

- Die groeiende getal ouer persone, veral die groei in die ouderdomsgroep 80 jaar en ouer.
- Die koste van dienste vir die versorging van ouer persone - die eenheidskoste vir Tehuise vir Ouer Persone wat varieer tussen R11 000 en R22 000 per jaar, teenoor die eenheidskoste vir gemeenskapsgebaseerde dienste wat merkbaar laer is en wissel tussen R750 vir basiese dienste tot R2 500 per jaar vir meer gesofistikeerde dienste.

- Beleidskwessies soos die regverdiging van die verhouding van die fondse wat aan kinders en die gesinslewe gespandeer word, teenoor die bedrag wat aan dienste vir ouer persone bestee word.
- Die groot agterstand in dienste in ontwikkelende gemeenskappe, asook die ontoeganklikheid van dienste.
- Die nood van armes en 'vergete' ouer persone.

In 1997 het prof Van der Berg, 'n ekonoom van die Universiteit van Stellenbosch, tydens 'n konferensie wat gesamentlik deur die SA Nasionale Raad vir Bejaardes en die Internasionale Federasie vir Veroudering aangebied is, 'n lesing gelewer oor: "*Die Ekonomie van Veroudering - Suid-Afrika*". In die lesing bespreek hy onder andere die maatskaplike dienste aan ouer persone en wys daarop dat, in die apartheidsbedeling, die voorsiening van alle welsynsdienste hoogs diskriminerend van aard was, nie gelykmatig in die provinsies versprei was nie, hoofsaaklik rehabiliterend van aard was, eerder as voorkomend, en dikwels gebaseer was op 'n ontoepaslike institusioneel-gebaseerde model. In 1993 is R637 per persoon aan dienste vir ouer blanke persone bestee, R441 per persoon aan Kleurlinge, R63 per persoon aan Indiërs en R92 per persoon aan Swart mense. Hy wys verder daarop dat die vlak van inrigtingsversorging by Blankes in Suid-Afrika hoër is as by ander vermoënde lande, naamlik 8-11% teenoor die 5% in die VSA, terwyl dit by Kleurlinge 5% is, by Indiërs 0,9% en by Swart mense 0,6%. Hy waarsku dan dat die hoë koste van inrigtingversorging die model ontoepaslik maak vir Suid-Afrika met sy beperkte bronne. Hiermee bevestig Van der Berg die behoefte aan 'n nuwe Bejaardesorgbeleid wat in die taal van die Witskrif nie-diskriminerend, gelyk, bekostigbaar en toeganklik is. Die Gespreksgroep het tydens sy ontmoeting in 1995 die eerste konsep van 'n nuwe beleid bespreek en dit aanvaar. Die doel van die voorgestelde beleid was om 'n proses van transformasie van die huidige bedeling wat grootliks op residensiële sorg gefokus het en waarin die blanke bevolkingsgroep bevoordeel is, te fasiliteer.

Vir die Gespreksgroep (1995:1) was daar drie faktore wat 'n nuwe bedeling noodsaaklik gemaak het, naamlik:

- die aansienlike gedeelte van die welsynsbegroting wat bestee word aan bejaardesorg, veral residensiële sorg, waarby 'n klein gedeelte van die bevolking baat vind en wat meebring dat min geld beskikbaar is vir gemeenskapsgebaseerde dienste.

- die ongelykheid in die voorsiening van dienste aan agtergelate gemeenskappe.
- die behoefte om in lyn te wees met die oorhoofse doel van die HOP.

In 'n sekere sin het al drie faktore te make met die wyse waarop die bronne toegedeel word en daarom het die Gespreksgroep die hooffokus van die nuwe bedeling gesien as om te verseker dat dienste aan ouer persone toeganklik, gelyk en bekostigbaar sal wees en dat ouer persone bemaagtig sal word om op 'n betekenisvolle en konstruktiewe wyse deel van 'n samelewing te wees wat die ouer persoon erken as 'n bron van kundigheid en ervaring. Die missieformulering van die nuwe beleid lees dan ook "*...to promote accessible, equitable resources and cost-effective services for older persons*". (1995:2)

Die Gespreksgroep het sedert 1994 verskeie kere vergader. In 1999, tydens die vierde vergadering van die Gespreksgroep, het die Hoofdirekteur: Ontwikkeling - Maatskaplike Welsynsdienste (Theron 1999) weereens onder andere die volgende vraagstukke, wat met die bestuur van veroudering ondervind word, beklemtoon:

- die koste van residensiële sorg aan ouer persone;
- die gebrek aan bekostigbare gemeenskapsgebaseerde modelle;
- die gebrek aan minimum standaarde; en
- die gebrek aan betroubare data.

Daarom bly die uitdaging vir die Gespreksgroep vir Veroudering om verby die bestaande beleid, wetgewing en denke oor bejaardesorg te beweeg en 'n nuwe volhoubare en bekostigbare bedeling vir die ouer persone in Suid-Afrika te ontwikkel. In hierdie soeke na 'n nuwe en volhoubare bedeling behoort die wetenskaplike evaluering van benadering, modelle en programme in terme van effektiwiteit en kostedoeltreffendheid voortdurend 'n rol te speel.

1.6 Die leemtes in die prosesse

Wanneer die prosesse in oënskou geneem word, kom die vraag waarom die beleidmakingsprosesse nie altyd vorder nie, onwillekeurig na vore. Uit eie waarneming, blyk een van die moontlike redes te wees dat die data om betroubare koste-berekenings te maak, ontbreek. Dit is gevolglik moeilik om 'n finansieringsbeleid vir die nuwe bedeling te bepaal. Volgens die dokument wat die Gespreksgroep vir Veroudering in 1995 bespreek het, is een van die vier uitstaande sake "*...a financial analysis of the cost implications of the policy proposals needs to be undertaken*

vir Veroudering in 1995 bespreek het, is een van die vier uitstaande sake “...*a financial analysis of the cost implications of the policy proposals needs to be undertaken including outstanding research to be done on unit cost of community services and control measures*” (1995:12). Die Herprioritiseringskomitee (1995-1996) het ook die gebrek aan voldoende data en aanvaarbare kosteberekenings as een van die grootste probleme wat die komitee ondervind het, aangeteken.

Dit is opvallend dat, ten spyte van die feit dat 'n groot aantal welsynsorganisasies sedert 1989 jaarliks programevaluering by die betrokke staatsdepartement ingedien het, die Herprioritiseringskomitee (1995-1996) rapporteer dat gebrek aan betroubare kosteberekenings een van die grootste struikelblokke vir die komitee was en dat die Gespreksgroep vir Veroudering oënskynlik probleme ondervind om sy werk af te handel as gevolg van 'n gebrek aan aanvaarbare kosteberekenings. Uiteindelik kom die vraag na vore: Waarom kan daar nie gevorder word om betroubare kosteontledings te doen nie? 'n Verdere vraag is: Wat het gebeur met die programevaluering wat welsynsorganisasies reeds sedert 1989 ingedien het? Klaarblyklik, so wil dit voorkom, is die inligting wat in hierdie dokumente voorkom, nie behoorlik ontsluit nie en daarom kan die houding van maatskaplike diensbestuurders, wat programevaluering as 'n 'nuttelose tydvermorser' sien, verstaan word.

Aan die ander kant is dit so dat die Witskrif vir Welsyn, die Herprioritiseringskomitee en die Gespreksgroep vir Veroudering in die beleidmakingsproses met 'n aanname werk dat residensiële fasiliteite vir ouer persone te duur is en nie kostedoeltreffend nie en dat 'n gemeenskapsgebaseerde benadering eerder gevolg moet word. Die navorser kon egter nie Suid-Afrikaanse navorsing vind wat die kostedoeltreffendheid van die twee benaderings, naamlik die residensiële versorging van ouer persone teenoor die gemeenskapsgebaseerde benadering vir die versorging van ouer persone, ondersoek het nie. Kostedoeltreffendheid word in die debatte oor dié aangeleentheid gewoonlik slegs in terme van eenheidskoste uitgedruk. Die gebrek aan sodanige navorsing laat 'n vraag ontstaan oor die wetenskaplike betroubaarheid van die uitsprake insake die kostedoeltreffendheid van programme en die geldigheid van beleidsbesluite wat in dié verband geneem word.

2. PROBLEEMSTELLING

Die probleem wat die navorser ondersoek is dat, alhoewel kostedoeltreffendheid in die ontwikkeling van 'n nuwe welsynsbeleid in Suid-Afrika deurgaans as 'n beginsel gestel word, daar oënskynlik baie min vordering in die Suid-Afrikaanse welsynsektor gemaak is met die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme as gevolg van 'n verskeidenheid probleme en leemtes. Die een probleem kan wees dat die evaluering van kostedoeltreffendheid baie gespesialiseerd is en dat maatskaplike werkers en bestuurders van maatskaplikediensprogramme gewoonlik nie hiervoor opgelei is nie. Die navorser is ook van mening dat programbestuurders dikwels negatief staan teenoor programevaluering en dat programevaluering gesien word as 'n onnodige verpligting wat die staatsdepartement op hulle lê. Nog 'n moontlike probleem is die gebrek aan toepaslike instrumente om die kostedoeltreffendheid van programme te evalueer. Die begrippe 'kostedoeltreffendheid' en 'effektiwiteit' word ook dikwels as wisselvorme gebruik wat verwarrend is, en dit is 'n leemte dat die konsepte nog nie voldoende in die Suid-Afrikaanse Maatskaplikewerkliteratuur gekonseptualiseer is, sodat 'n standaardgebruik daarvan ontwikkel het nie. Die gebrek aan navorsing bring ook mee dat die konsep kostedoeltreffendheid nog nie voldoende in Maatskaplike Werk geoperasionaliseer is nie.

3. HIPOTESE

Die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme van residensiële fasiliteite vir ouer persone word nie geëvalueer nie, as gevolg van 'n gebrek aan kennis, die negatiewe persepsies van bestuurders van hierdie programme en die gebrek aan handleidings en instrumente.

4. DOELSTELLING

Die doel van die navorsing is om riglyne op te stel wat as grondslag kan dien vir die ontwerp van 'n handleiding en instrumente wat welsynsorganisasies kan gebruik om die kostedoeltreffendheid van die maatskaplikewelsynsprogramme van residensiële fasiliteite vir ouer persone te evalueer.

Die volgende doelwitte word gestel om die doel te bereik om:

- die ontwikkeling van progamevaluering en die verskillende metodes, waarvolgens die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme evalueer kan word, te bespreek.
- die toepaslikheid van bestaande metodes om kostedoeltreffendheid te evalueer, te bepaal.
- die huidige stand van die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme van residensiële fasiliteite vir ouer persone, veral die kennis, persepsies van die programbestuurders en handleidings en instrumente wat gebruik word, empiries te ondersoek.

5. **AFBAKENING VAN DIE NAVORSINGSVELD**

Die gebied waarbinne die navorsing geskied het, is maatskaplikewerkadministrasie en -bestuur en meer spesifiek die evaluering van maatskaplikewelsynsprogramme. Die navorsing is in die Wes-Kaap onderneem binne die organisasie, NG Kerk Maatskaplike Dienste (Wes- en Suid-Kaap). Die organisasie is geregistreer as 'n vrywillige welsynsorganisasie en lewer onder andere dienste aan ouer persone.

6. **DIE METODE VAN DIE ONDERSOEK**

Die navorsing kan as verkennende navorsing getipeer word. In die motivering vir die studie, is gemeld dat daar waarskynlik in Suid-Afrika nog nie navorsing gedoen is oor die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme nie. In 'n tipologie van navorsingsontwerpe, maak Grinnell en Stothers (Grinnell 1988: 220) die punt dat, wanneer daar min bekend is oor 'n probleem, die navorsing waarskynlik op 'n verkennende vlak sal wees. Die doel is juis om meer feite in te samel. Op 'n volgende vlak, wanneer meer inligting beskikbaar is, sal beskrywende navorsing gedoen word, terwyl verklarende navorsing gedoen kan word wanneer daar reeds baie inligting oor 'n navorsingsprobleem bestaan. Mouton en Marais stem saam dat die doel van verkennende navorsing is om deur middel van "... 'n plooibare werkwys tot 'n verfyning van die navorsingsprobleem te kom en sodanig presiese navorsingshipoteses te ontwikkel" (1992:59). Die navorsing is egter ook evaluatief van aard, aangesien dit gerig is op die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme. Evaluatiewe navorsing behels basies die

beoordeling of die evaluasie van die doeltreffendheid van 'n bepaalde praktyk, intervensie, of maatskaplikewelsynsprogram (Mouton en Marais, 1992:48).

In die literatuurstudie het die navorser gepoog om die verskillende konsepte wat verwant is aan die onderwerp te konseptualiseer en te operasionaliseer. Sleutelkonsepte soos evaluering en progamevaluering, aanspreeklikheid, doeltreffendheid, kostedoeltreffendheid, asook die wyse waarop dit in Maatskaplike Werk verstaan en toegepas word, is bestudeer. Wat die beskikbaarheid van literatuur aanbetref, is dit nodig om op te merk dat daar in die sewentiger- en tagtigerjare tot vroeg in die negentigerjare van die vorige eeu heelwat boeke en tydskrifartikels oor progamevaluering en die verskillende aspekte daarvan verskyn het. Meenaghan en Kilty merk op dat juis die ontwikkeling van literatuur oor progamevaluering 'n belangrike faktor was in die groei van progamevaluering in hierdie jare (1994:186). Dit is 'n leemte dat resente navorsing nie gevind kon word nie. Wanneer die amptelike tydskrif vir maatskaplikewerkbestuurders in die VSA, *Administration in Social Work*, deurgeblaai word, is dit opvallend dat die laaste artikel wat betrekking het op navorsing insake die doeltreffendheid van 'n maatskaplikewelsynsprogram, reeds in 1993 verskyn het. In die Suid-Afrikaanse konteks het die navorser die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing se NEXUS Databasis geraadpleeg, maar kon geen afgehandelde navorsing vind wat die afgelope vyf jaar gedoen is nie. In 'n publikasie, wat in 1998 verskyn het, *Research at Grassroots*, bespreek De Vos wel oorsigtelik progamevaluering as 'n voorbeeld van navorsing waar die kwalitatiewe en kwantitatiewe benadering gekombineer word.

Die navorser het in die studie hoofsaaklik die kwalitatiewe benadering gevolg. Volgens Schurink en De Vos (1998:243) is die kwalitatiewe navorser meer daarop ingestel om die navorsingsprobleem te **verstaan** as om dit te verklaar en om dit **waar te neem** eerder as om 'n gekontroleerde eksperiment uit te voer. Verder is die kwalitatiewe navorser geneig om as 'n deelnemer die werklikheid op 'n subjektiewe wyse te verken. Mouton en Marais (1992: 163-167) het die kwalitatiewe navorser aan die hand van die drie noodsaaklike komponente wat in navorsing aanwesig is, naamlik konsepte, hipoteses en waarneming, beskryf. Die kwalitatiewe navorser is geneig om die konsepte so te beskryf dat dit op meer as een wyse geïnterpreteer kan word. Die hipoteses is gewoonlik vaag oor dit waarop afgestuur word en soms ontbreek 'n hipotese geheel en al. Meestal is daar in die inleiding van die studie 'n algemene navorsingsdoel. Wat die insameling van data aanbetref, meen Mouton en Marais (1992:167) dat die kwalitatiewe navorser se vertrekpunt is dat die navorsingsprobleem

self moet spreek. Die navorser, wat die kwalitatiewe benadering volg, is ook meer betrokke in en by die navorsingsprobleem. Daarom sluit die navorsingsmetodes, wat kwalitatiewe navorsers gebruik, deelnemer-waarneming, direkte waarneming en ongestruktureerde onderhoude in.

In die empiriese gedeelte van die studie het die navorser 'n progamevalueringsoefening op 'n beperkte skaal onderneem. Die doel hiervan was om die huidige stand van progamevaluering en, veral die evaluering van kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme van residensiële fasiliteite vir ouer persone, te evalueer en die uitvoerbaarheid van progamevaluering te ondersoek. Hiermee saam is 'n vraelys aan die bestuurders van 20 residensiële fasiliteite vir ouer persone wat op ewekansige wyse geselekteer is, gestuur. Die doel hiervan was om die persepsies en houdings van die bestuurders vas te stel.

7. AANBIEDING

Hoofstuk 2 gee 'n oorsig van die ontwikkeling van progamevaluering in Maatskaplike Werk. Die oorsig is belangrik vir die studie omdat die navorser van mening is dat die ontwikkeling van progamevaluering die laaste paar dekades van die vorige eeu maatskaplike werkers bewus gemaak het van die belangrikheid daarvan om die doeltreffendheid en kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme te evalueer.

Kostedoeltreffendheid is 'n konsep wat uit die ekonomiese wetenskappe kom en daarom word in **Hoofstuk 3** aandag gegee aan beginsels en konsepte in die ekonomiese vakwetenskap wat toepaslik is vir Maatskaplikewerkbestuur- en administrasie. Die verskillende konsepte, wat onderliggend aan die hele studie lê, naamlik effektiwiteit, doeltreffendheid en gelykberegting, word in hierdie hoofstuk gedefinieer.

Hoofstuk 4 fokus op tegnieke wat gebruik kan word om kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme te evalueer. Die verskillende tegnieke word beskryf en met mekaar vergelyk. Die probleme wat met kostedoeltreffendheidsevaluering in Maatskaplike Werk ondervind word, word ook bespreek.

In Hoofstuk 5 word die huidige stand van progamevaluering in Suid-Afrika en veral die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme empiries ondersoek en in Hoofstuk 6 word gevolgtrekkings en aanbevelings gemaak.

8. **AFRIKAANSE VERTALINGS**

In hierdie tesis word die volgende Afrikaanse vertalings deurgaans gebruik:

efficiency	doeltreffendheid
effectiveness	effektiwiteit
cost-effectiveness	kostedoeltreffendheid
equity	gelykberegtiging
welfare	welvaart
economics of welfare	welvaartsekonomie
cost-benefit analysis	koste-voordeelontleding
cost-effectiveness analysis	kostedoeltreffendheidontleding
social welfare program	maatskaplikewelsynsprogram

HOOFSTUK 2

DIE ONTWIKKELING VAN PROGRAMEVALUERING IN MAATSKAPLIKE WERK

1. INLEIDING

In die inleiding van die vorige hoofstuk is daarna verwys dat die ekonomiese klimaat, sedert die laat sestigerjare van die vorige eeu staatsdepartemente en welsynsorganisasies in die VSA en Europa en later ook in Suid-Afrika, genoop het om meer aandag aan doeltreffende bestuur van maatskaplikewelsynsprogramme te gee, ten einde die beter benutting van hulpbronne te verseker. Saam met die ekonomiese klimaat het daar ook 'n klimaat van verantwoordoning in die wêreld begin ontstaan. In hierdie nuwe tyd van aanspreeklikheid word die tradisionele waarde van dienslewering aan mense in nood gekonfronteer met bekostigbaarheid en die publiek wat besluit wat haalbaar is.

Programevaluering, as 'n metode om die effektiwiteit van maatskaplikewelsynsprogramme te evalueer en te bevorder, het sedert die sestigerjare van die vorige eeu sterk ontwikkel in die VSA en Europa. In Suid-Afrika het dit eers in die tagtigerjare van die vorige eeu op die agenda gekom toe die destydse Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn, Administrasie: Volksraad welsynsorganisasies versoek het om welsynsprogramme, wat jaarliks geëvalueer sou word, in te dien.

MA van Zyl merk op dat die profesie die krisis wat ontketen is deur bewerings dat maatskaplikewerkintervensies oneffektief is, die hoof kan bied deur literatuur wat toenemend bewys lewer van die doeltreffendheid van maatskaplikewerkdienlewering. (1988:37). Programevaluering is inderdaad al meer gesien as 'n metode om die doeltreffendheid en koste-doeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme te bevorder. Nuwe begrippe soos evaluering, aanspreeklikheid, effektiwiteit, doeltreffendheid en kostedoeltreffendheid het in maatskaplikewerkliteratuur in Suid-Afrika begin verskyn.

Die doel van hierdie hoofstuk is tweërlei. Eerstens om 'n historiese oorsig van programevaluering, soos dit in die VSA en later in Suid-Afrika ontwikkel het, te gee.

Tweedens, om 'n aantal van die nuwe begrippe wat met die implementering van progamevaluering aan die Maatskaplikewerkprofessie bekend gestel is, te bespreek.

2. HISTORIESE OORSIG VAN PROGAMEVALUERING

Volgens Rubin en Babbie (1993 :537) was dit nog altyd so dat, wanneer mense 'n maatskaplike hervorming oorweeg het, hulle ook die gevolge daarvan bereken het, al was dit dan nie volgens 'n wetenskaplike metode nie. As voorbeeld hiervan verwys Rubin en Babbie (1993: 537) na die werk van Dix wat in die middel van die neëntiende eeu hervorminge in die hantering van geestesieke persone begin het deur meer psigiatriese hospitale in die VSA te bou. Om hierdie nuwe gedagterigting te motiveer het die hospitaal-superintendente van destyds die aantal ontslagte uit die hospitale gebruik om die sukses van hierdie nuwe metode aan te dui. Die meer sistematiese benadering tot progamevaluering kan egter teruggevoer word tot die begin van die twintigste eeu toe verskillende onderwysbenaderings met mekaar vergelyk is deur die resultate van die studente op gestandaardiseerde toetse te vergelyk.

Teen die dertigerjare van die twintigste eeu het 'n aansienlike getal sosiale wetenskaplikes dit begin bepleit dat navorsingsmetodes toegepas moet word om gemeenskapsaksieprogramme te assesseer (Rossi en Freeman 1989:22). Dodd se program in die Midde-Ooste om die kook van water te propageer om sodoende siektes te voorkom, is in die Sosiologie 'n bekende baken. So ook die aandrag dat die NEW DEAL sosiale opheffingsprogram van Roosevelt, 'n vorige president van die VSA wat daarop gerig was om toestande in slumgebiede te verbeter, geassesseer moet word ten einde die doeltreffendheid daarvan te probeer bepaal. Gedurende die Tweede Wêreldoorlog het progamevaluering 'n impetus gekry met die werk van Stouffer en sy kollegas wat 'n model ontwikkel het om voortdurend die moraal van die Amerikaanse soldate te monitor, asook om die uitwerking van propaganda te meet (Rossi en Freeman 1989:23, Rubin en Babbie 1993: 538).

Die bloeitydperk vir progamevaluering het egter na die Tweede Wêreldoorlog gekom. Groot bedrae geld is toe gespandeer aan opheffingsprogramme en daar was 'n sterk aandrag om te weet wat die resultate was. Dit het groot evalueringsprogramme gestimuleer. Skrywers wys daarop dat daar teen die einde van die vyftigerjare evalueringsprogramme aan die gang was op die terrein van gesinsbeplanning,

gesondheid, voeding, behuising en bekamping van armoede. (Rossi en Freeman, 1989:23; Rubin en Babbie 1993:538)

In die sestiger- en sewentigerjare van die vorige eeu het verskeie faktore daartoe bygedra dat die ontwikkeling van progamevaluering vinnig gevorder het. Die belangrikste impetus vir die ontwikkeling van progamevaluering was in die sestigerjare van die vorige eeu, volgens skrywers, die vrese wat in die Amerikaanse gemeenskap begin ontstaan het dat hulle nie langer die wye verskeidenheid maatskaplike programme wat veral daarop gemik was om die armoede te bekamp, sou kon bekostig nie (Brawley en Martinez-Brawley 1988:392, Rossi en Freeman 1989:27, Shadish 1991:22). In dié tyd het groot bedrae geld ook na die Viëtnam-oorlog weggevloei en vroeë het begin ontstaan oor die gebruik van staatsfondse en die resultaat wat daarmee bereik is. Die Federale Regering van die VSA het 'n nuwe stelsel begin invoer wat daarop gemik was om die beplanning-, bestuur- en evalueringsprosedures in die verdedigingssektor en die ruimteprogram te verbeter. Die stelsel, "*Planning, Programming, Budgeting System*" (kortweg PPBS) is met sulke goeie resultaat toegepas dat President Johnson in 1965 opdrag gegee het dat dit in al die staatsdepartemente toegepas moet word. Alhoewel instansies wat subsidies gekry het, nie verplig kon word om die stelsel te implementeer nie, is groter aanspreeklikheid voortaan van hulle verwag en moes daar 'n komponent van evaluering in elke program, wat deur die staat befonds is, ingebou word.

Nog 'n faktor wat die ontwikkeling van progamevaluering in die VSA aangehelp het was die meer konserwatiewe politieke klimaat van die sewentigerjare van die vorige eeu wat die aandrag tot aanspreeklikheid versterk het. Maatskaplike werkers het nou vir die eerste keer in 'n situasie beland dat hulle werkverrigting bevrage is deur die owerhede. 'n Uitspraak van een van president Nixon se adviseurs illustreer die nuwe onsimpatieke klimaat wat in die VSA geheers het goed: "*There seems to be a folk tradition around this town (Washington, DC) that it's somehow indecent to cut any social program. I don't think (this) administration will be a believer in that folk tale. I think a President with a substantial mandate, who feels that the majority of the people are behind him, will feel very comfortable in saying to a vested interest group, such as social workers, 'Look, your social program of the 1960's isn't working, and we're going to dismantle it, so you'll just have to go out and find honest labor somewhere else.'*" (Brawley en Martinez-Brawley, 1988:392)

Gebeure binne die professie Maatskaplike Werk het ook die ontwikkeling van progamevaluering gestimuleer. Sedert die laat sestigerjare is daar in toenemende mate beklemtoon dat maatskaplike werkers in hulle taakverrigting toerekenbaar moet wees. In 1973 het Fischer, die maatskaplikewerkprofessie aangespreek met sy artikel: "Is Casework effective?" waarin hy tot die gevolgtrekking kom dat gevallewerk nie effektief is nie: "*Thus not only has professional casework failed to demonstrate that it is effective, but lack of effectiveness appears to be the rule rather than exception across several categories of clients, problems, situations and types of casework*" (1973:14). Grinnell en Siegel (in Grinnell 1988:10) wys daarop dat maatskaplike werkers eties daartoe verbind is om gedurig die impak van hulle intervensie te evalueer sodat 'n goeie maatskaplikewerkpraktyk verseker kan word. Die verkeerde maatskaplikewerkintervensie is net so verkeerd en skadelik soos wanneer 'n geneesheer die verkeerde behandeling toepas. Daarom is dit belangrik dat maatskaplike werkers hulle verantwoordelikheid teenoor die professie sal verstaan. In dié verband maak Grinnell en Siegel (in Grinnell 1988:13) 'n belangrike opmerking: "*Any profession (and especially ours) that bases its credibility on faith or ideology alone will have a hard time surviving.*" Maatskaplike werkers moet die bestaansreg van die professie op 'n wetenskaplike wyse kan verdedig deur na wetenskaplike navorsingsresultate te kan verwys. Hiermee vestig die twee skrywers tereg maatskaplike werkers se aandag daarop dat die bestaansreg van die professie nie gedra word deur sentiment nie, maar deur die impak wat dit maak en hoe die samelewing daardie impak ervaar en beoordeel. Dit bring ons by nog 'n faktor wat bygedra het tot die ontwikkeling van progamevaluering, naamlik die "verbruikersbeweging" (Hornick en Burrows in Grinnell, 1988:401).

Kliënte of teikengroepe op wie programme gerig is, het begin aandrang op kwaliteitdienste. Die druk was gevolglik op die leweraars van maatskaplike programme om die bestaansreg daarvan te bewys en aanvanklik was dit nie so maklik nie, omdat die evalueringpraktyk nog nie voldoende ontwikkel was nie. Groot skaalse pogings is egter aangewend om alle aspekte van maatskaplike intervensie, van maatskaplikewerkintervensie tot groot skaalse maatskaplike programme, te evalueer. Dit het 'n volgende probleem na vore gebring, naamlik dat daar 'n groot kloof tussen beleidmakers, programadministrateurs en programpraktisyne aan die een kant en die navorsers en evalueerders aan die ander kant bestaan het. Eersgenoemde het gekla dat die navorsingsbevindings nie die regte inligting na vore bring nie, en die navorsers was van mening dat evalueringbevindings nie benut word nie. In 1980 beskryf Briar

die verhouding tussen navorsing en praktyk in maatskaplike werk as 'n ongemaklike verhouding wat dikwels ongebalanseerd en eensydig is. (1980:31)

Hierdie gebeure het aanleiding gegee tot 'n nuwe besef, naamlik dat daar groter integrasie moet wees tussen maatskaplikewerkpraktyk, programbestuur en beleidvorming, asook dat maatskaplike werkers in die praktyk meer betrokke moet raak in die evalueringsproses. Brawley en Martinez-Brawley noem dit "*...a general movement towards democratizing of the evaluation process; that is, to place it more in the hands of program administrators and social work practitioners and less under the exclusive control of experts in evaluation and research*" (1988:394).

Uit bogenoemde gebeure het die besef gespruit dat progamevaluering nie alleen daarop gerig moet wees om uit te vind of die programme wel in hulle doel slaag nie, maar dat dit ook 'n sterk bestuurshulpmiddel is. Al meer is besef dat die bevindings van progamevaluering 'n waardevolle inset is wanneer besluit moet word oor die allokasie van skaars hulpbronne en die implementering van programme wat soms biljoene Amerikaanse dollar kos en die lewens van miljoene mense raak.

Die ontwikkeling in die kennisbasis van maatskaplikewerknavorsing en spesifiek die ontwikkeling van evalueringsnavorsing het ook baie bygedra tot die ontwikkeling van progamevaluering. Gedurende die sestigerjare het daar wêreldwyd 'n groot aantal handboeke, artikels en tydskrifte oor evalueringsnavorsing begin verskyn. Dit is opvallend dat die belangstelling in progamevaluering in die tagtigerjare begin taan het. Die stroom van publikasies en artikels van die sewentigerjare het in die tagtigerjare aansienlik kleiner geword. Rubin en Babbie wys daarop dat fondse, veral vanaf die regeringsektor verminder is, en dat dit noodwendig 'n afskaling in die groot evalueringsprogramme meegebring het. Maar die vermindering in staatsgeld vir evalueringsprogramme het nie die aandrang tot aanspreeklikheid verminder nie en tereg wys Rubin en Babbie daarop: "*... we still live in 'an age of accountability' as liberals and conservatives alike demand that programs be more accountable to the public regarding whether they are really delivering what they promise to deliver. In fact, the need to evaluate may be greater when program funding is scarce than when it is abundant*" (1993:538).

In Suid-Afrika het progamevaluering heelwat later as in die VSA ontwikkel. Omsendbrief 6 van 1987 wat deur die Departement van Gesondheidsdienste en

Welsyn, Administrasie: Volksraad uitgereik is, handel oor die *“Die formulering, evaluering en finansiering van Maatskaplikewelsynsprogramme”*. In die inleiding tot die omsendbrief word verwys na die aanbevelings van die Komitee vir die Bepaling van ‘n Norm vir Maatskaplikewerkposte en dan word die gevolgtrekking gemaak dat hierdie aanbevelings *“‘n ingrypende verandering in benadering weerspieël”* (1987:1). Volgens die omsendbrief het die aanbevelings van hierdie komitee daarmee te make dat staatsfinansiering gebaseer word op die toeganklikheid en effektiwiteit van die welsynsprogramme van welsynsorganisasies en dat dit impliseer dat behoeftes geïdentifiseer, doelstellings en programme geformuleer en die resultate van programme geëvalueer moet volg (1987:1). Die Departement erken in die omsendbrief dat hy nie bykomende fondse vir subsidies kan genereer nie en dat dit eerder impliseer dat welsynsorganisasies ‘n nuwe benadering ten opsigte van hulle welsynsprogramme moet word. Daarom moet *“...beskikbare fondse op die mees koste-effektiewe wyse aangewend word”*. (1987:1)

Alhoewel dit nie in die omsendbrief uitgespel word nie, meen die navorser dat die *“nuwe benadering”*, wat die departement voorstel, verwys na programbestuur en progamevaluering. Met hierdie omsendbrief is konsepte soos evaluering, effektiwiteit, doeltreffendheid, kostedoeltreffendheid en aanspreeklikheid formeel op die agenda van minstens ‘n deel van die welsynsektor in Suid-Afrika geplaas. Om hierdie laaste opmerking in konteks te plaas, is dit nodig om kortliks die wyse waarop die Suid-Afrikaanse welsynsbedeling sedert 1984 georganiseer is, te verduidelik.

Die nuwe grondwet vir die Republiek van Suid-Afrika wat in 1984 in werking gekom het, het voorsiening daarvoor gemaak dat die land voortaan deur ‘n driekamerparlement geregeer sou word. Naas die Volksraad vir Blankes, was daar ook ‘n Huis van Verteenwoordigers vir die Kleurlinge en ‘n Raad van Afgevaardigdes vir die Indiërs. Elk van die kamers of huise het ‘n Departement vir Welsyn gehad, terwyl die welsynsbelang van die swart mense deur die verskillende tuislande en die Departement van Samewerkingsontwikkeling behartig is. Die stelsel het meegebring dat daar talle welsynsdepartemente was wat elkeen sy eie beleid geformuleer het. Hierdie stelsel het uiteraard fragmentasie in die hand gewerk. ‘n Goeie voorbeeld is die implementering van progamevaluering. Slegs die Departement Gesondheidsdienste en Welsyn van die Volksraad het progamevaluering in 1987 ingevoer en dit was slegs van toepassing op welsynsorganisasies wat van hierdie departement staatsubsidie ontvang het. Die beleid van progamevaluering was ook nie van toepassing op die welsynsprogramme van die betrokke departement nie. Die gevolg

hiervan was dat progamevaluering van meet af aan deur maatskaplikewerkbestuurders met agterdog bejeën is en bloot gesien is as 'n administratiewe las wat maar ter wille van die ontvangs van staatsubsidie uitgevoer is. Die betrokke departement kon ook nie die massa dokumente wat hulle jaarliks van die welsynsorganisasies ontvang het, in diepte verwerk nie. Omdat grootskaalse evaluering van die evalueringdokumente nie onderneem is en geen navorsingsresultate oor byvoorbeeld die kostedoeltreffendheid van 'n spesifieke intervensie beskikbaar gestel kon word nie, het welsynsorganisasies ook nie die nut van jaarlikse progamevaluering ingesien nie. Die navorser is sedert die begin van progamevaluering betrokke by die bestuur van maatskaplikewelsynsprogramme en later ook by die bestuur van 'n welsynsorganisasie en bogenoemde waarneming is gegrond op talle gesprekke met bestuurders van maatskaplikewelsynsprogramme oor 'n lang tyd. Die feit dat die subsidieskema ook nie verander is om daarvoor voorsiening te maak dat subsidies gebaseer word op die toepaslikheid en effektiwiteit van die maatskaplikewelsynsprogramme nie, het verder meegebring dat progamevaluering nie werklik inslag gevind het nie. Die gevolg van dit alles was dat die implementering van programformulering en -evaluering nie die finale antwoord was om kostedoeltreffendheid vir maatskaplike dienslewering te verseker nie.

3. EVALUERING EN AANSPREEKLIKHEID

Die begrippe "evaluering" en "aanspreeklikheid" is kernbegrippe in progamevaluering en derhalwe is dit nodig om die konsepte duidelik te definieer en te omskryf.

3.1 Definisie van evaluering

Die Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal (HAT) definieer **valueer** as: "*skat, takseer, waardeer.*" (1994:205) Hierdie definisie impliseer 'n beoordeling of meting en dadelik kan gevra word **wat** beoordeel moet word. Kettner, Daley en Nichols (1985:25) meen in hulle definisie van evaluering dat dit wat beoordeel word, **verandering** is. Hulle definisie lui dan: "*Evaluation is a process of making judgements about the merits, worth or value of a change.*" Kettner, Daley en Nichols (1985:259). Cronje (1986:83) gaan verder deurdat hy ook dit wat die verandering **veroorzaak** in sy definisie insluit: "*Evaluering is 'n poging om die veranderinge, wat vanweë die implementering van 'n voorafbeplande aktiwiteit of program plaasgevind het, te bepaal.*" Die navorser verkies Cronje se definisie juis omdat dit die twee

kernelemente van evaluering saamvat, naamlik dat evaluering behels dat **veranderinge** wat doelbewus of onbewustelik, veroorsaak is, **gemeet** of bepaal word. So gesien behels evaluering ook die insameling van inligting aangaande die program, plan of praktyk wat geëvalueer word. Everitt en Hardiker (1996:4) is reg in hulle beskouing dat evaluering twee komponente het, naamlik die insameling van gegewens aangaande 'n aktiwiteit, 'n program of 'n projek aan die een kant, en die proses waarvolgens 'n oordeel gevel word oor die waardes van die aktiwiteit, poging of projek, aan die ander kant.

3.2 **Definisie van aanspreeklikheid**

Aanspreeklikheid is nog een van die sleutelbegrippe in progamevaluering. Die *Oxford Dictionary* omskryf aanspreeklikheid as "...the quality of being accountable, to give account of, and answer for," (Deel 1, 1989:87). Die omskrywing van aanspreeklikheid wat in die *Social Work Dictionary* verskyn, bevat twee komponente. Aanspreeklikheid word eerstens omskryf as die toestand van aanspreeklik wees aan die gemeenskap, of die verbruikers van 'n diens, of 'n beheerraad. Tweedens word aanspreeklikheid omskryf as 'n verpligting wat op die professie rus om sy funksie en metodes te openbaar en om sy kliënte te verseker dat maatskaplike werkers spesifieke standaarde van bevoegdheid het (1995:3). Vir die navorser is die kernelement van aanspreeklikheid die verpligting om verantwoording te doen en daarom stem hy saam met die *Nuwe Woordeboek vir Maatskaplike Werk* wat aanspreeklikheid omskryf as 'n verpligting om verantwoording te doen aan klientesisteme, donateurs, bestuursliggame, die publiek en bepaalde owerheidsinstellings. (1995:1).

Evaluering en aanspreeklikheid is twee konsepte wat naby aan mekaar staan. Om die verpligting tot aanspreeklikheid te kan nakom, is dit nodig dat die maatskaplike werker of die welsynsorganisasie gereeld die omvang en kwaliteit van hulle dienslewering, die toewysing van hulpbronne en die verwesenliking van hulle doelwitte sal evalueer.

3.3 **Evaluering en navorsing**

In die omskrywing van die konsep 'evaluering' is aangetoon dat daar twee komponente aan die konsep verbonde is, naamlik die insameling van gegewens en 'n proses van beoordeling of meting. So geformuleer, is dit duidelik dat daar

raakvlakke tussen evaluering en wetenskaplike navorsing is en die vraag is dan; wanneer word die konsep evaluering gebruik en wanneer is die term wetenskaplike navorsing van toepassing. Die antwoord op die vraag is nie voor die hand liggend nie. Die insameling van gegewens kan op verskillende vlakke plaasvind. Dit kan 'n eenmalige, vlugtige waarneming wees of dit kan op 'n wetenskaplike wyse geskied deur die gebruikmaking van wetenskaplike metodes.

