

rapport en advies inzake

**NEDERLANDSE DRINKWATERACTIVITEITEN
AANGEGAAN IN DE PERIODE 1975 - 1980**

no. 154 / S-1

ministerie van buitenlandse zaken

INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TE VELDE

-----oo0oo-----

NEDERLANDSE DRINKWATERACTIVITEITEN
AANGEGAAN IN DE PERIODE 1975 - 1980

no. 154 / S-1

juni 1983

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING TE VELDE

SAMENVATTEND RAPPORT DRINKWATERACTIVITEITEN

Inhoudsopgave

INLEIDING

DEEL I : WATER EN ONTWIKKELING

HOOFDSTUK I : HET DRINKWATERPROBLEEM	1
Behoefte	1
Omvang	2
Rechtvaardiging	2
Normen	3
Techniek	4
HOOFDSTUK II : OPERATIONELE ASPECTEN	5
Planning	5
Analyse	5
Doelstelling	6
Middelen	6
Uitvoering	7
HOOFDSTUK III : PROBLEEMBESTRIJDING	9
Internationaal	9
Decade	9
Financiële implicaties	9
Perspectief	10
Nederland	11
Beleid	11
Actie	11
a. Concentratielanden	12
b. Categorie III Directe hulp aan armste landen en groepen	12
KAP-Programma	13
c. Andere categorieën	14

DEEL II : INSPECTIEBEVINDINGEN

Inleiding	15
HOOFDSTUK I : ACHTERGROND EN AANLEIDING	16
Behoefte en prioriteit	16
Inpassing in bestaande plannen en beleid	17
HOOFDSTUK II : VOORBEREIDING EN OPZET	18
HOOFDSTUK III : DOELSTELLING	19

HOOFDSTUK IV : KEUZE EN GEBRUIK VAN MIDDELEN	24
Kennis	24
Materiële voorzieningen	25
Doelmatige inzet van geëigende middelen	25
Personeel	25
Technieken	26
Grondwater en oppervlaktewater	27
Import	29
Financieel-budgettaire middelen	30
Investerings- en lopende kosten	31
HOOFDSTUK V : TRAINING	34
HOOFDSTUK VI : RAPPORTAGE EN BEGELEIDING	38
DEEL III : CONCLUSIES	
HOOFDSTUK I : SAMENVATTENDE BESCHOUWING	40
HOOFDSTUK II : ADVIEZEN	47
DEEL IV : BIJLAGEN	
HOOFDSTUK I : TABELLEN	51
HOOFDSTUK II : EXCERPTEN	68

INLEIDING

Dit rapport bevat een samenvatting van bevindingen en adviezen die de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde sinds 1979 heeft neergelegd in 23 afzonderlijke rapporten over Nederlandse bilaterale projecten op het gebied van watervoorziening voor huishoudelijk gebruik, hier (als pars pro toto) kortweg drinkwater genoemd.

Van de geïnspecteerde projecten vielen er 15 onder categorie I van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking, d.w.z. de bilaterale financiële en technische hulp. Eén werd rechtstreeks gefinancierd uit categorie III, Directe hulp aan armste landen en groepen, en 7 uit dezelfde categorie onder het Programma voor kleine ambassade projecten (KAP). In een aantal projecten bestond de Nederlandse hulp gedeeltelijk ook uit de inzet van Vrijwilligers, gefinancierd onder categorie V.

De nadruk in dit rapport ligt op de 16 grotere projecten. Die waren willekeurig gekozen en lagen verspreid over 8 concentratieland. *) Ze varieerden sterk naar omvang van de Nederlandse bijdrage, grootte van het voorzieningsgebied, relatieve armoede van de profiterende mensen en toegepaste technologieën. Ze waren bovendien verdeeld over stad en platteland. Sommigen vormden min of meer losstaande activiteiten; anderen maakten deel uit van een breder, geïntegreerd steunpakket op het gebied van bijvoorbeeld landbouw, gezondheid en andere sectoren. Bij inspectie waren ze alle nog in uitvoering.

Ondanks deze verscheidenheid ligt aan dit rapport de gedachte ten grondslag, dat in de onderzochte projecten een aantal gemeenschappelijke kenmerken kan worden onderscheiden, die meer algemene conclusies en adviezen toelaten dan in de afzonderlijke rapporten konden worden getrokken resp. gegeven.

De (deel) financiering van de geïnspecteerde projecten werd toegezegd in de periode 1975-1980. Zij vormen qua aantal zo'n 14% van de ruim 100 drinkwaterprojecten die in die tijd werden ondernomen. Gezamenlijk vertegenwoordigen ze een commitmentsswaarde van ca. f 260 miljoen, d.w.z. bijna 44% van de waarde van alle in die periode onder categorie I en III toegezegde drinkwaterprojecten (ca. f 600 miljoen).

Zonder aanspraak te maken op wetenschappelijk aantoonbare representativiteit, kan men op redelijke grond voorzichtig generaliseren t.a.v. beleidsmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van Nederlandse bilaterale activiteiten in deze sector. Dat is de bedoeling van dit rapport.

Het rapport valt uiteen in vier delen. Het eerste geeft de achtergrond waartegen de ontwikkelingssamenwerking op drinkwatergebied plaatsvindt: een schets van het probleem in zijn belangrijkste aspecten, eindigend met een beknopte beschrijving van internationaal en nationaal-Nederlands beleid terzake. Aldus beschrijft het het kader waarin en van waaruit het inspectie-onderzoek is verricht. Het tweede deel concentreert zich geheel op de bevindingen van de Inspectie. Het derde deel omvat de samenvattende conclusies en de adviezen van de Inspectie. Enige toelichtende statistieken en tabellen zijn als bijlagen bijeengebracht in het vierde deel. Dat deel bevat tevens informatie over de relevante project-inspectierapporten.

*) Zie tabel 1 van de bijlagen (Deel IV)

DEEL I: WATER EN ONTWIKKELING

HOOFDSTUK I: HET DRINKWATERPROBLEEM

Behoeft

Aardse levensvormen hebben water nodig voor hun bestaan. De mens, wier lichaam voor meer dan de helft bestaat uit water, kan er niet langer buiten dan enkele dagen. Afhankelijk van klimaat en lichamelijke inspanning heeft een mens per dag tussen de 3 en 10 liter nodig om lichamenlijk te kunnen functioneren. Afgezien daarvan heeft hij behoefte aan water voor lichamenlijke hygiëne, het wassen van kleren en eetgerei en het schoonhouden van zijn eigen verblijf.

De hoeveelheid water die mensen in feite per dag gebruiken, hangt af van een reeks factoren, waaronder beschikbaarheid in de naaste omgeving (bereikbaarheid); kwaliteit (o.a. smaak) van het water; leefgewoonte; plaatselijke technische en economische ontwikkeling; inkomen en levensstandaard; en ook gewenning. Het consumptieniveau varieert dan ook sterk van land tot land, en in hetzelfde land van plaats tot plaats: tussen de 5-15 liter per dag per persoon (lpcd) in een aantal Sahellanden (1979), tussen 15-35 in Afrika als geheel (1979), tussen 20-60 in Zuid Oost Azië en tussen 70-190 in Latijns Amerika en het Caraïbisch Gebied (1973). De verschillen worden nog groter als men een vergelijking maakt met bijvoorbeeld Nederland (139 in 1981), Zweden (200 in 1981) of de V.S. en Canada (400 in 1980).

De consumptiecijfers illustreren de relativiteit van behoefte. Die kan daarom beter worden bepaald aan de hand van een vaster criterium, dat kan worden omschreven als: minimaal het verkrijgen of behouden van lichamenlijke gezondheid. De beschikbare hoeveelheid en kwaliteit zouden zodanig moeten zijn, dat mensen in ieder geval de meest voorkomende en ernstige watergebonden ziekten kunnen vermijden, de "basic need" benadering.

Over die ziekten is het laatste woord nog niet gezegd, maar de hoofdzaken zijn wel bekend. In hun boek "Drawers of water - Domestic Water Use in East Africa" van 1972, hebben White e.a. op overzichtelijke manier vier categorieën onderscheiden al naar gelang de mechanismen van ziekte-overdracht. Faecaal-oraal via drinkwater (bijvoorbeeld typhus en cholera); oraal via ongewassen voedsel en handen (bijvoorbeeld enkele dysenterie-soorten, enteroviale diarree); via de ongewassen huid (scabies en trachoma); via vectors in stilstaand water (bijvoorbeeld bilharzia) en de beet van insecten die zich in stilstaand water voortplanten (bijvoorbeeld malaria, gele koorts en filariasis).

De ziekten zijn dus kennelijk niet noodzakelijkerwijs verbonden met slechte bacteriologische kwaliteit van het drinkwater. Integendeel, de belangrijkste oorzaak van ziekte kan liggen in gebrek aan voldoende water voor hygiëne op het lichaam en bij voedselbereiding, of in onhygiënische sanitaire gewoonten. Dit leidt tot twee belangrijke aandachtspunten bij watervoorzieningsactiviteiten: dat hoeveelheid in veel gevallen nog belangrijker is dan kwaliteit en dat verandering in sanitaire gewoonten (soms betere afzondering van menselijk afval) vrijwel altijd hand in hand moet gaan met betere watervoorziening. Dit laatste wordt sterk benadrukt door o.a. de WHO maar wordt bij veel projecten tot de dag van vandaag feitelijk over het hoofd gezien.

In dit rapport gaat de meeste aandacht naar drinkwater (D) maar steeds in samenhang met verbetering van sanitaire voorzieningen (S).

Omvang

Sinds het begin van de zeventiger jaren wordt het tekort aan redelijk bereikbaar en veilig drinkwater en aan sanitaire voorzieningen in toenemende mate gezien als mede-oorzaak en symptoom van onderontwikkeling. Volgens cijfers van de WHO zou meer dan de helft (57%) van de bevolking in ontwikkelingslanden lijden aan water-tekort en zou meer dan 70% voldoende sanitaire voorzieningen missen.

De aantallen mensen waarover het dan gaat, zijn zo groot en in zoveel internationale publicaties gepresenteerd, dat de cijfers bijna geen indruk meer maken. Exclusief de Volksrepubliek China waren er volgens de WHO-berekeningen in 1980 zo'n 1.3 miljard mensen met te weinig (en/of slecht) drinkwater en 1.7 miljard met slechte sanitaire voorzieningen.

Ofschoon statistieken op dit punt omzichtig moeten worden behandeld, - landen gebruiken de begrippen "ruraal" en "urbaan" op verschillende wijze - zijn mensen op het platteland in deze bijna overal slechter af dan stedelingen. In 1970 was 68% van de stedelijke bevolking in ontwikkelingslanden enigermate voorzien van water en sanitation, tegen slechts 14% op het platteland. In Zuid Oost Azië waren de cijfers voor beide categorieën nog lager, resp. 53% en 9%.

Tussen 1970 en 1980 is de toestand t.a.v. watervoorziening percentsgewijs wel aanzienlijk verbeterd, maar het absolute aantal mensen zonder adequate voorzieningen is (volgens de WHO) in 1980 zo'n 100 miljoen hoger dan in 1970.

Cijfers geven slechts een grove benadering van het probleem. Sommige instanties (bijvoorbeeld de Wereldbank) nemen aan dat ze nog te optimistisch zijn, omdat overheden, met veelal nog gebrekkige statistische diensten, geneigd zijn hun landen een niet al te slecht figuur te laten staan in internationale fora. Daar staat echter tegenover, dat sommige regeringen de bestaande voorzieningen onderwaarden met het oog op internationale steun, terwijl nutsbedrijven in sommige landen de neiging hebben, voorzieningen als putten met handpompen en simpele latrines niet mee te tellen daar ze door henzelf als voorlopig en primitief worden beschouwd.

Statistieken, en diensgevolge ook discussies over de D en S problematiek, kampen ook met uiteenlopende interpretaties van rekbaar begrippen zoals "reasonable access" en "safe water". Dat neemt echter niet weg dat er een immens probleem ligt, dat alle aandacht behoeft.

Rechtvaardiging

De eerdergenoemde "basic need" benadering heeft een dubbele betekenis: water is fundamenteel voor vervuiling van elementaire menselijke functies en voor menselijk handelen in economische zin. De eerste wordt dikwijls geponeerd in morele termen en heet ook wel "humanitaire" rechtvaardiging. Daarin is het nu eenmaal goed om anderen te helpen bij het scheppen van elementaire voorwaarden voor menswaardig bestaan. De tweede, de "economische" rechtvaardiging, benadrukt gevolgen van watergebonden ziekten voor menselijke productiviteit. Door gebrek aan voldoende energie gaat vrijwel alle aandacht uit naar louter overleving. Productieve arbeid voor economische ontwikkeling komt bijna niet van de grond, juist in die landen waar menselijk arbeid verreweg de belangrijkste productiefactor is. Bestrijding van watergebonden ziekten trekt bovendien een zware wissel op schaarse middelen die anders voor productieve investeringen beschikbaar zouden kunnen komen.

Het is overigens duidelijk dat economische ontwikkeling op haar beurt de mogelijkheden voor watervoorzieningen beïnvloedt. De consumptiecijfers van de eerste paragraaf vertonen in grove lijnen ook een verband met de gradatie in landbouwkundige en industriële ontwikkeling in de verschillende regio's, waarin Afrika de rij sluit.

Het onderscheid tussen de twee rechtvaardigingen is logisch geheel juist maar in werkelijkheid minder relevant dan op het eerste gezicht lijkt. Gezondheid van mensen is een goed op zich; gezondheid van de werkende bevolking is een sine qua non voor menselijke ontwikkeling op allerlei gebied, waaronder het economische.

Normen

Behoeftes is, boven een absoluut minimum, relatief, ook bij drinkwatervoorzieningen. In ontwikkelingsactiviteiten moet men daarmee rekening houden zowel bij opzet als bij beoordeling vooraf en achteraf. Omdat mensen overal al water hebben (al is het nog zo slecht), gaat het altijd om verbetering van voorzieningen en kan een redelijk projectdoel voor het ene land belachelijk inadequaaf zijn voor het andere.

De WHO heeft de algemene term "verbetering" enigszins gespecificeerd met begrippen als "redelijke hoeveelheid", "redelijke toegang tot" en "veilig, betrouwbaar" water. De termen zijn een eigen, zij het onbestemd, leven gaan leiden in de internationale literatuur over het wereld-tienjaren-waterprogramma (1970-1980), de "water decade".

Aanvankelijk hebben veel ontwikkelingslanden de WHO-normen van waterkwaliteit, althans in intentie, overgenomen. Die waren op hun beurt weer uitgewerkt op kleur, troebelheid, biologische zuiverheid, giftigheid en voorkomen van mineralen. Omdat ze - indien letterlijk opgevat - in menig land onrealistisch bleken te zijn, spreekt men nu steeds over richtlijnen en stapsgewijze verbetering van kwaliteit.

Redelijke toegang tot, of bereikbaarheid van, water wordt in WHO-geschriften van stedelijke gebieden gedefinieerd als minimaal een publiek tappunt op een afstand van 200 meter van huis. Opmerkelijk is dat daarin al een veronderstelling ligt opgesloten, dat er leiding water beschikbaar is voor de betreffende wijken. Voor het platteland is er tot nu toe geen betere specificatie dan "dat de waterhaler/haalster geen onevenredig deel van de dag hoeft te besteden om in de waterbehoeften van de familie te voorzien", dus nauwelijks een vast meetpunt. Meting van verbetering is echter toch enigermate mogelijk als de afstand vóór en na het verbeteringsproject duidelijk wordt gemaakt.

In de norm "redelijke hoeveelheid" moet "redelijk" terugslaan op de omstandigheden; die zijn zeer gevarieerd zoals beschreven onder Behoeftes. Internationaal (d.w.z. vooral in VN-kringen) is er een tendens om de minimum hoeveelheid te stellen op 20-50 lpcd. Die bepaling komt echter voort uit de (cirkel)redenering dat mensen in stedelijke gebieden die het water op een afstand van zo'n 200 meter halen, ongeveer 20 lpcd gebruiken maar dat het bij particuliere aansluiting op het erf al snel oploopt tot 50 lpcd. Heeft een huis meerdere aansluitingen dan gaat het verbruik met sprongen omhoog.

Dit zegt alleen maar, dat mensen meer gebruiken naarmate er meer water beschikbaar is, een vrij voor de hand liggende gedachte. Toch kan men hier ook weer relatieve verbetering nastreven. Voor projectdoeleinden moeten aard en omvang daarvan nog wel worden geëxpliciteerd.

Techniek

Technisch verschillen wateraanvoer mechanismen op zeer veel manieren. De literatuur onderscheidt in grote lijnen:

- particuliere aansluitingen op waterleiding (met een of meer punten);
- publieke tappunten op waterleiding;
- voorzieningen zonder leiding.

Bij de laatste zijn allerlei soorten te onderscheiden zoals waterpoelen, een beek of rivier, een traditionele of moderne put met of zonder pomp (hand-, voet-, diesel-, electrisch of anderzins aangedreven) en regenwatertonnen al of niet dicht bij huis; belangrijkste kenmerk is dat men het water moet halen.

Een waterleiding kan permanent of slechts periodiek onder druk staan, en dat kan weer gebeuren met pompen en/of zwaartekracht. Afgezien daarvan zijn er grote verschillen in kwaliteit, variërend van biologisch goed maar niet goed smakend water, tot goed bereikbaar en overvloedig maar ruw of summier gezuiverd oppervlaktewater.