Kettner et al (1985:259) noem dit evaluatiewe of evaluasienavorsing wanneer wetenskaplike metodes gebruik word om die inligting in te samel en dit te ontleed. Vir Gabor en Grinnell aan die ander kant is die benutting van wetenskaplike metodes in evaluering so belangrik dat hulle evaluering in terme daarvan definieer as "*...a form of appraisal using valid and reliable research methods*" (1994 :15). Rossi en Freeman (1989:18) gebruik in hulle boek Evaluation: A systematic approach selfs dieselfde definisie vir die konsepte "evaluering" en "evaluatiewe navorsing" wanneer hulle skryf: "*We begin this volume with a simple definition of evaluation, or evaluation research (we will use the terms interchangeably): Evaluation research is the systematic application of social research procedures for assessing the conceptualization, design, implementation, and utility of social intervention programs.*"

'n Antwoord vir die probleem van die verband tussen evaluering en navorsing is te vind in die wyse waarop die Vaktaalkomitee vir Maatskaplike Werk die twee begrippe in die *Nuwe Woordeboek vir Maatskaplike Werk* omskryf. In die publikasie word evaluering omskryf as "*...die proses waarvolgens die maatskaplike werker en 'n kliëntsisteem die doeltreffendheid en effektiwiteit van Maatskaplikewerkhulpverlening beoordeel ooreenkomstig bepaalde kriteria*", terwyl evaluatiewe navorsing omskryf word as "*navorsing wat gerig is op die evaluering van die impak, doeltreffendheid en effektiwiteit vir die intervensie in die funksionering van individue, groepe gemeenskappe en organisasies*" (1995:14). Rossi en Freeman is nie reg as hulle evaluering en evaluatiewe navorsing as wissel terme gebruik nie. Evaluatiewe navorsing is 'n tipe navorsing wat gerig is op die bestudering van die evaluering van intervensies en programme en evaluering is daarom deel van evaluatiewe navorsing.

4. KONSEPTUALISERING VAN PROGRAMEVALUERING

Programevaluering is 'n ander belangrike kernbegrip in hierdie studie. Alvorens programevaluering egter gedefinieer kan word, is dit eers nodig om die konsep **program** te beskryf.

4.1 Definisie van maatskaplikewelsynsprogram

In hierdie studie word die begrip "program" gebruik om na die aktiwiteite van 'n welsynsorganisasie te verwys. Alhoewel 'n organisasie 'n verskeidenheid programme kan bedryf, stem die navorser saam met Cronje (1986:162) en Gabor en Grinnell (1994:47) wat die organisasie as sodanig as die diensprogram beskou. Operasioneel kan programme dan volgens funksies onderskei word in projekte, afdelings, buro's of departemente. (Patti, 1983:50; Cronje, 1986:162). Voorbeeld van programme van 'n organisasie kan wees 'n tehuis vir ouer persone, 'n kinderhuis, 'n huweliksverrykingsprogram en 'n pleegsorgprogram. Hierdie program word gewoonlik **welsynsprogramme** of **maatskaplikediensprogramme** genoem. Die navorser gebruik die term maatskaplikewelsynsprogram omdat die term oorwegend deur Afrikaanssprekende maatskaplike werkers gebruik word.

Verskillende skrywers beklemtoon verskillende aspekte van 'n maatskaplikewelsynsprogram in hulle definisies. Vir Patti (1983:49) is die formele administratiewe stelsel van 'n organisasie die maatskaplikewelsynsprogram, terwyl die Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn, Administrasie: Volksraad fokus op die aktiwiteite of sistematiese plan van aksie van 'n geregistreerde welsynsorganisasie wat maatskaplike werkers in diens neem (1987:7). De Vos omskryf ook die maatskaplikewelsynsprogram as "...*'n stelselmatige program van optrede wat deur 'n geregistreerde welsynsorganisasie wat geregistreerde maatskaplike werkers in diens het, aangebied word ter vervulling van die behoeftes van die kliënte wat daardie welsynsorganisasie bedien, of ter bereiking van die doelstellings van daardie welsynsorganisasie soos in sy grondwet uiteengesit*" (1986:67). Die probleem met beide definisies, dié van die departement en van De Vos, is dat die funksie van die maatskaplike werker oorbeklemtoon word. Daar is in die praktyk ook maatskaplikewelsynsprogramme waarin daar nie maatskaplike werkers funksioneer nie, byvoorbeeld 'n program waarin versorging die kernfunksie is, soos in 'n tehuis vir verswakte ouer persone. Die Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn:

Volksraad het ten spyte van die formulering van hulle definisie wat verwys na 'n geregistreerde welsynsorganisasie wat maatskaplike werkers in diens neem, ook maatskaplikewelsynsprogramme van organisasies wat nie maatskaplike werkers in diens gehad het nie, aangevra. Die definisie van die *Nuwe Woordeboek vir Maatskaplike Werk* is daarom 'n beter omskrywing, omdat dit maatskaplikewerkverhandelinge en ander aktiwiteite wat gerig is op die verbetering van maatskaplike funksionering insluit (1995:40).

4.2 **Definisie van progamevaluering**

In 'n vorige paragraaf is die verband tussen evaluering en evaluatiewe navorsing bespreek en het dit duidelik geword dat skrywers nie altyd goed onderskei tussen die konsepte evaluering en evaluatiewe navorsing nie. Eweneens is dit so dat vroeë skrywers nie 'n duidelike onderskeid tussen progamevaluering en evaluatiewe navorsing getref het nie. De Vos het in 1986 'n artikel gepubliseer waar sy die konsepte diensprogramme en progamevaluering ontgin. Sy begin dan haar bespreking van die begrip "progamevaluering" deur Suchman (1967) aan te haal. Suchman het die begrip "evaluatiewe studies" gebruik en dit gedefinieer as die bepaling van die resultate van 'n program wat ontwerp is om 'n verlangde doel of doelwit te bereik, gemik op 'n klein of groot teikengroep. Suchman meen dat die wetenskaplike metode die beste is om die verhouding tussen die aktiwiteite en die doelwit te bepaal (De Vos, 1988(a):67). In dieselfde artikel haal De Vos ook vir Posavac en Carey (1980) aan wat progamevaluering definieer as 'n versameling metodes, vaardighede en sensitiwiteite wat benodig word om te bepaal of 'n sekere diens nodig is en waarskynlik gebruik sal word, of dit uitgevoer word soos dit beplan is, en of dit mense in nood help.

Hierdie twee definisies illustreer dit goed dat die definisies van progamevaluering in twee groepe ingedeel kan word, naamlik evaluering wat gedoen word om die programme te verbeter of die doeltreffendheid van die programme te verhoog, of evaluering wat gedoen word om te bepaal of 'n program hoegenaamd begin moet word, of dit voortgesit moet word, en of dit beëindig moet word. McKendrick (1985:167) verwys na definisies wat fokus op die doel ('purpose') of proses ('process'). Die eerste tipe evaluering word ook formatiewe evaluering genoem, omdat dit ontwerp is om die programme self te help ontwikkel of vorm terwyl die tweede tipe evaluering

ook summatiewe evaluering genoem word. De Vos (1986:68) en Siedl (1995:1927) wys daarop dat die meeste progamevaluering gewoonlik formatief van aard is.

Wanneer die verskillende definisies van progamevaluering in die literatuur met mekaar vergelyk word, blyk dit dat daar verskillende uitgangspunte, maar ook sekere raakvlakke is. De Vos(1989:116) het 'n belangrike bydrae gelewer om die verskillende uitgangspunte te probeer koördineer. Sy het "eilandjies van ooreenstemming" identifiseer en aangetoon dat ten opsigte van progamevaluering skrywers saamstem dat:

- daar verskillende tipes evaluering bestaan;
- die verskillende tipes evaluering saamhang met die fases waarin die programbeplanning en implementering verkeer;
- al hierdie tipes evaluering gesamentlik noodsaaklik is om 'n betroubare evaluering van 'n betrokke program of netwerk van programme te maak.

Alhoewel die definisie van Lewis, Lewis en Souflee (1991:233) baie omvattend en lank is, bevat dit al die kernelemente van progamevaluering, naamlik:

- dit is 'n proses waarvolgens 'n redelike oordeel gevel word oor die doeltreffendheid en effektiwiteit van die program.
- evaluering is gebaseer op sistematiese versameling van data en analise van data.
- dit is ontwerp om in programbestuur, vir beplanning, en verslagdoening gebruik te word
- dit fokus op die toeganklikheid, aanvaarbaarheid, beskikbaarheid, volhoubaarheid, omvattendheid en bekostigbaarheid van dienste.

Hierdie elemente word goed saamgevat in die definisie van die *Nuwe Woordeboek vir Maatskaplike Werk* wat progamevaluering kortweg definieer as die "*beoordeling van die verloop, kostedoeltreffendheid en resultate van 'n maatskaplikewelsynsprogram aan die hand van bepaalde kriteria*" (1995 :52).

5. **PROGRAMMEVALUERING EN MAATSKAPLIKWERKNAVORSING**

Om die hoofstuk af te sluit, moet die verband tussen progamevaluering en maatskaplikewerknavorsing kortliks bespreek word. Die eerste vraag is dan of progamevaluering en evaluatiewe navorsing dieselfde is. Dit is vroeër aangedui dat

evaluatiewe navorsing 'n tipe maatskaplikewerknavorsing is wat gerig is op die evaluering van intervensies en programme en evaluering, en progamevaluering kan ook deel wees daarvan. Hierdie siening word bevestig deur Seidl wat evaluatiewe navorsing as meer kompleks en omvattend as progamevaluering sien, maar saamstem dat evaluatiewe navorsing dikwels progamevaluering insluit (1995:1928).

In die literatuur maak skrywers 'n onderskeid tussen suiwer of basiese navorsing en toegepaste navorsing (De Vos et al 1998:8, Rubin en Babbie 1993:99, Huysamen 1993:35). In maatskaplikewerknavorsing kan ook onderskei word tussen basiese en toegepaste navorsing. Suiwer navorsing of basiese navorsing word onderneem om teorieë te ontwikkel en die kennisbasis van Maatskaplike Werk uit te brei. Sodanige navorsing het nie noodwendig enige onmiddellike praktiese toepassing ten doel nie. Toegepaste navorsing daarenteen word spesifiek onderneem om 'n oplossing vir die een of ander maatskaplike probleem te vind, of om die doeltreffendheid van 'n benadering of 'n program te evalueer. Progamevaluering is 'n goeie voorbeeld van toegepaste navorsing.

6. **SAMEVATTING**

Die doel van hierdie hoofstuk was om aan te toon dat in die sestiger- en sewentigerjare van die vorige eeu progamevaluering, as 'n metode om die effektiwiteit en kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme te verdedig, veral in die VSA, sterk ontwikkel het. In dieselfde tyd het maatskaplikewerknavorsing as metode in Maatskaplike Werk ook sterk ontwikkel, veral evalueringnavorsing en praktyknavorsing. Die verband tussen progamevaluering en maatskaplikewerknavorsing is bespreek en die gevolgtrekking is gemaak dat progamevaluering as toegepaste maatskaplikewerknavorsing beskou moet word. Saam met hierdie ontwikkelings in Maatskaplike Werk, het nuwe begrippe ook verskyn en daarom is die kernbegrippe evaluering, aanspreeklikheid van maatskaplikewelsynsprogramme en progamevaluering ook gekonseptualiseer.

In die soeke na 'n metode om die effektiwiteit en kostedoeltreffendheid van 'n maatskaplikewelsynsprogram te evalueer en die bestaan en voortbestaan van programme te motiveer, was progamevaluering in die sestiger- en sewentigerjare van die vorige eeu gesien as 'n oplossing. Die omvang en koste van grootskaalse evalueringprojekte het egter meegebring dat die entoesiasme vir progamevaluering

begin afneem het. In Suid-Afrika het progamevaluering eers laat in die tagtigerjare van die vorige eeu op die agenda gekom toe die Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn, Administrasie: Volksraad welsynsorganisasies versoek het om welsynsprogramme vanaf 1 April 1988 in te dien en jaarliks 'n evaluering daarvan aan die departement te voorsien. Die feit dat die belangstelling in progamevaluering afgeneem het in die afgelope dekade, neem egter nie die aandrag tot groter aanspreeklikheid en daarmee saam die vrae betreffende kostedoeltreffendheid van maatskaplike werkers en maatskaplikewerkdiensbestuurders weg nie. Trouens, in die eerste hoofstuk is aangetoon dat kostedoeltreffendheid as 'n beginsel in die nuwe welsynsbeleid van Suid-Afrika gestel word.

In die volgende hoofstuk word die bespreking oor die evaluering van die effektiwiteit en kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme verder geneem. Kostedoeltreffendheid is 'n konsep uit die Ekonomie en daarom word daar in die hoofstuk gefokus op hoe ekonomiese begrippe en beginsels in Maatskaplike Werk gebruik kan word om prosesse wat in maatskaplikewelsynsprogramme plaasvind, beter te kan verstaan. Maatskaplikewelsynsdienlewering word as 'n produksieproses ontleed. Die bedoeling hiermee is om aan te toon dat die prosesse wat in die uitvoering van 'n maatskaplikewelsynsprogram gebeur, vergelyk kan word met die produksieproses soos dit in die Ekonomie beskryf word. Vir die ekonoom en die nyweraar is kostedoeltreffendheid 'n belangrike maatstaf waarmee die sukses van die produksieproses geëvalueer moet word. In hierdie hoofstuk het die navorser aangetoon dat dit sedert die sewentigerjare van die vorige eeu ook die geval in Maatskaplike Werk begin word het.

HOOFSTUK 3

MAATSKAPLIKEWELSYNSDIENSLEWERING: 'N PRODUKSIEPROSES

1. INLEIDING

Programevaluering het 'n belangrike bydrae gelewer om welsynsorganisasies en bestuurders van maatskaplikewelsynsprogramme op te skerp om die prosesse wat onderliggend is aan die lewering van dienste soos die beplanningsproses, evaluering en kosteberekening, te ontleed en te verstaan. Dit het ook konsepte soos doeltreffendheid en kostedoeltreffendheid deel van welsynsorganisasies en bestuurders se denkraamwerk gemaak. Ongelukkig is daar dikwels meer op die skryf van die programevalueringsdokument gekonsentreer en is die ontwikkeling van prosesse en instrumente om doeltreffendheid en kostedoeltreffendheid te evalueer, agterweë gelaat. Aan die kant van die staatsdepartemente wat die evalueringsverslae jaarliks ontvang het, was daar ook blykbaar 'n onvermoë om die evalueringsverslae te verwerk en inligting vry te stel oor die doeltreffendheid en kostedoeltreffendheid van die maatskaplikewelsynsprogramme.

In die vervaardigingsektor is dit vir die fabriekeienaar baie belangrik om die produksieproses so te bestuur dat die optimale punt van kostedoeltreffendheid bereik kan word ten einde te verseker dat die produksiemiddele goed benut is en 'n goeie opbrengs gelewer word. In die welsynsektor het die skaarste aan fondse die owerhede en welsynsorganisasies genoop om dieselfde benadering as die fabriekeienaar te begin volg, naamlik om die produksieproses, soos personeel en fondse, optimaal te benut. Judge en Knapp (1985:131) som die situasie, wat in die tagtigerjare van die vorige eeu in die welsynsektor wêreldwyd ontstaan het, reg op: *"The persistent fiscal pressure facing modern welfare states places a considerable premium on the search for efficiency gains."*

In Engeland, waar die genoemde skrywers werksaam is, het die debat begin ontwikkel of daar met 'n suiwer welsynstaat voortgegaan kan word en of welsynsdienstelewing nie geprivatiseer moet word en oorgegee moet word aan die vrywillige welsynsorganisasies nie. Die argument is dat die vrywillige welsynsorganisasies meer

doeltreffend en kostedoeltreffend funksioneer as die owerheidsektor en dat so 'n stap sal meebring dat beleidsdoelwitte teen 'n laer koste bereik kan word.

In Suid-Afrika verloop die debat effens anders, maar die saak waaroor dit gaan, is dieselfde. Hier te lande is die grootste verskaffer van maatskaplikewelsynsdienste die vrywillige welsynsorganisasies, of te wel dan die privaatsektor. In die vorige hoofstuk is aangetoon dat progamevaluering in Suid-Afrika ontwikkel het toe fondse vir subsidies van owerheidskant beperk begin raak het en die Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn, Administrasie: Volksraad 'n ander wyse van subsidiëring, naamlik programfinansiering, wou implementeer. Dit het welsynsorganisasies genoop om te begin nadink oor hoe die bronne wat beskikbaar is, benut gaan word en oor die proses waarvolgens dienste gelewer word. In die redaksionele kolom van *Welsynsfokus* wat in Augustus 1992 verskyn het, word die opmerking tereg gemaak: *“die uitdaging is om meer met minder te doen, nie minder vir minder mense of om die kwaliteit van dienste te verlaag nie.”* (1992:3). Die oplossing wat aangebied word om dit reg te kry, is om kostedoeltreffende programme te bedryf, om nuwe en toeganklike dienste te voorsien, en om resultate te bereik teen bekostigbare uitgawes.

Ten einde hierdie doel te bereik, moes maatskaplikewerkbestuurders leer om maatskaplike dienslewering te verstaan as 'n produksieproses en moes maatskaplike werkers ook begin leer om die ekonomiese reëls van die produksieproses te verstaan. Die doel van hierdie hoofstuk is om die produksiebenadering tot maatskaplike dienslewering en die inwerking van ekonomiese beginsels op maatskaplikediensbestuur te bespreek, omdat dit die navorser se oortuiging is dat kennis van ekonomiese beginsels en die produksieproses 'n noodsaaklike voorvereiste vir maatskaplikediensbestuurders geword het om maatskaplikewelsynsprogramme effektief en doeltreffend te kan bestuur.

2. **EKONOMIE EN MAATSKAPLIKE WERK**

Die nodigheid dat maatskaplike werkers ook ekonomiese teorie moet verstaan, is reeds in 1977 deur Page (1997:48) geargumenteer in 'n artikel waarin hy die verhouding tussen Ekonomie en Maatskaplike Werk 'n verwaarloosde verhouding noem. In die artikel herinner hy maatskaplike werkers daaraan dat daar 'n baie nou verwantskap tussen die Ekonomie en Maatskaplike Werk as vakdissiplines is. Om die sosiale probleme te verstaan, is die verstaan van ekonomiese teorie 'n belangrike

hulpmiddel. Sy standpunt is dat maatskaplike werkers nie maatskaplike beleid sal kan beïnvloed nie, tensy die verhouding tussen ekonomie en maatskaplike werk versterk word. Hy toon voorts aan dat van die vraagstukke waarmee die mikro-ekonomie worstel, ook op maatskaplike werkers se agenda is (1977:48-52). 'n Goeie eietydse voorbeeld hiervan is die wêreldwye worsteling met die armoedevraagstuk.

Die navorser stem saam met die standpunt van Page dat daar 'n noue verhouding tussen die ekonomie en maatskaplike werk is en in hierdie tesis word geargumenteer dat kennis en begrip van ekonomiese konsepte soos die produksieproses, doeltreffendheid en kostedoeltreffendheid die maatskaplike werker kan help wanneer verantwoording gedoen moet word oor die wyse waarop hulpbronne, soos finansies, gebruik is, en watter impak dit gehad het op die bekamping van sosiale probleme.

2.1 **Die toepaslikheid van ekonomiese begrippe in Maatskaplike Werk**

Die eerste vraag wat kan ontstaan is of ekonomiese beginsels in Maatskaplike Werk toepaslik is. In dié verband maak die navorsing van die PERSONAL SOCIAL SERVICES RESEARCH UNIT, hierna genoem die PSSRU, 'n waardevolle bydrae. Die eenheid is in 1974 aan die Universiteit van Kent in Canterbury, Engeland begin met die spesifieke fokus om die ekonomiese konsepte, doeltreffendheid en gelykberegting, in maatskaplike- en verwante langtermynsorg te bestudeer. Aanvanklik is op bejaardesorg gekonsentreer, maar later is projekte in kindersorg en geestesgesondheid ook aangepak. Die eenheid het in 1996 uitgebrei na die London School of Economics waar dit deel van die Departement Maatskaplike Beleid is en na die Universiteit van Manchester, waar dit deel is van die Skool vir Psigiatrie en Gedragwetenskappe. Uit die navorsing van die eenheid, het 'n groot getal boeke, artikels, navorsingsverslae en 'n gereelde joernaal, die PSSRU Bulletin, ontstaan. Die oogmerk van die PSSRU was van sy ontstaan af om die konsep "doeltreffendheid" te bestudeer. Die PSSRU wou navorsing daarstel wat benut kan word om doeltreffendheid te verbeter, maar ook om argumente te voorsien wanneer debatte oor beleid, wat dikwels keuses vir of teen sekere modelle en benaderings behels, gevoer word.

In 1984 het een van die direkteure van die PSSRU, professor Martin Knapp, die boek, *The Economics of Social Care*, gepubliseer. In die boek word die produksie-benadering tot maatskaplikewelsynsdienste van die PSSRU breedvoerig beskryf. Die

benadering wat die “production of welfare approach” genoem word, is ontwikkel deur die sentrale konsepte van die mikro-ekonomie aan te pas om van toepassing te wees op die maatskaplikedienste-velde. Hierdie benadering, word nie gesien as ‘n model of teorie nie, maar eerder ‘n “*framework of general concepts*” en ‘n “*repertoire of causal arguments and methods for the collection and analysis of evidence.*” (Davies en Knapp, 1988: 2). Hierdie raamwerk van konsepte is soos ‘n sak gereedskap waarmee die doeltreffendheid en gelykberegtiging van maatskaplike- en verwante langtermyn-versorgingsprogramme gedebatteer kan word.

2.2 **Ekonomiese beginsels wat vir die studie relevant is**

Een van die faktore wat daartoe aanleiding gegee het dat die progamevaluering-beweging in Maatskaplike Werk begin het, was die feit dat hulpbronne skaars geword het en maatskaplikewerkbestuurders al meer gekonfronteer is met vrae oor kostedoeltreffendheid en effektiwiteit. Dit het maatskaplikewerkbestuurders en administrateurs genoop om opnuut te kyk na bestuurspraktyke en het ‘n konsep soos produksie aandag begin kry. Uiteindelik gaan dit oor die allokering van hulpbronne en besluite oor dienslewering.

Die beginsels wat onderliggend lê aan die praktyk van programbestuur en evaluering kom uit die Ekonomiese Vakdissipline en daarom is dit nodig om die begrippe, soos dit in die Ekonomie funksioneer, kortliks te bespreek:

2.2.1 **Ekonomie behels die maak van keuses**

Die woord “ekonomie” is afgelei van twee Griekse woorde, “oikos” wat huis beteken en “nemein” wat bestuur beteken. Ekonomie het dus te doen met die bestuur van die huishouding en dit kan verwys na ‘n individuele huishouding, of die huishouding van die land of ‘n sakeonderneming se huishouding. Verder het ekonomie te doen met die keuses wat mense moet uitoefen, op persoonlike vlak soos wat om te eet, wat om aan te trek, watter beroep om te beoefen, op die vlak van die owerhede soos om meer klem te lê op onderwys en gesondheid as verdediging en toerisme, op die vlak van die sakeonderneming soos om nuwe fabriek op te rig of die bestaande fabriek te moderniseer, of om nuwe produkte te vervaardig. Hierdie keuses is nodig omdat die behoeftes oneindig, maar die middele skaars is. Robbins weerspieël hierdie gegewene treffend as hy ekonomie definieer as “*the science which studies human*

behavior as a relationship between ends and scarce means which have alternative uses" (Mohr en Fourie, 1996:9). Die kernfeit van die ekonomie is dus dat keuses nodig is omdat daar 'n skaarste aan bronne is.

2.2.2 **Bronne is nooit gratis nie**

Omdat hulpbronne skaars is, is die gebruik daarvan nooit kosteloos nie, al is die koste nie onmiddellik sigbaar nie. Die ekonomiese gebruik 'n stelreël wat hulle die TANSTAAFL beginsel noem. Die akroniem is afgelei van 'n Amerikaanse spreekwoord wat lui: "*There aint such thing as a free lunch.*" (Mohr en Fourie, 1996:11). Hiermee word beklemtoon dat iemand altyd moet betaal vir die gebruik van hulpbronne. Betaling geskied nie net altyd in geld nie, die ekonoom verstaan betaling ook as die opoffer van alternatiewe geleenthede. 'n Eenvoudige voorbeeld hiervan is wanneer 'n regering besluit om 'n bedrag geld (bron) te gebruik om 'n pad te bou en sodoende die geleentheid om huise te bou, op te offer. 'n Mens kan ook sê dat die ekonomie te make het met die aanwending van die skaars middele of bronne, ten einde die behoefte te bevredig (Mohr en Fourie, 1996:9).

2.2.3 **Behoefte en vraag**

Die ekonoom onderskei ook tussen behoeftes en vraag. Behoeftes is mense se innerlike drang of begeerte na goedere en dienste. Individue het behoeftes, maar groepe mense of gemeenskappe kan ook kollektief behoeftes hê. Basiese behoeftes is daardie dinge wat noodsaaklik is vir oorlewing soos voedsel, water, skuiling en klere. Behoeftes is nie dieselfde as vraag nie. Die vraag is die resultaat van die besluit oor watter behoeftes met die beskikbare middele bevredig moet word. Wanneer iets, ekonomies-gesproke, gevra word, beteken dit dat die betrokke persoon van plan is om dit aan te koop en dat hy oor die vermoë, dit wil sê die koopkrag, beskik om dit te kan doen. Vraag in ekonomiese terme het dus te make met die hoeveelheid van 'n produk of diens wat die potensiële koper kan bekostig of bereid is om te koop (Mohr en Fourie, 1996:186).

2.2.4 **Produksie**

Nog 'n belangrike ekonomiese begrip is produksie. Produksie word verstaan as die fisiese omvorming van insette tot uitsette. Sekere goedere en dienste, wat die insette genoem word, word gekombineer om ander goedere en dienste, wat dan die uitsette genoem word, te produseer. Die insette bestaan gewoonlik uit die produksiefaktore en ander intermediêre insette. Die produksiefaktore is die natuurlike hulpbronne, soos landbougrond en minerale, die menslike hulpbronne of arbeid, kapitaal en ondernemerskap. Die eerste twee faktore, natuurlike hulpbronne en arbeid, word gewoonlik die primêre hulpbronne genoem en die laaste twee die sekondêre hulpbronne. Soms word tegnologie as 'n vyfde produksiefaktor genoem. 'n Intermediêre inset is enige produk of diens buiten die basiese produksiefaktore wat gebruik word om iets anders te maak, byvoorbeeld die spykers en skroewe wat die meubelmaker of die meel wat die bakker, gebruik.

2.2.5 **Kriteria om keuses te maak**

Hierbo is reeds daarna verwys dat dit in die ekonomie gaan om die uitoefen van keuses of allokering van bronne. Verskillende kriteria kan toegepas word om bronne te verdeel waarvan die belangrikste twee kriteria, doeltreffendheid (in Engels: Efficiency) en gelykberegting (in Engels: Equity) is. Volgens die doeltreffendheidskriterium, moet die beskikbare goedere en dienste so benut word dat dit die hoogste verkrygbare vlak van ekonomiese welvaart meebring, terwyl die doel van die gelykberegtigingskriterium is dat die beskikbare goedere en dienste so verdeel moet word dat individue in die gemeenskap dit as billik en regverdig beleef (Le Grande, Propper en Robinson 1992:7).

3. **DIE KONSEPTUALISERING VAN EFFEKTIWITEIT, DOELTREFFENDHEID EN GELYKBEREGTIGING**

Die twee kriteria wat hierbo genoem is as kriteria waarvolgens bronne verdeel word, funksioneer sterk in die Witskrif vir Welsyn as deel van die onderliggende beginsels van die maatskaplike beleid en daarom is dit nodig om hierdie kriteria kortliks te konseptualiseer, aangesien daar soms verskillende inhoude aan die begrippe gegee word. Saam met die konsep effektiwiteit, sal die begrip doeltreffendheid ook aan die orde gestel word, omdat die twee terme dikwels as sinonieme gebruik word.

In die Engelse literatuur word die konsepte "efficiency" en "effectiveness" aangetref. Om hierdie begrippe in Afrikaans te vertaal is problematies omdat woordeboeke die begrippe met wisselvorme vertaal. Die Tweektalige Woordeboek (1986: 834) byvoorbeeld vertaal "effectiveness" met doeltreffendheid, doelmatigheid en "efficiency" met afdoendheid, en weer doeltreffendheid en doelmatigheid. Die Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal (HAT) (1994) verklaar "effektief": wat gewenste uitwerking het; doeltreffend en "doeltreffend": waarmee die doel bereik word; effektief. Dit is dus nie moontlik om met die hulp van die standaardwoordeboeke 'n duidelike Afrikaanse vertaling van die Engelse terme "efficiency" en "effectiveness" te maak nie. Hierdie onduidelikheid bring mee dat in die algemene omgang mense effektiwiteit en doeltreffendheid as wisselvorme gebruik, terwyl dit twee verskillende konsepte is. Vir hierdie studie is dit nodig om die twee begrippe duidelik te konseptualiseer.

In die literatuur wat geraadpleeg is, het verskeie skrywers die konsepte gedefinieer en die navorser verwys slegs na sommige skrywers. 'n Vroeë skrywer, Patti (1978), het op dubbelsinnige wyse oor "efficiency" geskryf: *"Efficiency as a measure of performance can be employed in two ways:*

- (a) *relationship between input(eg.time,money) and output. The lower the level of input for each unit of output the more efficient.*
- (b) *relationship between input and service outcome or service objectives."* (1978:163)

In die definisie gaan dit (a) oor die verhouding insette tot uitsette en in definisie (b) oor die verhouding insette tot uitkomst, maar die begrip 'efficiency' geld vir beide definisies.

Cronje (1986:92) gebruik die Afrikaanse terme doeltreffendheid en effektiwiteit as twee verskillende begrippe. Hy konseptualiseer doeltreffendheid deur die volgende vrae te vra: "Hoe vergelyk insette met uitsette; poging en werkverrigting teenoor koste; mate van produktiwiteit?" Met betrekking tot effektiwiteit, vra hy die vraag: "Is beplande doel en doelwitte verweselik deur die veraderingsprosesse wat aangewend is?" (1986:92). Vir Cronje verwys doeltreffendheid dus na die verhouding insette tot uitsette en effektiwiteit verwys na die verhouding insette tot uitkomst.

Pruger en Miller verstaan "efficiency" ook as 'n verwantskap tussen insette en uitset. Hulle skryf: *"The search for efficiency is the search for a better relationship between means and end."* Dit kan verkry word met maksimering en minimalisering. Hulle gaan

dan voort: *"efficiency through maximization is when more is accomplished with fewer resources and efficiency through minimization is when the same result is accomplished with fewer resources."* (1991(a) :10)

'n Latere skrywer, Smit (1992:5), verwys in 'n artikel na verskeie skrywers en kom dan tot die gevolgtrekking: *"Effectiveness thus refers to the relationship of goals to the desired benefits and the longer term measurement of goal attainment. Efficiency refers to the shortterm measurement of how well resources are being used to realise such a goal"*. (1992: 5). Smit konseptualiseer 'effectiveness' in terme van uitkomst en doelbereiking en 'efficiency' in terme van die benutting van insette om die doel te bereik, of die verlangde uitkoms te behaal.

In 'n handleiding wat in 1996 verskyn het, verduidelik die Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap (PAWK) effektiwiteit in terme van die verlangde resultaat en doeltreffendheid in terme van die kostevoordelige verhouding tussen insette en uitsette met spesifieke klem op die impak en volhoubaarheid in verhouding tot projekkoste." (1996: 20).

Uit bogenoemde blyk dit dan duidelik dat doeltreffendheid (in Engels: "efficiency") verwys na die verhouding tussen die insette of poging en die uitsette of produksie wat behaal is. Om dit anders te stel, die koste verbonde aan die bereiking van die doelstellings. Effektiwiteit (in Engels: "effectiveness") verwys na die bereiking van die gestelde doel en doelwitte van die program.

Die ander konsep, gelykberegtiging (Engels: "equity") word deur die Oxford Woordeboek verklaar as: *"The quality of being equal or fair, fairness, impartiality, even-handed dealing"*. (1989:358) Die konsep bevat dus die elemente van gelyke behandeling, gelyke regte of aansprake, met dieselfde status behandel word. Die Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal (HAT) verklaar gelykberegtiging as *"met dieselfde, ewe veel regte"* (1994:256). Die Nuwe Woordeboek vir Maatskaplike Werk vertaal "equity" met billikheid en definieer dit as *"norm(1) vir die Maatskaplike Werk wat die regverdigheid aandui in die verhouding tussen mense ten opsigte van die verkryging, besitting of verdeling van hulpbronne wat nodig is vir maatskaplike funksionering"* (1995:8). Norm word gedefinieer as *"formele of informele gedragsreëls en standaarde, asook verrigtinge wat kollektief deur 'n groep, organisasie of samelewing gehandhaaf word"* (1995:44). Daarom is

gelykberegting of gelykgeregtigheid goeie Afrikaanse vertalings. In die navorsing word die woord gelykberegting deurgaans gebruik.

Vroeër is aangetoon dat die konsep in die konteks van die verdeling of allokering van bronne gebruik word. Dit gaan daarom dat die individue of die gemeenskap tevrede moet wees dat die verdeling van bronne regverdig of gelyk was. Hierin lê die problematiek. In die verdeling van bronne is daar verskeie opsies moontlik wat nie noodwendig deur almal as regverdig aanvaar sal word nie. Die mees effektiewe oplossing is wanneer die bron gelykop in ewe-groot dele verdeel word, maar dit is nie noodwendig so dat dit as regverdig beskou sal word nie. Die een groep kan redeneer dat hulle 'n groter bydrae tot die ontstaan van die bate gemaak het en daarom 'n groter deel moet kry. Die verdeling vind ook dikwels op politieke gronde plaas.

4. **DIE PRODUKSIEBENADERING IN WELSYNSDIENSLEWERING**

In die vorige hoofstuk is aangetoon dat progamevaluering in Maatskaplike Werk ontstaan het toe maatskaplike werkers en maatskaplikewerkadministrateurs gekonfronteer is met die realiteit dat bronne skaars word en die toenemende druk dat verantwoording gedoen moet word oor die benutting van die bronne en vordering om maatskaplike probleme die hoof te bied.

Die navorser is van mening dat progamevaluering in werklikheid die evaluering van die produksieproses van maatskaplike dienste is en dat die reëls wat vir die vervaardiger geld om produksie meer effektief en kostedoeltreffend te maak, ook van toepassing kan wees vir maatskaplikewelsynsprogramme. Hierdie siening kom ooreen met die produksiebenadering tot maatskaplike dienslewering wat die PSSRU ontwikkel het.

Vroeër is die produksieproses beskryf as die fisiese omvorming van insette tot uitsette. Knapp (1984:24) onderskei in sy produksiebenadering verder tussen broninsette en nie-broninsette en tussen finale uitsette of uitkomste en intermediêre uitsette. Toegepas op die welsynsorganisasie kan gesê word dat die produkte wat ontstaan, wanneer die insette, broninsette en nie-broninsette, omvorm word tot uitsette, die diens of die maatskaplikewelsynsprogram is. Om 'n maatskaplikewelsynsprogram te bedryf, is sekere bronne nodig, soos personeel (die menslike hulpbron), fondse, voertuie, toerusting en geboue (kapitaal). In die ekonomie word dit

die primêre hulpbronne genoem. Knapp noem dit die broninsette. Daar is egter ook verbruikers van die diens of kliënte, wat verwagtings het wat gewoonlik behoeftegedrewe is. Dan is daar ook 'n organisasie wat die diens lewer wat 'n bepaalde etos en kultuur het en personeelle wat ook elkeen 'n spesifieke persoonlikheid, houding en vaardighede het. Dit is die nie-broninsette en dikwels is hierdie nie-broninsette 'n bepalende faktor in die sukses van die intervensie.

Voordat die produksieproses kan begin, is dit egter eers nodig om die behoeftes van die individu en die gemeenskap, in terme van doelstellings, te konseptualiseer. Knapp onderskei tussen finale en intermediêre of tussentydse doelstellings. Intermediêre doelstellings, Knapp noem dit ook intermediêre uitsette, verwys na die dienslewering, dit wil sê die weg waarlangs die finale doelstellings bereik word. Die finale doelstellings is gerig op die oplossing van die probleem of die voldoening aan die behoeftes. Die sukses van die intervensie of dienslewering moet gemeet word in terme van die mate waarin die finale doelstellings bereik word, dit wil sê die mate waarin die behoeftes van die kliënte of die gemeenskap aangespreek is. Dit word dan die uitkoms of finale uitset en in ekonomiese terme, die voordeel van die dienslewering of programme, genoem.

Die verskillende komponente van die produksie van maatskaplikewelsynsdienste is volgens Knapp (1984:24) die uitkomste of resultaat wat die finale en intermediêre uitsette insluit en aan die ander kant die insette wat die broninsette en nie-bronne insluit en die koste van die diens. Hierdie komponente kan kortliks soos volg gedefinieer word:

- **Finale uitsette of uitkomste** wat verwys na die mate waarin die doelwitte bereik is. Hierdie uitsette is van direkte evaluatiewe belang en dit motiveer waarom die bronne gebruik is. 'n Voorbeeld hiervan is die verbetering van die kliënt se maatskaplike funksionering.
- **Intermediêre uitsette** wat verwys na die uitsette wat geproduseer word met die bedoeling om die finale uitsette te bereik. Hierdie uitsette het nie evaluatiewe belangrikheid nie en 'n voorbeeld hiervan is die verpleegdiens wat aan die kliënt gelewer word by die residensiële fasiliteite.
- **Broninsette** wat insluit personeel en die kapitale uitleg, soos geboue, voertuie en toerusting.

- **Nie-broninsette** wat verwys na daardie faktore wat die vlakke en kombinasies van die finale uitsette beïnvloed. Voorbeelde hiervan is die houding van die personeel of die kliënt en die diensomgewing.
- **Koste** wat insluit direkte en indirekte koste.

Die premisse of uitgangspunt waarop die benadering van die produksie van welsynsdienste rus, is dat die finale en intermediêre uitsette bepaal word deur die vlak en wyse waarvolgens die bronne en nie-broninsette gekombineer word. (Knapp 1984:25). Dit is verder belangrik om raak te sien dat die verhouding tussen die finale en intermediêre uitsette, bronne en nie-broninsette kousaal van aard is wat beteken dat 'n vermeerdering of verbetering van insette 'n verbetering van uitsette kan meebring.

Vroeër is ook daarna verwys dat ekonome die beginsel handhaaf dat die gebruik van bronne nooit gratis is. Die vyfde komponent in Knapp se produksiebenadering is koste en dit sluit direkte en indirekte koste in. Waar die verhouding tussen insette en uitsette kousaal van aard is, is die verhouding tussen insette en koste uiteraard bepalend van aard. Niemand kan bronne of insette bestuur as dit nie bekostig kan word nie. Skematies kan die produksiebenadering van Knapp dan soos volg voorgestel word.

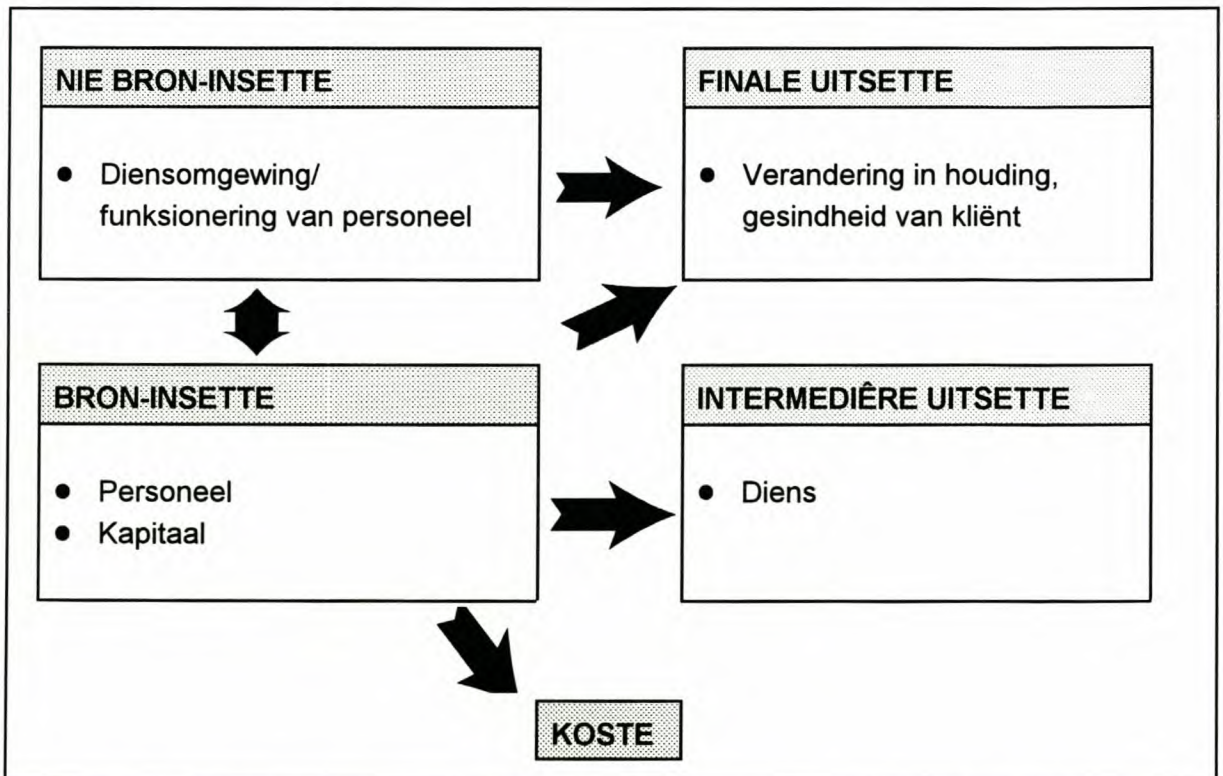


Diagram 1: Skematiese voorstelling van “The production of welfare approach”. Bron: Knapp (1984:26)

In 1992 het Smit die belangrikste konsepte vir effektiewe maatskaplikewelsynsdiensbestuur bespreek. Volgens hom is 'n raamwerk van sisteme betrokke by maatskaplikewelsynsprogramme. Die "systems framework for welfare programmes" stel hy skematies soos volg voor:

INSETTE →	VERWERKING →	UITSETTE →	RESULTATE
Bronne <ul style="list-style-type: none"> ● Menslik ● Fisies ● Inligting ● Finansies 	Prosesse <ul style="list-style-type: none"> ● Beplanning ● Organisasie ● Leierskap ● Beheer 	Dienste <ul style="list-style-type: none"> ● Gemeenskapswerk ● Gevallewerk ● Groepwerk 	Kliënt impak <ul style="list-style-type: none"> ● Vlak van maatskaplike funksionering

Diagram 2: Die sisteemraamwerk van welsynsprogramme. Bron: Smit (1992:4)

Ahoewel hy dit nie 'n produksiebenadering noem nie, is dit duidelik dat hy op dieselfde manier as Knapp dink oor maatskaplikewelsynsprogramme. Bronne (insette) word deur sekere prosesse omvorm in dienste (uitsette) wat 'n impak (uitkomst) op die kliënt se maatskaplike funksionering het.

Dit is reeds aangetoon dat die produksiebenadering, soos dit deur die PSSRU ontwikkel is, nie ten doel het om kousaliteit in die verhouding insette-uitsette te verduidelik nie, maar eerder die gevolge van die kousaliteit. Die uitgangspunt van die benadering is om te bepaal hoe die wyse waarop die insette gekombineer word, die uitsette bepaal, met ander woorde, wat gebeur met die uitsette wanneer die insette vermeerder of verminder word en watter insette is nodig om 'n verlangde uitset te verkry.

'n Konsep wat die verhouding tussen insette en uitsette beskryf, is produktiwiteit. Marx et al (1991:304) verduidelik dat produktiwiteit verstaan moet word as 'n doelmatigheidsverhouding en doelmatigheid kan drie terme, naamlik ekonomiese, produktiewe en tegniese doelmatigheid omvat. Hierdie drie konsepte kan soos volg gedefinieer word:

- **Ekonomiese doelmatigheid** wat verhouding wins tot koste uitdruk.
- **Produktiewe doelmatigheid** wat die nuttige uitsette in verhouding met beskikbare insette plaas. Nuttige uitsette is insette wat voldoen aan die

gestelde standaard en beskikbare insette verwys na al die produksie-middele waaroor die onderneming beskik.

- **Tegniese doelmatigheid** wat die verhouding tussen nuttige uitsette en werklike insette uitdruk. Werklike insette is daardie middele wat werklik benut word.

Produktiwiteit is die gevolg van twee komponente, naamlik hulpbronbenutting en tegniese doelmatigheid wat hierbo gedefinieer is as die verhouding tussen uitsette en beskikbare insette. Hulpbronbenutting verwys na die verhouding tussen werklike insette en beskikbare insette, of anders gestel, werklike manure en beskikbare manne. Die toepassing van hierdie produktiwiteitskema in die bestuur van 'n residensiële fasiliteit, word in die volgende afdeling verder bespreek. Skematies kan die produktiwiteitsverhouding soos volg voorgestel word:

Produktiwiteit	=	Hulpbronbenutting	x	tegniese doeltreffendheid
of anders gestel:				
Produktiwiteit of		Werklike insette		Nuttige uitsette
Nuttige uitsette	=	-----	x	-----
.....		Beskikbare insette		Werklike insette
Beskikbare insette				

Marx et al. (1991:304) verduidelik die werking van die gevolge van die kousaliteit en wat die uitgangspunt van produksiebenadering is, op 'n heel praktiese manier wanneer hy verduidelik dat produktiwiteit verbeter kan word, deur:

- die nuttige uitset te vergroot, terwyl die beskikbare inset dieselfde bly;
- die nuttige uitset te vergroot, terwyl die beskikbare inset verminder;
- die nuttige uitset dieselfde te hou, terwyl die beskikbare inset vermeerder;
- die nuttige uitset en die beskikbare inset te laat toeneem, maar eersgenoemde relatief vinniger te laat toeneem; en
- die nuttige uitset en beskikbare inset albei te laat afneem, maar laasgenoemde vinniger te laat afneem.

5. **DIE TOEPASLIKHEID VAN DIE PRODUKSIEBENADERING**

Volgens Davies (1994:10), is die produksiebenadering al gebruik om onder andere vrae ten opsigte van die produksiefunksie te beantwoord, soos:

- Wat is die vlakke van uitkomste wat met elke kombinasie van insette geproduseer word?
- Watter kombinasies van insette is nodig om 'n spesifieke kombinasie van uitsette te produseer?
- Hoeveel van 'n finale uitset kan opgeoffer word om 'n spesifieke verbetering in 'n ander uitset te bereik?
- Hoeveel verhoging in 'n sekere uitset is nodig om te kompenseer vir 'n laer vlak van 'n ander uitset?

Ten einde die toepaslikheid van hierdie benadering in die konteks van residensiële fasiliteite vir die versorging van ouer persone te evalueer, is 'n tipiese maatskaplike-welsynsprogram van 'n residensiële fasiliteit ontleed om die toepaslikheid van die benadering te evalueer. Dit is moontlik om die aktiwiteite van 'n maatskaplike-welsynsprogram in 'n produksieproses te ontleed. Die volgende skema is tipies van 'n residensiële fasiliteit vir ouer persone:

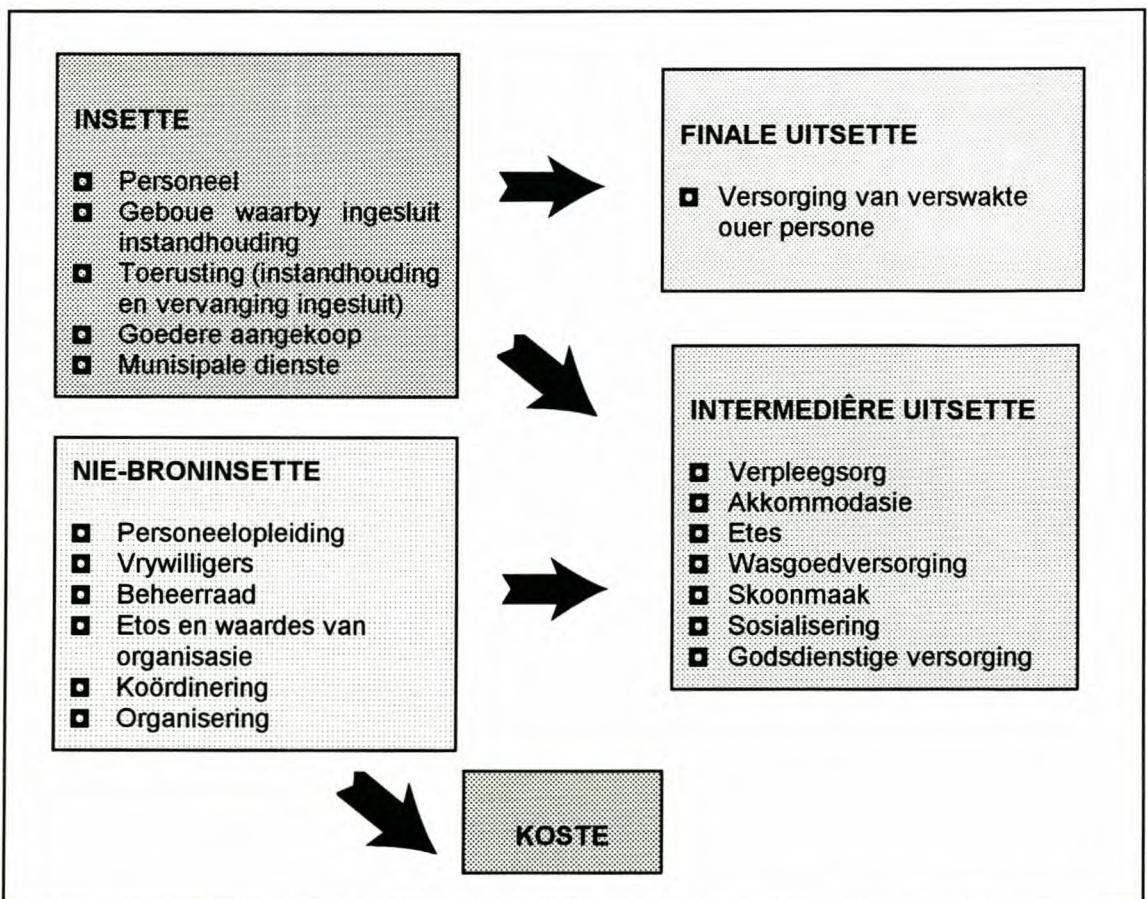


Diagram 3: Schematiese voorstelling van 'n tipiese produksieproses van 'n residensiële fasiliteit vir ouer persone (Gebaseer op Knapp 1984:26)

Die skema is baie nuttig om die reëls waarvolgens produktiwiteit verbeter kan word, waarna hierbo verwys is, toe te pas. Die produktiwiteit sal byvoorbeeld verbeter kan word deur van die intermediêre uitsette, of nuttige uitsette (Marx et.al. 1991:304) te vermeerder, terwyl die insette dieselfde bly, of selfs verminder. Om dit te kan doen, sal die organisasie waarskynlik die werkroetines in die kombuis en wassery moet verbeter.

Om dit nog meer konkreet te verduidelik: Gestel die kombuis van 'n residensiële fasiliteit lewer tans 300 etes per dag met 4 personeellede wat 8 uur per dag werk. Die personeel is egter net 7 uur per dag besig met etevorbereidingsaktiwiteite. Die produktiwiteit word dan soos volg bereken:

28 manure		300 etes			
-----	x	-----	=		
32 manure		28 manure			9.4 etes/manuur

Die fasiliteit wil nou aan nog 10 persone etes voorsien, sonder om die personeel te verbeter. Dan is die produktiwiteit:

28 manure		330 etes			
-----	x	-----	=		
32 manne		28 manure			10.3 etes/manuur

Die bestuurder van die residensiële fasiliteit sou die verskillende reëls een-vir-een evalueer om die beste werkbare opsie vas te stel.

Die toepaslikheid van hierdie benadering is dus dat dit 'n raamwerk voorsien waarvolgens die verhouding van die kritiese elemente in die lewering van 'n diensprogram, naamlik die insette, die koste daarvan en die uitset, evalueer kan word.

6. SAMEVATTING

In die inleiding tot die hoofstuk, is die stelling gemaak dat kennis van ekonomiese beginsels en die produksieproses 'n noodsaaklike voorvereiste vir maatskaplike-diensbestuurders geword het, omdat hierdie kennis 'n noodsaaklike onderbou verskaf

wat maatskaplikewerkbestuurders kan help om insig te kry in maatskaplikewelsynsprogramme waarvoor hulle verantwoordelik is.

In die mikro-ekonomie geniet die bestudering van die produksieproses baie aandag. Die ideaal is om die insette, dit wil sê die bronne, op die mees ekonomiese wyse te benut, sodat die meeste uitsette of produkte daaruit gegeneer kan word. Die bronne word teen 'n koste verkry en in die strewe na die hoogste opbrengs, moet die koste daarvan voortdurend verreken word. Daarom behoort die vervaardiger voortdurend die verskillende aspekte, byvoorbeeld die benutting van die menslike hulpbron of die tegnologie in die produksieproses te evalueer, sodat verseker kan word dat die insette optimaal benut word om die grootste getal produkte teen die laagste moontlike koste te vervaardig.

Die punt wat in die hoofstuk uitgelig word, is dat die implementering van programmevaluering maatskaplike werkers en maatskaplikewerkbestuurders daartoe gelei het om in die terme van die produksieproses te begin dink, op 'n bewustelike, of dalk op 'n onbewustelike wyse. Die produksieproses is kortliks beskryf en die toepaslikheid daarvan in Maatskaplike Werk is bespreek. In hierdie verband het die produksiebenadering van Knapp 'n belangrike bydrae gelewer om insig te bring in hoe die verskillende komponente van die produksieproses in maatskaplike werkterme onderskei kan word en hoe die doeltreffendheid van 'n maatskaplikewelsynsprogram verbeter kan word deur die vlak en wyse waarop die bronne en nie-broninsette gekombineer word.

In die evaluering van die sukses van die produksieproses is kostedoeltreffendheid 'n belangrike kriterium en vir die evaluering van die sukses van die produk, in die geval van Maatskaplike Werk, die maatskaplikewelsynsprogram of diens wat gelewer word, is effektiwiteit 'n belangrike kriterium. Daarom is die konsepte ook in die hoofstuk omskryf.

Die vraag wat voorts aandag moet geniet, is hoe kostedoeltreffendheid in Maatskaplike Werk geëvalueer kan word, met ander woorde watter tegnieke en tegnologie beskikbaar is. In die volgende hoofstuk word 'n model vir programmevaluering, asook twee tegnieke om kostedoeltreffendheid te evalueer, bespreek. Die navorser sal ook poog om die verband tussen programmevaluering en kostedoeltreffendheid te omskryf.

HOOFSTUK 4

TEGNIKE OM DIE KOSTEDOELTREFFENDHEID VAN MAATSKAPLIKEWELSYNSPROGRAMME TE EVALUEER

1. INLEIDING

In Hoofstuk 2 is aangetoon dat die skaarsheid van hulpbronne, asook die vrae oor die effektiwiteit van maatskaplikewelsynsprogramme, maatskaplike werkers sedert die sewentigerjare van die vorige eeu gedwing het om progamevaluering deel van maatskaplikewerkbestuur te maak. Intussen het die konsep kostedoeltreffendheid deel geword van die welsynsbeleid van Suid-Afrika en word voorsien dat kostedoeltreffendheid veral benut kan word om die bestaansreg van 'n maatskaplikewelsynsprogram te regverdig, dit wil sê in die aanspreeklikheidskonteks, maar ook om keuses te maak tussen verskillende benaderings en modelle, byvoorbeeld 'n gemeenskapsbenadering teenoor 'n residensiële sorgbenadering.

In Suid-Afrika het welsynsorganisasies sedert 1988 baie tyd en geld spandeer aan die opstel van progamevaluering wat jaarliks aan die destydse Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn, Administrasie: Volksraad besorg moes word alvorens staatsubsidie vir die volgende finansiële jaar oorweeg is. Die probleem is egter dat die evaluering van maatskaplikewelsynsprogramme en veral die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme op 'n grootskaalse gestruktureerde wyse tot dusver nog nie in die Suid-Afrikaanse welsynsektor tot sy reg gekom het nie. Die navorser is van mening dat die skaarsheid van toepaslike tegnologie en die gebrek aan fondse om evalueringprojekte te loods, baie daartoe bydra dat hierdie situasie bestaan. Die gevolg hiervan, so is reeds vroeër geargumenteer, is dat die geldigheid van uitsprake betreffende die kostedoeltreffendheid van intervensies en benaderings, inderdaad bevraagteken kan word.

In hierdie hoofstuk word aandag gegee aan die probleem van toepaslike tegnologie om die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme te evalueer en 'n aantal tegnieke word bespreek. Die Geïntegreerde Model van Progamevaluering is 'n omvattende metode wat in die maatskaplikewerkdissipline ontstaan het. Die metode

het ten doel om die effektiwiteit en die kostedoeltreffendheid van 'n maatskaplike-welsynsprogram te evalueer. In die literatuurstudie het twee ander tegnieke, wat uit die ekonomie kom, naamlik kostevoordeelanalise en kostedoeltreffendheidsanalise, prominent voorgekom as twee tegnieke wat ook gebruik kan word om die kostedoeltreffendheid van 'n program te bepaal. (Glad en De Vos 1992:18)

Kostevoordeelanalise is die oudste van die twee tegnieke en word reeds sedert 1936 deur regerings gebruik om die kostedoeltreffendheid van ingenieursprojekte, soos damme, hidro-elektriese projekte en openbare werkeprojekte, te bepaal. De Wet verwys in sy proefskrif wat oor die stand van kostevoordeelanalise handel vlugtig daarna dat die **Kommissie van Onderzoek na die Monetêre en Fiskale beleid in Suid-Afrika** reeds in 1970 aanbeveel het dat "...die tegniek van kostevoordele-analise met vrug ten opsigte van groter projekte in Suid-Afrika gebruik kan word" (1974: 8).

2. DIE GEÏNTEGREERDE MODEL VAN PROGRAMEVALUERING

Die Geïntegreerde Model van Programevaluering is in 1990 deur De Vos gepubliseer. Die model is ontwikkel deur die verskillende tipes programevaluering in die beskikbare literatuur te identifiseer. (Hornicks en Burrows 1988; Rossi en Freeman 1989; Gabor en Grinnell 1994). 'n Belangrike voordeel van hierdie model is die identifisering van die verskillende fases van programevaluering, wat afsonderlik of geïntegreerd, as 'n omvattende evaluering van 'n maatskaplikewelsynsprogram uitgevoer kan word. Die ses fases of tipes evaluering is:

Fase 1	Behoeftebepalingsevaluering
Fase 2	Evalueerbaarheidsassessering
Fase 3	Programmonitering
Fase 4	Impakassessering
Fase 5	Koste Effektiwiteitsevaluering
Fase 6	Bruikbaarheidsevaluering

In elke fase word die evalueringsproses, wat deur McKendrick (1989:32-35) ontwikkel is, uitgevoer. Die proses bestaan uit tien stappe:

- [1] Bepaal wat geëvalueer moet word.
- [2] Identifiseer verbruikers van die evaluering.
- [3] Werf samewerking van betrokke personeel.
- [4] Spesifiseer programdoelwitte.
- [5] Spesifiseer evalueringsdoelwitte.
- [6] Selekteer veranderlikes.
- [7] Kies navorsingsontwerp.
- [8] Pas meting toe.
- [9] Ontleed/interpreteer bevindings.
- [10] Rapporteer/implementeer resultate.

Diagramaties kan die model as 'n wiel voorgestel word:

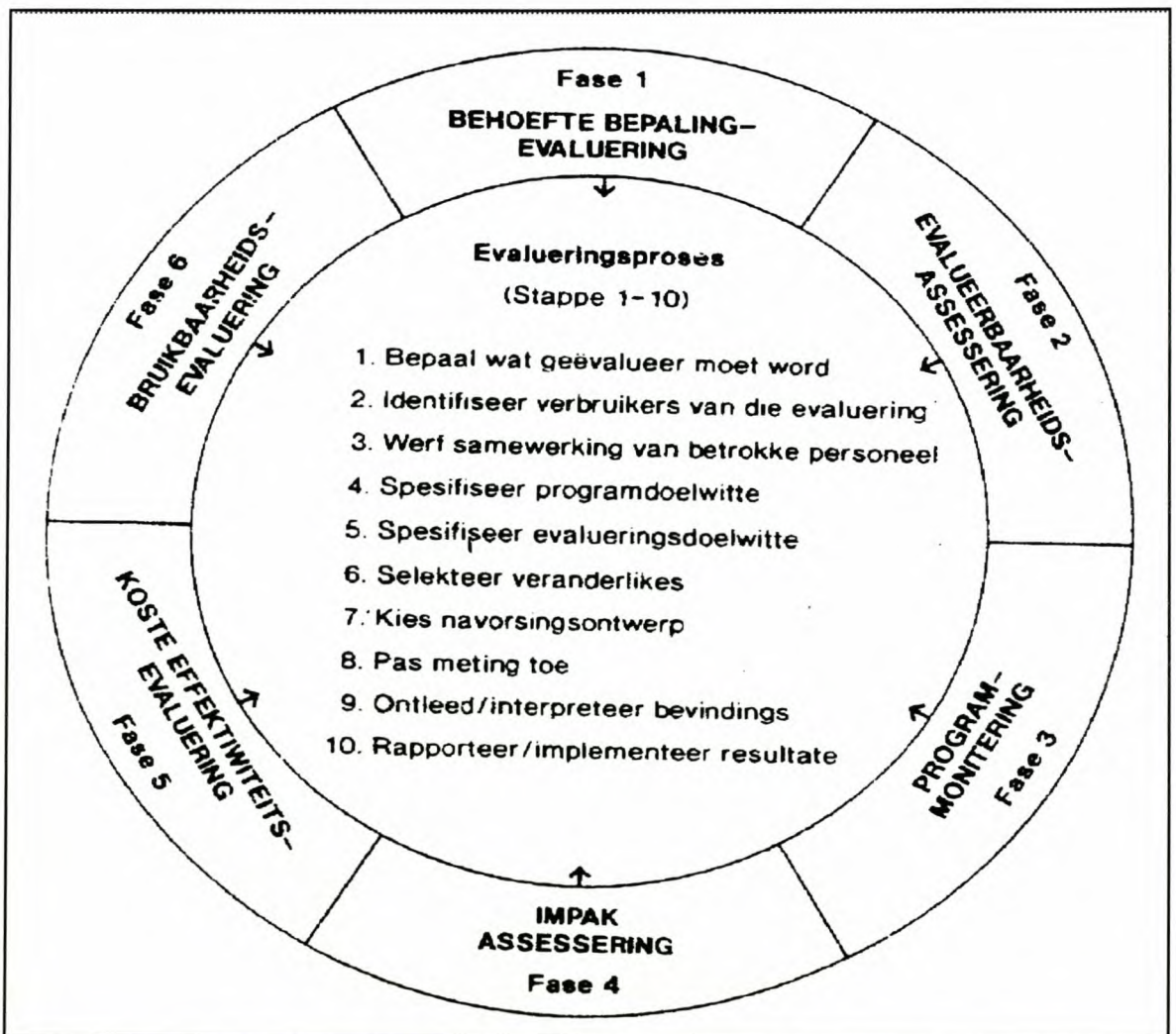


Diagram 4: Die Geïntegreerde Model van Programevaluering.

Bron: De Vos (1990); McKendrick (1989)

2.1 Metode van Programevaluering

Dit is reeds gemeld dat ses fases of tipes programevaluering onderskei word en dat die evalueringsproses behels dat tien (10) stappe elke keer in 'n fase of tipe evaluering gevolg word. Vervolgens word elke fase kortliks bespreek:

2.1.1 Fase 1: Behoeftebepalingsevaluering

Powers, Meenaghan en Toomey wys daarop dat welsynsorganisasies in die verlede programme ontwikkel en geïmplementeer het wat gebaseer was op wat hulle, dit wil sê die welsynsorganisasies, geglo het die behoefte van hulle kliënte was. (1985:114). Hiermee word geïmpliseer dat sodanige programme nie noodwendig gebaseer is op die bewese behoefte van die kliëntesisteem nie, maar op 'n persepsie wat die welsynsorganisasie van die behoeftes gehad het. Deur middel van 'n behoeftebepalingsevaluering word geassesseer of daar inderdaad 'n behoefte vir 'n spesifieke program in 'n spesifieke gemeenskap bestaan.

Dit is 'n leemte dat, in die literatuur wat geraadpleeg is, geen duidelike definisies vir die konsep 'behoeftebepaling' gevind kon word nie. Rossi en Freeman (1989:68) definieer 'n behoeftebepaling in redelike algemene terme (hulle gebruik die term behoefte-assessering) as 'n sistematiese waardering van die tipe en omvang van die probleem en vir Powers et.al. (1985:114) is die doel van 'n behoeftebepaling om vas te stel watter tipe dienste in watter hoeveelhede daarvan in elke potensiële kliëntesisteem nodig is. Maar die navorser is van mening dat hierdie formulerings 'n aantal vrae onbeantwoord laat:

Wie bepaal wat nodig is:

- die kliënt, die maatskaplike werker, die welsynsorganisasie, die borg?

Wat is 'n behoefte:

- Is 'n behoefte dit wat potensiële verbruikers identifiseer as iets wat hulle graag beskikbaar wil hê, of is dit iets waarsonder hulle nie kan klaarkom nie, soos voedsel? Die bespreking in die vorige hoofstuk oor behoeftes en vraag, soos dit in die ekonomie verstaan word, is ook hier van toepassing. 'n Verdere probleem is dat die behoeftes dikwels nie na verbruiksgoedere verwys nie, maar te make het met komplekse maatskaplike probleme.

In die literatuur is daar 'n wye verskeidenheid van metodes wat gebruik kan word om die behoeftes van die klientesisteem, of die gemeenskap, te identifiseer, byvoorbeeld:

- behoefte-opnames,
- die ondervraging van sleutelpersone,
- 'n gemeenskapsforum,
- statistieke en jaarverslae van byvoorbeeld die stadsraad, of gemeenskaps-organisasies.
- daar is ook spesifieke instrumente wat ontwikkel is om behoeftebepalings te doen, soos die Schutte-skaal.

'n Behoeftebepaling word verkieslik gedoen voordat 'n program geloods word, maar dit kan ook gedoen word nadat 'n program geïmplementeer is. (Hornick en Burrows in Grinnell 1988:402). Powers et al. (1985:115) is reg as hulle opmerk dat 'n welsynsorganisasie of maatskaplike werker 'n behoeftebepaling behoort te doen, wanneer:

- 'n nuwe probleem geïdentifiseer word.
- dit onbekend is watter dienste die kliënt nodig het.
- 'n welsynsorganisasie vermoed dat sy welsynsprogram verander moet word.
- die borge of die gemeenskap die relevansie van die diens bevraagteken.

Hierdie vier toestande is almal in die huidige Suid-Afrikaanse konteks baie relevant. In die situasie-analise wat die inleiding tot die Witskrif vir Welsyn vorm, word die relevansie van die maatskaplike welsynsisteem bevraagteken en word aangetoon dat die bestaande dienslewering grootliks op die Blanke- en Kleurlingbevolkingsgroep fokus. Verder is 'n groot deel van die dienste ook institusioneel en residensieel van aard en baie gerig op die hantering van patologieë. Die staat wil eerder sien dat die dienste ontwikkelingsgerig en gemeenskapsgebaseerd sal wees. Eweneens het daar nuwe problematiek ontstaan, byvoorbeeld die HIV/VIGS-epidemie. Die beleidsverskuiwing en nuwe problematiek noodsaak welsynsorganisasies om te herbesin oor hulle bestaande maatskaplikewelsynsprogramme en in hierdie herbesinning is 'n behoeftebepalingsevaluering krities.

2.1.2 Fase 2: Evalueerbaarheidsassessering

Deur middel van 'n evalueerbaarheidsassessering word bepaal of 'n maatskaplike-welsynsprogram geëvalueer kan word. Wat die evalueerbaarheid van 'n program aanbetref, is daar in die literatuur twee standpunte. Vir Rossi en Freeman (1989:151) is 'n evalueerbaarheidsassessering eintlik 'n pre-evaluering wat daarop gemik is om:

- 'n klimaat te skep wat gunstig sal wees vir toekomstige evaluering;
- die welsynsorganisasie of program gou te leer ken;
- vas te stel of die implementering ooreenkom met die program soos dit deur die programopstellers geformuleer is.

Die navorser stem eerder met Hornick en Burrows (in Grinell 1988:405) saam dat met 'n evalueerbaarheidsassessering twee kernvrae beantwoord moet word:

- Is die konsepte in die program voldoende geoperasionaliseer sodat hulle meetbaar en die program dus evalueerbaar is?
- Leen die administratiewe struktuur hom daartoe dat dit moontlik is om hierdie program te evalueer?

In die praktyk beteken die evalueerbaarheidsassessering dat die wyse waarop die doelstellings en doelwitte van die program omskryf is, geëvalueer word. Dit behels eerstens dat geëvalueer moet word of die doelstellings op so 'n manier gekonseptualiseer en geoperasionaliseer is dat 'n betekenisvolle evaluering daarvan moontlik is, maar ook dat die wyse waarop statistiek versamel en daaroor verslag gedoen word, asook die toepaslikheid van meetinstrumente, ondersoek word. In die program van 'n residensiële fasiliteit is goeie versorging byvoorbeeld 'n belangrike uitkoms. Met die evalueerbaarheidsassessering moet bepaal word hoe versorging in die doelwitte geoperasionaliseer word, en hoe dit in die program gemeet gaan word.

2.1.3 Fase 3: Programmonitering

Uit die literatuur blyk dit dat die konsep programmonitering twee sake insluit, naamlik prosesevaluering en insetevaluering. Rossi en Freeman (1989:170) verstaan programmonitering as sistematiese pogings om programdekking en dienslewering (hulle gebruik die term "*programdelivery*") te ondersoek. Programdekking verwys na die mate waarin 'n program die beoogde teikenpopulasies bereik het, terwyl

dienslewering verwys na die mate waarin die dienslewering ooreenstem met die beplande dienste en intervensies.

Hiermee saam behels programmonitering dan ook:

- die versameling van inligting oor bronne wat gebruik is (dit wil sê insette) om sodoende by kostedoeltreffendheidsevaluering te kan uitkom; en
- die assessering of programaktiwiteite ooreenstem met wetlike vereistes en regulasies wat van toepassing mag wees.

Hornick en Burrows (in Grinnell 1988:411) fokus op proses-analise. Hulle verduidelik hierdie konsep deur dit te kontrasteer met "uitkomsanalise" of "resultaatanalise". In resultaatanalise word enige verandering wat veroorsaak is deur 'n ordelike stel aktiwiteite van die welsynsorganisasie, ondersoek. Die evalueerder kan egter nie seker wees of die verandering te weeg gebring is deur die welsynsorganisasie se aktiwiteite as hy nie presies weet wat die aktiwiteite is nie. Daarom moet die **proses** van die welsynsorganisasie se program gemeet word en die presiese manier waarop die maatskaplike werker se intervensie geïmplementeer is, vasgestel word. Gabor en Grinnell (1994:24) verstaan "proses-analise" ook as die monitering en meting van intervensies en die ondersoek van die programproses, dit wil sê die reeks aktiwiteite wat onderneem word om 'n program se doelstellings te bereik. Die navorser is van mening dat die intervensies egter ook as insette verstaan kan word.

Rubin en Babbie (1993:555) wys daarop dat al is die formele doelstellings van 'n program en die operasionalisering van hierdie doelstellings duidelik in die program uitgespel, die evalueerder nie kan aanvaar dat die program personeel daarby hou nie. Die neiging bestaan, volgens hulle, dat personeel soms so besig te raak met hulle eie roetine en eie prioriteite, met ander woorde, informele doelstellings en doelwitte, dat afgewyk word van die programdoelstellings. Indien 'n program dan onder hierdie omstandighede ander resultate oplewer as waarvoor die programskrywer gehoop het, kan dit nie noodwendig aan die program toegeskryf word nie. Dalk het die program nie die teikengroep bereik nie, of is die diens nie gelewer soos in die program beplan is nie. Daarom is dit belangrik om te evalueer hoe die program geïmplementeer is. Die evaluering van die implementering van 'n program beteken vir Rubin en Babbie dus dat nie net gevra word of die program geïmplementeer is soos beplan is nie, maar ook hoe die program uitgevoer is. Alhoewel Rubin en Babbie nie die term "prosesevaluering" gebruik nie, maar eerder met die konsep "programimplementering" werk, is dit duidelik uit hulle konseptualisering daarvan dat hulle dieselfde daarmee

bedoel as wat Hornick en Burrows (in Grinnell 1988:411) met die konsep "proses-analise" bedoel.

De Vos (1989:119) gebruik ook die term "prosesevaluering" en sy konseptualiseer die begrip met 'n aantal vrae wat beantwoord moet word soos:

- Was die deelnemers se bywoning na verwagting?
- Het die deelnemers die doelwitte en metodes van die program aanvaar?
- Het die leier die program implementeer soos beplan was, of het hy wysigings aangebring?
- Was daar interpersoonlike probleme tussen die deelnemers onderling, of tussen deelnemers en groepleiers?
- Was daar unieke en intense ervarings tydens die verloop van die program soos byvoorbeeld 'n sterfgeval of egskeiding wat 'n deelnemer tydens programimplementering beleef het?
- Was daar unieke gebeurtenisse in die samelewing of gemeenskap tydens die programimplementering, soos 'n busramp, of bomontploffing of aardbewing of 'n verkiesing?
- Was dit nodig om tydens die verloop van die program wesenlike wysigings aan die inhoud aan te bring?

Uit die vrae is dit duidelik dat De Vos met prosesevaluering die konsepte "proses-analise" en "programimplementering" bedoel. Dit kom ook ooreen met die konsepte "programdekking" en "dienslewering(programaflewering)" wat in Rossi en Freeman (1989:170) se definisie van programmonitering voorkom.

'n Ander konsep wat in die literatuur aangetref word, is "inset-evaluering". Volgens De Vos (1989:117) sien Kaplan inset-evaluering as die evaluering van die beplanning van 'n program, dit wil die vraag beantwoord of die program, soos beplan, waarskynlik die beoogde doelwitte sal bereik. Hierdie siening kom ooreen met die uiteensetting van die konsepte "programimplementering", "prosesanalise" en "prosesevaluering". MA van Zyl (1988:38) verstaan insette egter as sake soos telefoonoproepe, onderhoude, vergaderings bygewoon, kilometers afgelê en verslae geskryf. Rossi en Freeman (1989:170) stem saam dat programmonitering ook die versameling van inligting oor bronne wat gebruik en verbruik is, insluit.

Die doel van programmonitering is dus om die proses, waarvolgens die program geïmplementeer is, asook die wyse waarop die insette gemeet word, te evalueer. In hierdie fase word op die verloop van die program gefokus en nie op die effek of uitkoms daarvan nie.

2.1.4 **Fase 4: Impakevaluering**

Die uiteindelige doel van progamevaluering is om vas te stel of die program die effek behaal, of die impak gemaak het wat aanvanklik voorsien is. Om dit vas te stel word 'n impakevaluering of uitkomsassessering gedoen. Die basiese mikpunt van 'n impakevaluering is om 'n waardering te maak van die netto-effekte van 'n program of intervensie. Rossi en Freeman (1989: 232) verstaan "netto-effekte" as daardie resultate wat rederlikerwys toegeskryf kan word aan die program of intervensie, vry van enige ander oorsake wat 'n rol kon speel. Vir hierdie skrywers is die kritieke vraag of die program die effekte of resultaat voortgebring het wat verskil van die effek wat daar sou wees sonder die intervensie. Hierdie formulering dui duidelik daarop dat impakevaluering te make het met die vraag na kousaliteit en hierin is die problematiek van impakevaluering gesetel, naamlik om vas te stel om die effek of resultate van die program toegeskryf kan word aan die spesifieke program.

Gabor en Grinnell (1994: 22) verduidelik dat met uitkomsassessering bepaal word in watter mate die program die gestelde doelstellings verwesenlik het. Dit bepaal dus of die intervensies effektief is. MA van Zyl (1988: 38) gebruik die term uitsetevaluering en verduidelik dat hierdie tipe evaluering die vraag beantwoord of die begeerde resultaat bereik is. Uitkomsassessering bepaal of die program werk, maar maak nie melding van die koste nie.