De keuzemogelijkheden zijn op zich dus erg breed. In principe is overal wel enige verbetering mogelijk, maar het maakt een groot verschil of het probleem in hoeveelheid of kwaliteit ligt. Bij gedwongen keuze tussen het een of het ander zal hoeveelheid dikwijls voorrang moeten hebben, tenzij de ziekten besmettelijk zijn en epidemische vormen aannemen.

Een ander keuzegebied raakt kwesties van welvaarts- (dus ook machts-)verdeling en rechtvaardigheid: moet men eerst de ergste gevallen verbeteren of een al redelijke situatie optimaliseren? Heeft de stad of het platteland voorrang? Men kan bijna altijd lang discussiëren over een bepaalde keuze, maar voor zij wordt gemaakt moet ze wel eerst expliciet gesteld en op beleidsuitgangspunten worden beoordeeld.

HOOFDSTUK II : OPERATIONELE ASPECTEN

Drinkwateractiviteiten dienen in feite te zijn gericht op concreet gespecificeerde verbetering van de bestaande watervoorziening, die er in enige vorm altijd al is. Daarbij moeten herhaaldelijk keuzen worden gemaakt op zoveel mogelijk beredeneerde en controleerbare gronden. Voor doelmatig handelen is het dan zelden voldoende om bijvoorbeeld in het algemeen te stellen, dat men "de armen van de stad of de streek van water wil voorzien".

Planning

Zeer vereenvoudigd, bestaat een systematische planning uit drie étappes: analyse van de bestaande situatie, vaststelling van doeleinden, en keuze van middelen.

A n a l y s e

Specificaties en keuzen zijn niet te geven resp. te maken zonder inzicht in de bestaande situatie. Die situatie moet - ook na eerste algemene kennisname bijvoorbeeld bij de projectaanvraag - onderzocht worden op vooral die punten die bij eventuele projectuitvoering belangrijk zullen zijn. Dat zijn er nogal wat, al liggen ook daar verschillen in hoofd- en bijzaken.

Essentieel zijn antwoorden op vragen zoals: wie de begunstigden zullen zijn van een voorziening, om hoeveel mensen het gaat, nu en in de toekomst. De begunstigden zullen in een door Nederland gefinancierd project vooral de armste groepen moeten zijn in een stad, streek of dorp.

Uitgezocht moet worden wat de belangrijkste water-gebonden problemen zijn van de betrokken mensen; de aard en kwaliteit van tot dan toe gebruikte drinkwater-"bronnen", afstand/tijdsduur voor waterhalen, aantal en kwaliteit van latrines, indicatoren voor (on) voldoende gebruik bijv. faeces rond huizen, waterputten en school; verder of de mensen hun eigen situatie op dat punt ook als probleem zien; of ze betere voorzieningen echt belangrijk vinden, of ze er zelf iets aan kunnen en willen doen, en hoe dat dan met hen zou kunnen worden geregeld. In overleg met de mensen en medische instanties zal duidelijk moeten worden of het gaat om méér en/of beter water; waar het minimum ligt bij de verbetering en hoeveel een en ander gaat kosten; met welke inputs de meeste mensen kunnen worden bereikt tegen zo laag mogelijke kosten. Eveneens of, en zo ja in hoeverre, er een werkelijke behoefte bestaat aan voorlichting en animatie op het terrein van sanitation: wie uitvoering, beheer en onderhoud op zich gaat nemen. E.t.q.

Zo'n onderzoek moet natuurlijk geen doel op zich worden omdat het interessant is voor anthropologen en/of sociologen. Evenmin zal het echter mogen worden afgedaan als luxe, omdat het zo vaak gaat om "acute noden". Behalve in geval van onmiddellijk levensbehoud (noodhulp in strikte zin) vereisen de meeste zgn. acute noden meer dan een beetje eerste hulp.

Anderzijds is er soms zó weinig bekend van de bestaande situatie - bijvoorbeeld in lange verwaarloosde plattelandsgebieden - dat het onderzoek geruime tijd en veel

fondsen gaat vergen. Dat onderzoek te incorporeren in het project zelf brengt dan het gevaar mee, dat er geen eind aan komt, tenzij men van te voren een aantal concrete, afgepaalde vragen heeft gesteld, en het daar dan ook bij laat.

Doelstelling

Als het goed is, wordt pas na het verkrijgen van inzicht in de bestaande situatie overeengekomen, wat de bedoeling is (kan zijn) op lange en korte termijn. De korte termijn doelen moeten van die aard zijn, dat ze de langere termijn- en vooral de beleidsdoelen van Nederland en het ontvangende land kunnen realiseren. Mooie volzinnen over beleid zonder relatie met wat er in feite zal worden gedaan, is "window dressing" waar de mensen om wie het gaat, weinig aan hebben.

Een voorbeeld van een gedachtengang (waarin een zekere hiërarchie van haalbare doelen ligt opgesloten) zou kunnen zijn:

1. Welzijnsverbetering van de arme bevolking in een stadswijk, door gezondheidsverbetering, in casu (D/S project) te bereiken via vermindering van watergebonden ziekten door:
2. a) Verbetering van bestaande watervoorzieningen zodat voldoende, veilig water toegankelijk wordt; de genoemde kwalificaties moeten zo realistisch mogelijk worden ingevuld naar gelang van de technische en financiële mogelijkheden ter plaatse.
b) Verbetering van met drinkwater samenhangende sanitaire voorzieningen, zodat ze technisch goed en cultureel aanvaardbaar zijn.
c) Verbetering van algemene hygiëne, voorlopig door aangepaste - niet traditioneel klinisch gerichte - gezondheidsvoorlichting. Dit duidt op verbetering van de "habitat", maar men kan niet altijd alles tegelijk doen.
3. Maatregelen tot algemeen, continu, exclusief en juist gebruik van verbeterde voorzieningen.
4. Uitvoering door een locale, redelijk efficiënt werkende organisatie.
5. Opzet, in een projectperiode van b.v. 5 jaar, van een organisatie, waartoe o.m. zowel theoretische als praktische training wordt gegeven gedurende de uitvoering, die stapsgewijs delen van de stadswijk zal verbeteren en die continu op deel-doeleinden wordt geëvalueerd.

Middelen

De keuze van middelen is, in voortdurende wisselwerking, onlosmakelijk verbonden met de doeleinden. Naar gelang iets lukt of niet lukt, stelt een verstandig mens ofwel zijn doeleinden bij, ofwel hij kiest andere middelen.

Middelen zijn in eerst instantie fondsen waarmee bepaalde kennis, arbeid en materialen kunnen worden "aangeschaft". Maar ook tactiek, motivatie van de bevolking, begeleiding en evaluatie horen daartoe. Afhankelijk van de termijn waaraan, en de abstractie waarin, wordt gedacht, kunnen tussendoelen worden beschouwd als middelen ter bereiking van het volgend niveaudoel. Op iedere moment worden keuzen gemaakt; idealiter worden ze bewust en op goede gronden gemaakt.

De hier gevolgde benadering is duidelijk projectgericht. De aandacht voor herhaalde keuzemomenten mag er echter op wijzen, dat men vaak in processen of over een "programmatische aanpak" moet denken. Die zal in veel situaties waarschijnlijk de enige werkbare wijze van implementatie zijn. Naar gelang meer bekend is van de situatie en naarmate de lange termijn doelstelling geografisch en sectoraal beperkt

en overzichtelijk is, zal project- of programmatische benadering minder of meer succes leveren.

Uitvoering

Na iedere redelijke voorbereiding van een project wordt uitvoering onmiddellijk voorafgegaan door een overeenkomst met het betreffende ontwikkelingsland (of lokale instantie), waarin een werkprogramma t.a.v. de deelactiviteiten wordt vastgelegd o.a. in tijd, personeelsvoorziening en materialen, inclusief de kosten daarvan. Dit zou niet alleen moeten gelden bij activiteiten waarin Nederlands personeel wordt ingezet, maar evenzeer wanneer Nederland alleen financiert wat anderen doen.

Van de vele uitvoeringsaspecten zijn er, zo leert ervaring, bij drinkwaterprojecten altijd twee uitzonderlijk belangrijk en kwetsbaar: de sterkte van de lokale drinkwaterorganisatie inclusief de institutionalisering daarvan en, hieraan gekoppeld, de organisatie en financiering van beheer en onderhoud. De beknoptheid waarmee dat hier wordt gezegd, impliceert geenszins dat het eenvoudig zou zijn, op deze punten regelmatig redelijke resultaten te bereiken.

Veel andere problemen zijn soms "alledaags" maar leiden daarom niet minder tot vertragingen en soms wederzijdse irritatie: het werken met lokale aannemers en opzichters, procedures voor goedkeuring van plannen en het verkrijgen van materieel, gebrek aan interesse van waterinstanties, het niet afkomen van lokale budgetfondsen, en vele andere.

Gedurende de uitvoering van een project is er veelal een sterke inbreng van buitenaf, maar beheer en onderhoud na projectbeëindiging vereisen constante beschikbaarheid van een zekere theoretische en gedegen praktische kennis bij lokale instellingen en personen, die met alle aandacht moet worden opgebouwd. Aan voorzieningen zonder ondersteunend institutioneel kader is nl. een kortstondig leven beschoren. Dat geldt weliswaar voor veel ontwikkelingsprojecten, maar hier des te sterker, omdat méér en/of beter water in een schaarste-economie nog altijd gemakkelijk wordt gezien als een niet (onmiddellijk) productieve zaak en als quasi-sociale voorziening vroegtijdig onder de bijl van bezuiniging of veronachtzaming valt. Evenals in ontwikkelde landen vertaalt zich dat veelal ook in ontslag of lagere betaling van personeel.

Daarom gaat het ook niet aan om overheden aan te moedigen (als dat al nodig is) het drinkwater vrij beschikbaar te stellen bijvoorbeeld door "public standposts", en evenmin om particuliere aansluitingen, als er voor wordt betaald, als a-sociaal te beschouwen. Ze kunnen immers de kern van het inkomen vormen voor waterbedrijven die werkelijk ook armere groepen willen bereiken. Zelfs vervulling van "basic needs" voor arme mensen kost geld. Reden te meer om eenvoudige, duurzame ontwerpen te maken, standaardisatie toe te passen waar dat mogelijk is en aan de situatie aangepaste technologieën te gebruiken. Maar dan nog zijn serieuze afspraken over toekomstige financiering onontbeerlijk.

Het is in veel ontwikkelingsliteratuur gewoonte geworden om verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud van drinkwatervoorzieningen in ontwikkelingslanden "bij de mensen zelf, bij de gemeenschap" te leggen. Als dat al geen gemakkelijke vlucht is uit het vervelende probleem van financiering, lijkt het idee te veel gebaseerd op een vreemdsoortige discriminatie waarbij mensen in "arme landen" als vanzelfsprekend meer gemeenschapszin krijgen toegedicht dan elders in de wereld. Indien de betrokken mensen de voorzieningen als halszaak beschouwen, kunnen die verantwoordelijkheden aan hen gegeven worden; zo hebben miljoenen mensen eeuwen lang zorg

gedragen voor eigen waterputten. Over het algemeen veronderstellen iets meer geavanceerde voorzieningen echter een duidelijk - door ervaring of anderszins verworven - inzicht in het verband tussen water en gezondheid; een inzicht dat bij de meest behoeftigen, vaak ongeletterden, juist dreigt te ontbreken.

In het begin zal het daarom veelal nodig zijn, dwingende regels en procedures op te zetten voor financiering van voorzieningen. Eerst na langdurige gewenning aan bereikbaar goed water zal men het meer vanzelfsprekend gaan vinden, dat voor goed water een prijs moet worden betaald. Uiteraard doet dit niet af aan het algemeen geldende principe dat resultaten van eigen werk meer kans maken door de mensen zelf te worden onderhouden; het zgn. "nuts aspect" van op zich al waardevolle inspraak en zelfwerkzaamheid.

HOOFDSTUK III : PROBLEEMBESTRIJDING

Internationaal

Decade

Na een aantal aanzetten van de WHO heeft het drinkwaterprobleem brede internationale aandacht gekregen op de Habitat Conferentie (Vancouver, mei 1976). Het is specifiek aan de orde gesteld in de Waterconferentie te Mar del Plata in maart 1977. In een daarop volgende VN-resolutie van november 1980 werd de reeds millennia bestaande werkelijkheid, dat water een fundamenteel menselijke behoefte (basic need) is, nog eens formeel bekrachtigd. Het kunnen beschikken over goed drinkwater werd tot fundamenteel mensenrecht verklaard.

De VN zag drinkwatervoorziening als voorwaarde en tegelijkertijd als (deel-)maatstaf voor sociaal-economische ontwikkeling. Door de basic need tot mensenrecht te verheffen, werd aan de nationale en de internationale gemeenschappen de morele plicht opgelegd, die waterbehoefte te vervullen. Zij werden opgeroepen tot actie, nl. er met gerichte plannen naar te streven om in de periode 1980-1990 iedereen van redelijk bereikbaar en veilig water te voorzien. Dat zou dan een belangrijke stap zijn naar een (ander) WHO-ideaal: gezondheid voor iedereen in het jaar 2000.

Financiële implicaties

Bij het begin van de International Drinking Water Supply & Sanitation Decade heeft de WHO een aantal prognoses en kostenschattingen gemaakt m.b.t. het gestelde doel: drinkwater en sanitation voor iedereen in 1990.

Uitgaand van de prognose dat tussen 1980 en 1990 circa 3 miljard mensen betere water- en/of sanitaire voorzieningen moeten verwerven, schatte zij de kosten op minstens \$ 300 miljard en misschien wel \$ 600 miljard, waarbij de keuze van technologie (in brede zin) de variabele factor was. De technische moeilijkheden en de mate van aanpassing aan sociaal-economische omstandigheden verschillen zóveel dat een verschil in kostenberekening van 100% (\$ 300 of \$ 600 miljard) wel begrijpelijk is. In ieder geval zou de minimum vereiste investering in de decade \$ 30 miljard zijn per jaar, d.w.z. ongeveer vijfmaal zoveel als de \$ 6.5 miljard die volgens globale gegevens in 1979 werd besteed aan ontwikkelingsprojecten tot verbetering van watervoorziening in ontwikkelingslanden. Het aandeel van de nationale overheden van de ontwikkelingslanden zelf was daarin ruim \$ 4 miljard oftewel 65%. Van het buitenland kwam de resterende \$ 2.4 miljard (35%). Zou de verhouding 65-35 min of meer gelijk blijven gedurende de decade, dan zouden de ontwikkelingslanden, voor het minimumpakket, per jaar uit eigen middelen minstens \$ 20 miljard en uit buitenlandse fondsen per jaar zo'n \$ 10 miljard moeten kunnen investeren.

De hoop van de initiatiefnemers van de decade was kennelijk, dat de VN-lidstaten door ondersteuning van de VN-resolutie te kennen gaven, aanzienlijke middelen te zullen vrijmaken voor water- en sanitaire verbetering; dat men aan deze sector dus zóveel gewicht zou hechten, dat men een veel grotere krachtsinspanning zou laten zien dan voorheen (bijvoorbeeld in 1979) of bij de allocatie van middelen veel grotere prioriteit zou geven aan de sector.

Perspectief

De in dezen onvriendelijke realiteit gebiedt te erkennen, dat in 1980 al gegronde twijfels bestonden aan de haalbaarheid van de decade-doelstellingen. \$ 30 miljard per jaar voor D en S tot 1990 leek, gezien de prestaties tot dan toe, zeer veel.

De prognose bij de Wereldbank was in 1979, dat zij in 1980-1983 per jaar gemiddeld \$ 700 miljoen zou bestemmen voor drinkwater en sanitaire voorzieningen, voornamelijk op het platteland. Daarmee zou zij ongeveer 35% van alle externe fondsen voor haar rekening nemen, hetgeen er al op duidt dat het totaal daarvan beperkt zou blijven tot ca. \$ 2 miljard per jaar; niet meer dan in 1979, en niet meer dan 20% van wat verwacht was van externe donoren (10 miljard).

In 1981 deed de VN een beroep op de internationale donors om in 1982 niet minder dan \$ 35 miljard beschikbaar te stellen, teneinde de reeds opgelopen achterstand van de decade in te halen, een achterstand van zowel nationale regeringen als donors. Het zag er begin 1982 evenwel naar uit, dat zelfs het niveau van 1979 niet zou worden gehaald.

De Wereldbank, die in 1979 meer dan \$ 1 miljard reserveerde, in 1980 nog dacht aan investeringen per jaar van \$ 700 miljoen, mikte voor 1982 op ruim \$ 500 miljoen. Ook ontwikkelingsbanken, bilaterale donors en nationale regeringen van ontwikkelingslanden voelen zich soms om begrijpelijke (economische recessie), soms onbegrijpelijke (onderschatting van het water- en sanitation-probleem) redenen gedwongen, de investeringen in de sector te verlagen of hoogstens gelijk te laten.

Het is duidelijk, dat de slogan "water for all by 1990" werd ingegeven door een werkelijk bestaand, schrijnend probleem voor enkele miljarden mensen, zodat geen VN-lid inhoudelijk bezwaar kon aantekenen tegen de bedoelingen van de decade. Het is echter even duidelijk, dat ondanks de "call for action" geen speciale investeringen zijn gedaan om het doel van de decade dichterbij te brengen. De oproep tot actie, waar iedereen in de VN aan meedeed, was in ieder geval nog geen plan voor actie.