2.1.5 **Fase 5: Kostedoeltreffendheidsevaluering**

Lohmann en Lohmann (1997:214) wys daarop dat maatskaplikewelsynsdienste sedert die sestigerjare van die vorige eeu deel geword het van die sogenaamde 'kosterevolusie' in die VSA. By staatsdepartemente het die konsep eenheidskoste geleidelik posgevat as 'n maatstaf om diensverrigting te evalueer. In dieselfde tyd het 'n ander konsep ook posgevat, naamlik om die koste van 'n program met die voordele te vergelyk en sodoende die doeltreffendheid van die program te bepaal. In progamevaluering neem die evaluering van die kostedoeltreffendheid van die

maatskaplikewelsynsprogram 'n prominente plek in en De Vos identifiseer kostedoeltreffendheidsevaluering as 'n spesifieke tipe progamevaluering. In kostedoelteffendheidsevaluering word geasseseer hoe die programuitkoms vergelyk met die koste van die program. Dit gaan dus oor die vraag of die program sukses behaal teen 'n aanvaarbare koste. Om dit te kan doen, moet 'n relasie tussen die resultaat van die program en die koste daarvan bepaal word. Rossi en Freeman (1989: 377) definieer kostedoeltreffendheid as "*...the efficacy of a program in achieving given intervention outcomes in relation to the program costs*". Gabor en Grinnell (1994: 23) gebruik die term "doeltreffendheids-assesering" (efficiency assesement). Alhoewel daar meer tipes kostedoeltreffendheidsanalises is, is die kostevoordeelanalise en kostedoeltreffendheidsanalise die bekendste. In die geval van kostevoordeelanalise word die insette en die uitkomste van die program in monetêre terme uitgedruk, terwyl in die geval van koste-effektiwiteitsanalise slegs die insette in monetêre terme uitgedruk word, terwyl die uitkomste in werklike terme uitgedruk word.

2.1.6 **Fase 6: Benuttingsevaluering**

In haar skema van die verskillende tipes progamevaluering, sien De Vos benuttingsevaluering ook as 'n tipe progamevaluering. Rossi en Freeman (1989:544) is van mening dat die waarde van progamevaluerings bepaal word deur die bruikbaarheid daarvan. Die kernvraag wat benuttingsevaluering dus moet beantwoord is of die progamevaluering benut kan word? De Vos (1998:378) stel voor dat as 'n beginpunt in die gesprek, die wyses waarop progamevaluerings benut kan word, in drie groepe verdeel word:

- die direkte of instrumentele gebruik van progamevaluering.
- die konseptuele benutting van progamevaluering.
- die ooredende benutting van progamevaluering.

Die direkte gebruik van progamevaluering verwys na die spesifieke gebruik van progamevaluering deur besluitnemers en ander betrokkenes, soos die kliënte en die gemeenskap. Weiss (1981:18) noem dit die "*...tradisionele formulering van gebruik of benutting*", en waarsku dat hierdie benadering twee leemtes het. Die eerste leemte is dat evaluering nie altyd aanbevelings na vore bring wat aksie vra nie. Verder is die resultaat wat progamevaluerings na vore bring ook dikwels onvolledig, gebaseer op die subjektiewe oordeel van die evalueerder en dikwels partydig.

Daarom is dit onaanvaarbaar as benutting slegs in terme van die bestuur se hantering van die aanbevelings gedefinieer word. As die bestuur nie handel nadat 'n program geëvalueer is nie, beteken dit nie noodwendig dat die progamevaluering nie benut is nie. 'n Tweede leemte is die aanname wat gemaak word dat 'n progamevaluering wat benut word, dit wil sê wanneer daarop gereageer word met die een of ander aksie, goed is en 'n progamevaluering wat nie benut is nie, dus nie goed is nie. Hierdie persepsie dat progamevaluering gebruik moet word om sodoende te bewys dat dit goed is, bring mee dat oor die hoof gesien word dat evaluering dikwels vol vooroordeel is.

Volgens Cherin en Meezan (1998:4) word die resultate van progamevaluering dikwels nie deur die organisasie self benut nie, as gevolg van die wyse waarop organisasies progamevaluering resultate hanteer wanneer besluite geneem word. Die geneigdheid, volgens hierdie twee skrywers, is eerder breë, veralgemeende beoordeling van 'n situasie as 'n spesifieke, in-diepte beoordeling. Hulle is voorts van mening dat daar 'n botsing is tussen die uitgangspunte van die evalueerder aan die een kant en die organisasie aan die ander kant. Die evalueerder funksioneer vanuit 'n wetenskaplike, empiriese benadering terwyl die bestuurders 'n situasie pragmaties en eksperimenteel beoordeel. Die twee skrywers argumenteer verder dat hoe meer betrokke die organisasie by die evaluering is, hoe meer sal die resultate van die evaluering in die organisasie benut word.

Weiss (1981:18) verwerp uiteindelik die term "benutting" op grond van die instrumentele wyse waarop daar met progamevaluering omgegaan word: *"...in fact goes so far as to abandon the term utilization because of its overtones of instrumental episodic application. People do not utilize research the way that they utilize a hammer. The whole process through which research penetrates the sphere of organizational decision making - the processes of understanding, accepting, reorienting, adapting and applying research results to the world of practice - is more fluid and diffuse than the earlier image implied."*

Die opsies wat 'n organisasie het wanneer die evaluering van 'n program ontvang word is meer kompleks as om net die aanbevelings toe te pas of te verwerp. Progamevaluering gee dikwels nie aan organisasies spesifieke antwoorde oor die sukses of mislukking van die program nie, maar wel waardevolle inligting oor die konteks waarin die program funksioneer. Cherin en Meezan (1998:3) stel voor dat

programevaluerings deur organisasies benut word as leerervarings eerder as om dit te sien as 'ouditgeleentheid'. 'n Programevaluering kan ook 'n bydrae tot veralgemenings oor programteorie maak. Dit kan verder help om 'n idee te vorm van watter programme binne watter situasies werk en watter tipe intervensies nie so suksesvol is nie. In so 'n sin is die benutting dus meer op die konseptuele vlak. Die konseptuele benutting van programevaluering verwys na die gebruik van evaluering om die wyse waarop oor vraagstukke in die algemeen gedink word, te beïnvloed.

Met die 'oorredende' benutting van programevaluering word bedoel dat die resultate van programevaluering gebruik word om politieke posisies te verdedig of aan te val. Hierdie tipe benutting is egter gewoonlik uit die hande van die programevalueerders of die programborger.

2.2 **Die toepaslikheid van hierdie metode of tegniek vir die evaluering van maatskaplikewelsynsprogramme**

Die **Geïntegreerde Model van Programevaluering** is baie geskik wanneer 'n omvattende en in-diepte evaluering van 'n maatskaplikewelsynsprogram gemaak moet word. Verder kan die Geïntegreerde Model van Programevaluering waarskynlik die beste gebruik word om bestaande maatskaplikewelsynsprogramme te evalueer. Anders as die kostevoordeelanalise wat nuttig is wanneer keuses tussen alternatiewe gemaak moet word, is die tegnieke baie geskik om leemtes wat in die program aanwesig is uit te wys, dit wil sê meer formatief van aard. Op dié manier is die gebruik van die tegniek toepaslik om die doeltreffendheid van die maatskaplikewelsynsprogram te evalueer. Die uitvoering van die tegniek neem heelwat tyd in beslag en daarom is dit 'n vraag of die tegniek kostedoeltreffend is wanneer 'n welsynsorganisasie jaarliks die maatskaplikewelsynsprogram wil evalueer.

Dit is 'n winspunt dat die verskillende tipes evaluering ook afsonderlik gedoen kan word, omdat die evalueringproses 'n selfstandige proses is. In dié opsig kan welsynsorganisasies dit oorweeg om 'n bepaalde aspek in die maatskaplikewelsynsprogram, soos byvoorbeeld programmonitering, per geleentheid te evalueer.

'n Derde toepassingsmoontlikheid is om die Geïntegreerde Model van Programevaluering as 'n basismodel te gebruik en 'n pasklaar evalueringdokument vir die organisasie vanuit die Geïntegreerde Model van Programevaluering te ontwikkel.

3. **KOSTEVOORDEELANALISE AS 'N TEGNIEK VIR KOSTEDOEL TREFFENDHEIDS-EVALUERING**

Besluitnemers in die welsynsektor, óf dit programbestuurders in welsynsorganisasies, óf regeringsamptenare is, moet van tyd tot tyd besluite neem oor die allokering of toedeling van beskikbare bronne. Die besluit kan wees of 'n bestaande program of projek voortgesit moet word, nuwe program of projek aangepak moet word of nie, of dit kan besluite oor regeringsbeleid wees. 'n Verskeidenheid van faktore beïnvloed die besluit, byvoorbeeld die behoefte en voorkeure van die mense wat deur die program of beleid geraak word, die behoeftes en voorkeure van die besluitnemers, of die beleid van die organisasie of die regerende party. Uiteindelik gaan dit oor watter kriteria besluitnemers toepas wanneer besluite geneem word en gewoonlik word kriteria soos doeltreffendheid, kostedoeltreffendheid en gelykberegting toegepas. Die ervaring van die navorser is dat welsynsorganisasies in die verlede dikwels op die behoeftes van die mense, in die gemeenskap wat hulle bedien, gereageer het. Veral by vrywilliger-welsynsorganisasies is die behoefte om te dien en mense se nood op te hef, so oorheersend dat aspekte soos kostedoeltreffendheid en die volhoubaarheid van die program nie in ag geneem word nie.

Die beperkte bronne en die beleid sedert 1994 om welsynsdienste meer gelyk te versprei, het egter hierdie aspekte na die voorgrond geskuif. Soos reeds vroeër genoem, ervaar maatskaplikewerkbestuurders en besluitnemers nou 'n behoefte aan kriteria waarvolgens keuses gemaak en besluite geneem kan word. Kostevoordeelanalise is 'n tegniek wat gebruik kan word. Die tipe vrae wat gewoonlik met behulp van die tegniek beantwoord kan word, is of die uitvoering van 'n ekonomiese handeling, byvoorbeeld om 'n nuwe residensiële fasiliteit vir verswakte ouer persone op te rig, regverdigbaar is, en watter keuses besluitnemers moet uitvoer wanneer daar verskillende alternatiewe moontlik is, byvoorbeeld die oprigting van 'n residensiële fasiliteit of die instel van 'n tuisversorgingsdiens vir verswakte ouer persone. Die metode waarvolgens die tegniek antwoorde op die probleem van keuses verskaf, is om die koste en voordele verbonde aan elke handeling te meet en sodoende kan bepaal word of die voordele groter is as die koste in gevalle waar verskillende alternatiewe moontlik is, of watter alternatief die grootste netto voordele inhou. (De Wet, 1974:172).

3.1 Definisie van kostevoordeelanalise

Kostevoordeelanalise is 'n tegniek om die ekonomiese doeltreffendheid van 'n program te bepaal, deur die voordele van die program in relasie tot die koste in monetêre terme uit te druk (Rossi en Freeman, 1989:377). In 'n kostevoordeelanalise word gekonsentreer op uitsette of voordele van die program, word elke opsie of alternatief geweeg in terme van daardie opsie of alternatief se doelmatigheid om die verlangde uitkoms te kan bereik, en word die kostedoeltreffendheid van alternatief oorweeg (Glad en De Vos 1992:18). Die faktor wat die verhouding tussen voordeel en koste aandui, word altyd in monetêre terme uitgedruk.

3.2 Die teoretiese basis van kostevoordeelanalise

Die teoretiese basis van kostevoordeelanalise word in die mikro-ekonomiese teorie gevind, soos vroeër reeds aangevoer word. In die mikro-ekonomie word die besluite of funksionering van besluitnemers soos individuele verbruikers, huishouding, firmas en ander organisasies bestudeer (Mohr en Fourie, 1996: 18). 'n Mens kan ook sê dat die mikro-ekonomie die wyse waarop die individuele ekonomiese subjekte (verbruikers) en die objekte van ekonomiese aktiwiteite (produkte, goedere, dienste) in die ekonomiese stelsel saamgebring word, bestudeer (De Wet, 1974:12). In die vrye markstelsel is eie belang die dryfkrag agter die ekonomiese bedrywigheid, verbruikers wil maksimum behoeftebevrediging hê, die sakelui wil maksimum wins maak en die werkers wil die hoogs moontlike vergoeding vir 'n gegewe hoeveelheid werk hê. Die markmeganisme is 'n onsigbare hand wat die selfsugtige aksies van die individue in die stelsel koördineer om te verseker dat almal beter daaraan toe is.

Een van die belangrikste vraagstukke in die ekonomie is die kwessie van 'n doeltreffende en regverdige toedeling van die beskikbare bronne. In dié verband het Vilfredo Pareto (1848 - 1923), 'n Italiaanse ekonoom, in 1906 'n belangrike stelreël geformuleer wat Pareto-doeltreffendheid of Pareto-optimaliteit genoem word, en wat as die ideaal of norm beskou word. Die reël sê dat die toewysing (of verdeling) van hulpbronne as doeltreffend geag word wanneer dit onmoontlik is om deur 'n hertoewysing van die bronne minstens een persoon se posisie te verbeter sonder om iemand anders swakker daaraan toe te maak. Wanneer dit dus wel moontlik is om minstens een persoon beter daaraan toe te maak, sonder om iemand anders se

posisie te verswak, is die allokasie van bronne ondoeltreffend en kan dit verbeter word.

Doeltreffende allokasie word bereik wanneer die prys (P) van elke produk gelyk is aan die grenskoste (MC) daarvan. Doeltreffende allokasie is dus $P = MC$. Die grenskoste (MC) is die geleentheidskoste van die produksie van een ekstra eenheid van die produk. Prys (P) aan die ander kant, is die geleentheidskoste van die verbruik van een ekstra eenheid van die produk en dit weerspieël die opoffering wat gemaak moet word om een ekstra eenheid te bekom.

Die welvaart van die gemeenskap word gemaksimeer wanneer die grenskoste van elke produk gelyk is aan die prys van die betrokke produk ($MC = P$). Dit is 'n doeltreffende allokasie. Wanneer die prys (P) \neq grenskoste (MC), kan dit beteken dat die prys hoër of laer as grenskoste is. As die prys hoër is as grenskoste, beteken dit dat die gemeenskap 'n groter waarde aan 'n bykomende eenheid van die produk heg as aan die bronne wat benodig word om dit te produseer. In so 'n geval kan die gemeenskap se welvaart verhoog word deur meer van die produkte te produseer. As die prys laer as grenskoste is, heg die gemeenskap 'n laer waarde aan 'n bykomende eenheid van die produk as aan die koste om dit te produseer. Wanneer $MC \neq P$, dit wil sê wanneer ondoeltreffende allokasie bestaan, kan die bronne hertoegewys word ten einde ten minste een persoon se posisie te verbeter sonder om enigiemand anders se posisie te verswak.

In die perfekte vryemarkstelsel word gewoonlik aanvaar dat die owerheid 'n beperkte funksie moet speel. Die owerheid moet toesien dat die reg, wet en orde gehandhaaf en eiendomsregte beskerm word. In die praktyk bestaan daar egter nie 'n suiwer ekonomiese stelsel nie en is elke ekonomiese stelsel 'n gemengde stelsel met 'n mengsel van tradisionele gedrag, sentrale beheer en markbepaling (Mohr en Fourie 1996:57). 'n Suiwer mikro-ekonomiese situasie waar Pareto-optimaliteit geld bestaan ook nie in die praktyk nie en is owerheidsinmenging nodig om markmislukking teen te werk. Markmislukkings gebeur wanneer markkragte nie 'n bevredigende oplossing aanbied nie vir die fundamentele vrae soos: Watter goedere en dienste geproduseer moet word en in watter hoeveelhede? Hoe moet elke goed en diens geproduseer word en hoeveel van die skaars hulpbronne moet in die produksie van elke goed gebruik word? Vir wie word die verskillende goedere en dienste geproduseer, wie sal

die goedere en dienste ontvang en hoeveel daarvan sal hulle ontvang? Mohr en Fourie (1996:475) bespreek vyf gevalle van markmislukking:

- Onvoldoende mededinging kom voor wanneer daar monopolieë is en die monopoliemag misbruik word.
- Die onvermoë om owerheidsgoedere, of soos dit soms genoem word openbare goedere, te voorsien. Dit voorsiening van owerheidsgoedere kan nie aan die mark oorgelaat word nie, omdat dit nie moontlik is om vrywillige betaling vir die gebruik van sulke goedere te eis nie. Mohr en Fourie (1996:477) gebruik die voorbeeld van 'n vuurtoring om dit te illustreer. Dit is nie moontlik om 'n vuurtoring as 'n privaatinisiatief te bedryf nie, omdat dit onmoontlik is om die gebruikers van die diens daarvoor te laat betaal.
- Eksternaliteite is koste of voordele van 'n transaksie of aktiwiteit wat gedra of geniet word deur partye wat nie regstreeks daarby betrokke is nie. Besoedeling is 'n goeie voorbeeld van negatiewe eksternaliteite en die oprig van 'n fabriek in 'n gemeenskap kan positiewe eksternaliteite wees wanneer dienste soos lopende water en elektrisiteit vir die hele gemeenskap beskikbaar word.
- Inkome-ongelykheid ontstaan wanneer daar 'n ongelyke verdeling van inkomste is.
- Wanneer ekonomiese onstabiliteit voorkom wat verwys na die geneigtheid van die markstelsel om tydperke van snelle opwaartse groei, gevolg deur tye van vinnige ekonomiese afswaai, te beleef.

Die wyse waarop die owerheid intree, is deur:

- Allokasie, wat beteken dat die owerheid doeltreffende allokasie, of toedeling van bronne moet bewerkstellig.
- Regulering, wat verwys na die instelling van wette en ander maatreëls wat op doeltreffendheid en die bereiking van sekere minimum standarde gemik is.
- Verdeling, wat verwys na stappe wat geneem word om 'n billike verdeling van inkomste te bewerkstellig.
- Stabilisering, wat verwys na monetêre, fiskale en ander maatreëls om makro-ekonomiese stabiliteit te bevorder.

In alles is die owerheid veronderstel om die breë gemeenskap te dien, maar dit moet aanvaar word dat die owerheid nie altyd rasioneel en konsekwent optree nie. Daar is verskillende redes hiervoor. Die owerheid moet nasionale doelwitte nastreef en nasionale doelwitte kan van tyd tot tyd verskil. So byvoorbeeld verskil die doelwitte van die ANC-regering van 1999 in baie opsigte radikaal van dié van die Nasionale Party-regering gedurende die apartheidsera. 'n Verdere rede is dat elke politikus of staatsampenaar ook persoonlike doelwitte het soos om herverkies of bevorder te word. Dit kan daartoe lei dat beleidsrigtings wat onmiddellike of korttermynvoordele vir hierdie persone bied, aanvaar word.

Die vraagstukke op die owerheid se agenda is gewoonlik sake waarvoor die antwoorde nie sommer voor die hand liggend is nie. Dit kan vrae wees soos: Moet die vloot en lugmag se slaankrag gemoderniseer word deur nuwe vliegtuie en skepe aan te koop, of die geld hiervoor in die toerismebedryf belê word? Moet meer grond vir natuurbewaring afgestaan word, of moet die grond liever gebruik word om kleinboere te vestig?, ensovoorts. Elke besluit het 'n invloed op die beskikbare bronne in die gemeenskap en daarom moet die owerheid probeer om vas te stel wat die gemeenskap se voorkeure is en hoe die besluit wat hy neem die welvaart van die gemeenskap kan verbeter. In die ekonomiese studie is die ekonomie van welvaart ("Welfare economics") 'n afsonderlike afdeling en die kerndebat in hierdie afdeling is hoe om die gemeenskap se welvaart te definieer en wat die uitgangspunte is wat gevolg moet word om die gemeenskap se welvaart te verbeter. Ng (1983:2) se omskrywing van die ekonomie van welvaart as daardie afdeling in die ekonomiese studie "...which endeavours to formulate propositions by which we can say that the social welfare in one economic situation is higher or lower than in another" is daarom baie gepas.

Wanneer die regering besluite moet neem oor die allokasie van bates, is die konvensionele siening dié van Pareto. 'n Verandering in beleid wat die welvaart van minstens een persoon verhoog sonder dat die welvaart van enigiemand anders benadeel, bring 'n verbetering of verhoging van welvaart vir die gemeenskap mee. (Knapp 1984: 119, Ng 1983: 3). Dit is natuurlik so dat daar in die praktyk baie min veranderinge moontlik is wat geen nadelige uitwerking het nie en daarom is dit nodig om die verbetering in die welvaart van een groep individue of 'n gemeenskap met die verliese van die ander groep individue te vergelyk. So het die potensiële Pareto-verbeteringskriterium ontstaan. Hiervolgens sal die gemeenskap een toestand of

beleid, bo 'n ander verkies, indien die groep individue wat voordeel trek uit die verandering, daardie groep individue wat benadeel word, kan vergoed, selfs al bestaan daar net die potensiaal om te kan vergoed. (De Wet 1974: 300, Knapp 1984:119). Waar dit in Pareto-optimaliteit gaan oor allokasie-doeltreffendheid, gaan dit in die potensiële-Pareto verbeteringskriterium dus oor die verspreiding van bronne.

Daar is twee denkrigtings oor hoe die potensiële Pareto-verbeteringskriterium as 'n doelstelling van die samelewing geregverdig word. Die een skool van denke wat die doeltreffendheidskriterium toepas, meen dat 'n konsensus oor sekere waardes die basis vorm vir die sosiale doelwitte van die samelewing. Daarom sal 'n politieke beleid wat die gemeenskap se welvaart deur die verhoging van doeltreffendheid verbeter, sonder dat iets ingeboet word of iemand benadeel word, aanvaarbaar wees. In die regverdiging van die beleid van afsonderlike ontwikkeling deur die Nasionale Party-regering is hierdie argument dikwels gebruik, naamlik dat lede van die blanke bevolkingsgroep bevoordeel kan word deur 'n doeltreffende ekonomie, terwyl terselfdertyd ook gepoog is om die welvaart van die ander groepe te verhoog.

Die ander denkskool, wat die besluitnemingsbenadering genoem kan word, gaan uit van die standpunt dat die gemeenskap aan besluitnemers, deur middel van 'n aanvaarde politieke proses, die mandaat verleen om besluite te neem. Volgens hierdie denkskool word aan besluitnemers voldoende beheer oor die verdeling van bronne toegelaat dat dit vir hom moontlik is om potensiële Pareto-verbeterings, dit wil sê dat een groep bevoordeel word mits daardie groep die groep wat benadeel word kan vergoed, om te skakel na werklike Pareto-verbeterings wat die herverdeling van bronne impliseer. Hierdie denkskool meen die gemeenskap verwag van die regering, wat deur die politieke proses daargestel is, om die welvaart van die gemeenskap te verbeter en daarom oordeel die navolgers van hierdie skool dat die gemeenskap sal aanvaar dat een groep bevoordeel word self al beteken dit dat 'n ander groep benadeel word. Knapp kom tot die gevolgtrekking dat Pareto-doeltreffendheid nie altyd die gemeenskap se waardes weerspieël nie, terwyl gelykberegting en regverdige verdeling sulke belangrike waardes in die gemeenskap is, dat die besluitnemingsbenadering waarskynlik eerder verkies word. (1984:120). Die gebeure in Suid-Afrika sedert 1994 is 'n goeie voorbeeld van hoe hierdie teorie in die praktyk werk. Die gemeenskap verwag dat die ANC, wat deur die politieke proses in die regering gestel is, nou die welvaart van die hele gemeenskap, veral die groep wat

vroeër nie bevoordeel is, sal verbeter volgens die waardes van gelykberegting en regverdige verdeling van die landsbates.

Maar hoe kan besluitnemers, soos die regering, nou keuses uitvoer tussen verskillende programme wat oënskynlik almal die gemeenskap sal bevoordeel. Vroeër is reeds aangetoon dat kostevoordeelanalise 'n tegniek is wat gebruik kan word en die stelreël behoort te wees dat daardie ekonomiese handeling of program, waarvan die totale voordeel groter is as die koste, toegelaat word of wanneer daar meer as een alternatief beskikbaar is, daardie alternatief te kies waarvan die netto voordele die grootste is. (De Wet 1974:172). Nas (1996:1) stem saam dat kostevoordeelanalise 'n metode is wat veral gebruik is om beleidsvraagstukke te evalueer.

In die studie is reeds aangetoon dat die verdeling van die beskikbare begroting vir maatskaplikewelsynsdienste 'n diepliggende vraagstuk is in baie lande. In Suid-Afrika het daar 'n soort markmislukking ontstaan in die sin dat daar in die apartheidsbedeling 'n bevoorregting vir die blankes was, ook in terme van die daarstelling van maatskaplikewelsynsdienste wat in 'n sekere sin 'n monopolie-situasie geskep het deurdat maatskaplikewelsynsdienste, wat gerig is op die blanke deel van die bevolking, die grootste deel van die begroting ontvang het. Die land beskik ook nie oor die vermoë om voldoende owerheidsgoedere in die sin van staatsmaatskaplikewelsynsdienste vir al sy mense te voorsien nie. In terme van Pareto-doeltreffendheid gesien, bestaan die ideale situasie nie. Die vraag is nou hoe om maatskaplikewelsynsdienste vir een deel van die bevolking uit te brei sonder om 'n ander deel van die bevolking wat die dienste het, te benadeel. Dit was klaarblyklik die opdrag van die Herprioriteringskomitee van 1995. Om redes wat reeds kortliks in Hoofstuk 1 bespreek is, kon die komitee nie goed vorder met hierdie opdrag nie. Daar is ook in Hoofstuk 1 aangetoon dat die verskillende prosesse wat meewerkend is om 'n nuwe maatskaplike welsynsbedeling vir Suid-Afrika daar te stel, telkemale struikel, en selfs stol, omdat die kriteria waarvolgens die beskikbare begroting toegedeel moet word, nie gefinaliseer kan word nie. In al die prosesse word kostedoeltreffendheid as 'n belangrike kriterium beskou, maar daar is klaarblyklik nog nie 'n meganisme ontwikkel om dit te evalueer nie.

3.3 Metode van kostevoordeelanalise

Die basiese metode van kostevoordeelanalise behels dat al die relevante effekte (koste en voordele) oor 'n tydperk oorweeg word om te bepaal of die positiewe effekte, of voordele, die negatiewe effekte of koste, oorskry. In die vergelyking moet in ag geneem word dat verskillende partye of groepe op verskillende maniere op verskillende tye deur die program of projek bevoordeel of benadeel word. Nas (1996:59), verduidelik die tegniek aan die hand van die volgende eenvoudige voorbeeld: *"Dit word oorweeg om 'n onbekende strand waar 'n klein gemeenskappie bly te omskep in 'n openbare strandoord. Die ontwikkelingskoste is \$150 000 en dit word verwag dat die toekomstige instandhouding \$15 000 jaarliks sal beloop. Wanneer die projek voltooi is, sal dit gratis geriewe aan ongeveer 15 000 persone voorsien. Tans word die strand deur 6 000 mense benut en word dienste deur private besighede voorsien teen \$3 per persoon waarvan die kostekomponent \$2,50 en wins \$0,50 is. Die jaarlikse voordeel is \$18 000 vir die betrokke besoekers wat dan die dienste gratis ontvang ($\$3 \times 6\,000$) en \$27 000 vir die nuwe gebruikers. Die koste vir die plaaslike besighede is \$3 000 ($\$0,50 \times 6\,000$) en \$15 000 vir die belastingbetalers (die jaarlikse instandhouding). Die netto jaarlikse voordele word verkry deur totale verlies van die totale voordele af te trek. Dit is \$18 000 ($\$3\,000 + \$15\,000$) van die totale voordele van \$45 000 wat gelyk is aan \$27 000. Nou moet die huidige waarde van die netto voordeel bereken word deur 'n diskontokoers in berekening te bring en dit dan te vergelyk met die belegging van \$150 000".*

Verskillende skrywers identifiseer meer of minder stappe of fases in die metode van kostevoordeelanalise. In die volgende skema word die skrywers se uiteensetting van die metode van kostevoordeelanalise met mekaar vergelyk. Dit is opmerklik dat daar 'n groot mate van ooreenstemming tussen die skrywers is.

Thompson (1980:47-49)	Knapp (1984:120)	Nas (1994:60)
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Identifiseer die besluitnemers en hulle waardes. 		
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Identifiseer die alternatiewe. 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Onderskei en identifiseer die opsies of alternatiewe duidelik. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Identifiseer koste. 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Lys die koste en voordele. 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Identifiseer die relevante koste en voordele.
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Identifiseer voordele. 		
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Waardeer die effek in monetêre waardes (koste en voordele). 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Kwantifiseer en waardeer die koste en voordele. 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Meet of kwantifiseer die koste en voordele.
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Verdiskonteer die effek, veral as effekte op verskillende tye voorkom. 		<ul style="list-style-type: none"> ▣ Vergelyk die koste en voordele soos dit aangroei gedurende die leeftyd van die projek.
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Neem distribusiefaktore in ag. 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Ondersoek die distribusiefaktore van die opsies. 	
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Stel die gewaardeerde effekte saam as 'n geheel en interpreteer. 		<ul style="list-style-type: none"> ▣ Keuse van die projek

Figuur 3.3: Die metode van kostevoordeelanalise

Die navorser is van mening dat die volgende vier kernstappe in die metode van kostevoordeelanalise geïdentifiseer kan word:

- ▣ Definieer en kwantifiseer die koste en voordele.
- ▣ Waardeer die koste en voordele in monetêre waardes.
- ▣ Bepaal 'n diskontokoers.
- ▣ Neem 'n besluit.

Die proses word voorafgegaan deur 'n voorbereidingsfase en word gevolg deur 'n kontrorefase waartydens die risiko's, onsekerhede en sensitiwiteite, asook die invloed van die distribusiefaktore evalueer word.

3.3.1 Die voorbereidende fase

In die voorbereidende fase moet eerstens besluit word watter partye of groepe/gemeenskappe in ag geneem gaan word en tweedens watter alternatiewe ondersoek gaan word.

3.3.2 Die betrokke besluitnemers en hulle waardes

Daar is verskillende groepe besluitnemers betrokke by 'n program. In die voorafgaande gedeelte is aandag gegee aan die besluitnemingskriteria en die doelwitte van owerhede. Dit is belangrik om hierby te voeg dat daar ook ander besluitnemers is wat in ag geneem moet word, byvoorbeeld borge van 'n program en die welsynsorganisasie, en dit is nodig om ook die waardes en voorwaardes van hierdie partye te ken.

3.3.3 Identifikasie van die verskillende opsies of alternatiewe

'n Ander aspek van die voorbereidingsfase is om die beskikbare opsies of alternatiewe duidelik te identifiseer en te omskryf. Hiermee word bedoel dat die beskikbare keuses duidelik verstaan moet word. In sommige sorgomgewings kan kostevoordeelanalise gebruik word om beide programme wat investeringsgerig is, en sorgmodelle te evalueer en daarom is dit nodig om die regte vraag te vra, byvoorbeeld: Is die studie daarop gerig om vas te stel of 'n sekere diens gelewer moet word of nie (investering), of is die studie daarop gerig om vas te stel watter een van twee dienste gekies moet word. Daar kan egter ook situasies wees waar die opsies so beperk is dat 'n kostevoordeel-analise gebruik word om slegs te evalueer hoeveel van 'n diens optimaal is.

Wanneer twee of meer programme of modelle vergelyk moet word, moet dit **vergelykbaar** wees en is dit nodig dat dieselfde tipe inligting vergelyk word. As voorbeeld word verwys na die keuse tussen residensiële versorging vir ouer persone wat voltyds verpleging nodig het en 'n ouer persoon wat tuis aansterk na 'n operasie en slegs beperkte verpleging nodig het. Die twee opsies is ooglopend nie vergelykbaar nie. Sorg moet ook gedra word dat die **doelstellings** van die verskillende opsies duidelik is, veral wanneer opsies met mekaar vergelyk word. Dit kan gebeur dat die finale uitset-metings nie beskikbaar is nie, of nie spesifiek ingewin

is nie, en dan is die belangrike vraag: Het die verskillende opsies werklik dieselfde doelwitte? Verder is dit ook nodig om die **omvang** van die opsies te definieer. Soms kan 'n oënskynlike klein besluit wye rimpelings veroorsaak. Dit is ongelukkig so dat dit dikwels nie die moeite werd is om die koste aan te gaan om die rimpelingseffek te meet nie.

3.3.4 Definisie en kwantifisering van koste en voordele

Die definiering en kwantifisering van koste en voordele behels dat die insette en uitsette, gedefinieer en gekwantifiseer moet word. Programmevaluering en die benadering om na die proses van maatskaplikewelsynsdienlewering as 'n produksieproses te kyk, het waarskynlik daartoe bygedra dat maatskaplike werkers en programbestuurders meer gemaklik oor kostes en voordele dink, maar die praktyk hiervan bly steeds vir welsynsorganisasies moeilik. In 'n artikel waarin Hairston die stand van sake ten opsigte van koste-berekening in die nie-winsgewende sektor ondersoek, identifiseer hy die "konseptualisering" van koste as een van die belangrikste probleme waarom welsynsorganisasies met die identifisering van koste sukkel (1985:49). Knapp (1991:45) maak die interessante waarneming dat die maatskaplike werker van die negentigerjare, wat van soveel oorde aangeval word, die soeke na groter doeltreffendheid en die daarmee saamvallende gesprek oor koste, dikwels as "besnoeiing" en 'n aanval op die fundamentele beginsels van maatskaplike werk, verstaan. Die perspiesie bestaan dat die begrippe "koste" en "sorg" nie bedmaats wees nie. Sy voorstel om die probleem op te los is dat die gesprek oor koste doelbewus met die ander debatte wat oor beleid en praktyk handel, geïntegreer moet word. Lohmann en Lohmann (1997:214) wys daarop dat met die koms van 'bestuurde sorg', soos hulle dit noem, maatskaplike werkers in die algemeen en nie net maatskaplikewerkbestuurders nie, maar moet worstel met al die vraagstukke rondom koste.

3.3.4.1 Die konseptualisering van koste

Wanneer die koste van maatskaplikediensprogramme bepaal word, stel Knapp(1991:46) vier kostereëls voor. Die reëls is:

- koste moet omvattend gemeet word;
- die koste-variasies, wat onvermydelik in enige empiriese oefening na vore kom, is 'n skat van informasie wat ontgin moet word;

- die variasies moedig vergelykings aan, byvoorbeeld dat die een tipe diens goedkoper as 'n ander is, of dat een groep kliënte se versorging duurder is as dié van 'n ander groep, maar dan is dit belangrik dat 'appels met appels' vergelyk word; en
- koste-informasie moet geïntegreer word met inligting oor kliënte-uitkomst.

Hairston is ook van mening dat koste omvattend gemeet moet word, maar wys daarop dat een van die probleme wat bestaan met die omvattende meting van koste is om al die waarskynlike kostes te identifiseer. Knapp erken in sy artikel dat die omvattende koste-berekening van maatskaplikewerkdienste kontroversieel is en konseptuele en praktiese vrae na vore bring, maar dit neem nie weg dat 'n deeglike koste-berekening noodsaaklik is vir legitieme uitsprake oor koste nie (1991:48).

3.3.4.2 Tipes koste

Wat die konseptuele vrae van koste aanbetref, is dit nodig om aan te dui dat daar verskillende "tipes" koste is. Mohr en Fourie (Mohr et al. 1996:319), onderskei tussen rekenkundige koste en ekonomiese koste en die verskil kan verduidelik word deur eksplisiete en implisiete koste te onderskei. Eksplisiete koste is die geldbedrae wat die firma, of welsynsorganisasies, betaal om produksiemiddele en ander insette te koop of te huur en rekenkundiges neem gewoonlik net hierdie tipe koste in ag. Implisiete koste is daardie geleentheidskoste wat nie in die geldelike betalings weerspieël word nie. Lohmann en Lohmann (1997:214) gebruik die term uitlegkoste om te verwys na daardie kostes wat as 'n berekende bedrag verskuldig is.

Die probleem met rekenkundige koste of uitlegkoste is dat dit gewoonlik nie die indirekte kostes soos opbergkoste en vervoerkoste in berekening bring nie. Die rekenkundige boekstaaf die prys van die groente wat by die mark aangekoop word as die koste van die groente, maar dit sluit nie die tyd van die aankopeklerk asook die vervoerkoste om mark toe te gaan, in nie. Ekonomie gebruik 'n breër begrip van koste of geleentheidskoste, soos hulle verkies om daarna te verwys, wat eksplisiete en implisiete koste insluit. Geleentheidskoste is in wese eintlik 'n vergelykende syfer wat die koste van 'n opsie aandui in terme van 'n alternatiewe opsie. Laasgenoemde twee skrywers is van mening dat geleentheidskoste daarom slegs toepaslik is by beplande programme en nie om die koste van bestaande programme te bepaal nie, gewoon omdat daar nie 'n alternatiewe opsie vir bestaande programme is wat oorweeg kan word nie.

Lohmann en Lohmann (1997:216) onderskei ook nog kontroleerbare en onkontroleerbare koste. 'n Kontroleerbare koste is 'n koste wat deur die besluitnemer, byvoorbeeld die beheerraad van die residensiële fasiliteit, beplan kan word terwyl met 'n onkontroleerbare koste dit nie die geval is nie. 'n Voorbeeld van 'n onkontroleerbare uitgawe is die prys van brandstof.

Hairston (1985:49) en so ook Lohmann en Lohmann (1997:217) onderskei tussen direkte koste, dit is daardie koste wat direk teruggevoer kan word na 'n spesifieke program of diens, en indirekte koste wat nie met 'n spesifieke program geïdentifiseer kan word nie, maar wat deur die organisasie in die algemeen gegeneer word. Tereg oordeel Hairston dat die totaal van hierdie kostes, direkte en indirekte koste, die volle of ware koste van 'n program is. Alhoewel bestuurders waarskynlik in beginsel sal saamstem dat alle koste, ook indirekte koste, verreken moet word, word dit in praktyk dikwels weggelaat, omdat dit die koste van 'n diens te hoog maak, of omdat die begrotingsraamwerke, wat die organisasie daarstel, nie daarvoor voorsiening maak nie.

Koste is dus 'n omvattende begrip wat direkte en indirekte koste, eksplisiet of implisiet, insluit, soos koste wat onmiddellik bekend is deur middel van 'n rekening, maar daar is ook indirekte koste, soos die koste van 'n maatskaplike werker van 'n welsynsorganisasie wat van buite die tehuis 'n diens lewer aan die inwoners en waarvoor daar nie 'n rekening gehef word nie, maar wat wel waarde toevoeg tot die maatskaplikewelsynsprogram.