Van enige actie was sprake toen binnen de VN destijds een stuurgroep werd opgericht om implementatie van de VN-besluiten door multilaterale en bilaterale instellingen te bevorderen. De groep, waarvan de WHO de leiding heeft, omvat o.a. VN-gelieerde organisaties zoals Unicef, FAO, Unesco en Unido. Voor projectimplementatie zijn onder de multilaterale instellingen vooral UNDP en de Wereldbank belangrijk.

Gezien de juist genoemde financieringsproblemen zijn de zeer optimistische plannen van de VN tegen een harde werkelijkheid aangelopen. De miljarden dollars waar eerder sprake van was, zijn er gewoon niet. De kentering van het optimisme vertaalt zich nu terecht, maar in veel sterkere mate dan anders het geval zou zijn geweest, in een minder kapitaal-intensieve strategie. "Low cost schemes", beter onderhoud, reparatie/rehabilitatie van bestaande voorzieningen, meer integratie van eenvoudige drinkwater- en sanitaire voorzieningen in eerstelijns-gezondheidsprogramma's, training van kader en gemeenschapsparticipatie krijgen nu onder druk van omstandigheden grotere aandacht.

De positieve kant van dit alles is een duidelijke onderkenning van het eigenlijk al lang bekende feit, dat investeringen met veel "hardware" als zodanig het drinkwaterprobleem niet oplossen. Niettemin kosten ook activiteiten in de meer realistische aanpak nog vele miljoenen; die fondsen vrij te maken in een tijd van schaarste, is de grootste opgave voor zowel de ontwikkelingslanden zelf als WHO, Wereldbank, bilaterale donors e.a.

Nederland

Beleid

In het tweesporige Nederlandse ontwikkelingsbeleid hoeft verbetering van drinkwater- en sanitaire voorzieningen in principe niet problematisch te zijn. Activiteiten in die sector - mits inderdaad gericht op degenen die werkelijk te kort komen - hebben duidelijk primair verband met armoedebestrijding, verdeling van welvaart, zelfrespect van mensen, vervulling van fundamentele behoeften en verkrijging van rechten. Zoals echter gememoreerd, is verbetering op dit terrein zó nauw verbonden met het welzijn ("well-being" in tegenstelling tot "welfare") van zeer grote bevolkingsgroepen, dat in feite ook de economische weerbaarheid van landen als zodanig aan de orde is. Nederland heeft op beleidsmatige gronden dan ook geen moeite met samenwerking in de sector drinkwater en sanitaire voorzieningen.

In februari 1977 organiseerde het Ministerie ter voorbereiding op de conferentie in Mar del Plata te Amsterdam een speciaal symposium over "community water supply in development cooperation". In de VN legde Nederland in november 1980 een decade- ondersteunende verklaring af, niet alleen namens de Westeuropese groep maar ook namens zichzelf.

Het symposium, waaraan naast enkele buitenlandse ook de meeste op dit terrein werkzame Nederlandse instituten deelnamen, leidde tot aanbevelingen aan de Nederlandse regering, nationale overheden van ontwikkelingslanden en de internationale gemeenschap.

Achteraf zijn in de conclusies van het symposium en in de verklaring van de VN een aantal belangrijke elementen te zien voor een Nederlands waterdecadebeleid. Tot uitbouw daarvan is het echter niet gekomen. Evenmin als andere donors heeft Nederland speciale (additionele) fondsen toegezegd voor de decade. Morele steun werd duidelijk uitgesproken in de VN. Practische noodzaak (mogelijkheid) om iets extra's te doen, leek niet aanwezig.

Zoals later in het algeen^{me} aan internationale en bilaterale donoren zou worden verweten (door Earthscan, WHO etc), beperkte ook Nederland zich conform deze verklaring tot het reageren op voorstellen van ontwikkelingslanden, al of niet gekanaliseerd door multilaterale instellingen. De gedachte dat de decade eigenlijk over-ambitieuze en -idealistische was in plan en doelstelling, heeft hierbij waarschijnlijk een rol gespeeld.

Actie

Onafhankelijk van de decade blijkt, dat de Nederlandse bilaterale samenwerking vóór 1980 per saldo een toename liet zien in activiteiten op drinkwatergebied; weliswaar lang niet altijd gekoppeld aan "health education" of sanitaire maatregelen; ook niet evenredig met het totaal van beschikbare middelen; maar in absolute bedragen toch een grotere inspanning. Dit vond ongetwijfeld mede zijn verklaring in groter begrip in ontwikkelingslanden en in Nederland voor het intrinsieke belang van de sector. Het strookte ook met feit, dat zeker de concentratielanden (o.a. via het jaarlijkse bestedingsoverleg) meer kennis kregen van de Nederlandse beleidsdoeleinden t.a.v. armoedebestrijding (bijvoorbeeld via drinkwaterobjecten) zoals die in de jaren 1975 en daarna werden geformuleerd. Daardoor werden planbureaux in ontwikkelingslanden aangemoedigd, meer aanvragen op dat terrein in te dienen met over het algemeen een

goede kans dat ze zouden worden ingewilligd. toewijzingen voor D en S hebben zich in de periode 1975-1980 voorgedaan onder alle categorieën van de bilaterale hulp.

a. Concentratielanden (categorie I a)

In de periode zijn de toewijzingen in de D en S sector gestegen van f 31.280.000 (1975) tot f 43.352.000 (1980). In de gehele periode werd voor de sector f 547.504.000 gecommiteerd. De totale allocaties liepen in dezelfde periode op van f 170 mln (1975) tot f 932 mln (1980); in totaal over de zes jaren: f 5.244.200.000.

In tabellen 2, 3, 4, 5 (bijlagen) wordt een en ander nader gespecificeerd. De cijfers tonen aan, dat Nederland in procenten van de allocaties in 1980 ongeveer driemaal zoveel voor drinkwater uittrok als in 1975. De stijgende lijn is echter wisselvallig. In 1977 werd al een percentage van 14.5 bereikt, maar dat viel in de daaropvolgende jaren aanvankelijk weer terug; daarna liep het weer op, zodat het in 1980 boven de 15 kwam. Over de gehele periode heeft Nederland ruim 10% van de totale allocaties voor concentratielanden aan de D en S sector toegewezen.

Het blijkt dat sanitation in het geheel van committeringen relatief weinig aandacht heeft gekregen. De cijfers dienaangaande zijn enigszins geflatteerd, omdat ook enkele omvangrijke rioleringsprojecten in Egypte zijn meegeteld. Van geïntegreerde aanpak van D en S is slechts sprake in enkele landen.

Van de bijna f 550 miljoen die in de D en S sector werd gecommiteerd, ging meer dan de helft (55%) naar Indonesië en India. Naar Azië ging 68% van de hulpstroom op dit terrein, naar Afrika 25% en naar Zuid Amerika ruim 7%.

b. Categorie III - Directe hulp aan armste landen en groepen

In de loop van de jaren 1975 t/m 1980 is deze categorie onderverdeeld geweest in diverse sub-categorieën. Deze onderverdeling wisselde met de jaren, reden waarom de categorie hier in haar totaliteit is benaderd. De Sahelhulp en de Hulp aan Zuidelijk Afrika, - tot 1979 resp. 1980 ondergebracht bij III en daarna bij I - is hier tot en met 1980 als vallend onder categorie III beschouwd.

In de periode is in totaal voor 39 activiteiten in de drinkwatersector (D) gecommiteerd in 23 landen en in één groep van MSA (Most Seriously Affected) landen. In tegenstelling tot categorie I a ligt de nadruk bij deze "armste landen en groepen" op Afrika. Guinee-Bissau, Mozambique, Boenvolta en Niger ontvangen daarin samen bijna de helft van alle committeringen in de D-sector.

Voor alle ontwikkelingslanden gezamenlijk werd f 68.591.500 aan de D subsector gecommiteerd met een onregelmatig verloop over de jaren, een grote stijging in absolute bedragen vanaf 1977 (zie hetzelfde bij I a) en een zeer onregelmatig verloop in percentage van de beschikbare middelen.

Het aandeel van D in de categorie III begrotingen over de jaren belooft 2.5%; vergeleken met de 10.4% van categorie I a is dat zeer bescheiden, temeer daar het hier gaat over een sector waarin noden vaak zeer acuut zijn.

KAP-Programma

Van januari 1977, de start van het KAP-programma, tot eind 1980 zijn 143 kleine activiteiten op het gebied van drinkwatervoorziening en afvalwaterverwijdering gerealiseerd voor een bedrag van circa f 1.3 miljoen.

Na een voorzichtig begin is in deze sector een groei te constateren van 5% van het totaal aan activiteiten tot zo'n 12% in 1980. In het algemeen gaat het om naar verhouding kleine bijdragen, variërend van zo'n f 1.500 aan de onderkant tot enkele uitschieters naar boven van f 20.000 of meer (het maximum was f 27.170 bestemd voor waterputten in Khartoem, Soedan).

Bijgedragen werd vooral voor aanschaf van materialen nodig bij aanleg of herstel van waterputten, -reservoirs, -leidingen, -torens, -tanks en pompen. Handpompen spelen de boventoon, maar er is ook sprake van motor- (diesel)pompen en elektrische pompen. Meestal gaat het om grondwater ofschoon in enkele gevallen regenwater en oppervlaktewater worden benut. Een kleine minderheid vormen activiteiten waarin riolering of vuilwaterafvoer meespelen. Het lijkt erop dat dit aspect weinig aandacht krijgt.

Eenmaal is gebruik gemaakt van alternatieve materialen als hout en bamboe. Cement is echter nog steeds het meest gebruikte materiaal.

Soms wordt aangegeven hoeveel mensen kunnen profiteren van de voorzieningen waaraan via KAP-fondsen werd bijgedragen. Het gaat dan meestal om 600 à 700 gebruikers per activiteit (dorp). Een groot aantal keren gaat het om voorzieningen voor scholen, ziekenhuisjes of gemeenschapscentra. Ook komt een enkele maal vermenging voor met andere doeleinden zoals irrigatie en productie (bijvoorbeeld visvijvers).

Alleen activiteiten die zich grotendeels of geheel op het terrein van drinkwatervoorziening hebben afgespeeld zijn in onderstaande lijst opgenomen.

KAP-PROGRAMMA

TOTAAL			DRINKWATER / SANITATION			
Jaar	Aantal:	Bedrag:	Aantal:	%	Bedrag:	%
1977	194	1.466.485	10	5,2	56.331	3,8
1978	292	2.109.433	31	10,6	236.128	11,2
1979	408	3.712.786	43	10,5	461.961	12,4
1980	491	4.970.093	59	12,0	587.533	11,8
	<u>1.385</u>	<u>12.258.797</u>	<u>143</u>	<u>10,3</u>	<u>1.341.953</u>	<u>10,9</u>

c. Andere Categorieën

Volledigheidshalve wordt in de bijlagen ook een (grotendeels financieel) overzicht gegeven van toewijzingen en bestedingen in categorie I d, Suriname (tabel 8); Categorie V, Vrijwilligersprogramma (tabel 9 en 10) en Categorie VI, Onderzoek (tabel 11) en Internationaal Onderwijs (tabel 12).

Ofschoon niet beheerd door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking, valt ook de hulp aan de Nederlandse Antillen onder de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking. Een overzicht van de hulp in de D en S sector gedurende de periode 1975 t/m 1980 is te vinden in tabel 13 van de bijlagen.

Tenslotte omvatten tabellen 14 t/m 17 een totaaloverzicht van de Nederlandse bijdragen aan D en S in alle categorieën.

DEEL II : INSPECTIEBEVINDINGEN

INLEIDING

Van de ruim 100 projecten/projectgroepen op drinkwater en sanitation (DS) terrein waarvoor Nederland in de periode 1975-1980 onder categorie I a en categorie III fondsen beschikbaar heeft gesteld, heeft de Inspectie er 16 onderzocht; één daarvan vormde onderdeel van een groter, ook door Nederland gesteund, geïntegreerd plattelandsontwikkelingsproject. Bovendien zijn 7 waterprojecten onderzocht die onder het Kleine Ambassade Projecten Programma (KAP) vallen (zie tabel 1). De afzonderlijke rapporten over deze projecten worden hier samengevat.

De inspectie van genoemde projecten vond niet plaats met het oog op deze samenvatting. Ze zijn niet gekozen omdat ze blijkbaar goed of slecht waren; het zijn doorsnee projecten, die op de lijst kwamen toen in de betrokken landen ook andere projecten werden geïnspecteerd. In aantal vertegenwoordigen de 16 grote projecten ongeveer 14% van het geheel; in waarde van gecommiteerde fondsen vertegenwoordigen ze ongeveer 44% van het geheel. Een zekere generalisatie van constatering en conclusies lijkt daarom toegestaan.

De hoofdvragen die de Inspectie zich bij ieder onderzoek stelt zijn die van beleidsmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, m.a.w.: worden de fondsen die Nederland beschikbaar stelt, besteed volgens de algemene, fundamentele ontwikkelingsdoeleinden van Nederland en het betrokken land, en zijn de projectdoelstellingen daarvan een doorvertaling. In hoeverre gebeurt dat op efficiënte en zakelijke wijze; in welke mate worden (al dan niet beoogde) effecten bereikt in de zin van: komen er goed of althans merkbaar betere voorzieningen, en werken zij door als zodanig en als factor in het algehele ontwikkelingsproces.

Terwille van objectiviteit en vergelijkbaarheid worden als regel bij iedere inspectie de volgende aspecten belicht:

- achtergrond, aanvangssituatie, aanleiding tot het project;
- voorbereiding en opzet, onderzoek analyse en eerste beoordeling;
- doelstelling;
- keuze en gebruik van middelen;
- werking op korte en lange termijn.

Deze verdeling wordt ook hier aangehouden en geeft de orde van de volgende hoofdstukken aan.

HOOFDSTUK I: ACHTERGROND EN AANLEIDING

De belangrijke vragen zijn hier, waarom de activiteit werd geïnitieerd; wat de toestand op D/S gebied was in het dorp, district of stads(wijk) voor de activiteit begon; wie het initiatief nam; en of het gebeuren aansloot op een breder nationaal of lokaal plan dan wel op een incidentele ad-hoc beslissing steunde.

Behoeftte en prioriteit

Het Inspectie-onderzoek brengt aan het licht dat in de uitgangssituatie, voorzover die destijds bij de beslissing tot committering was nagegaan, zeer grote gradaties van objectieve en zeker van gevoelde behoeften voorkwamen. Behoeftte is relatief en veranderlijk met de omgeving, en gevoelde behoeftte stoelt in grote mate op een zekere kennis van de gevaren van slecht water.

Als men uitgaat van de WHO-normen "voldoende, redelijk bereikbaar, veilig water en redelijke sanitaire omstandigheden", ontstaat er bij vergelijking meteen een probleem van weging, ordening en samenhang van factoren. De veiligheid van water kan afhangen van de beschikbare hoeveelheid maar ook van sanitaire gewoonten en voorzieningen. Zij wordt ook (mede) bepaald door de graad van gewenning en immuniteit van de betrokken mensen. De hoeveelheid die mensen gebruiken, hangt af van het vóórkomen van water en de moeite die men moet doen om het te bereiken. Sanitaire situaties kunnen op hun beurt verslechteren door een te veel aan stilstaand (bijvoorbeeld verspild) water in tropische klimaten.

Gaat men daarom alleen uit van de meest in het oog lopende tekortkoming(en) in de bestaande situatie, dan blijkt dat er bij de 16 grote activiteiten in 12 gevallen tekort aan water was. In 11 gevallen viel dat samen met een grote loopafstand tot het water, zoals in Kenya, Tanzania en de Sahel, en in 1 geval (Mannar, Sri Lanka) met tekorten in het rudimentaire, verouderde leidingnet. In 11 gevallen was het water biologisch onveilig en in zeker 2 gevallen waren te grote concentraties van zouten waaronder fluor (India en Sri Lanka), de oorzaak van onveiligheid.

In een aantal gevallen, zoals Indonesië, Choco in Colombia en in mindere mate in Andhra en Uttar Pradesh in India, hoefde het water eigenlijk niet op te grote afstanden te worden gehaald. Daar bestonden veelal ook voorzieningen zoals handpompen of opslagtanks, die men elders (Kenya, Tanzania, Bovenvolta) nog niet had. Toch vonden zowel de ontvangende landen als Nederland dat er verbeteringen moesten komen, zodat de ontwikkeling bijvoorbeeld ging van put naar handpomp-op-put, van handpomp naar leiding, van gemeenschappelijk tappunt naar huisaansluiting, van oude onderbroken leidingwatervoorziening naar nieuwe continue-voorziening.

In alle gevallen waren veel (gevaren voor) watergebonden ziekten aanwezig, nl. huidziekten en/of ziekten van het darmkanaal veroorzaakt door waterschaarste, slechte sanitaire gewoonten en voorzieningen en, in zeker 1 geval (Choco), door een teveel aan (verspild) water onder en rondom de huizen.

In alle gevallen waarin Nederlandse steun werd toekend, deden zich wel redenen voor om zulks te doen, gezien de bestaande toestand, gemeten tegen de brede WHO-normen terzake: bereikbaarheid, hoeveelheid en veiligheid. Vooral op het punt van sanitation was de behoefte aan verbetering duidelijk aanwezig, zij het om verschillende redenen: soms watertekort, soms "verkeerde" sanitaire gewoonten, bijna altijd gecombineerd met beperkte kennis over het verband tussen water en gezondheid.