3.3.4.3 Definiëring van koste-items

'n Ander probleem van die konseptualisering van koste is hoe spesifieke koste-items gedefinieer en geallokeer word. Aan die een kant is die gevaar dat koste-ontleders koste-items in te veel detail wil ontleed wat uiteindelik in 'n warboel vir die evalueerder kan ontaard. Daar is ook 'n mate van subjektiwiteit by betrokke in die sin dat koste-ontleders koste-items verskillend interpreteer en gevolglik verskillend allokeer. 'n Goeie voorbeeld is die allokasie van die brandstofrekening by 'n tehuis vir ouer persone. Die tehuis het 'n rekening by 'n motorhawe en koop al die brandstof daar. Die brandstof word gebruik vir die bussie wat inwoners vervoer, personeel vervoer na en van die stasie, vir administratiewe take soos om die pos en aankope te vervoer, maar dit word ook vir die grassnyers op die terrein gebruik. Die brandstofrekening

behoort dus in vyf koste-items; vervoeruitgawes, personeeluitgawes, terreinuitgawes, administrasie en aankope verdeel te word. Die byna onmoontlikheid van hierdie taak vir 'n welsynsorganisasie, spreek vanself.

Hairston (1985:50) verwys na hierdie probleem as die metodologie van kostedataversameling. Hiermee word bedoel dat verskillende metodes gebruik word om direkte kostes te bereken en dat daar nie 'n standaardmetode is om die indirekte koste aan die verskillende programme van 'n organisasie toe te deel nie. Indirekte koste word dikwels op 'n lukraak wyse toegeken, byvoorbeeld die koste van die tyd wat personeel aan die verskillende komponente van die program bestee. Die verdeling van tyd kan 'n ingewikkelde prosedure word en daarom verkies baie welsynsorganisasies om gewoon die tyd wat aan elke komponent bestee word, te skat of dit glad nie toe te deel nie. Aan die ander kant skep dit vir enige evalueerder 'n groot probleem as koste nie toegedeel word na die verskillende komponente van die program nie.

Omvattende koste-berekening is nodig om vergelykings tussen opsies te oorweeg (Knapp 1991:48), maar dan is dit juis belangrik dat die koste-komponente op dieselfde wyse gedefinieer word en dat die metode, waarvolgens kostes geallokeer en gemeet word, dieselfde is om die vergelyking sinvol te kan maak. Die definisieprobleem behels verder ook hoe onderskei word tussen die verskillende komponente van die program, byvoorbeeld die organisasiekomponent of die infrastruktuur vir die probleem van kostedefiniëring, en hoe een diens van 'n ander diens onderskei word.

3.3.4.4 Moontlike oplossings

Een oplossing sou wees om 'n gestandaardiseerde handleiding te gebruik en Hairston en Lohmann en Lohmann verwys na sulke handleidings wat in die VSA bestaan, byvoorbeeld OMB omsendbrief H=122 wat deur die Kantoor vir Bestuur en Begroting uitgegee is (1985:48). Van die werk wat die PSSRU in Engeland doen, is ook daarop gefokus om koste te standardiseer. Hier te lande het die destydse Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn, Administrasie: Volksraad, asook die provinsiale departemente, sulke handleidings saam met die verskillende omsendbriewe insake progamevaluering uitgereik en dit het gewoonlik die vorm aangeneem van 'n pro-forma finansiële staat. Die probleem met hierdie dokumente is dat dit steeds baie algemeen is en nie toegespits is op 'n spesifieke tipe program soos 'n residensiële

fasiliteit vir ouer persone nie. Daar is ook nie 'n handleiding met definisies vir die verskillende kostes nie. Die gevolg is dat administratiewe personeel steeds koste-allokasies doen op eie diskresie, of volgens die voorskrifte van die verskillende welsynsorganisasies, wat uiteindelik vergelykende studies bemoeilik.

'n Ander oplossing is om, in plaas van lyn-item begrotingspraktyk, eerder die praktyk van funksiebegroting te gebruik. Volgens hierdie praktyk word 'n program in funksies verdeel wat elkeen 'n versameling kostes het. So 'n funksie word dan 'n kostesentrum genoem. Binne programme word aanverwante aktiwiteite saamgevoeg in 'n kostesentrum. In 'n tehuise vir ouer persone kan een so 'n kostesentrum verpleegsorg wees. Vinter en Kish (1984:115) wys daarop dat twee tipes kostesentrums gewoonweg aangetref word, **produksiesentrums** wat duidelik te make het met die doelwitte van die program en **ondersteuningsentrums**. Die brandstofrekening van vroeër sou as ondersteuningskoste gesien kan word. Personeelkoste kan byvoorbeeld op 'n pro rata basis aan die kostesentrums toegewys word.

In 'n resente artikel gee Martin (2000:72) 'n oorsig oor die verskillende begrotingsisteme wat in die VSA se staatsdiens gebruik is oor die afgelope vyf dekades. Die jongste verwikkeling volgens hom is die stelsel van uitkoms-begroting wat saamhang met die beweging om resultate te meet wat die afgelope dekade in die VSA begin groei het (Martin & Kettner, 1997:18; Martin, 2000:72). Hierdie benadering is daarop gerig om die koste per uitkoms en nie soseer per uitset nie, te probeer bereken. Martin wys daarop dat 'n uitkomsgerigte begroting eerder met die raamwerk uitkomstes en effektiwiteit wil werk as met 'n raamwerk van uitsette, ekonomie en kostedoeltreffendheid (2000:73). Laasgenoemde raamwerk is eerder die raamwerk waarin die Programevalueringsbeweging van die afgelope 30 jaar gedink het.

3.3.4.5 **Onderskeiding van koste en voordele**

'n Verdere probleem betreffende die konseptualisering van koste is dat koste en voordele soms nie maklik onderskeibaar is nie. Byvoorbeeld, een belangrike "koste" van gemeenskapsgebaseerde versorging is die uitputting en spanning wat die versorging van 'n ouer persoon tuis vir die gesinslede, familie en bure meebring. Wanneer die persoon in die residensiële fasiliteit opgeneem word, verskuif die koste van 'n indirekte koste na 'n direkte koste vir die gesin wanneer die rekening betaal moet word. Maar die opname in die residensiële fasiliteit hou ook nou voordele vir die

gesin en familie in. Koste is dikwels ook ten laste van verskillende instansies, byvoorbeeld die welsynsorganisasies wat direk die diens lewer, maar dit kan ook vir die rekening van ander partye wees, soos die kliënt self, familie of vriende of die staat. 'n Voorbeeld hiervan is die persoon wat in 'n tehuis vir ouer persone woon en dikwels verantwoordelik is vir 'n gedeelte van sy mediese koste dit van die mediese fonds waaraan hy behoort, verhaal.

3.3.4.6 **Definiëring van voordele**

Wat die voordele van 'n program aanbetref, kan onderskei word tussen die voordele wat die kliente self ervaar, die voordele wat familie en vriende ervaar en die voordele wat die gemeenskap ervaar. Daar kan verder ook onderskei word tussen waargenome en versteekte voordele. Die skeidslyn tussen waargenome en versteekte voordele is dikwels nie so duidelik nie. Waargenome voordele is daardie voordele wat die evalueerder kan identifiseer deur die kliënte waar te neem, en dikwels nie voor die handliggend is nie en slegs deur middel van 'n spesifieke navorsingsprojek vasgestel kan word.

3.3.4.7 **Kwantifisering van die koste en voordele**

Wat die kwantifisering van koste aanbetref, is dit belangrik om daarop te let dat die teboekstelling of rekordhouding van uitgawes nie noodwendig dieselfde is as die kwantifisering van kostes nie. Dit is reeds vroeër gemeld dat rekenkundiges gewoonlik net direkte kostes in berekening neem en indirekte koste word nie te boekgestel nie. Die gevolg hiervan is dat, as die finansiële state, en veral die uitgawestaat, die dokument is waarvolgens kosteberekeninge gedoen word, dit in werklikheid nie omvattende koste weergee nie. Die kwantifisering is dus 'n koste spesifieke navorsingsprojek wat spesifiek daarop gerig moet wees om alle koste in berekening te bring deur rekords na te gaan en statistieke te versamel. Die kwantifisering of die meting van die voordele is dikwels ook 'n probleem, omdat voldoende en toepaslike meetinstrumente nie beskikbaar is nie. Die evalueerders van maatskaplikewelsynsprogramme maak dikwels die fout deur die meting van insette te verwar met die meting van die voordele. MH van Zyl (1988:37) verwys daarna dat maatskaplike werkers en maatskaplike diensbestuurders tradisioneel ingestel is op insette. Noukeurige rekords word gehou wat telefoonoproepe, kilometers afgelê, vergaderings gehou, ensovoorts meet. Die evaluering van die voordele of uitkomst behels daarteenoor dat vasgestel moet word of die gestelde doelwitte bereik is.

Hierdie tipe metings is dikwels kwalitatief en kwantitatief van aard en hang, uit die aard van die saak, saam met die wyse waarop die doelwitte geformuleer is. Dit is egter die meting van versteekte of nie-aantasbare voordele wat groot probleme vir die evalueerder van maatskaplikewelsynsprogramme inhou, byvoorbeeld hoe om die verandering in die moraal van die inwoners te meet. Die meting van nie-aantasbare voordele vereis die vaardighede van 'n navorser wat kundig is in wetenskaplike meting, metodologie en teorie (CG van Zyl 1988:136). In die kwantifisering van koste en voordele moet ook seker gemaak word dat oordragbetalings, byvoorbeeld pensioenbydraes van die personeel, en die dubbel-tel van koste of voordele uitgeskakel word.

3.3.5 **Waardebepaling van die koste en voordele**

In hierdie fase word die koste en voordele gewaardeer deur 'n monetêre waarde daarvan te bepaal. Lohmann en Lohmann (1997:215) meld daar is twee metodes waarvolgens kostestudies onderneem kan word. Die een metode is kosteberekening ('cost accounting') en die ander metode is koste-analise ('cost analysis'). Kosteberekening en koste-ouditering is afsonderlike wetenskappe en dit val buite die skopus van hierdie studie om dit verder te bespreek. Die aspek van waardering van koste en voordele is vir maatskaplike werkers baie moeilik en volgens GC van Zyl (1988:136) is dit die rede waarom kostevoordeelanalise nie in die praktyk in 'n beduidende mate benut word nie. Die navorser stem saam met Knapp (1984:138) dat daar soms historiese redes is waarom 'n item, of diens, nie 'n prys het nie. Dit beteken egter nie dat dit nie geprys kan word nie. Dit is egter veral die voordele wat soms baie moeilik, of selfs onmoontlik is om in monetêre terme te waardeer. In sulke gevalle is dit beter om die kostedoeltreffendheidsevaluering te gebruik.

3.3.6 **Bepaal 'n diskontokoers**

Wanneer hierdie fase bereik word, sal die evalueerder 'n reeks kostes en voordele hê. Omdat programme dikwels oor 'n aantal jare loop en tydens die aanvangsfase hoë insette verg met min uitsette, moet die koste wat vandag voorkom vergelyk word met die voordele wat in die toekoms geniet sal word en hierdie vergelyking is nie so vanselfsprekend nie. Hierdie praktyk kom oral in die samelewing voor, byvoorbeeld iemand wat 'n lening aangaan om 'n nuwe motor te koop. Die voordeel van die nuwe motor word nou geniet, terwyl die koste daarvan in die toekoms versprei word. Hierdie

konsep van tydvoorkeur soos Knapp (1984:131) dit noem, stel ons in staat om toekomstige koste en voordele met vandag se koste en voordele te vergelyk deur 'n diskontokoers te gebruik. Die funksie van die diskontokoers is om toekomstige voordele na huidige waarde te verdiskonteer.

In die praktyk kom dit daarop neer dat die toerusting en voertuie van 'n spesifieke tehuis vir ouer persone betaal kan wees, terwyl die voordele van hierdie toerusting en voordele ook in die toekoms gemeet word. In die berekening van die toekomstige koste, moet die waarde van die toerusting en voertuie verdiskonteer word. In die organisasie waar die empiriese navorsing gedoen is, word voorsiening daarvoor gemaak deurdat 'n bedrag jaarliks in 'n voorsieningsfonds gestort word. Hierdie bedrag behoort deel uit te maak van die berekening van die totale koste van die program.

Die keuse van 'n ideale diskontokoers is 'n ingewikkelde prosedure en dit is nog een van die aspekte van die tegniek wat dit dikwels vir die welsynsorganisasies onaanvaarbaar maak. In die berekening van die diskontokoers behoort die koste van kapitaal, die tydperk van die investering (of die tyd wat die program sal duur), asook die rentekoers in ag geneem te word (Nas 1996:133, Brent 1996:9). Die navorser oordeel dat dit buite die veld van die studie val om al die verskillende berekeningsmoontlikhede van die diskontokoers in diepte te bespreek. Dit sou veel eerder welsynsorganisasies loon om die koers deur 'n kundige persoon, soos 'n aktuaris, te laat bereken.

3.3.7 Die Kontrole-fase

Nadat die voorafgaande stappe in die proses gevolg is, word die punt bereik waar die besluitnemers 'n besluit moet neem. Beide Knapp (1984:134) en Thompson (1980:48) is van mening dat by die punt waar die besluite geneem moet word oor watter alternatief gekies word, dit nodig is om sekere kontroles in die proses in te voeg. Hierdie skrywers sonder die volgende faktore uit:

- watter risiko's is daar;
- watter onsekerhede is daar;
- is daar sensitiewe koste aan die besluit; en
- wat is die distribusie-implikasies van die besluit.

Hierdie fase in die proses kan daarom die kontrole-fase genoem word.

3.3.7.1 Die effek van risiko's, onsekerhede en sensitiwiteite

Dit is reeds gemeld dat 'n kostevoordeelanalise gedoen kan word voordat 'n program geïmplementeer word, in welke geval al die waardes van die koste en voordele dikwels verwagte of voorspelde waardes is en daarom is dit onderworpe aan foute. Daarom moet risiko's en onsekerhede in ag geneem word wanneer besluite geneem moet word. Risiko verwys na 'n toestand waar die waarde van die veranderlike onbekend is, maar die waarskynlikheidsverspreiding bekend is. Onsekerheid verwys na 'n toestand waar nog die waarde van die veranderlike, nog die waarskynlikheidsverspreiding bekend is (Knapp, 1984:134). 'n Voorbeeld uit die praktyk kan die scenario wees van 'n organisasie wat 'n nuwe residensiële fasiliteit vir ouer persone beplan. In die beplanningsproses word gewoonlik 'n begroting opgestel om die koste van die personeelkomponent te bepaal. Die presiese koste van die personeelkomponent is nie bekend nie, omdat die personeel nog nie aangestel is nie, maar die organisasie kan op grond van gegewens wat van die ander residensiële fasiliteite van die organisasie, wat reeds in bedryf is, voorspel wat die waarskynlike koste kan wees. Dit is egter steeds 'n risiko. Onsekerheid sal bestaan as die organisasie ook nie die inligting van die ander fasiliteite het nie en gevolglik is nog die waarde van die veranderlike, nog die waarskynlikheidsverspreiding bekend. Daar kan ook ander foute insluip, byvoorbeeld dat die sosiale verdiskonteringskoers te hoog bereken is, of dat die lewensverwagting van die projek te lank voorsien is. Die evalueerder behoort vir hierdie faktore baie sensitief te wees en daarom is kontroletoetse nodig om sodanige moontlike foute reg te stel. Thompson (1980:49) verwys na sensitiwiteitsanalise wat daarop neerkom dat die ander faktore sistematies gevarieer word om vas te stel wat die effek daarvan op die besluit is.

3.3.7.2 Die distribusie-implikasies van die alternatiewe

Knapp (1984:135) wys daarop dat gewoonlik aanvaar word dat die heersende verspreiding van die koste en voordele bevredigend is. Dit kan egter wees dat die verspreiding nie aanvaarbaar is nie, byvoorbeeld dat die voordele grootliks 'n klein deel van die populasie of die meer gegoede deel van die populasie toeval, ten koste van die minder gegoede deel. Daarom is dit nodig dat die evalueerder hierdie moontlikheid ondersoek deur, óf tydens die proses verskillende stelle waardes in te voer, óf aan die einde van die studie kommentaar te lewer op die distribusie-implikasies, of gelykberegting van die programme. 'n Goeie voorbeeld uit die Suid-

Afrikaanse konteks is die besware dat residensiële fasiliteite gewoonlik benut word deur die meer gegoede deel van die samelewing, dat dit 'n duur diens is wat deur 'n aansienlike staatsubsidie befonds word, en dat dit slegs 'n klein persentasie van die totale populasie van ouer persone bedien. Gemeet aan die beginsels van gelykberegting is hierdie situasie onaanvaarbaar.

3.4 Die toepaslikheid van kostevoordeelanalise vir die evaluering van maatskaplikewelsynsprogramme

Uit die voorafgaande bespreking blyk dit dat kostevoordeelanalise 'n komplekse en ingewikkelde tegniek is wat om verskeie redes nie maklik vir die evaluering van maatskaplikewelsynsprogramme gebruik kan word nie. CG Van Zyl wys op die volgende probleme (1988:136):

- Baie voordele van maatskaplikewelsynsprogramme kan nie in monetêre terme aangedui word nie.
- Die meting van nie-tasbare maatskaplike en sielkundige voordele is 'n probleem.
- Die hoë vlak van kundigheid wat nodig blyk te wees.

Knapp (1984:137) meen ook dat probleme ondervind kan word op tegniese vlak, soos die definisie en kwantifisering van koste en voordele, die keuse van 'n toepaslike diskontokoers en die keuse van kriteria waarvolgens die keuse uiteindelik tussen alternatiewe gemaak word. Uiteindelik kom hy tot die gevolgtrekking dat van die kritiek wat soms teen kostevoordeelanalise ingebring word, nie teen die tegniek as sodanig is nie, maar eerder kritiek teen evaluering is. Hy verwys ook na die kritiek dat kostevoordeelanalise poog om 'n monetêre waarde te plaas op iets wat nie geprys kan word nie. Morris en Ozawa (1985:81) maak ook melding van kritiek teen die tegniek, veral ten opsigte van die definisie en kwantifisering van koste en voordele.

Ten spyte van hierdie probleme kom Knapp (1984:137) tot die gevolgtrekking dat kostevoordeelanalise nuttig kan wees, veral in die konteks van vroeë oor die sukses van maatskaplikewelsynsprogramme en die skaarsheid van hulpbronne. Sherraden is ook van mening dat kostevoordeelanalise 'n bruikbare hulpmiddel is wanneer besluite oor programme geneem moet word en dat dit veral kragtig gebruik kan word wanneer besluitnemingsliggame oortuig moet word van die ekonomiese doeltreffendheid van 'n program (1986:85). Vir Morris en Ozawa lê die bruikbaarheid

van kostevoordeelanalise in die maatskaplike diensveld, veral op die terrein van beplanning en besluitneming (1985:81). Die tegniek word gewoonlik toegepas voordat 'n program of projek aangepak word, maar die werk van die PSSRU het getoon dat die tegniek ook vir bestaande programme gebruik kan word.

4. KOSTEDOELTREFFENDHEIDSANALISE

In kostevoordeelanalise gaan dit daarom dat die evalueerder monetêre waardes moet plaas op die voordele van die program om dit teen die koste van die diens te kan vergelyk. Dit is waarskynlik nie altyd moontlik met sosiale programme nie. Thompson (1980:224) en McKay en Baxter (1980:23) wys daarop dat 'n soortgelyke probleem in die sestigerjare van die vorige eeu ook in die Departement van Verdediging in die VSA ontstaan het en dit het daartoe aanleiding gegee dat 'n alternatiewe tegniek, wat eenvoudig kostedoeltreffendheidsanalise genoem word. Kostedoeltreffendheidsanalise kan gesien word as 'n gemodifiseerde weergawe van kostevoordeelanalise en die onderskeidende aspek is dat daar nie 'n **monetêre waarde** aan die voordele gekoppel word nie.

4.1 Definisie van kostedoeltreffendheidsanalise

Die definisie van Thompson (1980:226) omskryf die verskil tussen kostevoordeelanalise en kostedoeltreffendheidsanalise baie goed. Volgens Thompson evalueer kostedoeltreffendheidsanalise alternatiewe keuses "...*(1) by making all effects commensurable in terms either of money or of one unvalued unit and [2] by comparing these dimensions of impacts.*"

Rossi en Freeman (1989:377) definieer kostedoeltreffendheid as *"the efficacy of a program in achieving given intervention outcomes in relation to the program costs."* Hierdie metode probeer nie om die voordele van 'n program in monetêre terme te bereken nie, maar dit gebruik uitsetveranderlikes in nie-monetêre vorme om te dien as indekse vir voordele van die spesifieke programme. 'n Voorbeeld sou wees: die kostedoeltreffendheid van aannemingsorg word uitgedruk as Rx per afgehandelde aanneming.

4.2 **Metode van kostedoeltreffendheidsanalise**

Dit is nou reeds aangedui dat in 'n kostedoeltreffendheidsanalise die voordele van 'n maatskaplik welsynsprogram uitgedruk word in eenhede wat op die uitkomste van die program gebaseer is, en nie in monetêre waardes nie (Glad en De Vos 1992:19). Die stadia of fases, waarvolgens kostedoeltreffendheidsanalise uitgevoer word, is dieselfde as die fases van kostevoordeelanalise, behalwe dat daar nie 'n monetêre waarde aan die koste en voordele gekoppel word nie.

Die besluitneming of evaluering behels dat die voordele, of soos Levin (1983:21) daarna verwys, die doeltreffendheidsdata, met die koste van die program vergelyk word. Die tegniek kan ook gebruik word om verskillende alternatiewe wat moontlik is om 'n spesifieke doelwit te bereik, te evalueer, byvoorbeeld óf residensiële versorging, óf tuisversorging die goedkoopste alternatief is. Dit is egter nie moontlik om te kan evalueer of die voordele groter is as die koste nie. Om dit te kan doen, is 'n kostevoordeelanalise nodig.

4.3 **Die keuse tussen kostevoordeelanalise en kostedoeltreffendheidsanalise**

Daar is vroeër reeds daarna verwys dat daar wel situasies is waarin dit onmoontlik is om monetêre waardes op koste en voordele te plaas. Thompson (1980:222) verwys na 'n aantal sulke situasies, byvoorbeeld wanneer 'n program baie omvattend is, soos wanneer die regering arm boere help deur 'n opleidingsprogram. Nas (1996:64) verwys na 'n situasie waar die uitsette van 'n program nie gedefinieer is of in monetêre waarde gemeet kan word nie. In sulke situasies sal koste-doeltreffendheidsanalise die meer aangewese evalueringstegniek wees. Nas (1996:64) verduidelik verder dat hierdie tegniek algemeen gebruik word wanneer projekte oorweeg moet word wat 'n gegewe uitset teen die laagste koste lewer, of die maksimum uitset teen 'n gegewe koste. Om die eerste doel te bereik, word projekte gerangskik in terme van hulle koste en in laasgenoemde geval in terme van die uitsette.

Kostevoordeelanalise evalueer ekonomiese doeltreffendheid, terwyl kostedoeltreffendheidsanalise eerder tegniese doeltreffendheid evalueer. Dit is een van die redes waarom dit vir maatskaplike werkers meer toepaslik is.

5. TOEPASLIKHEIDSMOONTLIKHEDE VAN KOSTEVOORDEELANALISE

Die skrywers (Knapp, 1984:137; Sherraden, 1986:86; Morris en Ozawa, 1985:84) meen dat die oplossing daarin geleë is dat die teoretiese model van kostevoordeel-analise aangepas moet word vir die maatskaplikediensteveld. Die voorstelle van hierdie skrywers word vervolgens kortliks bespreek:

5.1 Die voorbeelde van die PSSRU

Die eerste voorbeeld is die werk van Knapp en sy kollegas by die PERSONAL SOCIAL SERVICE RESEARCH UNIT (PSSRU) waarna in die vorige hoofstuk verwys is. Davies en Knapp het in 1981 'n boek gepubliseer waarin hulle die produksiebenadering van die PSSRU op tehuise vir ouerpersone toegepas het. In die publikasie bespreek die skrywers in die afsonderlike hoofstukke die definisie en kwantifisering van uitsette en insette, asook 'n meetinstrument om die uitkoms of impak van 'n residensiële versorgingsprogram te meet. In 'n latere werk van Knapp, *The Economics of Social Care*, (1984) beskryf hy hoe kostevoordeelanalise toegepas kan word om residensiële sorg en gemeenskapsgebaseerde sorg as twee alternatiewe teenoor mekaar op te weeg en verwys hy na 'n verskeidenheid studies wat gedoen is waarin koste en voordele gedefinieer en gekwantifiseer is. Ook in publikasies van die PSSRU is talle voorbeelde van studies van, óf koste-ontledings, óf kostevoordeelontledings. In 'n artikel wat in 1991 van die PSSRU gepubliseer is, rapporteer Knapp oor navorsing wat in die Britse Departement van Gesondheid en Bestaansbeveiliging gedoen is oor hulle program 'Care in the Community'. Nie alleen is omvattende kostestudies gedoen nie, maar dit is ook in verhouding tot die uitkoms geplaas. Trouens, Knapp waarsku in die artikel dat dit gevaarlik is om koste en uitkomst (of voordele) apart te beoordeel (1991:59).

5.2 Die Morris en Ozawa-model

Morris en Ozawa (1985:84vv) stel 'n model voor wat vir maatskaplike-welsynsprogramme toegepas kan word. Hierdie model bestaan uit vyf stappe:

- Die doelwitte van die program moet spesifiek wees en geoperasionaliseer word.
- Al die koste vir elke alternatief word bereken aan die hand van 'n gestandaardiseerde eenheid van dienslewering.

- Die model verskil van die tradisionele model van kostevoordeelanalise op die punt waar voordele bereken word, in die sin dat in plaas van monetêre waardes, syferwaardes aan voorwaardes toegeken word op 'n 10-puntskaal. In praktyk sou dit byvoorbeeld beteken dat program 1, wat doelwit 1 aanbetref, 8 punte sou kry, maar wat doelwit 2 aanbetref, slegs 3 punte. Die alternatief, program 2 sou by doelwit 3 dalk 6 punte kry en by doelwit 4 slegs 2 punte. Die gemiddelde punt vir elke alternatief word dan bereken.
- Die data word geanaliseer deur die verhouding tussen die laste en die gewig wat aan die voordele gegee is, te bepaal. Die waarde wat bereken word verteenwoordig die doeltreffendheid van die belegging, in terme van die doelwitte wat gestel is.

Die formule is eenvoudig:

$$\frac{\text{Gemiddelde waarde van voordele}}{\text{Koste per dienseenheid}} = \text{Gestandaardiseerde waarde}$$

Dit is belangrik om op te merk dat die puntwaarde geen spesifieke betekenis het nie en dat dit slegs gebruik kan word om die alternatiewe op te weeg.

- Die besluit word geneem aan die hand van die welsynsorganisasie se norme.

5.3 Die werk van Sherraden

Die derde voorbeeld is die navorsing van Sherraden wat in 1986 'n artikel in *Administration in Social Work* gepubliseer het. Daarin verduidelik hy aan die hand van 'n voorbeeld hoe kostevoordeelanalise gebruik kan word wanneer 'n dienssentrum vir ouer persone wil besluit om hulle programme uit te brei deur maaltye by die huise van die ouer persone af te lewer.

Om hierdie punt af te sluit, is dit belangrik om te let op die opmerkings van Knapp (1991:63) dat "...cost analyses will or should never 'make decisions', but they can 'make decisions' better informed" en daarom is dit onontbeerlik in enige doeltreffendheidsanalise. In dieselfde trant skryf Morris en Ozawa: "Again we stress

that the analysis does not make the decision, but only provides clarity about what is involved in the decision. Other relevant information must round out the decision process" (1983:83).

6. ANDER ONTWIKKELINGS

In 'n artikel wat in 1997 verskyn het, bespreek Martin en Kettner 'n aantal nuwe ontwikkelings wat in die regeringsektor in die VSA plaasgevind het en wat na verwagting teen die jaar 2000 ten volle geïmplementeer sou wees. Hierdie ontwikkelings is gebaseer op die 'performance measurement' benadering wat gedefinieer kan word as die gereelde versameling en verslagdoening van informasie oor kostedoeltreffendheid, kwaliteit en doeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme (1997:18). Een van hierdie ontwikkelings is baie toepaslik vir hierdie studie. 'n Regeringsliggaam, die Governmental Accounting Standards Board (GASB) het 'n model ontwikkel wat verder gaan as die bekende geouditeerde finansiële state. Hierdie nuwe model vra ook na die uitkoms of impak van 'n program en die naam van die model is heel beskrywend, "*Service Efforts and Accomplishments (SEA) Reporting*" (Martin en Kettner, 1997:21).

Die model is gebou rondom die drie komponente: insette, uitsette en uitkomste (Martin en Kettner, 1997:22). Hierdie drie komponente is in die vorige hoofstuk oor die produksiebenadering breedvoerig bespreek. In die model is "Service Efforts" die bronne of insette wat op drie maniere gemeet word, naamlik:

- die totale koste van die program.
- die getal beskikbare poste (mannekrag).
- die totale aantal ure gewerk.

Die tweede komponent "Service Accomplishments" word verdeel in die uitsette en die uitkomste. Uitsette word gemeet as:

- die hoeveelheid van die produk of diens voorsien.
- die hoeveelheid van die produk of diens volgens die gestelde standaard (kwaliteit).

Die derde komponent van die SEA-Model is dan die verhouding tussen die insette en die uitsette/uitkomste en word "Service Efforts/Accomplishments Ratios" genoem. Die ratio's word uitgedruk deur metings soos koste per uitset, of koste per uitkoms, uitset/inkoms per pos, uitset/uitkoms per uur gewerk. Die navorser is van mening

dat die SEA-Model gesien kan word as 'n tipe kostevoordeelanalise. Hierdie model sal waarskynlik vir maatskaplike werkers meer aanvaarbaar wees as die konvensionele model vir kostevoordeelanalise, omdat dit meer in die denkraamwerk van maatskaplikewelsynsprogramme inpas.

7. SAMEVATTING

In vorige hoofstukke is aangetoon dat die skaarsheid van hulpbronne, veral finansies, maatskaplike werkers en welsynsorganisasies wêreldwyd, en ook in Suid-Afrika, gedwing het om aandag te gee aan die kostedoeltreffendheid van hulle programme. In Suid-Afrika het die druk om 'n meer gelyke verspreiding van maatskaplike dienslewering sedert die staatkundige verandering in 1994, skerp toegeneem en 'n ontleding van die beleidmakende proses het aangetoon dat die vorige welsynsbeleid die afgelope drie jaar drasties aangepas is. Die veranderinge het ook neerslag gekry in die subsidiebeleid wat die staat begin volg het wat die druk op welsynsorganisasies, om meer koste-doeltreffend te funksioneer, verhoog het. Die navorser het ook aangetoon dat, alhoewel die staatsbeleid kostedoeltreffendheid beklemtoon, geen studies oor die kostedoeltreffendheid van welsynsprogramme gevind kon word nie, nie op mikro- of makrovlak nie.

In hierdie hoofstuk is twee tegnieke om kostedoeltreffendheid te evalueer, naamlik kostevoordeelanalise en kostedoeltreffendheidsanalise, bespreek. Daar is aangedui onder watter omstandighede watter tegniek verkies word. Verdere aandag is ook gegee aan die twee kriteria wat ekonome en politici gewoonlik gebruik, naamlik gelykberegtiging en doeltreffendheid. Ten slotte is aandag gegee aan die toepaslikheid van kostevoordeelanalise in Maatskaplike Werk.

HOOFSTUK 5

EMPIRIESE ONDERSOEK

DIE HUIDIGE STAND VAN KOSTEDOELTREFFENDHEIDSEVALUERING VAN RESIDENSIËLE MAATSKAPLIKEWELSYNSPROGRAMME GERIG OP OUER PERSONE

1. INLEIDING

In die eerste hoofstuk is vyf prosesse bespreek wat deel uitmaak van die groter proses om 'n nuwe maatskaplikewelsynsbeleid vir Suid-Afrika te ontwikkel. In al vyf prosesse is **kostedoeltreffendheid** een van die beginsels. In hoofstuk twee is aangetoon dat **kostedoeltreffendheid** egter al vroeër op maatskaplike werkers en maatskaplike diensbestuurders se tafels gekom het toe programskrywing en -evaluering sedert 1988 vir daardie welsynsorganisasies, wat subsidies van die Administrasie: Volksraad se Departement van Gesondheid en Welsynsdienste ontvang het, verpligtend geword het. Die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme was deel van die evaluering wat deur die betrokke departement verwag is.

Die vraag wat aanleiding tot die studie gegee het, is watter vordering daar sedert 1988 gemaak is met kostedoeltreffendheidsevaluering van maatskaplikewelsynsprogramme en spesifiek die residensiële programme vir ouer persone. In die Suid-Afrikaanse welsynsliteratuur kon geen studie gevind word nie en volgens die NEXUS-Databasis is daar ook nie aan tersiêre instellings enige navorsing in dié verband gedoen sedert 1988 nie.

In hierdie hoofstuk word die huidige stand van progamevaluering in Suid-Afrika, en veral die evaluering van die koste-doeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme van residensiële fasiliteite vir ouer persone, empiries ondersoek. Die hipotese waarop die ondersoek rus, is dat die koste-doeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme nie geëvalueer word nie, as gevolg van 'n gebrek aan kennis, die negatiewe persepsies van die programbestuurders en die gebrek aan handleidings en instrumente.

Die empiriese ondersoek het uit twee fases bestaan en die kwalitatiewe navorsingsmetode is hoofsaaklik gebruik. Die eerste fase van die empiriese ondersoek het behels dat 'n vraelys aan die bestuurders van residensiële fasiliteite, wat vir die steekproef gekies is, gestuur is. In die tweede fase is die maatskaplikewelsynsprogramme of besigheidsplanne, soos dit nou genoem word, geëvalueer.

As basis vir die tweede fase is die evaluering van die besigheidsplan vir die 1998/1999 finansiële jaar gebruik, soos dit deur die bestuur van die residensiële fasiliteite aan die hand van die pro-forma dokument wat die Departement van Maatskaplike Dienste, Administrasie: Wes-Kaap (PAWK) uitgereik het, gedoen is. Ten einde te verseker dat die verskillende maatskaplikewelsynsprogramme, wat vir die steekproef geselekteer is op 'n eenvormige wyse beoordeel word, is 'n kontrolelyns met 'n 3-punt skaal ontwerp. Die kontrolelyns is as Bylae 2 aangeheg. Die geskaleerde kontrolelyns is gebaseer op navorsing wat CG van Zyl in 1988 gedoen het. Die doel van die kontrolelyns was om 'n instrument daar te stel wat deur FAMSA, 'n vrywillige welsynsorganisasie, gebruik kon word om die standaard vir programmevaluering daar te stel (1988:143). 'n Handleiding wat deur MA van Zyl en E Calitz uitgegee is, is ook geraadpleeg. Die datum van die publikasie is onbekend.

2. **BESONDERHEDE VAN DIE ORGANISASIE WAAR DIE NAVORSING GEDOEN IS**

Die Sinodale Kommissie vir die Diens van Barmhartigheid (SKDB) is die kommissie van die Sinode van die NG Kerk in Suid-Afrika (Wes- en Suid-Kaap) wat die barmhartigheidswerk van die Kerk koördineer en organiseer. Die SKDB is ook 'n geregistreerde welsynsorganisasie kragtens van die Nasionale Welsynswet (Wet nommer 100 van 1978). In November 2000 het die SKDB 'n Organisasie sonder Winsoogmerk (Wet 71 van 1997) gestig wat NG Kerk Maatskaplike Dienste (Wes- en Suid-Kaap) genoem word en die welsynsorganisasie-aktiwiteite van die SKDB is na die nuwe organisasie oorgedra. Die organisasie kan beskryf word as 'n generiese welsynsorganisasie wat 'n wye verskeidenheid maatskaplikewelsynsprogramme bedryf wat gerig is op ouer persone, kinders en gesinne, vroue in nood, gestremde persone, persone wat middel-afhanklik is en persone wat MIV geïnfekteerd is of Vigs het.

Die organisasie het sedert 1987, toe die Departement van Gesondheidsdienste en Welsyn, Administrasie: Volksraad, die evaluering van maatskaplikewelsynsprogramme aangekondig het, jaarliks maatskaplikewelsynsprogramme ingedien en saam daarmee ook die evaluering van die vorige jaar se program. Heelwat tyd is daaraan spandeer om maatskaplike werkers en programbestuurders intern op te lei in progamevaluering. In 1988 is 'n kursus aangebied en 'n handleiding, wat deur die Algemene Sinode se Kommissie vir Diens van Barmhartigheid (AKDB) ontwikkel is, is beskikbaar gestel. In 1994 is daar weer 'n reeks werkwinkels gehou wat in 1998 opgevolg is met nog werkwinkels. Leiding is ook aan programbestuurders en progamevalueerders gegee deur middel van omsendbriewe.

Die organisasie bedryf 39 residensiële programme vir ouer persone in die Provinsie: Wes-Kaap wat 28% is van die totale getal geregistreerde residensiële programme vir ouer persone in die provinsie en 2 programme in die Provinsie: Noord-Kaap wat 6% is van die totale getal geregistreerde residensiële programme vir ouer persone in die Provinsie: Noord-Kaap. Elke program beskik oor 'n bestuurder wat nie noodwendig 'n gekwalifiseerde maatskaplike werker hoef te wees nie. Vroeër was die meeste bestuurders verpleegkundiges, maar sedert 1995 volg die organisasie die beleid dat kennis en ervaring van bestuur belangriker is as die kwalifikasie in 'n spesifieke beroep by die aanstelling van bestuurders.

In die organogram van die organisasie is die bestuurders van residensiële fasiliteite as middelvlakbestuurders geplaas. Programbestuur is een van die kritiese prestasie-areas in die bestuurders se posomskrywings. Die ontwerp, implementering en evaluering van die maatskaplikewelsynsprogram van die residensiële fasiliteit is volgens die organisasie se beleid die verantwoordelikheid van die bestuurder. Die benadering van die organisasie kom grootliks ooreen met Fouche en Delport se definisie van programbestuur wat lui: *“die proses waardeur professionele hulpverleners, menslike en ander hulpbronne so doelmatig moontlik gebruik om sekere dienste te lewer ten einde in 'n bepaalde behoefte te voorsien en die onderneming se gestelde doelstellings te bereik. In hierdie proses is die vier basiese bestuurstake: beplanning, organisering, aktivering en beheer en die ses bykomende bestuursaktiwiteite is besluitneming, kommunisering, motivering, koördinerings, delegering en dissiplinering.”* (1996:8). Die organisasie verskil egter van die skrywers in die een opsig dat nie-professionele persone ook aangestel word as bestuurders van maatskaplikediensprogramme.