Dat wil echter niet zeggen, dat de activiteiten steeds gericht waren op de meest behoeftigen; in die zin was de prioriteit lang niet altijd even hoog. Zonder te pretenderen dat men deze prioriteitstelling op een fijne schaal kan afwegen, zag de Inspectie meerdere malen niet alleen dat in de betrokken landen nog zwaarder gedupeerde groepen of locaties werden overgeslagen, maar ook dat primaire aandacht voor werkelijk behoeftigen soms een dode letter bleef bij de aanvragende instantie. Zelfs als een aanvraag duidelijk stelde dat het ging om de armsten, de droogtegebieden, de meest vervuilde waterbronnen, de echte "problem villages" (bijvoorbeeld in termen van fluorosis) dan wel meest behoeftige stadswijken, bleken die groepen in de projectopzet en -uitvoering vaak toch te weinig aandacht te krijgen.

Inpassing in bestaande plannen en beleid

Indien een land een sociaal-economisch beleid voert waarin ook de ontwikkeling van armere bevolkingsgroepen redelijke aandacht krijgt, is het over het algemeen nuttig en efficiënt om D/S projecten in te passen in bestaande nationale of regionale plannen. Zijn die er niet, dan is het vaak wenselijk om te assisteren bij het ontwerpen van die plannen (voorstudie Shinyanga project). Bestaat zo'n beleid eenvoudig niet of wordt het alleen met de mond beleden, dan kan Nederland in het bestedingsoverleg soms prioriteiten als "worst first" invoeren en op basis daarvan projecten entameren.

De vrij grote projecten in Indonesië vallen globaal binnen de landelijke planning van de overheid aldaar. In Tanzania viel de keuze op Shinyanga en later op Morogoro omdat eer vanuit Nederland behoefte bestond aan regionale concentratie (waarin later weer een verschuiving plaatsvond van Shinyanga naar Morogoro). Die concentratie kon zijn gebaseerd op doelmatigheidsoverwegingen (Tanzania), of op beleidsmatige voorkeur aan Nederlandse kant voor armste regio's zoals in Choco en Uraba, Colombia. In Bovenvolta, waar (water)schaarste vrijwel overal de aanleiding vormt tot Nederlandse steun, werd de keuze van gebieden vooral bepaald door de bereidheid van bepaalde donoren, o.a. Nederland, om waar dan ook in te springen.

Regelmatig toont het onderzoek door de Inspectie aan, dat activiteiten in de D/S sector tot stand kwamen omdat Nederland er wegens het beleid van armoedebestrijding op aandrong, voorstellen in de D/S sector te ontvangen. Als die eenmaal ter tafel kwamen in het bestedingsoverleg, was daarmee al een globale prioriteit ingevuld. Natuurlijk moest dan nog worden nagegaan, of men zich met de (verbetering van) voorzieningen richtte op de meest behoeftige groepen en/of landsdelen. Op dat punt ontbrak er nog veel in planning en voorbereiding.

In een viertal gevallen lijkt er sprake te zijn van inpassing in een geformuleerd waterbeleid van het ontvangende land (India en Indonesië). In zes gevallen lijkt rekening te zijn gehouden met een zich vormend lokaal waterbeleid. En in veertien gevallen (waaronder de KAP-projecten) valt nauwelijks verband met bestaand beleid te onderkennen.

HOOFDSTUK II : VOORBEREIDING EN OPZET

Ofschoon apart genoemd in het voorgaande, vormt het verkrijgen van inzicht in de aanleiding tot een activiteit eigenlijk een onderdeel van hetgeen hier kortheidshalve "voorbereiding" wordt genoemd.

Omdat de meeste projecten/programma's in de bilaterale samenwerking beginnen met een min of meer onderbouwde aanvraag van een instantie buiten Nederland - meestal een centrale overheid, soms een bepaalde "doelgroep", individuele deskundige(n) of vrijwilliger(s) -, is de voorbereiding in eerste instantie een reactie op hetgeen naar het Ministerie toekomt. In ieder geval moet ze logischerwijze leiden tot inzicht op de volgende punten:

- de bestaande probleemsituatie, bijv. te weinig water, te grote afstand tot het water, onveilig water, gebrek aan elementaire hygiëne, of combinaties daarvan;
- de groepen die bij eventuele verbetering baat zullen vinden; in verband daarmee, althans op het platteland, de relatie tussen drinkwater (voor mens en dier) en irrigatiewater;
- of, en ja, met welke middelen en op welke manier het probleem kan worden verzacht of opgelost, gezien de prioriteiten en de mogelijkheden van zowel het ontvangende land als Nederland.

Daarmee is impliciet al gezegd, dat omvang en intensiteit van identificatie, allereerste beoordeling, selectie, formulering, uitwerking, planning en definitieve beoordeling aan Nederlandse kant omgekeerd evenredig moeten zijn met de kwaliteit van het voorwerk dat reeds door de samenwerkingspartner is gedaan. De Nederlandse voorbereiding kan dus variëren van een diepgaand, omvangrijk vooronderzoek tot het steekproefsgewijs controleren van verstrekte informatie.

Bij de onderzochte activiteiten heeft de Inspectie bovengenoemde vragen gesteld door studie van documentatie en in gesprekken met projectbetrokken instanties hier, en daar. Voorzover een schriftelijke neerslag van voorbereidend werk te vinden was, konden de diepgang en het realiteitsgehalte daarvan uit de documentatie en later uit gesprekken en feitelijke bevindingen in het veld blijken. Was er geen of slechts summier voorbereidingsmateriaal voorhanden, dan ging de Inspectie noodgedwongen al twijfelen, of de eerdergenoemde vragen bewust en doordacht waren beantwoord. Niet omdat het geschreven woord de werkelijkheid zou maken, maar omdat men in het algemeen moet twijfelen aan kwaliteit en consistentie van mondelinge, vaak intuïtieve behandeling, door zowel hier en daar steeds wisselende ambtenaren, van gecompliceerde ontwikkelingsactiviteiten.

Bij de geïnspecteerde projecten liggen voorbeelden van goede maar ook van uiterst povere voorbereiding. Er zijn degelijke voorstudies van Nederlandse missies (Nrs. 89, 117)*; serieuze, min of meer inhoudelijk door Nederland nagelopen, studies van het ontvangende land (87, 121); soms haastig opgestelde rapporten van korte identificatiesmissies (90, 107); en tenslotte tekenen van "over de tafel" genomen beslissingen (22, 106, 122). Dat de beslissing in alle gevallen werd ingegeven door goede bedoelingen is duidelijk. Even duidelijk is dat het in een aantal gevallen bij goede intenties is gebleven. En duidelijk is ook, dat op het Ministerie in te korte tijd

*) De nummers refereren aan de rapporten genoemd in bijlage I.

te veel fondsen moesten worden besteed zonder de nodige personele bezetting van bureau of afdeling. Meer dan eens had dat tot gevolg dat een deskundige "in eigen beheer" of een adviesbureau amper de tijd kreeg om een goede voorstudie uit te voeren.

In die context is ook een sterk verband aantoonbaar met de ambtelijke indeling en geldende procedures op het Ministerie, waarbij destijds de financiële hulp directie (vóór 1980) vooral bij de toekenning van leningen uitging van zeer verregaande behandelingsverantwoordelijkheid bij het ontvangende land. Die op bancaire leest geschoeide procedures werden versterkt door het feit, dat de directie in verhouding tot de steunbedragen die zij beheerde, een zeer kleine bezetting had, die tot de jaren 1977-1978 ook vrijwel geen beroep deed op technische hulpfondsen om deskundige voorbereidende missies uit te zenden. Zelfs toen dat werd vergemakkelijkt door de invoering van begrotingscategorie I e (algemene voorbereiding), werd er door de financiële hulp directie spaarzaam gebruik van gemaakt. Anderzijds kwam het ook voor dat medewerkers van die directie een beroep deden op technische hulp maar daarvoor geen gehoor vonden bij collega's die op dat punt verantwoordelijkheid droegen.

Waar activiteiten wel in samenwerking tussen directies werden gesteund uit technische en financiële hulpfondsen, bestond er weliswaar grotere kans maar nog geen garantie voor voorbereiding van enig kaliber. Uitgezonden deskundigen, zelfs als ze al een beleidsmatig en technisch verantwoorde instructie meekregen, waren dikwijls geneigd vooral aandacht te besteden aan louter technische aspecten en lieten vragen over bijvoorbeeld relatieve behoeften, verdeling van voorzieningen, inbedding in sociale en culturele context te veel voor wat ze waren.

Het valt op, dat bij de voorbereiding zelden aandacht is besteed aan sanitation aspecten van drinkwatervoorziening. Voorzover die aandacht er was in twee activiteiten (121, 124) kwam zij voorzover valt na te gaan voort uit (te globale) plannen van het ontvangende land.

Hiermee is meteen de vinger gelegd op een tweede oorzaak van halfslachtige voorbereiding: het ontbreken van algemene, beleidsmatig gefundeerde, realistisch ontworpen richtlijnen voor de vereisten van doelgroepgerichte drinkwateractiviteiten. Te dikwijls werkte een bureau of afdeling alsof er niets was gebeurd op dat gebied. Verspreide kennis en ervaring werd nauwelijks gebundeld. De sporadische pogingen daartoe - zoals samenstelling van algemene of sectoraal gerichte voorbereidingschecklists - werden hier en daar gebruikt maar meestal vrijblijvend terzijde gelegd.

Goede voorbereiding mondt normaal genomen uit in een voorlopige, soms in een definitieve opzet. Afhankelijk van de inzichten in de bestaande situatie, zal die de vorm aannemen van een gedetailleerd en realistisch werkplan. Alhoewel daarin ruimte moet zijn voor tussentijdse aanpassing en bijstelling, is een actieplan met meetbare stadia en fasen vrijwel ontontbeerlijk bij de activiteiten in de D sector. Bij S activiteiten die op traditionele, westerse technologie zijn geënt (centrale rioleeringen), mag men dat eveneens verwachten. Bij S activiteiten zoals hygiëne-verbetering door voorlichting en promotiecampagnes, waarbij men oude gewoonten en cultuurpatronen moet benutten of juist doorbreken, is dat veel moeilijker.

De Inspectie constateert, dat bij 9 activiteiten sprake was van eigen voorbereidend werk door dan wel in opdracht van het Ministerie. In 5 gevallen was dat een redelijke/goede en in 4 gevallen een minder goede voorbereiding.

Bij 2 activiteiten werd terecht volstaan met controle op een goede lokale voorbereiding; bij 2 activiteiten was er een matige en bij 3 een geheel ontoereikende lokale voorbereiding, die niet eens door het Ministerie werd beoordeeld op gehalte en haalbaarheid.

Bij de opstelling van actieplannen lag de verhouding niet veel anders . In 9 gevallen werd een eigen, min of meer gedetailleerd werkplan opgesteld: 4 konden als goed, 4 als matig en 1 als geheel ontoereikend worden beschouwd. Voorzover er bij de 7 andere al actieplannen waren, moeten die worden omschreven als goed (1), matig (3) en slecht (3).

HOOFDSTUK III : DOELSTELLING

Een belangrijk motief voor gedegen identificatie en voorbereiding van projecten ligt in de noodzaak tot bepaling van het project/programmadoel in het licht van meer principiële ontwikkelingsdoeleinden, en logisch daarna het selecteren van middelen.

Met inachtneming van het feit dat doelstellingen van een activiteit niet altijd van te voren tot in de laatste finesse kunnen worden vastgesteld, zeker niet voor de gehele projectperiode, vraagt de Inspectie zich bij ieder onderzoek o.m. af:

- of de samenwerkende partijen zich duidelijk rekenschap hebben gegeven van wat zij willen bereiken en hoe zij dat willen doen;
- wie daarvan moet profiteren; en
- of de voorgestelde projectactiviteiten een concrete vertaling zijn van de brede ontwikkelingsdoelen van Nederland en het ontvangende land.

Op dit punt vertonen de projecten en programma's grote verschillen in duidelijkheid, detaillering en consistentie.

In een aantal gevallen bleek veel tijd en spuurwerk nodig om in de documentatie duidelijke formuleringen te vinden van doelen en middelen. Voorzover expliciete formulering een indicatie mag heten van voorafgaande overweging en afweging en moet dienen voor gerichte monitoring en evaluatie, is het ontbreken daarvan minstens een teken aan de wand. Met algemene doelen die niet geconcretiseerd zijn, kan men veel kanten uit en is men eigenlijk vrijblijvend. Doeleinden als: water voor de armsten, via huisaansluitingen, waarmee men de lopende kosten van de watervoorzieningen moet dekken, zijn bijv. bijna a priori inconsistent te noemen.

De doelbepaling en -beschrijving aan Nederlandse kant is het minst expliciet en operationeel bij de activiteiten waarin Nederland alleen financiële hulp verleent zonder inschakeling van Nederlands personeel (nrs, 22, 87, 88, 106, 122, 124). Het ministerie verlaat zich dan vrijwel uitsluitend op de al of niet uitgewerkte voorstellen en oogmerken van de samenwerkingspartner. Bij enkele van die projecten (22, 106, 122, 124) bestonden die voorstellen uit nauwelijks meer dan een opsomming van wenselijkheden of probleembeschrijvingen. Bij haar onderzoek moest de Inspectie veelvuldig extrapoleren en distilleren uit achtergrondgegevens om althans enigermate vast te stellen wat mogelijkwijs de doelstellingen waren.

In activiteiten waarin ook personele hulp was ingezet, bleek de formulering van doelstellingen over het algemeen meer expliciet maar daarom nog niet scherper of consistent. De Inspectie ontkomt niet aan de indruk, dat daar dikwijls meer doeleinden werden genoemd naargelang de concrete werkwijze (nog) onzeker was. Soms werden alleen algemene doelstellingen vermeld (bijv. hulp aan de armen, plattelandsontwikkeling) zonder noemenswaardige pogingen tot invulling (bijv. aantal te bereiken dorpen of families, gequantificeerd-ruimere toevoer van water of gespecificeerd-verbeterde kwaliteit van water). Soms was het tegenovergestelde het geval en werden veel gedetailleerde, veelal technische oogmerken genoemd, waarin geen beleidslijnen waren te onderkennen ten voordele van armere groeperingen en/of verzelfstandiging van diensten, regio's of landen.

Ter illustratie van de grote variëteit aan doelen die in de projectdocumentatie voorkomen (dan wel zou kunnen worden opgemaakt, door de Inspectie onderscheiden naar principiële, lange en korte termijndoelen) moge het volgende dienen.

Rapportnrs.

Principiële Nederlandse ontwikkelingsdoeleinden

- Zelfwerkzaamheid stimuleren voor politieke en sociale democratisering	22
- verzelfstandiging in de sector door de productie van eigen materialen (buizen), eigen ontwerpen en uitvoering door eigen diensten	22, 87
- verzelfstandiging in het algemeen	44, 87, 88, 89, 90
- voldoende dienstverlening aan armste groepen	87, 88, 89, 90, 122, 124
- armoedebestrijding in armste regio's, daarmee beïnvloeding van plaatselijk beleid	88, 122, 124

Lange termijn

- Ombuigen van vrouwenwerkzaamheid	22, 87, 89, 90
- preventieve gezondheidsbevordering	22, 87, 88, 107, 124
- verkleining verschil stad en land	22, 107
- urbanisatie tegengaan	22
- plattelandsontwikkeling	44, 89, 90
- basic needs vervullen	87, 88, 89, 90
- hogere productiviteit	87, 88, 89, 90
- lagere gezondheidskosten	87
- dorpsvorming	89, 90
- verbetering betalingsbalans	106
- stad als administratief centrum verbeteren	107
- industriële ontwikkeling	107
- begin maken met regelmatige (meteorologische) metingen	45
- effecten van fluorosis meten	87
- voorbeeldfunctie andere regio's en steden	89, 90, 117, 121
- decade-beleid uitvoeren	89, 90
- begin regionale ontwikkeling	89, 90
- verkoop van onderdelen	90
- grondwaterkennis opbouwen	123
- standaardisatie van voorzieningen	117
- kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van water (algemeen)	87, 107

Korte termijn

- kadertraining	44, 88, 89, 90, 117, 121
- reparatie van putten	45, 130
- opslagtanks van o.a. regenwater	45
- leidingnet, filtrering	45
- sluitende exploitatie	88
- veilig en bereikbaar drinkwater	89, 122
- bereiken van zoveel mogelijk mensen tegen laagste kosten	89, 90

- opbouwen van werkplaats	90
- alternatieve winplaatsen zoeken	107
- leidingnet vervangen	107
- opzet van een masterplan, detailontwerp en bestek maken	117, 121
- bepaalde hoeveelheid per persoon per dag	121, 130
- sanitation voorzieningen	122, 124
- sanitation voorlichting	130, 124
- onmiddellijke kleine verbeteringen in watervoorzieningen	KAPS
- goed water voor grote aantallen dorpen	87, 88, 124
- goed water in delen van aantal steden	117, 121
- probleemdorpen verbeteren	87, 88

In deze lijst valt weinig consistentie en samenhang te zien. Gelukkig is de werkelijkheid beter. In een aantal gevallen hebben het ontvangende land (87 en 88) of het land en de Nederlandse consultants (117, 121) of de consultants alleen (89, 90) een consistent plan uitgewerkt om de voorzieningen minstens in technische zin te verwezenlijken. In een paar gevallen (117, 121, 88, 89) is de expliciete bedoeling om bereikbaarheid van het water te verbeteren, genoemd en worden ook de nagestreefde maximale loopafstanden met de minimum hoeveelheid water die men per persoon beschikbaar wil maken, vermeld. Nauwkeurige bepaling van beleidsdoeleinden EN uitwerking van concrete doelen komt echter hoogst zelden voor.

Slechts twee maal is er sprake van een combinatie D en S (122, 124) alhoewel veilig water en preventieve gezondheidswerking meerdere malen worden genoemd. Als het idee al heeft postgevat, dat verbetering van gezondheid zonder een combinatie van D en S bijna niet te bereiken valt, heeft dat zelden gevolgen voor de projectuitwerking.

De Inspectie realiseert zich goed, dat doeltreffendheid van D/S activiteiten in wezen niet afhangt van al of niet strakke formuleringen vooraf. Zij vindt zelfs in een aantal, rapporten geïllustreerd, dat het relatief gemakkelijk is mooie volzinnen op te stellen, waarin bijna alle beleidsmatige en operationele doelen op perfecte (donor- uitnodigende) wijze zijn verwerkt zonder zin voor werkelijkheid en aandacht voor gebrekkige randvoorwaarden. Het is ook aannemelijk, dat het in een geïntegreerde, brede, misschien "programmatische" benadering niet aangaat om de doeleinden eens en voor altijd vast te leggen.

Toch neemt dat niet de zowel praktische als intern logische noodzaak weg, te expliciteren wat de partners nu en in de toekomst willen bereiken, al was het maar omdat ze anders niet eens weten welke middelen zich het best lenen voor bereiking van het doel.

Het Ministerie is op dit punt in de periode 1975-1980 te dikwijls te kort geschoten. De gevolgen daarvan voor projectuitvoering laten zich helaas raden.

HOOFDSTUK IV : KEUZE EN GEBRUIK VAN MIDDELEN

Naarmate de beweegredenen tot, en de concrete doelstellingen van, een D/S activiteit duidelijk zijn geworden in voorbereidende studie, kunnen de samenwerkende partijen tot overeenstemming komen over de manier waarop zij het beoogde doel denken te bereiken. Inzicht in de bestaande behoeften en kennis van het personele en materiële potentieel in Nederland en het ontvangende land moeten dan leiden tot beredeneerde inzet van aangepaste middelen. Omdat er in dat (begin) stadium nog geen "proef op de som" mogelijk is, gebeurt dit laatste al of niet expliciet op basis van een theoretisch kader van verwachtingen ("logical framework") en aan de hand van ervaringen in andere activiteiten.

Aan Nederlandse kant bestaan "middelen" in eerst instantie uit fondsen, beschikbaar gemaakt voor investeringen in kennis en materiële zaken.

Kennis

Bij "aankoop" van kennis doen zich keuzemogelijkheden voor op meerdere punten. Het Ministerie kan individuele deskundigen contracteren (eigen beheer) om het kennis-element (incl. management, advisering, supervisie, etc.) in te brengen. Het kan ook deskundigheid inhuren van Nederlandse adviesbureaus dan wel lokale particuliere- of overheidsinstanties. In de laatste gevallen is sprake van (modaliteiten van) uitbesteding. Zowel bij activiteiten in eigen beheer als bij uitbesteding kunnen vrijwilligers worden ingezet (zie ook tabel 18 in de bijlage).

Belangrijk is de vraag of Nederlandse deskundigheid al dan niet wordt ingezet. Idealiter wordt de beslissing daartoe genomen op basis van appraisal van lokale capaciteit, niet alleen op basis van wat de aanvrager zegt op eigen kracht te kunnen doen "als hij de fondsen maar krijgt".

De keuze van het soort in te zetten deskundigheid is even gewichtig. Zij zal veelal uitgaan naar technici op het gebied van hydrologie, werktuigbouw e.d. In de meeste gevallen is echter ook inbreng gewenst op terreinen als management, eerstelijnsgezondheidszorg, voorlichting, vrouwenbelangen, enz. Hiermee wordt water- en sanitationvoorziening in ontwikkelingslanden niet op bevoogdende manier moeilijker gemaakt dan in geïndustrialiseerde landen. Op een aantal van deze terreinen kan inzet van lokale deskundigen bijzonder functioneel zijn. Wel wordt daarmee het simpele feit erkend, dat niet alleen gecompliceerde technische middelen, maar zelfs relatief eenvoudige uitrusting (handpompen, kranen etc.) ook bediend en onderhouden moeten worden; dat daarvoor een redelijk lopende particuliere of overheidsinstantie nodig is en een gebruiker die na formele of informele voorlichting inziet, dat de voorzieningen nuttig zijn voor de gezondheid; dat ze geld en vaak ook schaars water kosten (veelal eigen belastingen) en daarom waard zijn goed gebruikt te worden; dat ze sociale eisen stellen en sociale gevolgen hebben, met name voor degenen die traditioneel zijn belast met de zorg voor en het gebruik van water: de vrouwen.

In de weinige D/S activiteiten waar het geprobeerd werd (INAS, Colombia), blijkt dan dat aanmoediging van medezeggenschap, betrokkenheid (participatie) van de "doelgroep" als menselijk wenselijk en op langere termijn als doelmatig kan worden beschouwd. Invoer van "kale techniek" zonder inbedding in de lokale ambiance is hoogst zelden de moeite waard; ze beklijft niet.

Materiële voorzieningen

Met Nederlandse fondsen worden ook investeringen in de lokale infrastructuur en kapitaalgoederen gefinancierd; soms worden zelfs initiële lopende kosten gedragen. De kapitaalgoederen komen soms uit Nederland, dikwijls ook uit ontwikkelingslanden, waaronder het ontvangende land zelf.

Ook hier liggen mogelijkheden waaruit bij goede voorbereiding bewust wordt gekozen. Import uit Nederland kan bij concurrerende prijzen een goede zaak zijn voor beide kanten; in dat geval kan ook gebonden financiële hulp worden aangewend. In andere gevallen echter raakt het land daarmee van de wal in de sloot en zou minder geavanceerde of misschien ter plaatse gefabriceerde, al of niet moderne uitrusting beter zijn geweest met het oog op betalingsbalans, lopende kosten, werkgelegenheid, bedieningsgemak, onderhoud en aansluiting op culturele patronen.

Doelmatige inzet van geëigende middelen

Bij evaluatie van (o.a.) D/S activiteiten kan de vraag, of ingekochte kennis en materiële voorzieningen aangepast waren (zijn), eigenlijk pas goed beantwoord worden aan de hand van welomschreven doelstellingen en bereikte effecten.

Juist omdat de geïnspecteerde activiteiten veelal nog in uitvoering waren en het gehaaldelijk heeft ontbroken aan duidelijk afgebakende doelen (bijv. een x aantal liters, veilig water, per dag, per persoon, voor een x aantal mensen, binnen zoveel tijd), kon deze doelmatigheidsbeoordeling bij meerdere inspecties slechts worden gedaan op basis van zichtbare deelresultaten en interne consistentie van plannen, als die er al waren. Een en ander neemt niet weg dat "halfweg de rit" vrijwel steeds al redelijk harde beoordeling mogelijk was, omdat de tot dan toe bereikte resultaten zich zeer wel lieten vergelijken met de (vermoede) doelen dan wel sterke indicaties vertoonden of duurzame verbetering in zicht was.

Zonder in detail te treden, kan men op het stuk van middelenkeuze en -gebruik een aantal generalisaties maken t.a.v. personeel, techniek, financieel-budgettaire en organisatorische aangelegenheden.

Personeel

Het blijkt dat het Ministerie bij de uitvoering van 8 D/S activiteiten geen Nederlandse deskundigheid heeft ingezet (tabel 18). In 3 van die activiteiten had dat eigenlijk wel moeten gebeuren, omdat de lokale capaciteit (interesse) om projecten te plannen en uit te voeren zonder meer gering was. In cruciale onderdelen van Nrs. 22 en 122 ontbrak het aan goede samenwerking tussen de toenmalige technische en financiële hulp directies, zodat aanwending van geïsoleerde financiële hulp de verwachtingen van de doelgroep slechts frustreerde; in 107 werd wel deskundigheid aangeboden, maar wegens gebrek aan follow-up actie van Nederland en daadkracht aan Srilankaanse kant werd ze niet benut.

In nr. 44 verschaftte het UNDP deskundigheid - al was die beperkt en te laat beschikbaar -, terwijl bij nrs. 87, 88 en 124 goede of redelijke lokale kennis werd ingezet. In 106 tenslotte ging het om een niet omvangrijke, door Nederland gefinancierde leverantie van leidingmateriaal uit Indonesië aan Sri Lanka, waar het Ministerie weinig of geen zicht op bleek te hebben.

Omvang, timing en kennisniveau van de Nederlandse deskundigheid waren in alle 8 gevallen waar ze wel werd ingezet, redelijk tot goed. In Nr. 89 echter werden deskundigen en vrijwilligers te snel teruggetrokken. De training die zij gaven aan lokale instanties, kan in 6 gevallen als matig of redelijk en in 2 gevallen als goed worden aangemerkt. Hetzelfde gold voor wat men zou kunnen noemen het "kostenbewust" handelen van deskundigen.

Een minder positief beeld ontstond t.a.v. hun getoonde capaciteit (mentaliteit) om meer dan de louter technische complexiteit van het D/S probleem te zien. Uit meerdere rapporten komt naar voren, dat sommige deskundigen er dikwijls moeite mee hebben de technische werken, hoe belangrijk ook, als middel te zien in plaats van als doel op zich. In sommige activiteiten lijkt bijvoorbeeld het aantal te leggen putten, dammetjes, pompen en inrichting van werkplaatsen zoveel tijd te vergen en een eigenstandig belang te krijgen, dat de voorwaarden voor goed toekomstig onderhoud en gebruik - opgeleide diensten, geïnformeerd en geactiveerde gebruikers, betaalbare lopende kosten - uit het gezichtsveld worden gedrukt.

Een dergelijke productiegerichte aanpak heeft als zodanig natuurlijk een aantal voordelen; onder het hoofdstuk Doeleinden is daarom gepleit voor duidelijke, meetbare doelstellingen zodat er zoden aan de dijk komen. Ze lijkt in de geïnspecteerde projecten het meest voor te komen bij uitbestede projecten, waar consultants harde afspraken hebben met het Ministerie om binnen een bepaalde periode een x-aantal voorzieningen aan te leggen. Niettemin wordt prestatiedrang pas echt nuttig als ze inspeelt op behoefte en acceptatie van de gebruikers nu en in de periode na het heengaan van de deskundigen. De voortdurende spanning tussen korte en lange termijn effect, koststondige modernisering en duurzame ontwikkeling, wordt in feite dikwijls ontladen door de korte termijnkeuze.

Op het punt van contacten met de bevolking, bevordering van voorlichting en zelfwerkzaamheid en aandacht voor het bredere gezondheidsprobleem (o.a. noodzakelijke sanitaire maatregelen), is het werk van meerdere deskundigen dan ook zeker voor verbetering vatbaar. Bondig uitgedrukt stelt het bij het merendeel van de geïnspecteerde activiteiten teleur.

Overigens moet het Ministerie natuurlijk duidelijke opdrachten geven aan consultants en/of ingenieursbureaus, en aan deskundigen die wel degelijk oog hebben voor de "techniek plus", tijd geven om realistische targets te stellen en die zondig aan te passen in een procesmatige aanpak. Het Westerse ongeduld - vooral t.a.v. veranderingen die ontwikkelingslanden betreffen - verdient in die zin te worden getemperd: niemand is gebaat met kunstwerken en mooie technieken die om welke redenen dan ook geen stand houden voor een redelijk lange periode.

Technieken

Ook bij de technische uitwerking van een D/S activiteit doet zich een aantal keuzemogelijkheden voor. Hoe groot dat aantal is, hangt af van de omstandigheden waarin de activiteit zich moet afspelen en de kennis die de besluitvormer daarvan heeft.

Of bij een D-activiteit gebruik wordt gemaakt van grond- dan wel oppervlaktewater, is afhankelijk van zowel drinkwatertechnische als financiële factoren, zoals de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van eventueel benodigde energie, en de kosten die verbonden zijn aan de winning, zuivering, transport en distributie van het water.

Gebruik van grondwater heeft dikwijls het voordeel, dat zuivering niet nodig is of met eenvoudige middelen kan worden bereikt, waarbij met name ten aanzien van de kwaliteit van het drinkwater geringe risico's worden gelopen. Winning van grondwater kan, afhankelijk van de geohydrologische omstandigheden, plaatsvinden door middel van ondiepe putten of door middel van diepere boringen, waarbij het water vanaf grotere diepte wordt opgepompt.

Gebruik van oppervlaktewater gaat veelal gepaard met de noodzaak van zuivering, waarbij de zuiveringsmethode mede wordt bepaald door de kwaliteit van het oppervlaktewater. Voorzover mogelijk hebben eenvoudige en betrouwbare zuiverings-systemen hierbij de voorkeur.

Ook te verwachten ontwikkelingen kunnen bij de keuze een belangrijke rol spelen, zoals bij voorbeeld een verhoogde onttrekking van grondwater voor irrigatie, waardoor de drinkwatervoorziening in gevaar zou kunnen komen.

Binnen genoemde afwegingen zal men, afhankelijk van de omstandigheden, ofwel mikken op grote systemen die meerdere dorpen of gehele steden omvatten, ofwel men zal voor grotere aantallen kleine systemen voor individuele dorpen of stadswijken kiezen. Hierbij moet tevens worden bezien of mensen privé worden aangesloten op het leidingsysteem of dat de nadruk komt te liggen op communale tappunten. Ook de keuze van materialen is van groot belang, waarbij de mogelijkheid van lokale fabricage een belangrijke rol behoort te spelen.

Sommige keuzen ten aanzien van drinkwatersystemen kunnen op het eerste gezicht voor de hand liggen, maar ze zouden wellicht anders uitvallen na zorgvuldiger afweging; die moet nu juist plaatsvinden in gericht vooronderzoek, identificatie en appraisal.

Bij S-activiteiten ligt ook een scala van mogelijkheden, variërende van rioleringen in allerlei graden van (misschien dure) perfectie tot elementaire, maar niettemin vaak effectieve, kleine verbeteringen in de bestaande methodes van afvalafzondering. Mogelijkerwijs is er helemaal weinig reden tot aanleg van voorzieningen maar gaat het vooral om het bijbrengen van praktische kennis van de hygiëne-gezondheidskring.

Grondwater en oppervlaktewater

In de 16 geïnspecteerde D/S projecten/programma's is 8 maal sprake van overwegend grondwaterwinning en 8 keer van overwegend oppervlaktewatergebruik. In enkele activiteiten (bijvoorbeeld 87, 117) worden beide bewust toegepast, afhankelijk van de afstand van dorp of stad tot het oppervlaktewater, of vanwege het feit dat puttenaanleg in de buurt van oppervlaktewater-reservoirs tegelijkertijd een eerste zuivering inhoudt (73, 107, 89, 90).

Afweging was min of meer indringend geschied wanneer er voorbereidende studies waren. In twee gevallen gebeurde dat op basis van kostenvergelijking (89 en 90), in weer andere was het a priori een uitgemaakte zaak welke "bron" benut kon worden, omdat er op afstand een overvloed was aan zuiver water uit bergvieren (22) dan wel ruw water uit deltarivieren (122) en grondwaterwinning te omslachtig zou worden.

In geen van de activiteiten bestempelden de waterdeskundigen in de inspectiemissies de gemaakte keuze als ondeugdelijk. Wel leek de mogelijkheid tot grondwaterwinning onderbelicht in 124 en deden plaatselijke autoriteiten in 89, 90 en 45 (overigens onterecht) teleurgesteld over het feit dat de keuze was gevallen op ondiepe putten in plaats van op dammen, reservoirs, pompen en leidingen.

Over voor- en nadelen van grondwaterwinning en oppervlaktewatergebruik zijn ook waterdeskundigen het begrijpelijkerwijs niet altijd eens. Het Ministerie heeft zich in deze terecht verlaten op aanbevelingen van technische adviseurs, die op hun beurt (zo werd verwacht) de situatie hadden ingeschat na globale toetsing van bestaande plannen of globaal eigen onderzoek. De meest traceerbaar bewuste keuzen lijken te zijn gemaakt in 87, 88, 89, 90, 117 en 121.

Grondwater wordt, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, gewonnen met behulp van ondiepe putten, of het wordt gepompt uit machinaal geboorde diepere putten. In meerdere gevallen (73, 89, 130) worden de ondiepe putten geheel of gedeeltelijk onder selfhelp gegraven.

Bedekte putten met pomp hebben om hygiënische redenen veelal de voorkeur (89, 90), maar zelfs uitdieping en wandafwerking van niet afgedekte putten zonder pomp (enkele KAP's) kan in droge gebieden al een grote verbetering vormen voor het welzijn van mens en dier.

Diepe boorputten, indien op de juiste plaats aangelegd, leveren veelal het veiligste water maar kosten veel wegens de vereiste know-how voor plaatsbepaling, boorstellingen en constante energiebehoeften. Vooral in relatief droge landen (Sahel, Noord-Jemen) moet men ook nog terdege rekening houden met de ecologische gevaren van een te snel dalende, niet regelmatige aangevulde waterspiegel en mogelijk snelle verzilting. Met veel ondiepe putten, verspreid over de dorpen, vermijdt men bovendien de kosten van langere aanvoerleidingen en toekomstige problemen met kwetsbare machines. Soms heeft men bij selfhelp-aanleg het voordeel van oude, geraffineerde technieken (130, 45), soms moet zelfs die techniek (opnieuw) worden aangeleerd (89, 90).

In India lagen in de bezochte dorpen al heel wat ondiepe putten met handpompen (veelal van UNICEF). Het door de deelstaten gewenste en door Nederland gefinancierde programma bracht een radicaal bredere en technologisch meer geavanceerde voorziening. Iets soortgelijks deed zich voor in Colombia (122, 124), Indonesië (117, 121), en het was de bedoeling in Kenya (22).