3. **DIE STEEKPROEF**

Vir die doeleindes van die navorsing, is die 41 residensiële programme vir ouer persone van die SKDB (Wes- en Suid-Kaap) as die universum beskou waaruit 'n steekproef van 20 programme op 'n ewekansige wyse getrek is. Dit is gedoen deur die 41 fasiliteite alfabeties te rangskik volgens die name van die dorpe of stede waarin die fasiliteite geleë is. Nommers is aan die fasiliteite toegeken, beginnende by nommer een. Die fasiliteite met gelyke nommers is gekies vir die steekproef. Van die twintig programme wat geselekteer is, is 15 in plattelandse gemeenskappe geleë en 5 in die Kaapse Metropol. As in ag geneem word dat 29 fasiliteite vir ouer persone van die organisasie in die platteland geleë is en 12 in die Kaapse Metropol, is die steekproef goed verteenwoordigend, naamlik dat 52% van die fasiliteite in die steekproef in die platteland geleë is en 42% in die Metropol.

4. **DIE EMPIRIESE ONDERSOEK - FASE 1: DIE MENINGSOPNAME**

Die navorser het vooraf toestemming van die Uitvoerende Komitee van die SKDB verkry om die navorsing in die organisasie te mag doen, asook om dokumente en inligting waaroor die organisasie mag beskik, te benut. Voorts is ook toestemming gevra om die verskillende programme (of takke) van die organisasie te mag betrek. 'n Brief is saam met elke vraelys gestuur waarin die bestuurders van die verskillende programme gevra is om saam te werk. As gevolg van 'n beperkte tydskaal is die brief en vraelyste per faks na elke programbestuurder gestuur. Sodoende kon ook verseker word dat vraelyste nie in die pos wegraak nie. Alhoewel die keerdatum gestel is op 25 November 2000, het die navorser tot 29 November 2000 gewag voordat die vraelyste verwerk is. Op hierdie datum is 16 vraelyste terug ontvang wat dui op 'n 80% respons. Ongelukkig is die een vraelys nie volledig teruggestuur nie, sodat slegs 15 vraelyste in ag geneem kon word, dit wil sê 'n responsyfer van 75%.

4.1 **Die ontwerp van die vraelys**

Die doel van die vraelys was om die kennis, persepsies en houdings van die bestuurders van residensiële fasiliteite vas te stel en is gebaseer op die eie ervaring van die navorser toe hy in 'n vorige pos as bestuurder van 'n residensiële fasiliteit verantwoordelik was vir die formulering van maatskaplikewelsynsprogramme, asook waarnemings wat hy in sy huidige pos as Hoof-uitvoerende Beampete van die

welsynsorganisasie maak. Die vraelys het geslote en oop vrae ingesluit en respondente is ook gevra om sommige antwoorde te motiveer. Die ingesamelde data word aangebied in die vorm van tabelle en figure en die response op oop vrae is ontleed. Die menings van die respondente word deur aanhalings en geanaliseerde besprekings, gerapporteer. Die vraelys is hierby aangeheg as Bylae 1.

4.2 Profiel van respondente

Die eerste drie vrae in die vraelys is ingesluit om 'n profiel van die respondente te verkry in terme van hulle ervaring en betrokkenheid by die evaluering van maatskaplikewelsynsprogramme.

4.2.1 Bestuurders se ervaring van progamevaluering

Die respondente is almal bestuurders van residensiële versorgingsprogramme. Die bestuurders se ervaring van progamevaluering is gemeet in terme van hulle diensjare by die organisasie. Hierdie kriterium is gekies omdat die organisasie jaarliks evaluering van die maatskaplikewelsynsprogramme by die Departement van Maatskaplike Dienste indien as deel van die aansoek om subsidie en die aantal diensjare gee derhalwe 'n indikasie van hoeveel keer die respondente by 'n evalueringsoefening betrokke was. Die onderstaande tabel reflekteer die getal diensjare van die respondente:

<i>Diensjare</i>	<i>f</i>	<i>%</i>
0-2	4	27
3-5	5	33
> 5	6	40
Totaal	15	100

N=15

Tabel 4.2.1: Ervaring van progamevaluering van bestuurders van residensiële fasiliteite

Uit hierdie tabel blyk dit dat vier (27%) respondente minstens een keer betrokke was in die evaluering van 'n maatskaplikewelsynsprogram, dat vyf (33%) respondente reeds drie tot vyf keer betrokke was en dat ses (40%) respondente reeds meer as vyf keer by 'n progamevaluering betrokke was. Die volgende vraag wat ontstaan, is wat

die aard van die bestuurders se betrokkenheid by die evaluering van die maatskaplikewelsynsprogramme is.

4.2.2 Bestuurders se betrokkenheid by progamevaluering

Die beleid van die organisasie is dat die bestuurders van die residensiële fasiliteite vir ouer persone leiding moet neem en uiteindelik verantwoordelik is vir die evaluering van die maatskaplikewelsynsprogramme. Hierdie beleid is in lyn met Fouché en Delport (1996) asook Van Biljon (1999) se mening dat programbestuur, waarvan progamevaluering 'n kardinale element is, deel is van maatskaplikewerkbestuur. Vanweë die navorser se kennis van die organisasie, is dit bekend dat die betrokkenheid van die bestuurders op een van drie wyses kan wees, naamlik dat:

- die bestuurder self die evaluering gedoen het.
- die bestuurder deel van die evalueringspan was.
- die bestuurder slegs deelgeneem het aan 'n bespreking van die evaluering.

Die bestuurders se betrokkenheid by progamevaluering word in die volgende tabel gerapporteer:

Wyses van betrokkenheid	f	%
<i>Evalueerder van program</i>	3	20
<i>Evalueerder van program saam met bestuurspan</i>	9	60
<i>Neem deel aan bespreking nadat bestuurspan evaluering gedoen het</i>	2	13
<i>Nie betrokke</i>	1	7
Totaal	15	100

N=15

Tabel 4.2.2: Betrokkenheid van bestuurders by progamevaluering

Tabel 4.2.2 toon dat twaalf (80%) van die respondente direk by die evaluering betrokke is, hetsy deur dit self te doen of as deel van die evalueringspan. Twee (13%) persone neem deel van die bespreking van die evaluering nadat 'n span dit gedoen het en een (7%) persoon is glad nie by die evaluering betrokke nie.

Uit die gegewens wat met die drie vrae verkry is, word die afleiding gemaak dat die oorgrote meerderheid van die respondente wel ervaring van die praktyk van

programevaluering het, in die sin dat hulle die pro-forma dokument van die Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap (PAWK) minstens een keer, óf self voltooi het, óf dat hulle deel van 'n evalueringspan was. Die data kan ook in verband gebring word met die gegewens wat oor die organisasie verstrekkend is, naamlik dat die organisasie in 1994 en weer in 1998 werkwinkels oor programevaluering gehou het, asook dat omsendbriewe in dié verband uitgestuur is. Die respondente het dus blootstelling gehad aan 'n vorm van opleiding in programevaluering. Derhalwe kan afgelei word dat die respondente daartoe in staat is om 'n mening te kan gee oor programevaluering soos dit tans in die Provinsie: Wes-Kaap gedoen word.

4.3 **Bestuurders se houding jeens programevaluering**

Die vraelys het voorts drie vrae bevat wat gefokus het op die respondente se gevoelens oor en houding jeens programevaluering. In dié verband het Cherin en Meezan (1998:1) opgemerk dat maatskaplike diensorganisasies programevaluering beleef as 'n 'top-down' proses, omdat die proses dikwels van buite die organisasie deur die befonders bestuur word. Dit gebeur ook so in die Suid-Afrikaanse konteks, omdat die hele programevalueringproses sedert 1988 deur die verantwoordelike staatsdepartemente bestuur is. Hierdie twee skrywers merk verder op dat die resultate van die evaluering nie baie deur welsynsorganisasies benut word nie. Hulle verwys na navorsing waar slegs 25% van die respondente wat almal bestuurders van gemeenskapsgebaseerde maatskaplikediensprogramme was, rapporteer dat die resultate van programevaluering hulle bedryfsbesluite beïnvloed. Gebaseer op die waarnemings van Cherin en Meezan (1998) het die vrae gefokus op die bestuurders se siening van die nuttigheid van programevaluering, hulle motivering vir programevaluering en hulle benutting van die resultate van programevaluering.

4.3.1 **Nuttigheid van programevaluering**

In die eerste vraag wat daarop gerig was om die bestuurders se houding jeens programevaluering te ondersoek, moes hulle hul mening uitspreek oor die **nuttigheid** van programevaluering aan die hand van vyf stellings wat persepsies verteenwoordig wat die navorser oor die jare waargeneem het. Die response op die vyf stellings word in die volgende tabel opgesom:

Nut van progamevaluering	f	%
<i>Dit help ons om die program te verbeter</i>	13	43
<i>Dit help ons om beter te bestuur</i>	14	47
<i>Dit is 'n vermorsing van tyd</i>	0	0
<i>Dit is 'n onnodige praktyk</i>	0	0
<i>Dit is nie die moeite werd nie, want ons subsidie bly dieselfde</i>	3	10
Totaal	30	100

N=15

Tabel 4.3.1: Nuttigheid van progamevaluering

Die meerderheid response naamlik 27 (90%) dui daarop dat die bestuurders meen dat progamevaluering nuttig is vir die bestuur van die program. Geen respondent het gevoel dat dit 'n vermorsing van tyd is nie. Slegs drie (10%) response dui daarop dat progamevaluering nie die moeite werd is nie.

4.3.2 Motivering vir progamevaluering

Met die tweede vraag in hierdie afdeling wou die navorser vasstel of die feit dat organisasies wat staatsubsidie ontvang jaarliks 'n progamevaluering by die betrokke staatsdepartemente moet indien, 'n rol speel in die respondente se houding jeens progamevaluering. Al die respondente het geantwoord dat hulle wel die maatskaplikewelsynsprogram sou evalueer, al word hulle nie verplig om dit te doen nie.

Die respondente is verder gevra om die redes vir hulle antwoorde te verstrek en die redes is in Figuur 4.3.2 opgesom aan die hand van vier konsepte wat meestal in die response voorkom:

Konsep	Response
Kontrole (2 response)	<ul style="list-style-type: none"> ● Kontroleer of doelwitte bereik is en of doelwitte realisties en haalbaar was. ● Verseker dat dienslewering op 'n hoë standaard gelewer word.

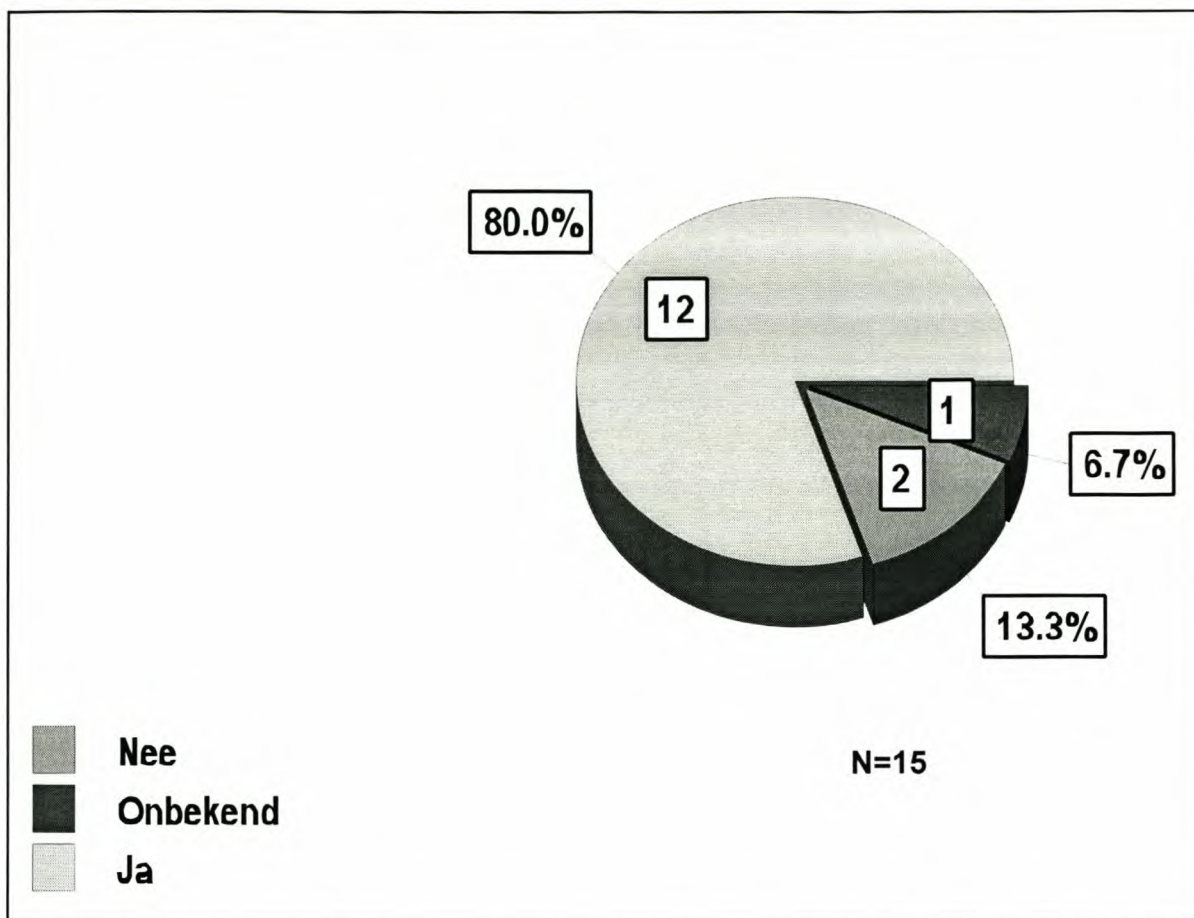
Bestuur (2 response)	<ul style="list-style-type: none"> ● Beter bestuur, kostedoeltreffend. ● Dit dwing 'n mens om te besin oor wat belangrik is, doelgerig te werk, te prioritiseer en effektief te bestuur.
Evaluering (1 respons)	<ul style="list-style-type: none"> ● Jaarlikse evaluering bring tekortkominge na vore.
Bepanning (4 response)	<ul style="list-style-type: none"> ● Dit is belangrik om te weet of die diens wat ek lewer voldoen aan die vereistes. ● Dan sal bestuur weet of hulle op die regte pad is en of daar leemtes in die program is. ● Dit is handig omdat projeksies meer akkuraat gedoen kan word. ● Dit sal help om program te verbeter en om doelgerig te bestuur.

Figuur 4.3.2: Motivering vir progamevaluering

Uit die response blyk dit dat ses response verwys na twee tipiese bestuursfunksies, naamlik beplanning en kontrole, terwyl die ander drie response ook verwys na bestuur en evaluering, alhoewel dit meer algemeen geformuleer is. Hieruit kan afgelei word dat die bestuurders progamevaluering as 'n instrument sien om die bestuur van die maatskaplikewelsynsprogramme te evalueer en dat hulle waarskynlik om dié rede daarmee sal wil voortgaan, selfs al word hulle nie deur die Departement van Maatskaplike Dienste, Provisiale Administrasie: Wes-Kaap (PAWK) verplig om dit te doen nie.

4.3.3 Bydrae van progamevaluering tot dienslewering

Met die derde vraag van hierdie afdeling wou die navorser vasstel of die respondente meen dat progamevaluering die fasiliteit help om 'n beter diens te lewer. Die response op hierdie vraag word in Figuur 4.3.3 opgesom:



Figuur 4.3.3: Bydrae van progamevaluering tot dienslewering

Uit hierdie gegewens blyk dit dat die oorgrote meerderheid, 80%, van die respondente meen dat progamevaluering hulle help om 'n beter diens te lewer.

Wanneer die response op die drie vrae hierbo saamgelees word, kan dit afgelei word dat die respondente positief is dat progamevaluering nuttig is om volgehoue goeie dienslewering wat effektief en kostedoeltreffend is, te verseker en dat hulle daarom 'n positiewe houding jeens progamevaluering het. Hierdie bevindinge staan in 'n mate teenoor die waarneming van Cherin en Meezan (1998) dat organisasies nie eintlik die resultate van progamevaluerings in die bedryf van hulle organisasies implementeer nie. Uit die data wat ingesamel is, blyk dit dat die bestuurders wel die resultate van progamevaluering wil benut as leerervarings. Aan die ander kant moet die waarskuwing van Weiss (1981:18) insake die instrumentele benutting van progamevalueringsresultate in ag geneem word. Die navorsing is nie daarop gerig om te ondersoek in watter mate die benutting van progamevalueringsresultate die totale besluitnemingsproses van die organisasie, in die geval die spesifieke residensiële fasiliteit, penetreer en beïnvloed nie. Hierdie aspek kan moontlik in 'n opvolgstudie nagevors word. Verder is dit belangrik om raak te sien dat die

respondente anders as die opmerking van Cherin en Meezan (1998:1) oor die 'top-down'-proses, oënskynlik nie negatief gestem word deur die feit dat die evaluering van die maatskaplikewelsynsprogramme van buite (deur die betrokke staatsdepartement) op die organisasie "afgedwing" word nie.

4.4 Kennis van progamevaluering

'n Verdere drie vrae het gefokus op die bestuurders van fasiliteite se kennis van progamevaluering. In die voorafgaande literatuurstudie is aangetoon dat formele opleiding in maatskaplikewerkbestuur, waarby ingesluit is programontwerp en evaluering, nog nie baie goed gevestig is in Suid-Afrika nie en dat die meeste maatskaplike werkers bestuurders word langs die praktykweg van eers praktisyn, dan supervisor en dan bestuurder (McKendrick 1988:15). Hierdie waarneming word ondersteun deur die navorsing wat Van Biljon in 1998 gedoen het. Uit 'n steekproef van 27 studente wat vir 'n magistergraad ingeskryf het, het 14 studente reeds 'n bestuurspos beklee en al 14 persone het aangedui dat hulle baie min of geen opleiding in bestuur ontvang het. In die behoeftebepaling wat deel van die navorsing was, het die studente ondermeer hulle behoefte aan opleiding in progamevaluering en die ontwerp en hantering van meetinstrumente uitgespreek.

4.4.1 Bron van kennis

Met die eerste vraag wou die navorser vasstel hoe die bestuurders hulle kennis bekom het.

Kennisbron	f	%
<i>Kursusse van organisasie</i>	11	35
<i>Ander kursusse/werkswinkels</i>	7	23
<i>Omsendbriewe van Departement</i>	10	32
<i>Artikels/boeke</i>	2	6
<i>Ander</i>	1	3
Totaal	31	100

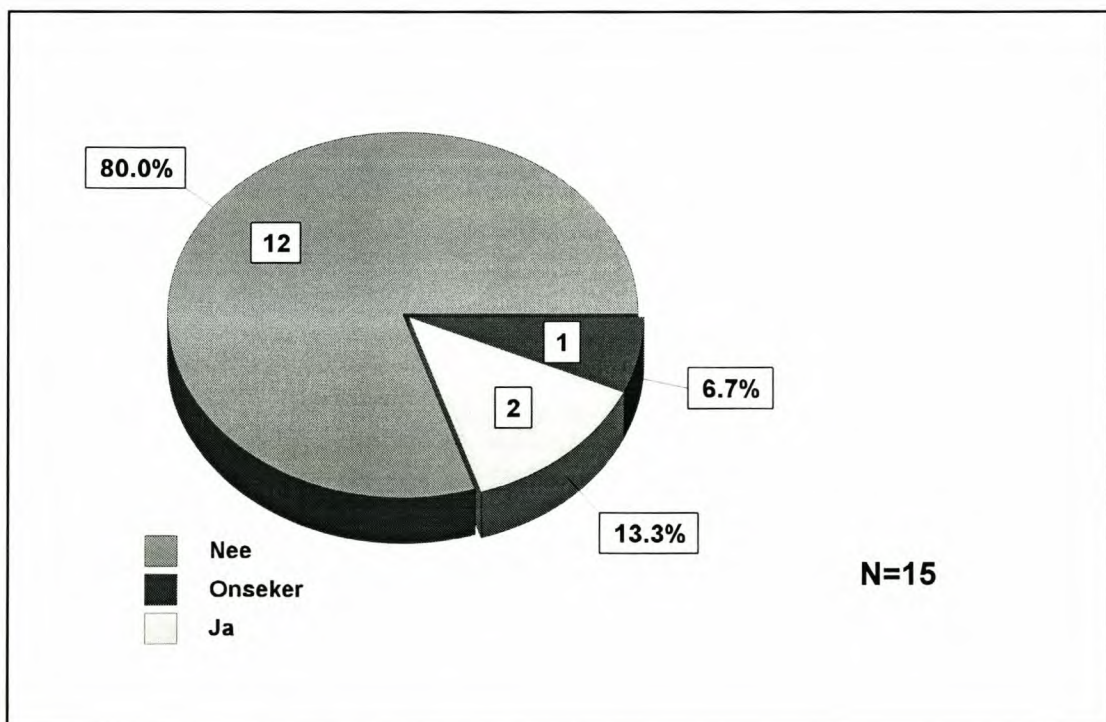
N=15

Tabel 4.4.1: Bron van bestuurders se kennis oor progamevaluering

Uit die Tabel 4.4.1 blyk dit dat die bestuurders hulle kennis van progamevaluering in die eerste plek bekom het deur die kursusse wat die organisasie aangebied het (35% van die response) en tweedens deur die omsendbriewe van die Departement (32% van die response). Ander kursusse en werkwinkels het ook 'n bydrae gemaak (23% van die response). Selfstudie, soos die lees van artikels en boeke, het slegs 2 response ontlok (6%). Hierdie lae persentasie kan waarskynlik in verband gebring word met die navorser se opmerking vroeër dat resente literatuur rakende progamevaluering nie beskikbaar is nie.

4.4.2 Vlak van kennis

Die volgende vraag in hierdie afdeling was daarop gemik om vas te stel hoe die respondente hulle kennis van progamevaluering beoordeel.



Figuur 4.4.2: Vlak van kennis

Slegs twee (13%) persone het positief geantwoord, terwyl twaalf (80%) van die respondente negatief geantwoord het en een (7%) persoon was onseker.

4.4.3 Leemtes in kennis

Die respondente is verder gevra om die leemtes in hulle kennis van programmevaluering te verwoord. Uit die response kan die volgende leemtes afgelei word:

Behoeftes	Response
Meting (Meetinstrumente)	<ul style="list-style-type: none"> ● Ontwikkeling van beter en meer sinvolle meetinstrumente. ● Te min kennis van metodes en meetinstrumente. ● Meetinstrumente (leiding ten opsigte van ontleding van statistieke).
Handleiding (Riglyne)	<ul style="list-style-type: none"> ● Hoe presies kan ons reg evalueer? ● Organisasie kan eenvormige riglyne vir fasiliteite deurgee. ● Handleiding om evaluering van spesifieke dienste. ● Inligtingsblad.
Opleiding	<ul style="list-style-type: none"> ● Gereelde toeligtig (inligting). ● Praktykgerigte werkwinkel van 'n tipiese programmevaluering. ● Verdere kursusse/werkwinkels om programmevaluering te stroomlyn. ● Praktiese werkwinkels.

Tabel 4.4.3: Leemtes in kennis van programmevaluering

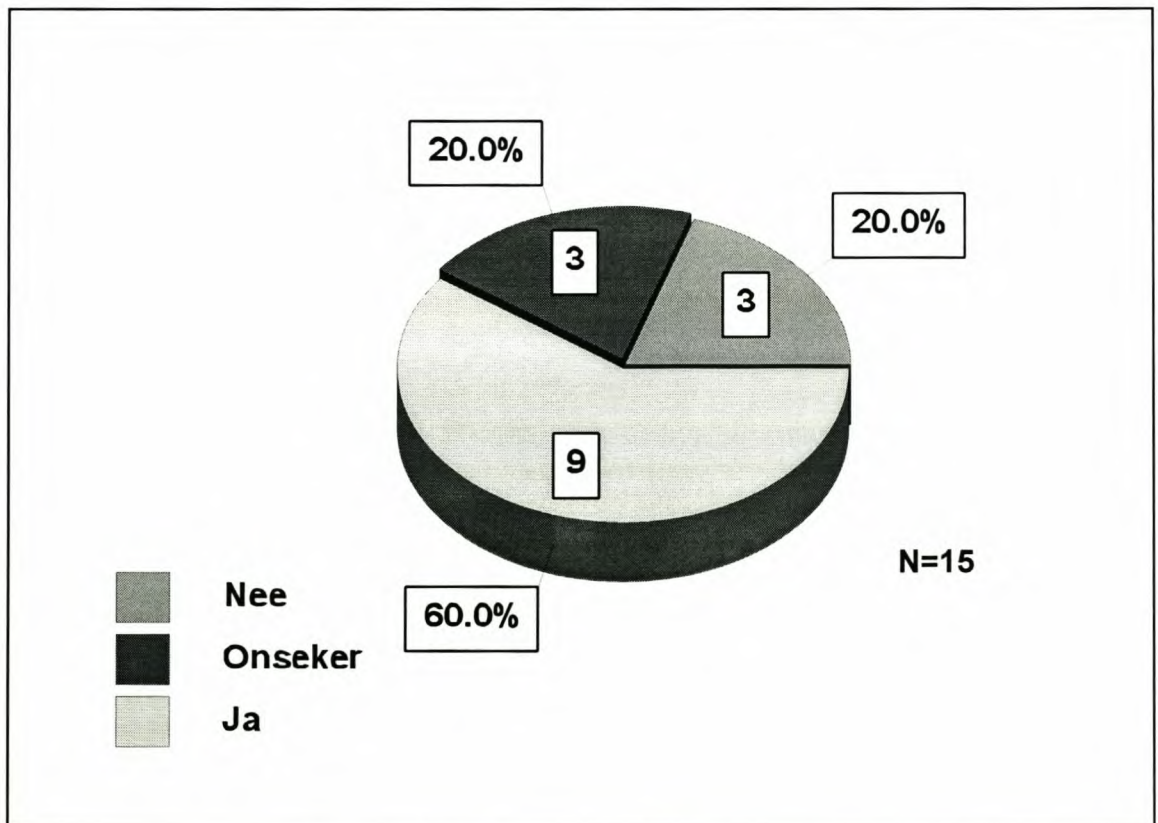
Wanneer die response op die drie vrae in hierdie afdeling saamgelees word, blyk dit dat die meerderheid respondente negatief voel oor hulle kennis van programmevaluering en drie areas of leemtes kom na vore: onkundige aangaande meting en meetinstrumente, behoefte aan 'n handleiding of riglyne en praktykgerigte opleiding hoe om te evalueer. Verder blyk dit dat kursusse en werkwinkels, asook omsendbriewe (riglyne en handleidings) die metode is waarvolgens die bestuurders hulle kennis bekom het. Hierdie bevindings korreleer met navorsing wat Van Biljon in 1998 met 'n groep Magisterstudente in Maatskaplike Werk gedoen het waarin die behoefte aan opleiding in onder andere programmevaluering en die ontwerp en gebruik van meetinstrumente na vore gekom het. Na aanleiding van hierdie studie het Van Biljon onder andere aanbeveel dat toepaslike voortgesette opleiding oorweeg moet word,

omdat geen enkele kursus in al die verskillende bestuursposte se behoeftes sal kan voorsien nie. Die bevinding van hierdie studie ondersteun die aanbeveling van Van Biljon, veral as in ag geneem word dat die respondente vanuit 'n spesifieke konteks, naamlik die bestuur van 'n residensiële versorgingsprogram vir ouer persone, aan die studie deelgeneem het. Die behoefte aan 'n handleiding of riglyne en praktykgerigte opleiding hoe om te evalueer, behoort waarskynlik verstaan te word as 'n spesifieke behoefte binne die gegewe konteks.

4.5 Toepaslikheid van formaat van die progamevalueringisdokument

Sedert die implementering van progamevaluering in Suid-Afrika, het die betrokke staatsdepartemente 'n formaat voorgeskryf waarvolgens die maatskaplikewelsynsprogramme geëvalueer moet word.

Die respondente se mening oor die toepaslikheid van die formaat van die progamevalueringisdokument was soos volg:

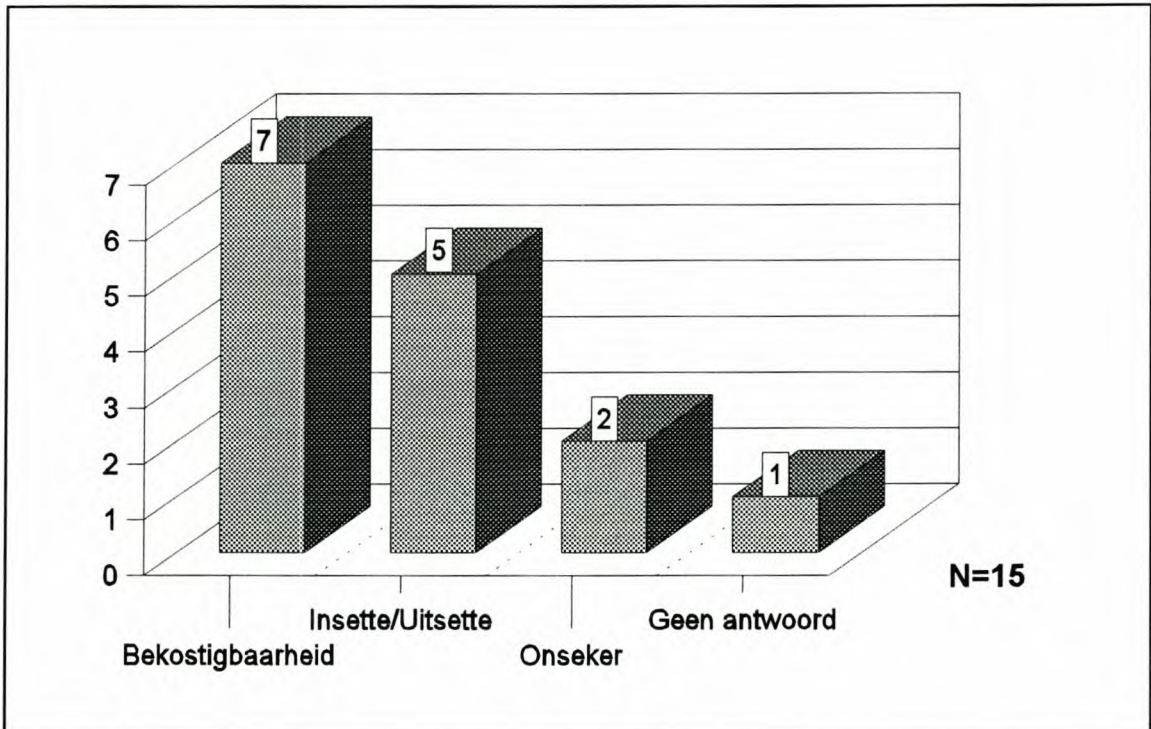


Figuur 4.5: Toepaslikheid van progamevalueringisformaat

Uit die response blyk dit dat 60% van die respondente meen dat die formaat toepaslik is, terwyl 40% óf negatief, óf onseker is. Dit is 'n leemte in die navorsing dat respondente nie gevra is om hulle antwoorde te motiveer nie.

4.6 Konseptualisering van kostedoeltreffendheid

4.6.1 Die respondente is verder gevra om hulle verstaan van kostedoeltreffendheid in 'n paar sinne te verduidelik.



Figuur: 4.6.1 Konseptualisering van kostedoeltreffendheid

Twee gedagterigtings kom uit die antwoorde na vore. Die een groep (7 respondente) verstaan kostedoeltreffendheid in terme van kostes of bekostigbaarheid. Voorbeelde van hierdie response is:

- *Wanneer doelwitte bereik is en binne die voorafgestelde begroting gebly is.*
- *Program aangebied word binne die raamwerk van basiese fondse en mannekrag.*
- *Om te verseker dat ons tehuis finansiële koste-effektief moet wees - inkomste meer as ons uitgawes sal wees.*
- *Dit wat ek beoog moet uit voldoende fondse uit winste gedek word.*
- *Dienslewering moet bekostigbaar wees (binne begroting).*
- *Dienste moet bekostigbaar wees en uitgawes moet nie meer as inkomste wees nie.*
- *Optimale benutting van fondse - Finansiële bestuur wat insluit 'n bekostigbare losies, maar ook 'n gekontroleerde spandering.*

Die ander groep (5 respondente) sien kostedoeltreffendheid in terme van 'n verhouding tussen insette en uitsette:

- *Volume en kwaliteit van uitset gemeet teen insette.*
- *Koste verbonde aan uitvoer van program moet minder wees as die voordeel wat daaruit verkry word.*
- *Minimum gebruik van insetkoste met maksimum resultate van doelwit/doelstellingbereiking.*
- *Om 'n program effektief te bedryf met laagste moontlike koste.*
- *Wyse waarop mees effektiewe diens teen die laagste moontlike prys gelewer kan word.*

Die verwarrende verstaan van die konsep 'kostedoeltreffendheid' herinner aan 'n opmerking van Lohmann en Lohmann (1997:214) dat maatskaplike dienste in die sestigerjare van die vorige eeu in die 'kosterevolusie' beland het as gevolg van die invloed van twee belangrike kostekomponente, naamlik eerstens die idee van eenheidskoste as 'n samevatting van die volume van die finansiële bron wat gebruik is om 'n diens te lewer en tweedens die invloed van die idee om die koste (in finansiële terme uitgedruk) te vergelyk met die voordele en sodoende die doeltreffendheid van die diens uit te druk. Dit is duidelik uit hierdie opmerking van Lohmann en Lohmann dat koste en kostedoeltreffendheid twee verskillende konsepte is, maar die response dui daarop dat die onderskeid dalk nie so duidelik in verwysingsraamwerke van die bestuurders in die praktyk is nie. Die onduidelikheid oor die verstaan van kostedoeltreffendheid kan dalk ook 'n faktor wees waarom daar nog nie noemenswaardig gevorder is met die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme nie.

4.7 Die evaluering van kostedoeltreffendheid

Die volgende drie vrae in die vraelys handel oor die evaluering van kostedoeltreffendheid in die praktyk.

4.7.1 Belangrikheid van kostedoeltreffendheidsevaluering

Met die eerste vraag van die afdeling wou die navorser vasstel of die respondente kostedoeltreffendheidsevaluering belangrik ag. Al die respondente (100%) het positief geantwoord.

	f	%
Ja	15	100
Nee	0	0
Totaal	15	100

N=15

Tabel 4.7.1: Die belangrikheid van kostedoeltreffendheidsevaluering

4.7.2 Motivering waarom kostedoeltreffendheid belangrik is

Die motivering waarom die respondente die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme belangrik ag, word in Tabel 4.7.2 opgesom:

Motivering van bestuurders	f	%
<i>Begrotingsbestuur/Finansiële Bestuur</i>	6	50
<i>Doelwitbestuur</i>	1	8
<i>Programbeplanning en -bestuur</i>	3	25
<i>Bekostigbaarheid</i>	2	17
Totaal	12	100

N=12

Tabel 4.7.2: Motivering waarom kostedoeltreffendheidsevaluering belangrik is

Dit is opvallend dat die meerderheid response die belangrikheid van die evaluering van kostedoeltreffendheid motiveer in terme van begrotingsbestuur en bekostigbaarheid. Hierdie gegewens korreleer met die gegewens wat in 'n vorige vraag bekom is oor die wyse waarop die respondente kostedoeltreffendheid verstaan.

4.7.3 Probleme met kostedoeltreffendheidsevaluering

Die respondente is ook gevra om die probleme wat hulle met die evaluering van kostedoeltreffendheid ervaar aan te dui. Die response was soos volg:

Probleme wat bestuurders ondervind	f	%	
<i>Onvoldoende kennis</i>	7	20	
<i>Gebrek aan handleidings</i>	7	20	
<i>Onvoldoende leiding in organisasie</i>	3	7	
<i>Onvoldoende leiding van die departement</i>	6	13	
<i>Gebrek aan meetinstrumente</i>	12	34	
Totaal	35	100	N=15

Tabel 4.7.3: Probleme van bestuurders ten opsigte van kostedoeltreffendheidsevaluering

Uit Tabel 4.7.3 blyk dit dat bestuurders van mening is dat die gebrek aan meetinstrumente die grootste probleem (34%) is wat hulle ondervind met die evaluering van kostedoeltreffendheid. Die tweede grootste probleem volgens die bestuurders is gebrek aan handleidings en onvoldoende kennis (20%). Die onvoldoende leiding van die departement (17%) en onvoldoende leiding van die organisasie (7%) is klaarblyklik nie sulke groot probleme nie. Hierdie bevinding ondersteun die opmerking van Lohmann en Lohmann (1997:214), asook CG van Zyl (1988:136) dat daar ten opsigte van die idee om koste met die voordele van die program in verband te bring om sodoende die doeltreffendheid te bepaal ernstige metodologiese en berekeningsprobleme bestaan.

5. **DIE EMPIRIESE ONDERSOEK - FASE 2: DIE PRAKTIESE EVALUERING VAN KOSTEDOELTREFFENDHEID**

Die doel van die tweede fase van die empiriese ondersoek was om vas te stel of die elemente wat nodig is om kostedoeltreffendheid te evalueer, naamlik gekwantifiseerde uitkomst of voordele en omvattende kosteberekenings, in die pro-forma dokument vir progamevaluering wat deur die Departement: Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap (Februarie 1998) voorgeskryf is, voorkom. Die wyse waarop dié gedeelte van die ondersoek gedoen is, was om die voltooië evaluering-dokumente van geselekteerde maatskaplikewelsynsprogramme aan die hand van vooraf-opgestelde kriteria te evalueer ten einde vas te stel:

- of die uitkomst of voordele van die programme geïdentifiseer en gekwantifiseer kan word,

- of die impak van die program geëvalueer kan word,
- of die koste van die program op 'n omvattende wyse bereken word; en
- of die kostedoeltreffendheid van die program geëvalueer kan word.

Dit is gedoen deur middel van 'n geskaleerde kontrolelys. Vir elke aspek is definisies opgestel wat op 'n driepunt skaal gemeet is, naamlik:

- **'GOED'**, wat aandui dat die inligting wel afgelees kan word uit die evaluering (3 punte);
- **'ONBEVREDIGEND'**, wat aandui dat die inligting gedeeltelik beskikbaar is, maar nie volledig afgelei kan word nie (2 punte); en
- **'SWAK'** wat daarop dui dat die inligting nie beskikbaar is nie (1 punt).

Uit die 20 residensiële fasiliteite vir ouer persone wat vir die steekproef getrek is, was 13 fasiliteite se evaluering dokumente vir 1998/1999 beskikbaar. Dit gee 'n responssyfer van 65%.

Voordat die resultate van hierdie gedeelte van die ondersoek gerapporteer word, is dit nodig om eers die pro-forma dokument van die Departement: Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap oorsigtelik te bespreek.