Oppervlaktewater kan zeer overvloedig zijn maar nog niet binnen gemakkelijk bereik liggen (22, 122), of het moet vergaard worden achter kunstmatige dammen van aarde of beton (73, 87). Ook daar kunnen investeringskosten in al of niet mechanische grondverzet en aanleg van lange leidingen (73, 87, 117, 121) zeer hoog zijn. Ook ligt er voor locale deskundigen het technische probleem van verdampingsberekening (87) en het ontstaan van ecologische/sanitaire gevaren van stilstaand water, zoals in Bovenvolta werd ondervonden (73).

Als regel vereist oppervlaktewater meer zuiveringsbehandeling, hetgeen in minstens twee gevallen (121, 122) aanleiding gaf tot de bouw (resp. plannen tot aanschaf) van geavanceerde, snelle zuiveringsinstallaties, die in 122 niet goed meer functioneerden en in 121 vrij zeker zouden uitlopen op een mislukking. De o.a. door het IRC met Nederlandse financiering gepropageerde langzame zandfiltratie (eventueel met chlorering) zou daar beter zijn geweest, getuige o.a. het in India (87) aanbevolen systeem.

Energiekosten en stroomonderbreking kunnen een constant probleem vormen voor zowel wateraanvoer als waterkwaliteit (onderdruk in leiding) zoals bijv. blijkt in India (87), waar het water in de kleinere systemen eerst wordt opgepompt naar hoge reservoirs en dan onder vrij verval naar huizen en publieke kranen loopt. Vanuit dat opzicht verdienen energie-arme (bijv. handbediende en vrij verval) systemen verre

weg de voorkeur. Natuurlijk lenen de omstandigheden (bijv. vlak land) zich dikwijls niet tot dergelijke systemen. Bovendien kunnen de investeringskosten voor oppervlaktewaterzuivering soms zwaar wegen in het voordeel van grondwater (123).

Import

Bij de onderzochte activiteiten was het gekozen systeem uit de aard van de zaak mede bepalend voor de noodzaak tot min of meer omvangrijke invoer van materialen, soms vanuit Nederland.

Aannemend dat bouwmaterialen zoals cement en betonijzer ter plaatse beschikbaar waren - ook daar kan men lang niet altijd op rekenen - gaat het dan in hoofdzaak om pompen, buizen (PVC, staal, asbest), hulpstukken, zuiveringsinstallatie-apparatuur, regelapparatuur, vervoermiddelen, etc.

Het ligt voor de hand dat in de al meer geïndustrialiseerde landen zoals Colombia en India minder hoeft te worden ingevoerd; India voert bijv. zelf al onderdelen uit. Het feit dat de activiteiten in die landen geheel of gedeeltelijk uit leningen werden gefinancierd, had daarop geen complicerende invloed. De leningen waren trouwens bijna geheel beschikbaar voor lokale kosten (87, 88, 122, 124) of partieel ontbonden, zodat veel materialen na inschrijving uit andere ontwikkelingslanden of uit eigen industrie kon worden aangeschaft (PVC-buizen, asbestbuizen).

In 73, 117, 121 en 123 deden zich problemen voor bij invoer van uitrusting. In 73 verergerde de invoer van Nederlandse vrachtwagens de toch al chaotische onderdelen- en servicevoorzieningen voor zo'n 30 types rijdend materiaal. *) In Indonesië (117 en 121) deden zich bijzondere moeilijkheden voor bij eindeloze inschrijving, gunning- en aanschafprocedures waarvan de consultant niet genoeg weet had. In Colombia (123) waren het Colombiaanse begrotingstechnische redenen die de invoer van Nederlandse filterbuizen onnodig vertraagden.

Buiten het (overigens nog twijfelachtige) geval 73 vond de Inspectie in de geïnspecteerde projecten geen aanwijzing, dat (beperkte) binding van financiële hulp de D/S activiteiten nadelig beïnvloedde behalve door de daaraan klevende vertraging van inschrijving etc. Wel dat import van waar dan ook in een nog niet of nauwelijks geïndustrialiseerde omgeving per definitie een hachelijke zaak is. Over het algemeen geldt dat even sterk voor import uit Nederland als uit andere geïndustrialiseerde landen, zoals in Indonesië met Japanse goederen.

Een en ander roept onmiddellijk het probleem op van standaardisatie in materialen. De "verscheidenheid" die door tientallen donors is ingevoerd, verdient soms meer de naam "chaos". Het geldt voor handpompen (20 soorten in Tanzania alleen) maar ook voor buizenmaten, hulpstukken, dieselmotoren en vervoermiddelen. Daadwerkelijke initiatieven op dit terrein van Nederlandse kant zouden een inhoudelijk belangrijke bijdrage betekenen aan internationaal overleg terzake zoals bijv. wordt aangevoerd door de Wereldbank op het gebied van handpompen.

*) De projectleider van het door UNDP uitgevoerde waterproject in Noordjemen (44) had eenzelfde probleem met te veel merken en typen pompen en hulpstukken.

Financieel-budgettaire middelen

Van de 16 grote activiteiten werden er zes geheel gefinancierd uit de financiële hulp (f 121.300.000); 3 kwamen geheel ten laste van de technische hulp (f 18.072.034). Bij 6 werd een mengsel van financiële en technische hulp toegepast (resp. f 74.800.000 en f 34.745.000, is tezamen f 109.545.500) en 1 project werd uitgevoerd met een schenking uit categorie III (f 9.600.000).

Aan toewijzing van fondsen moet bij goed beheer een aantal handelingen voorafgaan, die eerder al zijn aangeroerd onder Voorbereiding en Opzet. Theoretisch zouden projectverantwoordelijken de toewijzing globaal op twee manieren kunnen benaderen. "Projectmatig", d.w.z. na identificatie en appraisal stellen ze een begroting op en wijzen ze de vereiste middelen toe om een bepaald doel binnen bepaalde tijd te bereiken; de middelen zullen dan gewoonlijk een marge toelaten om onverwachte ontwikkelingen te incasseren. Men kan ook "programmatisch" te werk gaan; het brede doel is wel bekend maar ervaring moet nog uitwijzen hoe dat het best kan worden bereikt; er volgt dan een globale principetoewijzing (meer een bereidverklaring), die kan worden benut naar gelang van resultaten en mogelijkheden tot voortgang.

Een menging van beide benaderingen vormt het gewone patroon. De gevolgen blijken beheersmatig niet gelukkig. In projectdocumenten wordt de indruk gevestigd, dat men weet waar men heen wil, al is dat vaak niet duidelijk geformuleerd; fondsen worden gecommiteerd alsof het voor het gehele project geldt. Toch blijkt bij nader inzien, dat toewijzingen in feite met horten en stoten afkomen; daarmee ontstaat dan de schijn van een empirische en voorzichtige programmatische aanpak, terwijl daar verder weinig of geen andere sporen van te vinden zijn.

Bij een aantal activiteiten was het om allerlei redenen zelfs een heksentoer om de omvang van toewijzingen te achterhalen. Ook de "agreed minutes" van bestedings-overleg verloren op dat punt aan waarde, doordat tussentijdse toewijzingen werden gedaan zonder dat ze in de volgende "agreed minutes" werden verdisconteerd; fondsen gingen van het ene project naar het anderen (mogelijk om budgettaire gezonde redenen) zonder dat dit werd vastgelegd voor opvolgers en bekend gemaakt aan de financiële beheersafdelingen. Minstens 5 activiteiten geven voorbeelden hiervan.

Voor de financiële beheersafdelingen en verantwoordelijken in het veld is het gebrek aan kennis over de exact beschikbare bedragen op zijn minst een ernstige aanvangshandicap bij de boekhouding van uitgaven en bepaling van resterende projectsfondsen. De Inspectie kon dan ook meerdere malen de uitgavenstand slechts bij benadering vaststellen. (Het ging dan over Nederlandse financiële middelen, want van de bijdragen van het ontwikkelingsland was meestal helemaal weinig bekend). In negen gevallen wordt dit euvel gesignaleerd.

Het bovenstaande gold in de geïnspecteerde projecten met name voor de geautomatiseerd verwerkte technische hulp transacties; in veel mindere mate voor de manueel door enkele medewerkers goed bijgehouden financiële hulp. Bij de financiële hulp werkt de NIO voornamelijk als kassier en moet het Ministerie zich bijvoorbeeld bij lokale kostenuitgaven verlaten op het "nihil obstat" van de ambassade, die zich weer moet verlaten op inheemse zegsliden. Bij technische en financiële hulp waar adviesbureaus zijn ingeschakeld, valt op dat de administratie van een activiteit, voorzover het uitgaven van adviesbureaus betreft, gewoonlijk goed is, zoals in een vijftal gevallen blijkt.

Algemeen moet worden gesteld dat het beheer van de financiële middelen in veel projecten te wensen overlaat, vooral in de technische hulponderdelen. Anderzijds werden in de financiële hulp, veel gemakkelijker dan bij de technische hulp, omvangrijke bedragen toegekend aan activiteiten waar men inhoudelijke weinig van wist. Toegegeven dat technische hulp wegens haar grote aantallen onderverdelingen en kostensoorten ingrijpend meer gecompliceerd is en dat de automatisering haar eigen problemen heeft meegebracht, blijft een verbetering in deze hoogst urgent. Het is dan ook verheugend, dat het Ministerie de laatste tijd alles op alles zet om het beheer grondig te verbeteren.

Investerings- en lopende kosten

Waar in de voorgaande paragraaf in het kort werd gewezen op onduidelijke gegevens over committeringen en uitgaven, bleef nog onbeantwoord, in hoeverre de financiële middelen toereikend waren om de activiteiten op te zetten en in stand te houden.

De investerings(kapitaal)fondsen waren (zijn) in de meeste activiteiten wel in voldoende mate beschikbaar, zo niet meteen na goede voorbereiding en begroting, dan toch na herhaalde bijstelling en soms overname van een afgesproken maar niet geleverd aandeel van de samenwerkingspartner. Anders is het gesteld met de garantie dat lopende kosten, voortvloeiend uit investeringen, blijvend gedragen kunnen worden door de lokale regering, stad, district, dorp, gemeente, waterbedrijf, of particulieren. Problemen op dat punt deden zich in feite al voor of konden met grote waarschijnlijkheid worden voorspeld in zeker 9 activiteiten.

Vooraf dient gezegd dat Nederland in de armste landen soms ook een deel van de lopende kosten betaalt gedurende de projectperiode of een korte tijd daarna, maar waar dat gebeurt wordt het terecht toch altijd aangevoeld als een per definitie tijdelijke en eigenlijk ongewenste zaak (nrs. 89, 90).

Voorzover D/S projecten gericht staan op de armen in de samenleving - bijvoorbeeld een achtergebleven regio, een stadswijk, plattelandsgemeenschappen - kampen zij met een ingebouwd dilemma, dat zich voor beleidsmakers en uitvoerders uit op verschillende manieren.

Gebrek aan fondsen voor lopende kosten heeft onmiddellijk negatief effect op betaling van onderhoudspersoneel en -materiaal, inclusief vervanging en vervoer. Theoretisch kunnen overheden de instandhouding van D/S voorzieningen subsidiëren uit departementale budgetten, waarbij de gehele gemeenschap betaalt via belastingen. De overheid kan ook proberen de lasten te verhalen op met name de particulieren gebruikers ("cross-subsidy"). Eventueel zijn mengvormen mogelijk. De eerste keuze mag politiek en ideologisch aantrekkelijk zijn in het betrokken land (en wellicht in Nederland), omdat het hier in principe gaat om een fundamentele menselijke behoefte; weinig landen kunnen zich dat echter financieel permitteren. Afgezien van traditionele obstakels tegen betaling van water - "water en lucht zijn vrij" - is het verhalen van kosten bij gebruikers een probleem van verdeelpolitieke (bijvoorbeeld nrs. 87, 88, 89), organisatorische (nrs. 89, 90, 122) en zelfs technische aard (nrs. 87, 90, 122).

Juist de armen, die volgens het principe "worst first" voorzien zouden moeten worden, hebben grote moeite contant te betalen. Particuliere aansluitingen op een leidingnet liggen dus veelal buiten hun bereik. Als een systeem om redenen van

rentabiliteit gericht is op een zo groot mogelijk aantal particuliere aansluitingen, krijgen zij dus meestal geen bereikbaar, zuiver water; ze houden het dan noodgedwongen bij het oude, slechte water.

De voor de handliggende oplossing, zo wordt wel eens aangenomen, ligt dan in de aanleg van gemeenschappelijke tappunten. Maar ook die moeten worden betaald, en ze worden ook gemakkelijk gemeenschappelijk verwaarloosd of vernield door onkunde of gewoon vandalisme, al of niet verband houdend met de bestaande armoede (kranen, buizen, pompen, worden gesloopt en elders gebruikt of verkocht). Verder moet het gevaar voor de gezondheid van plassen en poelen rond de tappunten niet onderschat worden. Overheden en waterbedrijven zullen in geval van moeilijkheden met het systeem ook gauw geneigd zijn, weinig communale punten aan te leggen en deze vrij gemakkelijk af te sluiten omdat daar het meeste "verlies" wordt geleden (Nrs. 87, 88). Ook als ze regelmatig functioneren en redelijk goed benut worden ligt er een organisatoirsch probleem bij de inning van contributie of subsidie door de overheid.

Particuliere aansluitingen zijn per definitie het meest gericht op meer draagkrachtigen; die kunnen immers bijdragen tot het onderhoud. Betaling naar gebruik veronderstelt meters (overal tamelijk duur en kwetsbaar) die "fool proof" zijn, en ook voldoende opgeleide en betrouwbare meterlezers en geldinners. Besluit het waterbedrijf al die moeilijkheden te omzeilen door een uniforme waterberlasting per huis of erf, dan wordt verkwisting of gebruik voor irrigatie in de hand gewerkt, soms ook doorverkoop (met winst) aan degenen die op een niet meer functionerend publiek punt waren aangewezen. Dit schijnt alleen te gelden voor leidingsystemen in de steden of grote dorpen (87, 88, 117, 121), maar mutatis mutandis doen zich soortgelijke moeilijkheden voor bij gemeenschappelijke en particuliere putten met handpompen die ook onderhoud vergen (89, 90).

Deze opsomming vertegenwoordigt slechts een greep uit de vele complicaties die de Inspectie in de projecten aantroft. Zij stellen overheden en projectverantwoordelijken voor grote zorgen. De beste althans voorlopige oplossing bij leidingsystemen lijkt de aanleg van een redelijk aantal particuliere huis(erf) aansluitingen tegen betaling gebaseerd op huis- en erfwaarde, met een proportioneel aantal publieke aansluitingen waarvoor ook de armen een - al was het maar kleine - bijdrage leveren. De laatste kan worden geïnd door maandelijkse opeising of via aangestelde "waterverkopers" die het tappunt beheren voor het waterbedrijf of de gemeente (107). Absoluut vereiste is dan wel dat het leidingwatersysteem redelijk werkt, m.a.w. dat zowel particuliere als gemeenschappelijke punten op regelmatige tijden water leveren; zoniet, dan is de stap terug naar de uitgangssituatie, met minderwaardig water uit vijvers en/of vervuilde stromen, snel gezet omdat de relatie water/gezondheid bij veel mensen niet genoeg bekend is en men uiteraard niet betaalt voor niet geleverde diensten.

Zelfs waar de overheid alle voorzieningen tot "sociale service" verklaart, is de wens vaak mooier dan de werkelijkheid en verloederen redelijk aangelegde putten, pompen, leidingen, reservoirs en cisternen bij gebrek aan fondsen en/of werkelijke interesse (122). Het is juist om deze utilitaire redenen, dat geleidelijke aanleg van verbeteringen, in overleg met potentiële gebruikers, in tandem met intensieve, praktische voorlichting door meerdere overheidsdiensten, samen met andere verbeteringen (D en S, scholing, productiebevorderende activiteiten) verkieselijk is boven geïsoleerde benadering van het drinkwaterprobleem. Goede aangepaste techniek kan men daarbij niet ontberen, doch zij vormt maar de helft van het verhaal.

Vandaar dat steeds nadrukt moet liggen op brede, méér dan technische, identificatie van activiteiten. Dat is geen spijkers op laag water zoeken door beroeps "ontwikke

laars", maar een onderkenning van de veelkoppige ontwikkelingssituatie. Het laatste woord over deze problemen is nog lang niet gezegd. In ieder geval worden ze niet opgelost met goede intenties, vage doelstellingen en het zo maar beschikbaar stellen van miljoenen guldens. De geïnspecteerde projecten stellen dat duidelijk in het licht.

HOOFDSTUK V : TRAINING

De mate waarin middelen doelmatig aangewend kunnen worden om D/S activiteiten op gang te brengen en in stand te houden, hangt voor een groot deel af van de kwaliteit van samenwerkende instellingen in het ontwikkelingsland. Als die ontbreken of op essentiële punten tekort schieten, wordt verbetering/versterking daarvan een projectdoel; de training kan dan gezien worden als projectmiddel om het uiteindelijke doel, lange termijn verbetering, te bereiken.

Met instellingen wordt hier bedoeld het gehele institutionele kader dat rechtstreeks bij de D/S sector betrokken is: landelijke en plaatselijke plannings- en uitvoeringsinstanties maar ook technici op secundair en tertiair niveau tot aan de "loodgieters" toe.

In de landen waarin de 16 grote projecten geïnspecteerd werden, verschilden de institutionele kaders uiteraard zeer aanmerkelijk; dat gold evenzeer voor de opleidingsbehoeften en aanvragen daartoe. Deze laatste twee gingen trouwens niet altijd samen; er kon behoefte zijn aan opleiding zonder dat ze bij de aanvraag om financiële en materiële steun onderkend werd door de samenwerkingspartner en Nederland. Soms was de landelijke of regionale planningscapaciteit redelijk goed maar ontbrak het aan voldoende technische uitvoerders, of andersom. Het kwam ook voor dat planners en uitvoerders technisch redelijk goed waren maar weinig of geen interesse toonden in de bredere sociale en culturele context, in casu inpassing in het preventieve gezondheidsstramien. Het was dan nog de vraag in hoeverre men in dergelijke zaken opgeleid kan worden door bijvoorbeeld Nederlandse deskundigen. Helaas kwam het ook voor, dat de behoefte aan opleiding op een of meerdere niveaus duidelijk was maar om (ongelukkige) organisatorische redenen in Nederland niet werd meegenomen in het steunpakket.

Voorop gesteld dat de institutionele situatie veel meer nuanceringen vertoonde dan in dit kort bestek kan worden opgesomd, kan men de 16 grotere activiteiten splitsen in 3 groepen:

- die waarin technische hulp met name voor opleiding objectief gezien niet nodig was;
- die waarin ze ongetwijfeld nodig was en werd verstrekt;
- en die waarin ze nodig was maar niet werd opgenomen in het project.

Deze verdeling gaat voorbij aan de mogelijkheid, dat personele assistentie voor opleiding niet nodig was maar toch werd opgenomen in het project. In de 16 gevallen deed dit zich nergens duidelijk voor.

Opleiding niet nodig geacht (5 activiteiten)

In de twee activiteiten in India (87, 88) besloot Nederland ook achteraf gezien terecht, dat de D/S instanties van hoog tot laag wel in staat moesten worden geacht hun plannen in de D-sector op te zetten en uit te voeren. Dat wil niet zeggen dat alles naar voldoening verliep, maar veeleer dat constante Nederlandse personele hulp daar weinig had kunnen toevoegen op beleidsmatig belangrijke maar typisch Indiase aspecten zoals: eerlijke verdeling van watervoorzieningen, samenwerking met gezondheidsdiensten, integratie van D en S; rechtvaardige honorering van ongeschoolde arbeid. De fondsen waren na eerste identificatie volledig toegekend. Daarbij was relatief gemakkelijk aangenomen dat de watervoorzieningen in de dorpen aan de meeste behoeftigen ten goede zouden komen.

Voor technische zaken, zoals waterzuivering, verdampingsberekening en capaciteit van leidingnetten, kon worden volstaan met periodiek toezicht van een Nederlandse consultant. Jammer genoeg werd dat erg onformeel en ad hoc geregeld, zodat de consultant niet goed wist wat van hem werd verlangd en zijn takenpakket ook niet voldoende ingesteld was op bijv. rapportage over de eerdergenoemde beleidsmatige belangrijke zaken.

In Sri Lanka ging het bij nr. 106 - zoals eerst bij inspectie bleek - om een leverantie uit Indonesië van asbest-buizen die de Waterboard zonder enige technische assistentie kon benutten. Training en opleidingen waren hier niet in het geding.

Bij het Mannar project in Sri Lanka (nr. 107) vond de Waterboard de door Nederland aangeboden technische assistentie kennelijk niet nodig. Bij inspectie bleek, dat een mengeling van politieke en technische inertie in Sri Lanka het gehele project op de lange baan dreigde te zetten. Ook van Nederlandse kant werd weinig initiatief getoond. De Waterboard was technisch inderdaad wel in staat, de werken uit te voeren met behulp van bijvoorbeeld het irrigation department en/of aanwezige internationale deskundigen. Na inspectie werd toch een Nederlandse deskundige gestuurd om het project op het meest knellende punt (waterwinningsplaats) gedurende een kort bezoek over het dode punt te helpen.

In het Choco-programma (nr. 122) in Colombia gingen allerlei zaken grondig fout, althans voorzover planning en uitvoering bij Insfopal lagen. De oorzaak daarvan lag echter niet bij gebrek aan kennis of capaciteit in Colombia of zelfs Insfopal; veeleer bij gebrek aan interesse en inzet voor een politiek onbelangrijke regio. In hetzelfde gebied deed Inas het beter, - zij het tergend langzaam wegens gebrek aan menskracht die tijdelijke ontberingen wilden verdragen. Nederlandse deskundige hulp had verstrekt moeten worden in het voorbereidende stadium, eventueel om Colombiaanse deskundigheid te mobiliseren en later om te stuwen en controleren. De eerste behoefte was echter inderdaad een financiële injectie, die Nederland beschikbaar stelde.

Opleiding nodig doch niet opgenomen in het project (2 activiteiten)

In Kenya (nr. 22) zou voor een selfhelp programma zowel financiële als technische hulp worden gegeven; beide leken nodig. Van het laatste kwam door enigszins bizarre verwickelingen op het Ministerie niets terecht. De plastic buizen fabricage, die mede met Nederlandse financiële hulp tot stand kwam, verliep ten tijde van de inspectie goed; het gebruik van de buizen bleef, wegens onkunde en gebrek aan organisatorisch vermogen bij het Water Department en geharrewar van plaatselijke politici, ver onder de maat in tientallen kleine selfhelp-projecten. Gevolg was dat de energieke inspanningen van de mensen onbeloond bleven. Hier bestond zonder enige twijfel behoefte aan technische, organisatorische, personele hulp en opleiding.

In Uraba, Colombia (nr. 124) ging het helemaal niet slecht met de D-activiteiten en werd ook aandacht geschonken aan de S-aspecten. De plaatselijke ontwikkelingsmaatschappij zou echter gebaat zijn geweest met minstens periodieke Nederlandse deskundigheid in planning en gebruik van efficiënte goedkopere en aangepaste technieken voor zowel D en S. Wellicht had Nederland hier kunnen volstaan met periodieke "in service training", maar ook een formele, op specifieke knelpunten gerichte opleidingscursus (bijvoorbeeld mogelijke gebruik van grondwater) zou nuttig zijn geweest voor de zeer geëngageerde Colombiaanse projectmedewerkers.

Opleiding nodig en opgenomen in activiteit (5 activiteiten)

In Noord Jemen werd nr. 44 uitgevoerd met technische assistentie van het UNDP (geheel betaald door Nederland uit de allocatie Noord Jemen). Die was in 1979 goed gepland en de training daarin was bescheiden maar redelijk van opzet. Moeizame internationale recruterings- en groot gebrek aan Jemenitische trainees vertraagden niet alleen de voorzienings- maar ook de trainingsonderdelen van het project. Het was (is) een klassiek voorbeeld van een project waarin training en opleiding doel en tegelijkertijd middel tot een beter voorzieningspakket was.

In hetzelfde land kreeg D in een geïntegreerd plattelandsproject niet genoeg en S helemaal geen aandacht (nr. 45). De verbetering die plaats vond, was meer aangepast aan de omstandigheden (beschermen van grondwaterbalans waar nog weinig van bekend was) dan aan de objectief te hoge wensen van de bevolking die moderniteit eiste met dieselpompen of boorputten en continue aanvoer in particuliere aansluitingen. De Nederlandse deskundigen en vrijwilligers in dit project hadden geen formeel opleidingsplan. Wel werden "en passant" enkele mensen technisch bekwaamd (men zou dat "in service training" kunnen noemen) in reparatie van putten, bouwen van regenopslag tanks en het doen van metingen.

In het Aarden Dammen Project in Bovenvolta (nr. 73) was vorming van technisch kader voor aanleg en onderhoud van dammen een van de korte termijn doelstellingen en daarmee ook middel tot doelbereik op lange termijn. De consultant en de ingezette vrijwilligers hebben met cursussen in topografie, hydrologie en irrigatie getracht, in de geconstateerde opleidingsbehoefte te voorzien. De Voltaanse samenwerkende instelling deed daar niet van harte aan mee, hetgeen zich o.a. uitte in slechte selectie van kandidaten en naderhand minimale honorering van afgestudeerde cursisten. Zowel de consultant als de vrijwilligers hebben per saldo veel meer inspanning geleverd bij de uitvoering van werken (dammenaanleg, onderhoud van uitrustingsmateriaal) dan bij de training als zodanig. Samenwerking met Voltanen in het veld en in de werkplaats (on the job training) heeft ongetwijfeld wel enig nut gehad, maar uitvoering nu, niet de opleiding, ging voor.

In het Shallow Wells Project Shinyanga in Tanzania (nr. 89) was opzet van een regionale eenheid voor survey, constructie en onderhoud van putten een van de projectdoelen. De opleiding daartoe vond plaats in formele theoretische cursussen van korte duur en ging gepaard aan praktische training op het werk. De consultant en de vrijwilligers zijn daar ondanks de ambivalente, soms negatieve houding van ambtenaren in het "department of water" ook wel redelijk in geslaagd. Het gehele project werd echter te vroeg beëindigd. Groter uithoudingsvermogen bij de projectverantwoordelijkheden in Nederland en groter geduld bij de consultant hadden het trainingseffect en daarmee voortzetting en onderhoud van het puttenprogramma zeker kunnen verhogen.

Ook in een soortgelijk project in Morogoro, Tanzania (nr. 90) nam opleiding van surveyors, puttenbouwers en onderhoudspersoneel voor Morogoro en andere provincies in opzet een hoogst belangrijke plaats in. De opleiding was technisch goed onderbouwd, maar had ook volgens de in dezen realistische consultant weinig resultaat in diepte en breedte. Weinig trainees met voldoende vooropleiding, weinig steun van de regionale ambtenaren waren daar ook debet aan. Van bevredigend resultaat bij de opleiding van kader was nog geen sprake.

In het drinkwaterprogramma voor "Six Cities" in Indonesië (nr. 117) was assistentie bij opzet van de organisatie en management van drinkwaterbedrijven een nevendoeel, dat

voor de lange termijn doeleinden ook weer als middel gezien moest worden. In enkele steden moesten bestaande bedrijven worden aangepast, in andere moesten ze nog worden opgericht. De betrokken Nederlandse en Indonesische consultants hebben een gefaseerd plan opgezet voor dit projectonderdeel. Het bevatte:

1. opzet en invoer van een organisatiemodel en trainingsprogramma;
2. uitvoering op inductieve en experimentele basis van het programma in trainingscyclussen, en tenslotte
3. on-the-job-training in de eerste maanden na invoering van de organisatie.

De eerste twee fasen bleken met redelijk succes te worden uitgevoerd, ook al bestond er een irritant gebrek aan samenwerking met een ander (niet geïnspecteerd) Nederlands project: Manpower Development Training, uitgevoerd onder leiding van het International Reference Centre (IRC).

Ook in het Programma Fifteen Cities (nr. 121) in Indonesië was assistentie bij opzet van organisatie en management van drinkwaterbedrijven een belangrijk nevendoeel en middel tot het uiteindelijke doel. Het leek per saldo minder goed te functioneren dan de opzet in 117. De consultant had meer moeite de juiste trainers te selecteren; de kort uitgezonden Nederlandse trainers waren minder op hun taak berekend; en de nadruk op praktijktraining zou, naar het zich tijdens de inspectie liet aanzien, te weinig effectief gaan worden vooral op het stuk van aanleg en beheer van aansluitingen, het zgn. tertiaire systeem.

Een geheel ander soort training-door-actie vertoonde het CALL-project in Colombia (nr. 123), waar onder leiding van een Nederlands bureau een bestaande organisatie (Insfopal) moest worden versterkt in kennis en uitvoeringsvermogen van grondwateronderzoek, opsporing en winning. De cursussen en de praktijktraining werden goed uitgevoerd, maar door groot verloop onder de opgeleide Colombianen is er van versterking van Insfopal veel minder terecht gekomen dan was gehoopt, alhoewel niet veel minder dan was voorzien.

Tenslotte was ook in het Dorpsputten project in Bovenvolta (nr. 130) organisatie van beheer en onderhoud aangemerkt als korte termijn doelstelling. De aanleg van putten was echter hoofddoel; dat werd een behoorlijk succes. De voorzieningen zijn op lange termijn gedeeltelijk veilig gesteld door oprichting en uitrusting van een regionaal centrum voor onderhoud, vervanging en uitbreiding van voorzieningen. De materiële basis daarvan is veel sterker dan de personele; aan opleiding als zodanig was nog vrijwel niets gedaan.

HOOFDSTUK VI : RAPPORTAGE EN BEGELEIDING

De implementatie van projecten hangt vanzelfsprekend voor een goed deel af van uitvoerders in het veld. Dat kunnen lokale overheids- of particuliere instanties zijn, soms ook zelfhulp-groepen, al of niet geleid door technisch geschoolde lieden. In veel gevallen zijn het uitgezonden Nederlandse deskundigen.

Het ligt ook voor de hand, dat uitvoerders hun taken vervullen zoals gewild door de opdrachtgevers: lokale regeringen en Nederlandse ontwikkelingsinstanties. Daarvoor is regelmatig wederzijds contact nodig tussen uitvoerder en opdrachtgever; bij inzet van Nederlandse deskundigen is dat o.a. tussen veld en thuisfront. Dit contact wordt als het goed is bereikt door rapportage, consultatie, begeleiding en ondersteuning. De veel gebruikte term "backstopping" geeft aan, dat het vooral te doen is om "opvang", zodat de activiteit blijft beantwoorden aan haar doelstellingen. Daarvoor kan het eventueel nodig zijn, projectdoelen en middelen aan te passen.

Zo gezien, zijn rapportage en begeleiding zelf belangrijke hulpmiddelen voor doelgericht handelen. Regelmatige rapportage uit het veld heeft nl. als onmiddellijk voordeel, dat uitvoerders zich op gezette tijden bezinnen op de werkelijke gang van zaken. Dit laatste gebeurt intensief vooral bij de periodieke, gezamenlijke evaluatie, die beter en sneller kan worden uitgevoerd naargelang rapportage regelmatig en betrouwbaar was.

Uit het Inspectie-onderzoek blijkt evenwel, dat de uitvoering zich in veel gevallen en in grote mate aan het oog van het Ministerie heeft onttrokken. De redenen daarvoor verschillen sterk van geval tot geval, al zijn er wat tendensen te onderkennen.

In een aantal louter financiële hulpprojecten gold de (veelal te gemakkelijke) assumptie, dat een financiële injectie voldoende zou zijn. Afspraken over rapportage, consultatie en begeleiding werden in het gehanteerde financieringssysteem niet gemaakt. In enkele projecten was geheel geen lokale rapportage te vinden, evenmin rapportage naar Nederland, en van begeleiding of opvang was gewoon geen sprake. Als het goed ging had men geluk, zo niet dan was dat jammer. Dat dit ook bij financiële hulpprojecten niet zo hoefde te zijn, bleek minstens één van de grote projecten in India, Daar kon een Nederlandse consultant met enig resultaat een oog houden op de gang van zaken en periodieke uitvoeringsadviezen geven.

In een aantal projecten liet het Ministerie de begeleiding geheel over aan Nederlandse uitvoerende c.q. adviserende consultants. Op het eerste gezicht terecht, want daarvoor was uitbesteding mede bedoeld. De consultants rapporteerden regelmatig en meestal ook uitgebreid en zorgvuldig. Zij beperkten zich echter grotendeels tot technische, organisatorische en administratieve zaken. Ze bleven uiterst spaarzaam met rapportage over eigen misvattingen, verkeerde uitgangspunten en halszaken zoals de vraag of het water bij de juiste mensen terecht kwam, en of het bereikte kon worden voortgezet na afloop van het project. Dat waren nu juist zaken waar het Ministerie groot belang in stelde, althans moest stellen. De gevallen waar dat gebeurde niet te na gesproken, gebeurde het te weinig.

Waar rapportage voorhanden was, reageerde het Ministerie eentonig veel op administratieve problemen. Hoe belangrijk die ook zijn, dergelijke reacties konden niet worden aangemerkt als begeleiding; noch voor de consultants noch voor de eigen deskundigen. Nederlandse adviesinstanties (zoals RID) of ad-hoc stuurgroepen werden

in een vijftal gevallen niet eens benut en waren soms ook hetzij te overladen met beheerszaken hetzij relatief sterk ingesteld op techniek ten koste van organisatie, training en de beleidsvraag van wie krijgt wat. Dit neemt niet weg dat in vier gevallen sprake was van redelijke tot zeer goede rapportage en begeleiding door resp. consultant, ambassade en Ministerie.

Waar een of meer interim-evaluaties plaatsvonden (9 van 16 projecten) werd in 4 gevallen enige actie ondernomen voor bijstelling. Bij 2 gevallen was er blijkens de evaluatierapporten alle reden tot actie (i.c. bijstelling en verlenging) maar werd de evaluatie kennelijk als formaliteit beschouwd waaraan geen conclusies hoefden te worden verbonden.

Zou men aan rapportage en begeleiding een globale waardering toekennen, dan zou die onder het aanvaardbare niveau liggen. Opvallend was dat enkele projectbehandelende ambtenaren nog nooit de gelegenheid hadden gehad, ter plaatse in het veld een indruk op te doen van de echte problemen waarmee "hun" projecten kampen; zij moesten zich tevreden stellen met wel zeer lange afstandbesturing.