5.1 Die formaat van progamevaluering

In 1994 is 'n nuwe Departement van Maatskaplike Dienste in die Wes-Kaap gevorm deur die amalgamasie van die verskillende departemente wat vroeër onder die verskillende kamers van die parlement geresorteer het. Progamevaluering is nie vroeër deur al die verskillende departemente toegepas nie en een van die take van die nuwe departement was om die progamevalueringstryk te vestig. In Omsendbrief 4 van 1994 verduidelik die nuwe Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap dat die doel van die jaarlikse evaluering is om te verseker dat dienste geëvalueer word; verantwoording gedoen word oor wat met die fondse bereik is; besluite oor toekomstige befondsing geneem kan word; en dat kostedoeltreffende dienste op 'n ingeligte grondslag bevorder kan word. (1994:2) Maar dit het gou geblyk dat die formaat van die vorige Departement Gesondheidsdienste en Welsyn, Administrasie: Volksraad 'n probleem is, omdat dit baie kompleks en

tydrowend is. In Omsendbrief 7 van 1995 meld die nuwe Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie Wes-Kaap (PAWK) dat hy van voornemens is om maatreëls te ontwerp wat die taak van beide die formuleerder en evalueerder vergemaklik. In dieselfde omsendbrief verwys die departement ook na die spanning wat bestaan tussen die kompleksiteit van die formaat van die evalueringsverslag aan die een kant en aan die ander kant tekortkominge wat kan ontstaan wanneer die formaat vereenvoudig word. (1995:1)

Die proses om 'n nuwe formaat te ontwerp het dus in 1995 begin en in Omsendbrief 1 van 1996 verduidelik die Departement dat sy ideaal is om 'n formaat te ontwerp wat meerdoelig aangewend kan word vir doeleindes van byvoorbeeld evaluering, beplanning, sowel as vordering met betrekking tot die infassering van beleidsrigtings, maar wat terselfdertyd 'n maklik-werkbare, dog doelmatige bestuursinstrument moet wees. (1996:3) Die formaat wat hierdie omsendbrief vergesel het, het egter slegs gefokus op die statistiek van die kliënt- en personeelprofiel en 'n algemene evaluering van resultate, maar dit is opvallend dat geen inligting oor kostedoeltreffendheid ingewin word nie. In 1997 het die betrokke departement weer 'n interim-formaat, waarvolgens residensiële programme geëvalueer moes word, uitgereik (Omsendbrief 4/1997). Hierdie dokument verskil min van die formaat wat in 1996 uitgereik is. In 1998 is daar weer 'n evalueringsformaat uitgereik wat deel vorm van 'n groter dokument, die diensvoorstel, wat gebruik moes word om aansoek te doen vir staatsubsidie vir die finansiële jaar 1998/1999. Die aansoekdokument bestaan uit vier dele, gemerk A - Identifiserende Besonderhede; B - Evaluering; C - Aansoek om Befondsing; en D - Begroting. In hierdie empiriese studie is Deel B van hierdie dokument beskou as die jongste evalueringsformaat van die Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap (PAWK). Die evalueringsdokument bestaan uit verskillende dele, naamlik 'n Deel A wat die besonderhede van die beheerraad en die administrasie vra. Items B3-B6 handel oor die insette wat gemaak is in terme van die gebou en personeel. Die item B8 handel oor die benutting van vrywilligers en B9 oor die opleiding van die beheerraad. In item B10 word 'n skedule gegee waarvolgens die doelwitte geëvalueer word op 'n 4-puntskaal. Die pro-forma evalueringsdokument maak nie daarvoor voorsiening dat die koste van die program gegee word nie. In die begrotingsvorm, Deel D van die aansoek, is daar wel 'n kolom waar die uitgawes van die jaar, wat geëvalueer word, aangetoon moet word.

5.2 Die toepaslikheid van die evalueringsformaat

Vervolgens word gerapporteer oor die navorsers se evaluering van wyse waarop die vier areas wat geïdentifiseer is, in die evaluering van die maatskaplikewelsyns-programme van 1998 hanteer is:

5.2.1 Meetbaarheid van die uitkomst of voordele van die program

Ten einde te kan bepaal of die inkomste of voordele van die programme meetbaar is, het die navorsers die wyse waarop doelstellings en doelwitte van die programme geformuleer is, ondersoek. In werklikheid het dit 'n evalueerbaarheidsassesering, volgens die Geïntegreerde Model van Programmevaluering (De Vos 1990) behels. Volgens Hornick en Burrows (In Grinnell 1988:408) is die doel hiervan om vas te stel of die konsepte in die program voldoende geoperasionaliseer is sodat hulle meetbaar is.

Die definisies wat vir die doel geformuleer is:

'GOED'	Die doelstelling is duidelik omskryf en uitgedruk in meetbare terme, sodat die verwagte uitkomst (of voordele) maklik afgelees kan word.
'ONBEVREDIGEND'	Die doelstellings is vaag en word nie in meetbare terme uitgedruk nie.
'SWAK'	Daar word geen of min aandag aan doelstellings geskenk.

Meetbaarheid van uitkomst	f	%
<i>Goed</i> (3)	2	15
<i>Onbevredigend</i> (2)	8	62
<i>Swak</i> (1)	13	23
Totaal	13	100

N=13

Tabel 5.2.1: Die meetbaarheid van die uitkomst of voordele

Uit bostaande tabel blyk dit dat die doelstelling en doelwitte van die meerderheid van die programme (11-85%) in algemene terme, wat nie meetbaar is nie, omskryf is.

Voorbeelde hiervan is:

- *Om 'n gelukkige tuiste daar te stel vir verswaktes uit alle kultuurgroepe waar hulle kwaliteitversorging en geestelike en sosiale stimulering kan kry.*
- *Om deur fisiese en psigiese versorging aan elke inwoner te verseker dat NAAM VAN FASILITEIT kwaliteit diens bied.*
- *Om alle inwoners van NAAM VAN FASILITEIT teen uitbuiting, aanranding en swak versorging te beskerm.*
- *Om te voorsien in die maatskaplike, geestelike en sosiale behoeftes van x-aantal inwoners.*

'n Verdere leemte is dat doelstellings deur 'n opsomming van aktiwiteite geoperasionaliseer word, sonder dat die beplande aktiwiteite gekwantifiseer word.

Voorbeelde hiervan is:

**Residensiële
versorging**

- Verpleegsorg:
 - Hantering van medikasie
 - Bloeddrukmetings en urienetoetse
 - Hulp met persoonlike versorging
 - Versorging van rug en drukdele
- Maaltye
- Wasgoeddiens
- Skoonmaakdienste
- Instandhouding en beveiliging van gebou en terrein.

**Maatskaplike,
geestelike en
sosiale behoeftes**

- Uitstappies
- Oriëntasie-oefeninge
- Persoonlike berading
- Oefeninge
- Praatjies
- Funksies
- Bidure
- Biblioteek
- Haarsalon

Hierdie leemte is waarskynlik in die hand gewerk deur die onduidelike riglyne van die departementele dokumente wat net aandui dat die aktiwiteite gelys word (PAWK 1998: 18-C13).

5.2.2 Die evaluering van die impak van die program

Die doel van die evaluering van die impak van die program is om te bepaal of die program of intervensie, in die geval die versorging van ouer persone in 'n residensiële fasiliteit, 'n verskil gemaak het aan die kliëntesisteem se funksionering en of daardie verbetering/verswakking wel toegeskryf kan word aan die program (Gabor en Grinnell 1994:22). Van Zyl (1988:38) gebruik ook die term uitsetevaluering. In die produksie-benadering van Knapp (1984:24) wat vroeër bespreek is, definieer hy die finale uitsette van 'n program in terme van die eintlike voordeel wat behaal is. Die navorser het die volgende definisies opgestel om vas te stel of die impak van die programme in terme van die uitsette geëvalueer is:

- '**GOED**' Die impak of uitkomst van die program word geëvalueer deur die uitsette van die program te omskryf en te meet.
- '**ONBEVREDIGEND**' Die uitkoms van die program word omskryf, maar dit is nie duidelik hoe dit bepaal is nie.
- '**SWAK**' Die impak van die program word nie geëvalueer nie.

Evaluering van impak	f	%
<i>Goed</i> (3)	2	15
<i>Onbevredigend</i> (2)	9	70
<i>Swak</i> (1)	2	15
Totaal	13	100

N=13

Tabel 5.2.2: Die evaluering van die impak van die program

Uit Tabel 5.3 blyk dit dat slegs twee evalueerders (15%) die impak van die programme omskryf en gemeet het. Voorbeelde hiervan is:

- *Videos: aanvanklik is dit elke Dinsdag aangebied, maar die inwoners **het gevoel die aktiwiteite raak te veel** en dit word nou net een keer per maand aangebied. 15 Videos is aangebied en die gemiddelde bywoning was 9 inwoners per video.*

- *Boekvoorlesing: Dit word elke Woensdagmiddag aangebied en duur ongeveer 75 minute en **is baie gewild** onder ons inwoners. Dit aktiwiteit is eers in September begin en in die 5 maande is dit 17 keer aangebied met 'n gemiddelde bywoning van 10 inwoners.*
- *Biblioteekdiens: Die inwoners kan boeke uitneem by die biblioteek by ontvangs en elke tweede Dinsdag kom die bibliotekaresse en die plaaslike Biblioteek en dan kan hulle van die grootdrukboeke uitneem. Dit word **baie goed ondersteun**.*

Die meeste evalueerders, so blyk dit uit die evaluering wat ondersoek is, is ingestel op die evaluering van uitsette, of soos Knapp (1984:24) dit noem die intermediêre uitsette, dit wil sê die uitsette wat gelewer word met die bedoeling om die finale uitsette of uitkoms te bereik. Voorbeelde hiervan is:

- *Bedwasse, bad in badkamer en die skeer van inwoners vind op 'n daaglikse basis plaas.*
- *16 Inwoners moet daaglik met elke ete en teetyd gevoer word.*
- *2 Inwoners moes gedurende die tydperk buisvoeding ontvang.*
- *Algemene mediese versorging, soos byvoorbeeld bloeddruk, hemoglobien, ensovoorts vind daaglik plaas.*
- *Oefeninge: 2 x per week vir 'n halfuur - dit is al 40 keer aangebied met 'n gemiddelde bywoning van 7 inwoners per oefening.*
- *Werkklas - Kaartjies maak: Die klas word een keer per week aangebied en is 24 klasse al aangebied met 'n gemiddelde bywoning van 6 persone.*
- *Speletjies: Dit word een maal per week deur vrywilligers aangebied en het eers in die helfte September begin en is al 8 keer aangebied met 'n gemiddelde bywoning van 9 persone.*
- *Geestelike versorging: 'n Biduur word elke tweede Woensdag van die maand aangebied deur die plaaslike leraar en word ook bygewoon deur belangstellendes uit die gemeenskap. Bybelstudie word deur die Dienssentrumorganiseerder elke Woensdagoggend gedurende skoolkwartale aangebied en word deur Dienssentrumlede, sowel as 'n paar inwoners, bygewoon. Verder word die inwoners gereeld deur die leraar, ouderling en diaken besoek. Kersdag is hulle geneem om die diens in die Amfiteater te Hartenbos by te woon. Alle kerkdienste kan ook op televisie in die eetsaal en in inwoners se kamers gevolg word.*

Dit blyk 'n leemte te wees dat die impak van die programme nie werklik geëvalueer is nie. Die navorser meen dat verskeie faktore waarskynlik hiertoe bydra:

- Die pro-forma dokument van die departement lei evalueerders om slegs die aktiwiteite te lys en op 'n meetskaal aan te dui of die doelwitte bereik is (PAWK, 1998:10-B.10).
- Die doelstelling of verlangde uitkoms is nie duidelik gekonseptualiseer nie.
- Die programbestuurders dink in terme van insette/uitsette en nie in terme van impak nie.
- 'n Gebrek aan meetinstrumente om die impak te kan evalueer.

5.2.3 Koste

Die berekening of die bepaling van die koste van die program is 'n belangrike onderdeel van kostedoeltreffendheidsevaluering. In die literatuurstudie is aangetoon dat koste op 'n omvattende wyse gedefinieer moet word en dat dit die insluiting van direkte en indirekte koste behels. Lohmann en Lohmann (1997:214) se definisie van koste lui eenvoudig dat die koste van 'n program bestaan uit dit wat opgegee moet word om diens te verkry. Die volgende definisie is voorgestel waarvolgens evalueer is hoe die koste van die maatskaplikewelsynsprogramme bepaal is.

'GOED' Die koste van die program word op 'n omvattende wyse bepaal en sluit direkte en indirekte koste in.

'ONBEVREDIGEND' Die koste van die program word bepaal, maar dit is nie duidelik of alle koste ingesluit is nie.

'SWAK' Geen koste word bereken nie.

Berekening van koste	f	%
<i>Goed</i> (3)	0	0
<i>Onbevredigend</i> (2)	13	100
<i>Swak</i> (1)	0	0
Totaal	13	100

N=13

Tabel 5.2.3: Berekening van koste

Die tabel toon dat geeneen van die evalueerders (0%) aantoon hoe die koste van die program bepaal is nie. In al die gevalle (100%) is die koste wel bepaal volgens die formaat wat die departement voorsien het, maar die navorser kon nie uit die evalueringsdokumente vasstel hoe dit gedoen is en of alle koste, dit wil sê of direkte en indirekte koste, wel in berekening gebring is nie. Die dokument wat die departement voorsien het, maak wel in Afdeling D - Begroting daarvoor voorsiening dat die werklike koste vir 'n gedeelte van die evalueringsjaar 1 April 1997 tot 31 Januarie 1998 bereken word. In kolomme 2 en 3 van die begrotingsvorm word die begroting in die volgende finansiële jaar (1998/1999), asook 'n skatting van die uitgawes vir die daaropvolgende jaar (1999/2000) gevra. Hieruit blyk dit dat die departement die evalueerders eerder lei na begrotings en skattings vir drie finansiële jare, dit wil sê die klem rus op beplanning en begrotings. Die departementele vorm maak ook nie voorsiening dat indirekte koste in berekening gebring word nie. 'n Goeie voorbeeld hiervan is die bydrae van vrywilligers. In Afdeling B 8.2 van die evalueringsdokument word gevra dat die evalueerders die aktiwiteite van die vrywilligers lys. Hierdie bydraes van die vrywilligers in terme van tyd is in werklikheid indirekte koste, omdat indien personeel aangestel sou word om die take te verrig, dit as personeelkoste bereken sou moes word. Nog 'n indirekte koste wat nie in berekening gebring word nie, is die bydrae van in natura skenkings. In natura skenkings is ook 'n indirekte koste, omdat daardie items andersins aangekoop sou moes word.

5.2.4 **Kostedoeltreffendheidsevaluering**

Kostedoeltreffendheidsevaluering behels dat die koste en voordele van die programme in 'n verhouding met mekaar gestel word (Rossi en Freeman 1989:377; Lohmann en Lohmann 1997:214). Die volgende kriteria is opgestel om te bepaal hoe die evalueerders dit gedoen het.

'GOED'	Die kostedoeltreffendheid van die program word bepaal deur die koste van die voordele van die program in verhouding tot mekaar te weeg.
'ONBEVREDIGEND'	Die kostedoeltreffendheid van die program word bereken deur 'n eenheidskoste te bepaal.
'SWAK'	Geen kostedoeltreffendheidsevaluering word gedoen nie.

Die pro-forma dokument van die betrokke staatsdepartement verwys nie na die evaluering van die kostedoeltreffendheid van die programme nie en in geen van die maatskaplikewelsynsprogramme wat geëvalueer is, is die kostedoeltreffendheid van die program geëvalueer nie.

Die hoofkantoor van die organisasie bepaal wel jaarliks die eenheidskoste van elk van die residensiële fasiliteite vir ouer persone deur die volgende formule te gebruik:

$$\text{Eenheidskoste} = \frac{\text{Totale uitgawes}}{\text{Gemiddelde aantal inwoners}}$$

Hierdie eenheidskoste word ook toegepas op elk van die kostesentrums. Die uitgawes per kostesentrum word ook in verhouding tot die totale uitgawes geplaas deur die volgende formule te gebruik:

$$\frac{\text{Totale uitgawes van kostesentrums}}{\text{Totale uitgawe van program}}$$

Hierdie metode van kostedoeltreffendheidsevaluering beoordeel egter net die koste en neem nie die voordele van die program in ag nie.

5.2.5 Die evalueringsdokument as instrument vir kostedoeltreffendheidsevaluering

Die Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap (PAWK) het dit as ideaal gestel om 'n evalueringsformaat te ontwerp wat meerdoelig aangewend kan word (1996:3) en die volgende moontlike benuttingsareas is genoem:

- ▣ evaluering,
- ▣ beplanning,
- ▣ evaluering van die vordering met die implementering van beleid, en
- ▣ eenvoudige dog doelmatige bestuursinstrument.

Uit die empiriese ondersoek van die dokument en die wyse waarop dit deur die evalueerders in die praktyk geïnterpreteer en toegepas word, blyk dit dat hierdie dokument (PAWK - 1998) nie daarin slaag om evalueerders te lei om die kostedoeltreffendheid van die maatskaplikewelsynsprogramme te evalueer nie. Dit is verder 'n vraag of die resultate wat met die dokument verkry word werklik 'n organisasie kan lei om 'n deurdringende oordeel oor sy dienslewering te kan fel en in dié lig gesien, wil dit voorkom asof die resultate van die evaluering nie so bruikbaar is, as wat die Departement voorsien nie. Laastens moet opgemerk word dat die evalueringdokument die vlak van progamevaluering bepaal, omdat dit deel vorm van die aansoekprosedure vir staatsubsidie.

6. SAMEVATTING

In hierdie hoofstuk is die resultate van die empiriese navorsing oor die huidige stand van die evaluering van kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme binne een welsynsorganisasie, wat grootliks in die provinsie Wes-Kaap opereer, bespreek. Deur middel van 'n meningsopname is die gevoelens en houding van programbestuurders jeens progamevaluering en die evaluering van kostedoeltreffendheid, asook hulle kennis daarvan, ondersoek.

Al die fasiliteite wat in die ondersoek betrek is, gebruik die pro-forma evalueringdokument, wat deur die betrokke staatsdepartement voorsien is. Dit is te begrype omdat hierdie evalueringdokument deel vorm van die diensvoorstel wat as 'n aansoek dien vir staatsubsidie vir die volgende boekjaar. Hieruit volg noodwendig dat die Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap eintlik die vlak van progamevaluering bepaal. In die tweede deel van die navorsing, waartydens die wyse waarop hierdie dokument gebruik word ondersoek is, het dit geblyk dat die pro-forma dokument van die departement opgestel is om die insette en uitsette van die maatskaplikewelsynsprogramme te bepaal, maar dit bevat nie 'n riglyn om die kostedoeltreffendheid van die programme te bepaal nie.

HOOFSTUK 6

GEVOLGTREKKINGS EN AANBEVELINGS

1. INLEIDING

Sedert die sewentigerjare van die vorige eeu het die konsep kostedoeltreffendheid deel geword van Maatskaplike Werk. In Suid-Afrika is welsynsorganisasies, maatskaplike werkers en maatskaplikewerkbestuurders sedert 1988 aan die konsep blootgestel toe sommige welsynsorganisasies hulle maatskaplikediensprogramme jaarliks moes begin evaluer met die oog daarop om staatsubsidie te kon ontvang. In dieselfde tyd het daar ook 'n aanspreeklikheidskultuur in die samelewing gevestig en moes maatskaplike werkers daaraan gewoond raak om verantwoording te doen oor die programme waarmee hulle besig is. Hierdie ontwikkeling in Maatskaplike Werk is in Hoofstuk 2 bespreek.

Die evaluering van kostedoeltreffendheid was vreemd aan Maatskaplike Werk. Die praktyk is egter al jare lank deur byvoorbeeld ingenieurs en vervaardigers gebruik. Vir maatskaplike werkers en maatskaplikewelsynsprogrambestuurders was dit nodig om die dienslewingsproses te begin verstaan as 'n produksieproses in terme van insette, die koste van insette en uitsette en die impak van die uitsette. In Hoofstuk 3 is die toepaslikheid van die produksieproses, soos dit deur ekonomie beskryf word, in Maatskaplike Werk bespreek.

Een van die vrae wat die navorser wou beantwoord is watter tegnieke beskikbaar is vir die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme vir die versorging van ouer persone in residensiële fasiliteite. In die literatuur is veral twee tegnieke gevind, naamlik kostevoordeelanalise en kostedoeltreffendheidsanalise. Hierdie twee tegnieke is in Hoofstuk 4 bespreek. Die navorser het verder aangedui hoe die tegnieke kan inpas by die Geïntegreerde Model van Programevaluering wat De Vos in 1990 gepubliseer het.

Met hierdie studie wou die navorser verder vasstel watter vordering daar die afgelope twaalf (12) jaar gemaak is met die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme, veral residensiële versorgingsprogramme vir ouer

persone. Die hipotetiese uitgangspunt dat die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme nie geëvalueer word nie as gevolg van 'n gebrekkige kennis, negatiewe persepsies en 'n gebrek aan handleidings en instrumente, is gebaseer op die navorsers se waarnemings uit gesprekke wat hy in sy werkomgewing voer. Met behulp van vraelyste aan bestuurders van residensiële fasiliteite vir ouer persone is hierdie hipotese empiries getoets.

Die doel van hierdie hoofstuk is om die gevolgtrekkings waartoe die navorsers gekom het, te formuleer. Op grond van hierdie gevolgtrekkings word 'n aantal aanbevelings ook gemaak.

2. **GEVOLGTREKKINGS**

Die volgende gevolgtrekkings is gebaseer op die bevindinge van die empiriese ondersoek:

2.1 **Profiel van die respondente**

Al die respondente wat by die ondersoek betrokke was, het ervaring van die evaluering van maatskaplikewelsynsprogramme in die praktyk gehad en die oorgrote meerderheid (14-80%) van die respondente was op 'n direkte wyse, naamlik dat hulle dit self gedoen het of op 'n indirekte wyse, deurdat dat hulle die evaluering met die evalueerders bespreek het, betrokke. Die respondente was derhalwe in 'n posisie dat hulle, hulle eie ervaring en behoeftes kon deel en 'n mening kon gee oor die praktyk van progamevaluering soos dit tans in die Provinsie: Wes-Kaap gedoen word.

2.2 **Bestuurders se houding jeens progamevaluering**

Die bestuurders wat aan die ondersoek deelgeneem het, het 'n positiewe houding jeens progamevaluering openbaar. Selfs al sou die evaluering van die maatskaplikewelsynsprogramme nie meer 'n voorvereiste en deel van die aansoek vir staatsubsidie wees nie, wil die bestuurders voortgaan met progamevaluering, omdat hulle dit as 'n nuttige leerervaring beskou wat kan meewerk dat die programme verder ontwikkel en verbeter word. Die organisasie en die betrokke staatsdepartement behoort hierdie positiewe houding te benut as 'n geleentheid om die kultuur van goeie programbestuur, wat insluit programontwerp, implementering en evaluering, verder uit

te bou. Sodoende kan die beginsels van die Gespreksgroep vir Veroudering vir 'n toeganklike en kostedoeltreffende maatskaplike welsynsisteem vir ouer persone beter gedien word.

2.3 **Kennis van progamevaluering en kostedoeltreffendheidsevaluering**

Die bestuurders het meestal hul kennis van progamevaluering bekom deur kursusse of werkwinkels wat óf deur die organisasie, óf deur ander instansie aangebied is. Die meerderheid bestuurders (18-80%) het egter geoordeel dat hulle kennis onvoldoende is. Die volgende leemtes is aangedui, naamlik: kennis van meetinstrumente, behoefte aan handleidings en praktiese en toepaslike opleiding. Dit het geblyk dat indiensopleidingskursusse en werkwinkels 'n metode is wat goed ontvang word deur die bestuurders en daarom behoort die organisasie en die betrokke staatsdepartement kort, praktykgerigte kursusse aan te bied wat in die behoeftes van die bestuurders kan voorsien.

2.4 **Toepaslikheid van die progamevalueringdokument**

Met die totstandkoming van die nuwe provinsiale Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap het die departement met 'n proses begin om 'n formaat van progamevaluering te ontwikkel wat eenvoudig en bruikbaar moes wees vir die kleiner organisasies wat nie 'n groot bestuurskomponent het nie. Hierdie pogings het uitgeloop op die formaat wat in 1998 uitgereik is en wat hierby aangeheg is as Bylae 4. Die meerderheid bestuurders is van mening dat hierdie formaat toepaslik is.

Uit die navorsing het dit geblyk dat die dokument tereg 'n belangrike instrument is vir die evaluering van maatskaplikewelsynsprogramme, omdat dit deel vorm van die aansoekprosedure vir staatsubsidie. Hierdie dokument het gevolglik die potensiaal om 'n goeie bydrae te maak tot die ontwikkeling van 'n praktyk om die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme te evalueer.

Wanneer die progamevalueringdokument egter vanuit die hoek van kostedoeltreffendheidsevaluering beoordeel word, kan die gevolgtrekking gemaak word dat die huidige pro-forma dokument wat deur die Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap voorsien word, nie die evaluering van die

kostedoeltreffendheid van die maatskaplikewelsynsprogramme bevorder nie, omdat dit nie die evalueerder lei om die verhouding tussen die voordele of uitkomst van die program en die koste daarvan te evalueer nie. Die huidige formaat konsentreer op programmonitering waar die insette en teikengroepe geëvalueer word. Die evaluering van die uitkomst geniet minder aandag en word geëvalueer volgens 'n skaal waarop die progamevalueerder die sukses in terme van 'n persentasiepunt moet uitdruk. Die probleem hiermee is dat, wanneer die evalueerder nie meetinstrumente het waarmee die uitkomst gemeet kan word nie, die persentasiepunt baie subjektief toegeken kan wees.

2.5 Die meetbaarheid van die voordele of resultate

Ten einde die kostedoeltreffendheid van die program te evalueer, is dit nodig dat die resultaat of die uitkomst van die program geïdentifiseer en gemeet kan word. Hierdie proses begin reeds by die wyse waarop die doelstellings van die maatskaplikewelsynsprogram geformuleer word en in dié verband is dit nodig dat die kernkonsepte van die program gekonseptualiseer en geoperasionaliseer word. Uit die navorsing, het dit geblyk dat die doelstellings en doelwitte van maatskaplikewelsynsprogramme vir die residensiële versorging van ouer persone vaag geformuleer is. Dit het tot gevolg dat die uitkomst nie meetbaar is nie. Ook in hierdie opsig gee die evalueringdokumente van die departement nie voldoende riglyne nie en behoort die welsynsorganisasie en die betrokke staatsdepartement leiding te neem in 'n proses wat daarop gerig is om die kernkonsepte van 'n maatskaplikewelsynsprogram vir 'n residensiële versorgingsfasiliteit vir ouer persone te identifiseer.

2.6 Die behoefte aan meetinstrumente

Naas die leemte dat doelwitte en gevolglik ook die uitkomst of voordele van die programme nie in meetbare terme geformuleer word nie, ondervind die bestuurders van maatskaplikewelsynsprogramme vir residensiële fasiliteite vir ouer persone ook probleme om geskikte meetinstrumente te vind. Hierdie leemte behoort op hoofkantoorvlak hanteer te word en die organisasie kan dit oorweeg om literatuurnavorsing te doen om toepaslike meetinstrumente te probeer vind. Dit behoort verder oorweeg te word om self die toepaslike tegnologie te ontwikkel.

2.7 **Die behoefte aan 'n standaardhandleiding vir kosteberekening**

In die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme is die wyse waarop die koste bepaal word van kardinale belang. Eerstens is dit belangrik dat die koste van die program omvattend gemeet moet word en dat direkte of rekenkundige koste, sowel as indirekte koste in berekening gebring moet word. 'n Tweede belangrike aspek is dat, wanneer koste-ontledings gemaak word om vergelykings te tref, dit belangrik is dat koste volgens 'n standaarddefinisie bereken en aan die verskillende kostesentrums toegeken word. Dit is 'n leemte dat die begrotingsvorm wat die Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap uitgereik het, nie standaarddefinisies bevat waarvolgens die koste van die program bereken moet word nie, wat meebring dat enige vergelyking, wat gedoen word op die basis van die inligting wat met hierdie vorm verkry is, twyfelagtig is. Met hierdie studie het dit verder na vore gekom dat daar 'n behoefte is aan 'n standaardhandleiding waarvolgens die koste van residensiële fasiliteite vir ouer persone bepaal kan word.

2.8 **Die konseptualisering en operasionalisering van kostedoeltreffendheid**

Uit die studie blyk dit dat die bestuurders van maatskaplikewelsynsprogramme kostedoeltreffendheid meer verstaan in terme van die begroting en bekostigbaarheid as in terme van die verhouding tussen die uitkomste of resultaat van die program, teenoor die koste om dit te lewer of te produseer. Dit is 'n leemte dat die departementele evalueringsdokument geensins leiding gee oor die evaluering van kostedoeltreffendheid nie. Hierdie leemte bring mee dat die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme nie geëvalueer word nie en tog stel die nuwe beleidsdokument dit onomwonde dat kostedoeltreffendheid 'n beginsel is. Om hierdie leemte reg te stel, sal dit nodig wees dat die betrokke staatsdepartement 'n bewustelike keuse maak om die evalueringsdokument so te ontwerp dat die uitkomste of die resultaat van die program geëvalueer word, en nie net insette en uitsette nie. Beide die organisasie en die Departement sal ook 'n poging moet aanwend om maatskaplike werkers en bestuurders van residensiële fasiliteite te lei om kostedoeltreffendheid te kan operasionaliseer in terme van uitkomste wat verkry is in verhouding tot die totale koste wat aangegaan is om dit te bereik.

3. AANBEVELINGS

Na aanleiding van die empiriese studie en die gevolgtrekkings wat daaruit volg, maak die navorser die volgende aanbevelings as riglyne om die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme van residensiële versorgingsprogramme vir ouer persone te bevorder.

3.1 Die bemagtiging van programbestuurders

Die welsynsorganisasie behoort, deur middel van indiensopleiding, die bestuurders van maatskaplikewelsynsprogramme verder te begelei om die basiese raamwerk van progamevaluering, naamlik insette, uitsette, uitkomste (impak), kostedoeltreffendheid en doeltreffendheid in die praktyk te kan toepas. Sodanige indiensopleiding moet kort, praktykgerigte kursusse of werkwinkels wees wat die volgende modules behels:

- die konseptualisering en operasionalisering van doelstellings en doelwitte.
- die konseptualisering en operasionalisering van die produksiebenadering wat die konsepte insette, uitsette en uitkomste (impak) insluit.
- die konseptualisering en operasionalisering van die begrippe kostedoeltreffendheid (die verhouding tussen koste en uitkomste) doeltreffendheid (die verhouding tussen insette en uitsette/produksie) en effektiwiteit (die impak of uitkomste van die program).
- die konseptualisering en operasionalisering van meting en die benutting van meetinstrumente.
- die konseptualisering en operasionalisering van die koste van die program.

Die modules kan as afsonderlike werkwinkels, byvoorbeeld een dag per maand, of as 'n aaneenlopende kursus van vyf dae aangebied word.

3.2 Die konseptualisering van kerndienste en verwagte uitkomste

Dit word aanbeveel dat die Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap (PAWK), in samewerking met welsynsorganisasies, werkwinkels hou waartydens die kerndienste van 'n residensiële versorgingsprogram vir ouer persone, standaard vir hierdie dienste en verwagte uitkomste uitgeklaar word. Hierdie definisies van kerndienste en verwagte uitkomste behoort dan die basis te vorm vir die evaluering van insette, uitsette en uitkomste.

3.3 Die hersiening van die departementele pro-forma dokument vir program-evaluering

Dit word aanbeveel dat die Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap (PAWK) die pro-forma dokument wat aan welsyns-organisasies voorsien word en waarvolgens progamevaluering gedoen word, hersien sodat die klem sterker val op die evaluering van die uitkomst of voordele asook die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme.

Om dit te kan bereik, word die volgende riglyne aanbeveel:

- Die evalueringdokument behoort uit die volgende afdelings te bestaan:
 - A **Insette**
 - Finansiële insette, dit wil sê die koste om die diens te lewer.
 - Finansiële insette, dit wil sê die personeelkomponent (aantal personeel-lede per pos), die vrywilligers.
 - Ander metings van insette, byvoorbeeld die getal werklike manure wat gelewer is deur vaste personeel, vrywilligers.
 - B **Uitsette**
 - Uitsette
 - Die getal inwoners wat bedien is.
 - Die getal ander dienste wat byvoorbeeld in die gemeenskap gelewer is.
 - Uitkomst (Impak)
 - Resultate wat bereik is per kerndienste.
 - C **Kostedoeltreffendheid**
 - Die verhouding van bronne wat verbruik is tot uitsette of produksie wat behaal is.
 - D **Effektiwiteit**
 - Die mate waarin die gestelde doelwitte bereik is.
- Die evaluering moet volgens kerndienste gedoen word, byvoorbeeld verpleging; akkommodasievoorsiening, wat insluit skoonmaak en instandhouding; etes, wasgoeddiens, sosiale- en geestelike ontwikkeling.
- Die evalueringdokument moet eenvoudig en maklik-implementeerbaar wees. Die huidige vorm-tipe kan behou word.

Dit word verder aanbeveel dat die betrokke staatsdepartement moet leiding neem en 'n taakgroep aanwys wat bestaan uit departementele amptenare en evalueerders van welsynsorganisasies om die evalueringsdokument te ontwikkel.

3.4 **Die ontwikkeling van 'n standaardhandleiding vir koste**

Dit word aanbeveel dat die Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap (PAWK) 'n handleiding ontwikkel wat koste-definisies bevat sodat die allokering van koste gestandaardiseer kan word. Die handleiding moet die volgende bevat:

- standaarddefinisies van koste-items.
- definisies en 'n standaardprosedure waarvolgens indirekte koste soos die tyd van vrywilligers gereflekteer word (byvoorbeeld as indirekte personeelkoste).
- definisies en 'n standaardprosedure waarvolgens in natura skenkings gereflekteer word (byvoorbeeld as indirekte aankope).
- 'n standaardprosedure waarvolgens koste-allokasies na kostesentrums gedoen word (byvoorbeeld 'n standaardkodelys).

Dit word verder aanbeveel dat die Departement van Maatskaplike Dienste, Administrasie: Wes-Kaap (PAWK) die leiding neem deur 'n taakgroep aan te stel wat bestaan uit die finansiële bestuurders van welsynsorganisasies, amptenare van die departement en ander kundiges soos ouditeure.

Dit word ook aanbeveel dat hierdie taakgroep die bestaande begrotingsvorm (Vorm D van PAWK 1998) wat hierby aangeheg is as deel van Bylae 4 hersien om in lyn te wees met die standaarddefinisies.

3.5 **Die daarstelling van 'n koste-databasis**

Dit word aanbeveel dat die Departement van Maatskaplike Dienste, Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap (PAWK) 'n gerekenariseerde databasis ontwikkel en in stand hou van die koste van residensiële versorgingsprogramme vir ouer persone volgens die gestandaardiseerde definisies in die handleiding. Hierdie data behoort jaarliks gepubliseer te word.

3.6 **Die benutting en ontwikkeling van toepaslike meetinstrumente**

Die welsynsorganisasie behoort, as deel van sy rol en funksie as hoofkantoor, navorsing te doen oor toepaslike meetinstrumente om uitsette en uitkomste van 'n residensiële versorgingsprogram vir ouer persone te meet wat reeds mag bestaan. Indien dit blyk dat sodanige meetinstrumente nie bestaan nie, behoort die welsynsorganisasie ook toepaslike meetinstrumente te ontwikkel wat gerig is op die meting van uitkomste of impak van 'n residensiële versorgingsprogram vir ouer persone. Sodanige meetinstrumente behoort eenvoudig en maklik implementeerbaar te wees, omdat baie bestuurders van residensiële versorgingsprogramme nie vakkundige persone is nie.

3.7 **Verdere navorsing**

Na aanleiding van die studie, wil die navorser aanbeveel dat verdere navorsing onderneem word om:

- toepaslike tegnieke vir die evaluering van die kostedoeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme vir residensiële fasiliteite vir ouer persone te ontwikkel.
- gestandaardiseerde meetinstrumente waarmee die impak van residensiële versorgingsprogramme vir ouer persone geëvalueer kan word, te ontwikkel.

BIBLIOGRAFIE

- AFRICAN NATIONAL CONGRESS**, 1994. *The Reconstruction and Development Programme: A policy framework*. Johannesburg: Umanyano.
- AUSTIN**, M.J. 1982. *Evaluating your Agency's Programs*. London: Sage Publications.
- BARKER**, ROBERT L. 1995. *The Social Work Dictionary*. 3^{de} Uitgawe. Washington DC: NASW Press.
- BRAWLEY**, E.A. en **MARTINEZ-BRAWLEY**, E.E. 1988. Social Programme evaluation in the USA: Trends and Issues. *British Journal of Social Work*, (18):391-413.
- BEKER**, J. 1975. Measuring Cost Effectiveness in Human Service Programs. *Canadian Welfare*, 51(1):5-6.
- BRENT**, R.J. 1996. *Applied Cost-Benefit Analysis*. UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- CHEETHAM**, J., **FULLER**, R., **McIVOR**, G., en **PETCH**, A. 1992. *Evaluating Social Work Effectiveness*. Buckingham: Open University Press.
- CHERIN**, D. en **MEEZAN**, W. 1998. Evaluation as a means of organisational learning. *Administration in Social Work*, 22(2):1-21.
- COULSHED**, V. 1990. *Management in Social Work*. London: MacMillan Education.
- CRONJE**, J.I. 1986. *Administrasie as basiese komponent in die funksionering van die vrywillige welsynsorganisasie*. Stellenbosch: Universiteit van Stellenbosch. (D Phil proefskrif).
- DAVIES**, B. 1994. *The Production of Welfare Approach: Conceptual Framework and Methodology*. Personal Social Services Research Unit Discussion Paper 1121. (Ongepubliseerde lesing).

- DAVIES, B. en KNAPP, M.** 1981. *Old Peoples' Homes and the production of Welfare*. London: Routledge en Kegan Paul.
- DAVIES, B. en KNAPP, M.** 1988. Introduction: The Production of Welfare Approach; Some New PSSRU Arguments and Results. *British Journal of Social Work*, (18):1-11.
- DEPARTEMENT VAN GESONDHEIDSDIENSTE EN WELSYN: ADMINISTRASIE: VOLKSRAAD.** 1987. Die Formulering, Evaluering en Finansiering van Maatskaplikewelsynsprogramme. Omsendbrief no 6 van 1987. Pretoria.
- DEPARTEMENT VAN GESONDHEIDSDIENSTE EN WELSYN: ADMINISTRASIE: VOLKSRAAD.** 1991. Die Formulering, Evaluering en Finansiering van Maatskaplike Welsynsdiensprogramme. Omsendbrief no 57 van 1991. Pretoria.
- DEPARTEMENT VAN WELSYN EN BEVOLKINGSONTWIKKELING.** 1996. Report of the Welfare Reprioritisation Committee. Pretoria.
- DEPARTEMENT VAN WELSYN EN BEVOLKINGSONTWIKKELING.** 1997. White Paper for Social Welfare, *Staatskoerant*. No 18166, Augustus 1997.
- DEPARTEMENT VAN MAATSKAPLIKE DIENSTE, PROVINSIALE ADMINISTRASIE: WES-KAAP.** 1998. Diensvoorstelle van Residensiële Fasiliteite vir Ouer Persone. Kaapstad.
- DEPARTEMENT VAN WELSYN.** 1999. Financing Policy, Developmental Social Welfare Services. *Staatskoerant* No 19888. Pretoria.
- DE WET, G.L.** 1974. *'n Evaluering van die stand van koste-voordeelanalise in die ekonomiese teorie*. Pretoria: Universiteit van Pretoria. (D Phil proefskrif).
- DE VOS, A.S.** 1986. Progamevaluering in Maatskaplike Werk: Deel I. *Social Work/Maatskaplike Werk*, 22(2):66-71.
- DE VOS, A.S.** 1988. (a) Behoeftebepalingsnavorsing. *Die Maatskaplikewerk-Navorsers-Praktisyn*, 1(1):29-34.

- DE VOS, A.S.** 1988. (b) Behoeftebepalingsnavorsing. *Die Maatskaplikewerk-Navorsers-Praktisyn*, 1(2):43-48.
- DE VOS, A.S.** 1989. Programme, Programontwikkeling en Programevaluering. *Social Work/Maatskaplike Werk*, 25(5):111-121
- DE VOS, A.S.** 1990. 'n Voorbeeld van Programevaluering. *Die Maatskaplikewerk-Navorsers-Praktisyn*, 2(5):31-39.
- DE VOS, A.S. (Red).** 1998. *Research at Grass Roots (A primer for the caring professions)*. Pretoria: JL Van Schaik Academic.
- EVERITT, A. en HARDIKER, P.** 1996. *Evaluating for Good Practice*. London: MacMillan Press Ltd.
- FISCHER, J.** 1973. Is Casework effective? A review. *Social Work* (18):5020.
- FOUCHE, C.S. en DELPORT, R.** 1996. Programontwerp: 'n Kritiese Komponent van Programbestuur. *Die Maatskaplikewerk-Navorsers-Praktisyn*, 9(3):6-20.
- GABOR, P.A. en GRINNELL, R.M. (Jr).** 1994. *Evaluation and Quality Improvement in the Human Services*. Massachusetts: Allyn and Bacon.
- GESPREGSGROEP VIR VEROUDERING.** 1995. Proposed Policy Framework on Ageing. October 1995. Pretoria.
- GINSBERG, I. en KEYNS, P.R.** 1995. *New Management in Human Sciences*. 2^{de} Uitgawe. Washington: NASW Press.
- GLAD, E. en DE VOS, A.S.** 1992. Cost-Effectiveness as a Component of Social Programme Evaluation. *Welsynsfokus*, 27(1): 18-21.
- GRINNELL, R.M. Jr en STOTHERS, M.** 1988. Utilizing Research Designs. In: R.M. GRINNELL, Jr. (Red). *Social Work research and evaluation*. 3^{de} Uitgawe. Itasca, I.L.: Peacock.

GRONDWET VAN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA. 1996. Wet nommer 108 van 1996.

HAIRSTON, C.F. 1985. Costing Nonprofit Services: Developments, Problems and Issues. *Administration in Social Work*, 9(1):47-55.

HUYSAMEN, G.K. 1993. *Metodologie vir die Sosiale en Gedragwetenskappe*. Halfweghuis: Southern Boekuitgewers.

HOLDER, H., LONGABAUCH, R., MILLER, W.R. en ROBONUS, A.V. 1991. The Cost Effectiveness of Treatment for Alcoholism: A First Approximation. *Journal of Studies on Alcohol*, 52(6).

HORNICK, J.P. en BURROWS, B. 1988. Program Evaluation. In: R.M. GRINNELL, Jr. (Red). *Social Work reseach and evaluation*. 3^{de} Uitgawe. Itasca, I.L.: Peacock.

JUDGE, K. 1980. *Pricing the Social Services*. London: MacMillan Press.

JUDGE, K. en KNAPP, M. 1985. Efficiency in the Production of Welfare: the Public and the Private Sectors Compared. In: KLEIN, R. en O'HIGGINS, M. *The Future of Welfare*. Oxford: Basil Blackwell.

KARSKI, R.L. en BARTH, R.P. 2000. Models of State Budget Allocation in Child Welfare Services. *Administration in Social Work*, 24(2):45-63.

KETTNER, P.M., DALEY, J.M. en NICHOLS, A.W. 1988. *Initiating Change in Organisations and Communities: A Macro Practice Model*. California: Brooks/Cole Publishing Co.

KETTNER, P.M., MORONEY, R.M. en MARTIN, L.L. 1990. *Designing and managing programs - an Effectiveness - Based Approach*. California, Newbury Park: Sage Publications.

GRINNELL, R.M. Jr en SIEGEL, D.H. 1988. The place of research in Social Work. In: R.M. GRINNELL, Jr. (Red). *Social Work research and evaluation*. 3^{de} Uitgawe. Itasca, I.L.: Peacock.

- KIRWIN, P.M.** en **KAYE, L.W.** 1993. A Comparative Cost Analysis of Alternative Models of Adult Day Care. *Administration in Social Work*, 17 2(2):105-122.
- KNAPP, M.** 1984. *The Economics of Social Care*. London: MacMillan Publishers Ltd.
- KNAPP, M.** 1991. Cost. *Administration in Social Work*, 15(2):45-63.
- LABUSCHAGNE, F.J.** en **EKSTEEN, L.L.** 1993. Verklarende Afrikaanse Woordeboek, Agste Hersiene Uitgawe. Pretoria: JL van Schaik.
- LAYARD, R.** en **GLAISTER, S.** 1994. *Cost-Benefit Analysis*. 2^{de} Uitgawe. Cambridge: University Press.
- LE GRANDE, J., PROPPER, C.** en **ROBINSON, R.** 1992. *The Economics of Social Problems* (2^{de} Uitgawe. London: MacMillan Press.
- LEVIN, H.M.** 1983. *Cost-Effectiveness, A Primer*. London: Sage Publications.
- LEWIS, J.A., LEWIS, M.D.** en **SOUFLEE, F.** 1991. *Management of Human Service Programs* . 2^{de} Uitgawe. California: Brookes/Cole Publishing Company Pacific Grove.
- LOHMANN, ROGER A.** en **LOHMANN, NANCY L.** 1997. Management: Cost Measurement. *Encyclopedia of Social Work*. 19^{de} Uitgawe. Washington: NASW Press.
- MARTIN, L.L.** 2000. Budgeting for Outcomes in State Human Agencies. *Administration in Social Work*, 24(13):71-87.
- MARTIN, L.L.** en **KETTNER, P.M.** 1996. *Measuring the performance of Human Service Programs*. California: Sage Publications Inc.
- MARTIN, L.L.** en **KETTNER, P.M.** 1997. Performance Measurement. The New Accountability. *Administration in Social Work*, 21(1):17-29.

- MARX, S., RADEMEYER, W.F. en REYNDERS, H.J.J.** 1991. *Bedryfseconomie, Riglyne in Ondernemingsbestuur*. Pretoria: JL van Schaik.
- McCREADY, D.J., PIERCE, S., RAHN, S.L. en WERE, K.** 1996. Third Generation Information Systems: Integrating Costs and Outcomes. Tools for Professional Development and Program Evaluation. *Administration in Social Work*, 20(1):1-15.
- McCREADY, D.J. en RAHN, S.L.** 1986. Funding Human Services: Fixed Utility versus Fixed Budget. *Administration in Social Work*, 10(4):23-30.
- McKAY, ALEC en BAXTER, E.H.** 1980. Title XIX, Title XX and Catch XXII: Cost Analysis in Social Program Evaluation: *Administration in Social Work*, 4(3):23-30.
- McKENDRICK, B.** 1985. Programme Proposals in South African Welfare Planning. *Social Work/Maatskaplike Werk*, 21(3):157-174.
- McKENDRICK, B.** 1989. The Process of Measuring Intervention Outcome. *Die Maatskaplikewerk-Navorsing-Praktisyn*, 2(2):32-34.
- MEEHAGHAN, THOMAS M. en KILTY, KEITH, M.** 1994. *Policy analysis and Research technology (Political and ethical considerations)*. Chicago: Lyceum Books Inc.
- MENEFEE, D., AHLUWALIA, U., PELL, D. en WOLDU, B.** 2000. ABM: An Innovative Business Technology for Human Service Organizations. *Administration in Social Work*, 24(2):67-84.
- MOHR, P. en FOURIE, L.** 1996. *Ekonomie vir Suid-Afrikaanse Studente*. Pretoria: JL van Schaik (Akademie).
- MOUTON, J. en MARAIS, H.C.** 1992. *Basiese begrippe: Metodologie van die Geesteswetenskappe*. Pretoria: RGN-Uitgewers.
- NAS, TEVFIK F.** 1996. *Cost-Benefit Analysis Theory and Application*. California: Sage Publication Inc.

- VAKTAALKOMITEE VIR MAATSKAPLIKE WERK.** 1995. *Nuwe woordeboek vir maatskaplike werk: Hersiene en uitgebreide uitgawe.* Kaapstad: CTP Book Printers.
- NG, Y.** 1983. *Welfare Economics Introduction and Development of Basic Concepts.* London: MacMillan Press.
- ODENDAL, F.F. (red).** 1994. *Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse taal (HAT).* Pretoria: Prestor.
- PAGE, A.** 1977. Economics and Social Work: A neglected relationship. *Social Work* 22(1):48-53.
- PATEL, L.** 1992. *Restructuring Social Welfare, Options for South Africa.* Johannesburg: Ravan Press.
- PATTI, A.J., POERTNER, J. en CHARLES, A.** 1988. *Managing for Service Effectiveness in Social Welfare Organisations.* London: The Haworth Press.
- POSAVAC, E.J. en CASEY, R.G.** 1992. *Programevaluation - Methods and Case Studies.* New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- POWERS, G.T., MEENAGHAN, T.M. en TOOMEY, B.G.** 1985. *Practice Focus Research: Integrating Human Service Practice and Research.* New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- PRUGER, ROBERT en MILLER, LEONARD.** 1991 (a) Efficiency and the Social Services: Part A, *Administration in Social Work*, 15(1 en 2):5-23.
- PRUGER, ROBERT en MILLER, LEONARD.** 1991 (b) Efficiency and the Social Services: Part B, *Administration in Social Work*, 15(1 en 2):25-42.
- ROSSI, P.H. en FREEMAN, H.E.** 1989. *Evaluation: A Systematic Approach.* 4^{de} Uitgawe. California, Newbury Park: Sage Publications.

- ROUX, P.J.** 1988. Die Praktiese Waarde en Implementering van Navorsing by die Ontwikkeling van 'n Welsynsprogram. *Die Maatskaplikewerk-Navorser-Praktisyn*, 1(3):10-14.
- RUBIN, A.** en **BABBIE, E.** 1993. *Research Methods for Social Work*. 2^{de} Uitgawe. California, Pacific Grove: Brookes/Cole Publishing Company.
- RUTMAN, L.** 1984. *Evaluation Research Methods: A Basic Guide*. 2^{de} Uitgawe. California, Newbury Park: Sage Publications.
- SCHOEMAN, J.H.** 1994. Openingsrede by Eerste Gespreksgroep oor Veroudering. Pretoria.
- SCHURINK, E.M.** 1998. Deciding to use a qualitative research approach. In: A.J. DE VOS (Red). *Research at Grass Roots (A primer for the caring professions)*. Pretoria: JL van Schaik Academia.
- SCOTCH, C.B.** en **HASKETT, V.B.** 1978. Preparing Social Workers for an Age of Accountability: Understanding Cost Analysis. *Journal of Education for Social Work*, 14(3):107-113.
- SEIDL, FREDERICK W.** 1995. Program Evaluation. *Encyclopedia of Social Work*. 19^{de} Uitgawe. Washington: NASW Press.
- SHADISH, W.R., COOK, T.D.** en **LEVITON, L.C.** 1991. *Foundations of Program Evaluation*. California, Newbury Park: Sage Publications.
- SHERRADEN, M.W.** 1986. Benefit-Cost Analysis as a Net Present Value Problem. *Administration in Social Work*, 10(3):85-97.
- SLAVIN, S.** 1985. Managing Finances, Personnel and Information in Human Services. *Social Administration: The Management of the Social Services*. 2^{de} Uitgawe. New York: The Haworth Press.
- SMIT, A de V.** 1992. Managing for Effective Welfare Service Delivery: Concepts and Issues, *Welsynfokus*, 27(1):4-8.

- SMITH, M.J.** 1990. *Program Evaluation in the Human Services*. New York: Springer Publishing Company.
- THERON, A.** 1999. Openingsrede by Vierde Gespreksgroep oor Veroudering. Pretoria.
- THE OXFORD ENGLISH DICTIONARY** (2^{de} Uitgawe). 1989. Oxford: Claredon Press.
- THOMPSON, M.J.** 1980. *Benefit-Cost Analysis for Program Evaluation*. London: Sage Publications.
- VALADES, J.** en **BAMBERGER, M.** 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*. Washington DC: The World Bank.
- VAN BILJON, R.** 1999. Towards education and training in Social work Management: Need and Necessity. *Social Work/Maatskaplike Werk*, 35(4):351-364.
- VAN DER BERG, S.** 1997. *The economics of Ageing in South Africa*. Durban: The Third Global Conferences of the International Federation on Ageing. Lesing.
- VAN EEDEN, E.S.;** **RYKE, E.H.** en **DE NECKER, I.C.M.** 2000. The Welfare function of the South African Government before and after Apartheid. *Social Work/Maatskaplike Werk*, 36(1):1-24.
- VAN ZYL, M.A.** 1988. Die Benutting van Meetinstrumente in die Evaluering van Maatskaplike Programme. *Welsynsfokus*, 23(1):37-41.
- VAN ZYL, M.A.** en **CALITZ, E.** (Datum onbekend). *'n Handleiding oor twee instrumente vir die beoordeling van Maatskaplikewelsynsprogramme*. Johannesburg.
- VAN ZYL, C.G.** 1988. *Die Evaluering van Maatskaplike Programme deur FAMSA-Verenigings*. Johannesburg: Randse Afrikaanse Universiteit. (MA Soc. Sc Tesis).
- VINTER, R.** en **KISH, A.K.** 1984. *Budgeting for Not-for-Profit Organizations*. New York: The Free Press.

WALKER, C.J. 1982. *Principles of Cost Accounting*. 3^{de} Uitgawe. London: Pitman Publishing Ltd.

WEISS, C. en **CIARLO, J.A.** 1981. Measuring the use of Evaluation. In: *UTILIZING EVALUATION Concepts and Measurement Techniques*. London: Sage Publications.

WET OP BEJAARDE PERSONE. 1967. Wet Nommer 81 van 1967.

WILKINSON, J.L. 1992. Die Rol van Meting by die Bevordering van Koste-Effektiwiteit binne 'n Rehabilitasie-sentrum. *Welsynsfokus*, 27(1):22-24.

YOSHIKAWA, T., INNES, J., MITCHELL, F. en **TANAKER, M.** 1993. *Contemporary Cost Management*. London: Chapman en Hall.

15 November 2000

AAN:

**DIE BESTUURDERS
- VAN RESIDENSIËLE FASILITEITE VIR OUER PERSONE
(SKDB FASILITEITE)**

Liewe Kollega

NAVORSINGSVRAELYS

Ek is tans besig met navorsing oor die evaluering van die koste-doeltreffendheid van maatskaplikewelsynsprogramme vir die versorging van ouer persone in residensiële fasiliteite. Die doel van die navorsing is om riglyne op te stel wat gebruik kan word om 'n handleiding en meetinstrumente te ontwikkel wat deur bestuurders van residensiële fasiliteite gebruik kan word. Die navorsing bestaan uit twee fases. Die eerste fase behels die evaluering van die besigheidsplanne wat deur die residensiële fasiliteite ingedien is en die tweede fase is 'n vraelys wat deur die **bestuurders van die fasiliteite** voltooi moet word. Ek glo dat u met my sal saamstem dat die navorsing baie aktueel is en daarom vertrou ek dat u sal saamwerk deur die aangehegte vraelys te voltooi. U sal merk dat die vraelys **annoniem** voltooi word en ek onderneem om alle inligting vertroulik te hanteer.

Die navorsing word gedoen onder die toesig van prof JI Cronje van die Departement Maatskaplike Werk van die Universiteit van Stellenbosch. Die Sinodale Kommissie vir die Diens van Barmhartigheid van die NG Kerk (Wes- en Suid-Kaap) het toestemming verleen dat die navorsing mag plaasvind en dat relevante inligting van die organisasie en sy diensafdelings vir die doeleindes van die navorsing gebruik mag word.

Ek wil u vriendelik versoek om die voltooide vraelys aan my by die SKDB Kantoor te pos of te faks om ons nie later as **25 November 2000** te bereik nie. U samewerking in dié verband word baie waardeer.

Met vriendelike groete.
Die uwe.

W.C. VAN DER MERWE

VRAELYS

Liewe Kollega,

Baie dankie dat u die vraelys invul. Die inligting sal vertroulik hanteer word.

Dui asseblief u antwoord met 'n aan. Neem asseblief kennis dat in die vraelys die term '**program**' verwys na die Besigheidsplan. Die vraelys moet asseblief deur die Bestuurder/Matrone van die fasiliteit ingevul word.

1. ALGEMENE BESONDERHEDE

1.1 Hoe lank beklee u reeds die bestuurspos?

1.2 Wie evalueer die Besigheidsplan (program) by u fasiliteit?

Matrone/Bestuurder	<input type="checkbox"/>
Administratiewe Beampte	<input type="checkbox"/>
Verpleegkundige	<input type="checkbox"/>
Die Bestuurspan	<input type="checkbox"/>

1.3 Indien u nie self die evaluering doen nie, is u betrokke daarby?

Neem deel aan bespreking	<input type="checkbox"/>
Sien die evaluering na	<input type="checkbox"/>
Is glad nie daarby betrokke nie	<input type="checkbox"/>

2. PROGRAMMEVALUERING (VERWYS NA BESIGHEIDSPLAN)

2.1 Hoe voel u oor progamevaluering? (U kan meer as een keuse uitoefen)

2.1.1 Dit help ons om die program te verbeter

2.1.2 Dit help ons om beter te bestuur

2.1.3 Dit is 'n vermorsing van tyd

2.1.4 Dit is 'n onnodige praktyk

2.1.5 Dit is nie die moeite werd nie, want ons subsidie bly dieselfde

2.2 Sou u nogtans die program van u fasiliteit jaarliks geëvalueer het, al word u nie verplig om dit te doen nie?

Ja	Nee
----	-----

2.3 **Verstrek asseblief die redes vir u antwoord:**

2.4 **Is u van mening dat progamevaluering u fasiliteit help om 'n beter diens te lewer?**

Ja	Nee
----	-----

2.5 **Hoe het u kennis van progamevaluering verkry?**

2.5.1 Kursusse bygewoon wat aangebied is deur die organisasie

2.5.2 Ander kursusse/werkwinkels

2.5.3 Uit die omsendbrief van die departement

2.5.4 Self artikels/boeke gelees

2.5.5 Ander

2.6 **Meen u dat u kennis van progamevaluering voldoende is?**

Ja	Nee
----	-----

2.7 **Indien u nee antwoord, wat meen u is nodig om u kennis aan te vul?**

2.8 **Dink u dat die formaat van progamevaluering, soos dit deur die Departement verwag word, toepaslik is?**

3. **KOSTE-DOELTREFFENDHEID**

3.1 **Hoe verstaan u die koste-doeltreffendheid van 'n program?
(Verduidelik asseblief in 'n paar sinne)**

3.2 Is dit vir u belangrik om die koste-doeltreffendheid van u program te evalueer?

Ja	Nee
----	-----

Motiveer asseblief u antwoord:

3.3 Watter probleme ervaar u met die evaluering van die koste-doeltreffendheid van u program? (U kan meer as een keuse uitoefen)

Onvoldoende kennis	Ja	Nee
Gebrek aan handleidings	Ja	Nee
Onvoldoende leiding in organisasie	Ja	Nee
Onvoldoende leiding van die departement	Ja	Nee
Gebrek aan meetinstrumente	Ja	Nee

Baie dankie vir u deelname!

W.C. VAN DER MERWE

KAAPSTAD
14 NOVEMBER 2000

DIE GESKALEERDE KONTROLELYS VIR EVALUERING VAN DIE KOSTE EN VOORDELE VAN MAATSKAPLIKESYNSPROGRAMME

Punteskaal:	
Goed	3
Onbevredigend	2
Swak	1

PROGRAMNOMMER	
---------------	--

1. **OMSKRYWING VAN DOELSTELLINGS**
(Omskrywing van uitkomste of voordele van program)

Goed	Die doelstellings is duidelik omskryf en uitgedruk in meetbare terme, sodat die verwagte uitkomste (of voordele) maklik afgelees kan word.	3
Onbevredigend	Die doelstellings is vaag en word nie in meetbare terme uitgedruk nie.	2
Swak	Daar word geen om min aandag aan doelstellings geskenk.	1

KOMMENTAAR:

2. **IMPAKEVALUERING**

Goed	Die impak of uitkomste van die program word geëvalueer deur die uitsette van die program te omskryf en te meet.	3
Onbevredigend	Die uitkoms van die program word omskryf, maar dit is nie duidelik hoe dit bepaal is nie.	2
Swak	Die impak van die program word nie geëvalueer nie.	1

KOMMENTAAR:

3. **KOSTE**

Goed	Die koste van die program word op 'n omvattende wyse bepaal en sluit direkte en indirekte koste in.	3
Onbevredigend	Die koste van die program word bepaal, maar dit is nie duidelik of alle koste ingesluit is nie.	2
Swak	Geen koste word bereken nie.	1

KOMMENTAAR:

4. **KOSTEDOELTREFFENDHEIDSEVALUERING**

Goed	Die kostedoeltreffendheid van die program word bepaal deur die koste van die voordele van die program in verhouding tot mekaar te oorweeg.	3
Onbevredigend	Die kostedoeltreffendheid van die program word bereken deur 'n eenheidskoste te bepaal.	2
Swak	Geen kostedoeltreffendheidsevaluering word gedoen nie.	1

KOMMENTAAR:

**Omsendbrief van Departement van Maatskaplike Dienste,
Provinsiale Administrasie: Wes-Kaap insake Diensvoorstelle
van Residensiële Fasiliteite vir Ouer Persone (Februarie 1998).**

ENQUIRIES: MRS.S.KOUTA
NAVRAE:
TELEPHONE: 021-4103-400
TELEFOON:
FAX/FAKS: 021- 461-1750
REFERENCE
VERWYSING:
DATE:
DATUM 20 FEBRUARY 1998

**PROVINCIAL ADMINISTRATION: WESTERN CAPE
DEPARTMENT OF SOCIAL SERVICES**

**PROVINSIALE ADMINISTRASIE: WES-KAAP
DEPARTEMENT VAN MAATSKAPLIKE DIENSTE**

50 BUITENKANT STREET PRIVATE BAG X9112 CAPE TOWN 8000
BUITENKANTSTRAAT 50 PRIVAATSAK X9112 KAAPSTAD 8000

**TO: ALL HOMES FOR THE AGED
SERVICE CENTRES FOR THE AGED AND DISABLED**

1. State financial assistance for your facility refers.
2. Attached please find the format for a Service Proposal which has to be submitted to this Department in order to qualify for funding of your facility for 1998/99. The Annexure comprises of the following sections:
 - 2.1 Section A: Identifying Particulars: This section must be completed by all stakeholders.
 - 2.2 Section B: Evaluation: This section must be completed by all stakeholders who received state funding for their facility during the period 1 April 1997 to date.
 - 2.3 Section C: Application for Funding: This section must be completed by all stake-holders who wish to receive state funding during the period 1 April 1998 to 31 March 1999.
 - 2.4 Section D: Budget: This section must be completed by all stake-holders who wish to receive state funding during the period 1 April 1998 to 31 March 1999.
3. Allocation of funding will be subject to the following conditions:
 - 3.1 Receipt of the above-mentioned Service Proposal by the due date of 16 March 1998 to Mrs. S.O.E.Kouta of this office.
 - 3.2 Receipt of an audited financial statement by those stake-holders already in receipt of state funding by 30 June 1998.
 - 3.3 The allocation made to this Department for this service for the 1998/99 financial year and the number, nature and extent of applications for funding received by this Department for service rendering by the private sector in this field.
4. Your co-operation in submitting the proposals timeously will be appreciated.

Yours faithfully


for CHIEF DIRECTOR

SKDB WES- EN SUID-KAAP	
ONTVANG	09 MAR 1998
REAKSIE	

**EVALUATION OF SERVICES: 1 April 1997 to 31 January 1998
AND PLANNING OF SERVICES : 1 April 1998 to 31 March 1999**

1. This document applies to:

HOMES FOR THE AGED

2. Section A must be completed by all stake-holders.

3. Section B must be completed by stake-holders who have already received state funding during 1997/98.

4. Sections C and D must be completed by all stake-holders applying for funding in the 1998/99 financial year.

5. This document must be submitted in duplicate.

6. The document must be submitted to Mrs. Sharon Kouta, Private Bag X 9112, CAPE TOWN, 8000 not later than **16 March 1998**.

SECTION A - IDENTIFYING PARTICULARS

A.1 Name of facility

A.2 Address of facility

.....

A.3 Area of operation

A.4 Contact person

A.5 Telephone Nr

Fax Nr

A.6 Controlling body

Affiliating body (eg) S.A. Council for the Aged

A.8 ADMINISTRATION

(Indicate answers to the following questions by a tick in the appropriate box:)

	YES	NO
Does the facility have a constitution?		
Do members serve on the management committee?		
Are management committee meetings held regularly?		
Are minutes of meetings available?		
Are annual / biannual general meetings held as specified in the constitution?		
Are minutes of the annual general meetings available?		
Is an attendance register kept on a daily basis?		
Do you have a grievance and disciplinary procedure?		
Does your staff contribute to the unemployment insurance fund?		
Does your staff contribute to a pension fund?		
Is a financial bookkeeping system in place?		
Is proof of all income and expenditure available?		
Do you keep a cash book?		
Do you have a bank account? Type: Account Number: Bank and Branch where account is kept:		
Do you have an inventory/stocktaking book?		
Do you have fundraising activities?		

SECTION B: EVALUATION 1/4/97 - 31/1/98**Must be completed by stake-holders who have received state funding during 1997/98****B.1 WAS THE SERVICE FINANCED / SUPPORTED BY ANY OTHER SOURCE?**

Financially

In Kind

No

Give a brief description of the funding/support received:

.....

.....

.....

B.2 PARTICULARS OF TARGET GROUP CATERED FOR**B2.1 How many residents in the following categories were in the facility on 31 January 1998.**

AGE GROUP (YEARS)	PEOPLE WITH DISABILITIES (NON-AGED)
LESS THAN 20	
21 - 39	
40 - 59	

B2.2 How many residents in the following categories were in the facility on 31 January 1998.

AGE GROUP (YEARS)	AGED PERSONS
60 - 69	
70 - 79	
80 - 89	
90 and older	

B.2.3 INCOME AND LEVEL OF FRAILITY

INCOME	GROUP 1	GROUP 2	GROUP 3
R0 - R500			
R501 - R600			
R601 - R700			
R701 - R800			
R801 - R900			
R901 - R1000			
R1001 - R1100			
R1101 - R1200			
R1201 - R1300			
R1300 +			
TOTAL			

B.3 BUILDING

Indicate any changes/improvements to the building during the period
1997.04.01 to 1998.01.31

.....
.....

B.8.3 Did the volunteers receive training during the period of evaluation?

Yes

No

B.8.4 If Yes, please provide details:

Type of Training	Number of Volunteers trained	Training Provided By

B.8.5 If No, give an explanation:

.....

.....

B.9 TRAINING OF MANAGEMENT

B.9.1 Did each member of the management committee receive training during the evaluation period?

Yes

No

B.9.2 If Yes, please specify:

Type of Training	Number of Committee Members Trained	Training Provided By

B.9.3 If No, give an explanation why not:

.....

.....

.....

B.11 SIGNED BY:

B.11.1 Manager of Facility

Name

Signature

Date

B.11.2 Treasurer

Name

Signature

Date

B.11.3 Chairperson

Name

Signature

Date

**APPLICATION FOR PROGRAMME FUNDING
(FUNDING PROPOSAL) 1998/99**
**Must be completed by all stake-holders applying for funding for the period
1 April 1998 to 31 March 1999.**

C.1 STATUS OF PROGRAMME

- New Service
- Continuation of existing Service
- Extension of Existing Service
- Reduction (decreasing) of Existing Service

C.2 IS THIS FACILITY FULLY OPERATIONAL?

- Yes
- No

C.3 IF YES, SINCE WHEN?

C.4 IF NO, WHEN IS IT INTENDED THAT IT WILL BE FULLY OPERATIONAL?

.....

C.5 IS ANY FUNDING FOR SERVICES FROM SOURCES OTHER THAN THE DEPARTMENT REQUESTED FOR THE 1998/99 FINANCIAL YEAR?

- Yes
- No

C.6 IF "YES", PLEASE INDICATE THE SOURCE, SCOPE AND EXTENT OF SUCH FUNDING:

SOURCE (by whom)	SCOPE (What is expected to be funded)	EXTENT (How much is expected)

C.7 PARTICULARS OF TARGET GROUP

C.7.1 Give a brief description of the target group at whom services will be aimed :

.....

.....

.....

LEVEL OF FRAILTY	SUB - ECONOMIC (INCOME R1300 AND LESS)	ECONOMIC (INCOME R1301 AND MORE)
Group 1		
Group 2		
Group 3		
Total		

C.7.3 For how many persons is this programme devised?

C.8 BUILDING

C.8.2 Is the building:

- Rented
- Used Free of Charge
- Owned by Management Committee
- Owned by Controlling Body
- Other:.

C.10 PERSONNEL

C.10.1 Are service contracts available for all staff members?

Yes

No

C.10.2 Are duty sheets available for all staff members?

Yes

No

C.10.3 Staff Establishment

Please provide details regarding the staff in your employment:

Post Class (Type of Post)	Number	Full-time	Part-Time	Salary Scale

C.10.4 TRAINING OF STAFF

Is training planned for each staff member?

Yes

No

If No, give an explanation:

.....

If Yes, please provide information below:

Type of Training	Training to be Provided By

C.11 VOLUNTEERS

C.11.1 How many volunteers do you involve or intend involving in direct service delivery?

C.11.2 Please list the activities to be performed by the volunteers:

C.11.3 Is a training programme available for volunteers? Yes No

C.11.4 If Yes, please specify:

Type of Training	Training to be Provided By

C.11.5 If No, give an explanation:
.....
.....

C.12 TRAINING OF MANAGEMENT

C.12.1 Is a training programme available for management? Yes No

C.12.2 If Yes, please specify:

Type of Training	Training Provided By

C.12.5 If No, give an explanation:

.....
.....
.....

C.13 OBJECTIVES AND ACTIVITIES

(Complete the table hereunder by listing the objectives in the left-hand column and indicating in the right-hand column next to each objective the activities aimed at achieving each such objective)

OBJECTIVES (What you want to achieve by when)	ACTIVITIES (What you are going to do to achieve your objective)
C.13	
C.13.1	
C.13.2	

C.13.3	
C.13.4	
C.13.5	

C.14. SUPPORTING DOCUMENTS

Please attach a copy of your constitution, signed by the chairperson, if you are a first time applicant or if your constitution has been amended since submission to this department.

C.15 SIGNED BY:

C.15.1 Manager of Facility

Name

Signature

Date

C.15.2 Treasurer

Name

Signature

Date

C.15.3 Chairperson

Name

Signature

Date

SECTION D : BUDGET

Name of facility
Address
Fundraising no.

SECTION A : EXPENDITURE

1		2	3	4
ITEM OF EXPENDITURE		ACTUAL EXPENDITURE FOR THE PERIOD 1/4/97 TO 31/1/98	BUDGET FOR 1998//1999 FINANCIAL YEAR (APPLICATION FOR STATE FUNDING)	ESTIMATE FOR 1999/2000 FINANCIAL YEAR
PERSONNEL EXPENDITURE				
(i)	SPECIFY NUMBER AND TYPE OF ALL OCCUPATION GROUPS IN PROGRAMME	PRESENT TOTAL NUMBER OF PERSONNEL EMPLOYED	SALARIES AND WAGES	SALARIES AND WAGES
SUBTOTAL (page 1)				

1		2	3	4	5
ITEM OF EXPENDITURE		ACTUAL EXPENDITURE FOR THE PERIOD 1/4/97 TO 31/1/98	BUDGET FINANCIAL YEAR 1998/99. (APPLICATION FOR STATE FUNDING)	ESTIMATE FINANCIAL YEAR 1999/2000	MOTIVATION/REMARKS
1.	Personnel Expenditure cont.				
(i)	Salaries and Wages - Sub-Total Pages 1 & 2				
(ii)	Bonus				
(iii)	Honorarium (specify)				
(iv)	Contributions				
	• Medical Aid Fund				
	• Pension Fund				
	• UIF				
(v)	Staff Development				
	SUBTOTAL				
2.	TRANSPORT EXPENDITURE				
(i)	Petrol				
(ii)	Maintenance of vehicles				
(iii)	Insurance and Licences				
(iv)	Travelling and Accommodation				
(v)	Replacements (specify)				
(vi)	Purchases (specify)				
	SUBTOTAL				

1		2	3	4	5
ITEM OF EXPENDITURE		ACTUAL EXPENDITURE FOR THE PERIOD 1/4/97 TO 31/1/98	BUDGET FINANCIAL YEAR 1998/99 (APPLICATION FOR STATE FUNDING)	ESTIMATE FINANCIAL YEAR 1999/2000	MOTIVATION/REMARKS
3.	OFFICE EXPENDITURE				
(i)	Rent				
(ii)	Municipal Services				
(iii)	Post and Telecommunication Services				
(iv)	Printed Matter and Stationary				
(v)	Advertisements				
(vi)	Books and Journals				
(vi)	Levies & Registration and Affiliation Fees				
(vii)	Insurance				
(viii)	Maintenance				
(ix)	Replacements (specify):				
(x)	Purchases (specify):				
SUBTOTAL					
4.	GROUND AND BUILDINGS				
(i)	Capital and Interest Redemption (Private)				
(ii)	Capital and Interest Redemption (State)				
(iii)	Maintenance				
(iv)	Insurance				
SUBTOTAL					

1		2	3	4	5
ITEM OF EXPENDITURE		ACTUAL EXPENDITURE FOR THE PERIOD 1/4/97 TO 31/1/98	BUDGET FINANCIAL YEAR 1998/99 (APPLICATION FOR STATE FUNDING)	ESTIMATE FINANCIAL YEAR 1999/2000	MOTIVATION/REMARKS
5.	DOMESTIC EXPENDITURE (FACILITIES ONLY)				
(i)	Domestic fuel, laundry and cleaning services				
(ii)	Food and Groceries				
(iii)	Linen				
(iv)	Clothing				
	Target Group				
	Personnel				
(v)	Toiletries				
(vi)	Medical				
(vii)	Education & Recreation				
(viii)	Pocket Money				
(ix)	Replacements				
(x)	Purchases				
	SUBTOTAL				
6.	SPECIAL SERVICES				
(i)	Audit Costs				
(ii)	Bank Costs				
(iii)	Fund-raising				
iv)	Other (specify)				
	SUBTOTAL				
7.	SOCIAL RELIEF				
(i)	Food				
(ii)	Clothing				
(iii)	Accommodation				
(iv)	Other (specify)				
	SUBTOTAL				

1		2	3	4	5
ITEM OF EXPENDITURE		ACTUAL EXPENDITURE FOR THE PERIOD 1/4/97 TO 31/1/98	BUDGET FINANCIAL YEAR 1998/99 (Application for State Funding)	ESTIMATE FINANCIAL YEAR 1999/2000	MOTIVATION/REMARKS
8.	SPECIAL PROGRAMME EXPENDITURE				
(i)	Consumable Equipment				
(ii)	Transport				
(iii)	Refreshments				
(iv)	Hiring of Halls/Facilities				
(v)	Other (specify)				
SUBTOTAL					
9.	SUNDRIES				
(i)	Research				
(ii)	Public Relations and Marketing				
(iii)	Other (specify)				
SUBTOTAL					
10.	PROVISION FOR SPECIAL FUNDS				
(i)					
(ii)					
(iii)					
(iv)					
(v)					
SUBTOTAL					
GRAND TOTAL					

SECTION B : INCOME

1	2	3	4	5
ITEM OF EXPENDITURE	ACTUAL INCOME FOR THE PERIOD 1/4/97 TO 31/1/98	BUDGET FINANCIAL YEAR 1998/99 (APPLICATION FOR STATE FUNDING)	ESTIMATE FINANCIAL YEAR 1999/2000	MOTIVATION/ REMARKS
1. FEES FOR SERVICE				
(i) Counselling/Treatment				
(ii) Consultation				
(iii) Membership				
(iv) Community Services				
(v) Board and Lodging				
(vi) Day Care				
(vii) Training				
(viii) Registration Fees				
(ix) Other				
SUBTOTAL				

1		2	3	4	5
ITEM OF EXPENDITURE		ACTUAL INCOME FOR THE PERIOD 1/4/97 TO 31/1/98	BUDGET FINANCIAL YEAR 1998/99 (APPLICATION FOR STATE FUNDING)	ESTIMATE FINANCIAL YEAR 1999/2000	MOTIVATION/REMARKS
1.	FEES FOR SERVICES : SUBTOTAL				
2.	FUND-RAISING				
3.	INCOME FROM INVESTMENTS				
4.	BEQUESTS				
5.	PRODUCTS SOLD				
6.	GRANTS				
7.	RENT				
8.	SOCIAL RELIEF				
9.	V.A.T.				
10.	CONTRIBUTIONS (specify)				
11.	STATE SUBSIDIES				
	PROVINCIAL ADMIN.				
	OTHER (specify)				
TOTAL INCOME					
TOTAL EXPENDITURE					
SURPLUS / SHORTAGE					

WE HEREBY CERTIFY THAT THE ABOVE FIGURES ARE CORRECT.

.....
TREASURER

.....
DATE

.....
SECRETARY

.....
DATE

.....
CHAIRPERSON

.....
DATE