Monitoring en begeleiding komen in het Inspectie-onderzoek over als een structureel zwak onderdeel van de projectcyclus. Het lijkt samen te hangen met, in verhouding tot het aantal te behandelen projecten, geringe mankracht op het Ministerie en de onervarenheid van ambtenaren met de sectoren waarin de projecten werden uitgevoerd; begeleiding werkte dan soms averechts. Dit ging veelal gepaard met te beperkte delegatie van bevoegdheden naar ambassades en consultants. Als consultants al bevoegdheden kregen, ontbrak het hen vaak aan aangepaste, duidelijke instructies. Positief is dat de laatste twee jaart t.a.v. delegatie en instructies voor de projectcyclus een strakker beheer op gang is gekomen. In de geïnspecteerde projecten van vóór die tijd viel daar natuurlijk nog weinig van te merken.

DEEL III : CONCLUSIES

HOOFDSTUK I: SAMENVATTENDE BESCHOUWING

Meer dan de helft van de bevolking in ontwikkelingslanden beschikt niet over voldoende, veilig en redelijk bereikbaar drinkwater. Het gevolg daarvan is dat honderden miljoenen mensen lijden aan allerlei, op zich grotendeels vermijdbare, watergebonden ziekten. Dat is uit humanitair, sociaal en economisch oogpunt verwerpelijk.

Onder auspiciën van de VN is aan dat feit speciale aandacht besteed in de tweede helft van de zeventiger jaren. Na de Habitat Conferentie in Vancouver (1976) en de Water Conferentie van Rio del Plata (1977) heeft overleg in 1980 geleid tot een VN-tienjarenplan voor watervoorzieningen ("the decade"), dat moest uitmonden in "water for all in 1990". De decade is meer een oproep dan een praktisch plan voor actie.

Toch vereist juist zo'n ingrijpend en veelzijdig programma, wil het langdurig effect hebben op armoedevermindering, nauwgezette planning gebaseerd op analyse van de uitgangssituatie, duidelijke doelbepaling en keuze van middelen. Daarbij komt in ieder stadium een groot aantal keuzemomenten voor. In principe moet de opzet echter altijd zijn gericht op concrete en bij voorkeur meetbare verbetering t.a.v. hoeveelheid en/of veiligheid van water voor zoveel mogelijk mensen, te beginnen met degenen die de grootste behoefte hebben.

Wereldwijd wordt de decade voornamelijk gestuwd en uitgewerkt door de WHO, die terecht in alle plannen voor drinkwatervoorziening een onmiddellijk verband legt met andere gezondheidsbevorderende, met name hygiënische maatregelen.

De uitvoering van de aanvankelijke decade-plannen vereist veel meer financiële middelen dan nu beschikbaar (kunnen) worden gesteld door ontwikkelingslanden zelf, multilaterale en bilaterale donors. De decade is daarmee bij het begin al in grote moeilijkheden beland. Drastische bijstelling van targets en technische eisen lijkt onontkoombaar.

Nederland heeft in een vroeg stadium meegedaan aan voorbereiding en opzet van de decade. De grote interesse die Nederland toen toonde, had mogelijkerwijs tot een doordacht en consequent volgehouden beleid in de drinkwatersector kunnen voeren. Dat is niet gebeurd. Het neemt niet weg dat Nederland, met inzet van omvangrijke fondsen (in de periode 1975-1980 rond de f 600 miljoen) heeft aangedrongen maar vooral gereageerd op verzoeken van met name concentratielanden, om in deze sector activiteiten te ondernemen. Daarvan heeft de Inspectie er 16, committeringen tot een totaal van f 260 miljoen omvattend, alsmede een 7-tal zgn. KAP-projecten, onderzocht.

Gevoelde en/of geformuleerde behoefte aan betere voorzieningen varieerde zeer sterk bij de onderzochte projecten. Was ze in alle projecten met één maatstaf gemeten (zeg 50 lpcd veilig water op een afstand van niet meer dan 500 meter), dan zouden sommige projecten in bijv. India, Indonesië of Colombia zeer geavanceerd zijn geweest in vergelijking met projecten in Tanzania of Boventolva. Gegeven de bestaande ziektepatronen, loopafstanden, consumptiepatronen en -verwachtingen, boden al de 16 projecten echter plaats voor verbetering in waterhoeveelheid, waterkwaliteit of beide ten dienste van grote groepen mensen, waaronder een meerderheid tot de armen moet worden gerekend. In die zin zijn nergens fondsen gecommitteerd om "water naar de zee te dragen".

Daaruit mag niet worden afgeleid dat drinkwaterprojecten per definitie en altijd optimale doelgroeprojecten zijn in de betekenis die daaraan in Nederland wordt gegeven. Ten eerste waren er in de betreffende landen altijd genoeg dorpen en steden te vinden, waar de behoeften nog veel meer klemden. Verder bleek meer dan eens, dat projecten die naar formulering inderdaad voor de meest behoeftigen waren bedoeld, gemakkelijk overhielden naar voorzieningen voor de relatief beter gesitueerden.

Dat de projectlocatie niet automatisch samenhangt met die van de armste groepen, komt deels voort uit de aard van de samenwerking met concentratielanden, die natuurlijk eigen plannen maken en eigen prioriteiten vaststellen. Deze vallen zelden samen met het Nederlandse beleid voorzover zich dat primair op de armsten richt. De meeste regeringen denken in algemene termen van ontwikkeling en modernisering; in verschillende mate denken zij in dat verband tevens over redelijke verdeling van (te bereiken) welvaart. Waar Nederland invloed kan uitoefenen op projectlocatie en -gerichtheid, wordt dat gedaan door voorkeur voor de armste groepen te blijven tonen en daarop voorstellen uit te lokken of zelf te identificeren. De 16 projecten tonen voorbeelden van beide. Het kwam o.a. voor, dat Nederland de identificatie in bepaalde locaties zelf deed, omdat het betreffende land zijn regio's als het ware had verdeeld over een aantal donors en Nederland voorkeur had voor een bepaalde regio. In één geval bleek die voorkeur erg zwak te zijn; nadat grote studies waren verricht, werd de voorkeur (overigens niet op basis van de studie) enigszins luchthartig overgeheveld naar een andere regio.

Een concreet gevolgde lijn bij behoeftemeting en locatiekeuze valt in de onderzochte projecten niet gemakkelijk te onderkennen. Eerder een patroon van reageren op kwalitatief zeer verscheiden voorstellen. Op zich best een plausibele manier van doen, maar niet altijd even effectief voor een doelgroepenbeleid dat toch dikwijls wordt afgeschilderd als creatief, inventief en concreet. Het onderzoek door de Inspectie laat zien, dat het Ministerie daarvoor tot nu toe te globaal te werk gaat, zowel bij voorstudie, identificatie en eerste waardering als bij voorbereiding en opzet. De goede niet te na gesproken, werden meerdere beslissingen tot committeringen wel erg gemakkelijk genomen en stelde de concretisering van goede bedoelingen herhaaldelijk teleur.

De hoofdoorzaken van half of geheel falen liggen vrijwel zeker in het écart tussen enerzijds de ambitie tot en anderzijds de vereisten van een doelgroepenbeleid; tussen benodigde en werkelijke inzet van tijd, organisatie en personeel. De onlangs doorgevoerde reorganisatie op het Ministerie zal naar verwachting op dit punt verbetering brengen. Gelukkig is ook op de ambassades een proces van versterking op gang gekomen. De personeelssterkte en de bekwaamheden, benodigd voor goede voorbereiding en begeleiding van deze (en andere) doelgroeprojecten, lijken echter ook nu nog te worden onderschat.

Symptomen van tijdgebrek en/of gebrek aan kennis zijn te vinden in half of niet uitgewerkte doelstellingen, in het op-hoop-van-zegen toekennen van fondsen zonder expertise, en als deze laatste al wordt ingezet, in de relatief grote aandacht van deskundigen en ambtenaren voor concrete zaken zoals techniek, materiaalvoorzieningen en administratieve zaken; en in een neiging om de wezenlijke richting van een project uit het oog te verliezen. Daarbij moest dikwijls ook nog zwak financieel beheer worden geconstateerd, dat overigens minder leidde tot misbruik van fondsen dan tot ondoorzichtigheid, zowel op het Ministerie als bij de projectuitvoerders.

Projectobstakels die het Ministerie slechts gedeeltelijk kan wegnemen, liggen o.a. in de beperkte capaciteit of wil van de samenwerkingspartner om mankracht te leveren

voor opleiding en de opgeleide personen dan ook te behouden voor waterdiensten; eveneens in het ontbreken van (soms wel degelijk toegezegde) lokale fondsen voor exploitatiekosten. Schriftelijke toezegging was in sommige projecten voldoende garantie; in andere legden de autoriteiten van de partner een andere prioriteit en kwamen de lokale fondsen gewoon niet vrij; in nog andere gevallen was er over wederzijdse verplichtingen weinig of niets vastgelegd. In de laatste twee categorieën deed dat het ergste vrezes voor de periode na beëindiging van de Nederlandse betrokkenheid.

Op zich genomen kan het gebruik van eenvoudig, lokaal te vervaardigen en te onderhouden materiaal het probleem van continuïteit, met inbegrip van o.a. het probleem van exploitatiekosten-financiering en de gewone problemen van import, enigszins verzachten. Import van uitrusting door meerdere donors - ook als die met zachte leningen of schenkingen werd gefinancierd - schiep in enkele onderzochte projecten enorme standaardisatieproblemen voor de nutsbedrijven, legde in principe ook een langdurige claim op vreemde valuta, en vereiste hoger getrainde mankracht. Moderne, geïmporteerde systemen waren veelal ook energie-intensief, hetgeen in de energie-arme landen vaak leidde tot onderbreking van voorzieningen en meer dan eens tot onbruik van op zich goed aangelegde systemen.

De conclusie dat Nederland in principe slechts kleinschalige projecten of alleen voorzieningen met simpele technieken zou moeten financieren, zou echter toch weer voorbarig zijn. De nutsbedrijven en waterinstanties van de overheid in concentratielanden geloven daar over het algemeen niet in of hebben er emotionele bezwaren tegen, zelfs in "least developed countries" als Tanzania en Boventolva. Dit geldt nog sterker in "newly industrialized countries" (NIC's) als India en Colombia, omdat ze achter kleinschaligheid en vooral mindere geavanceerdheid toch een paternalistische opstelling van de donor vermoeden. Hun ideeën over grootschalige en moderne technieken mogen enerzijds overtrokken zijn, hun problemen om grote groepen mensen in stad en land in korte tijd van meer en beter water te voorzien, moet anderzijds ook niet worden onderschat. Wil men alle voordelen van kleinschaligheid, eigen fabriek en weinig onderhoudskosten behouden, dan belandt men al gauw bij de handgegraven put, de rivier, de beek, de vijver of het watergat, met alle problemen van afstand en vervuiling. Invoering van de "simpele" handpomp roept bijvoorbeeld al een spanning op tussen lokaal gemaakt, aan grote slijtage onderhevig materiaal en slijtvaster maar (gedeeltelijk) ingevoerd materiaal.

De taak van het Ministerie en de adviserende deskundige is steeds, een naar omstandigheden optimale keuze te maken, waarbij altijd moet worden gemikt op eenvoud en duurzaamheid, goede resultaten, tegen zo laag mogelijke kosten voor zoveel mogelijk mensen. De vertaling van "small is beautiful" naar de werkelijkheid van honderden miljoenen wordt dan een zeer gecompliceerde aangelegenheid.

Het onderzoek van de Inspectie levert sterke aanwijzingen, dat kennisoverdracht in de sector D/S een belangrijke plaats moet houden. Dat geldt in zeer sterke mate in Afrikaanse landen; maar op terreinen zoals grondwateronderzoek, waterzuivering, gebruik van energie-arme systemen en organisatie geldt het in variërende mate ook in de al wat meer ontwikkelde landen in Azië en Latijns Amerika.

Bij de 9 projecten waarin opleiding bewust een project element vormde, traden velerlei problemen op, zoals moeilijke recruterings van potentieel goede trainees, te theoretische opzet van training, te korte duur daarvan, snel verloop van getrainde lieden naar een andere werkkring. Dat neemt niet weg dat er naar het zich laat aanzien toch iets zal blijven hangen van de cursussen en de praktische training, zij het lang niet altijd met onmiddellijk resultaat voor de projecten zelf.

Bij de onderzochte activiteiten bleef de technische begeleiding soms (geheel onterecht) achterwege.

Beoordeling van de geïnspecteerde projecten vanuit de vaste invalshoeken van de Inspectie: beleidsmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, levert het volgende beeld op.

Beleidsmatigheid

In de Nederlandse beleidstellende documenten (zoals Memories van Toelichting, Nota Bilaterale Samenwerking, Nota Kwaliteitsverbetering) wordt drinkwatervoorziening in de eerste plaats gezien als realisatie van het doelgroepenbeleid oftewel het "armoede-spoor" van het ontwikkelingsbeleid. Concreet: gezondheidsverbetering, indirecte welzijnsverbetering, inclusief hogere weerbaarheid van de tot dan toe achtergebleven groepen in de samenleving.

In de onderzochte projecten heeft die algemene intentie aan Nederlandse kant waarschijnlijk overal wel voorgezeten. In 3 projecten was dat expliciet aannemelijk gemaakt en goed geformuleerd; bij de andere kon het, met variërende graad van inspanning, tussen-de-regels-door-lezen en zekerheid, wel uit de projectdocumentatie worden opgemaakt. Dat deze algemene conformiteit er wel zou zijn, lag voor de hand omdat Nederlandse projectbetrokkenen (ambtenaren, adviseurs, deskundigen in het veld) zelden reden hadden, bewust tegen dit beleid te handelen.

Overheidsinstanties van ontvangende landen confirmeerden zich natuurlijk niet zonder meer aan de Nederlandse gedachtengang. Voorzover hun ontwikkelingsbeleid m.b.t. de onderzochte waterprojecten in de aanvragen was geëxpliciteerd en beargumenteerd, bleek de afstand tussen hun en de Nederlandse lange-termijn-doelen echter klein te zijn; zeker in theorie lagen er aanknopingspunten genoeg.

Op de meer interessante vraag, in hoeverre de goede intenties zijn geconcretiseerd in weldoordachte voorbereiding, opzet en consequente uitvoering, is het antwoord minder stellig. In 7 activiteiten waren de concrete projectdoelen vaag en vrijwel onherkenbaar of kon men er, wat de beleidsfundering aangaat, alle kanten mee op. Bij 9 activiteiten waren wel duidelijke doelen te herkennen, maar bij slechts 5 gevallen vormden die een praktische doorvertaling van het doelgroepenbeleid.

Afgezien van de vele haken en ogen die vastzitten aan degelijke voorstudie etc. ontkomt men niet aan de conclusie, dat de hoofdzaak van de meeste teleurstellingen ligt in "beleidsarmoede" in de drinkwatersector. Er bestaat ontegenzeggelijk veel verspreide kennis over en aandacht voor wenselijk beleid op dit gebied bij medewerkers op het Ministerie. Ook adviseurs en adviesbureaus bezitten veel technisch en organisatorisch vermogen. Van een heldere beleidsafbakening of strategie waaraan iedereen zich in grote lijnen moet houden, is tot nu toe in deze sector evenwel geen sprake.

Het beleid blijft hangen in het algemene: armen helpen. Helaas zijn die onvoldoende gebaat bij deze lijfspreuk als zodanig.

Doelmatigheid

Door een combinatie van goede bedoelingen, inmiddels achterhaalde ambtelijke structuren, soms een gevoel van bestedingsdwang en vooral gebrek aan een voor deze

sector (i.c. drinkwater en sanitation) uitgewerkt beleid, zijn veel activiteiten in gang gezet zonder deugdelijke kennis van achtergronden en van werkelijke knelpunten, met schaarste aan bewuste keuzen van strategie en middelen.

Voorzover ook bij gebrekkige doelstelling viel na te gaan, waren de investeringsmiddelen doorgaans in voldoende mate beschikbaar gesteld. De boekhouding van toewijzingen en uitgaven bleek in een aantal gevallen echter primitief of verwarrend, vooral bij de technische hulponderdelen van een activiteit. Adviesbureaus, ingeschakeld bij uitvoering van de projecten, vormen op het punt van dit soort administratie meestal een goede uitzondering op de regel. De financiële hulpboekhouding is zonder twijfel superieur aan die van de technische hulp; zwak punt is echter, dat het Ministerie vooral bij lokale kosten financiering overmatig veel vertrouwen moet stellen in opgaven die het betrokken land aan de ambassade verstrekt. Financiële controle daarop is tot nu toe gering.

Een aantal activiteiten liep (loopt) gevaar, na projectbeëindiging te verkommeren wegens tekorten in onderhoudsfondsen. Het Ministerie komt hieraan soms tegemoet maar kan dit uit de aard van de zaak niet blijven doen. Geconstateerd moet worden, dat dekking van lopende kosten het meest in gevaar komt bij voorzieningen voor de armsten, die zelf weinig kunnen bijdragen in onderhoudskosten. Met oplossingen daarvoor wordt in sommige projecten (bijv. in nrs. 87 en 107) geëxperimenteerd. Dat gebeurt o.a. door waterbelasting in te voeren op basis van eigendom of vermogen; ook door betaling van bemeterde voorziening bij particuliere aansluitingen ter medefinanciering van openbare tappunten. Deze en andere vormen van zgn. "cross-subsidy" worden beproefd, maar een redelijk functionerend systeem werd in de bezochte projecten nog niet aangetroffen.

Voorzover het Ministerie veldpersoneel heeft ingezet (9 van de 16 activiteiten), was de doelmatigheid qua omvang, timing en kennis redelijk tot goed. Wat betreft de instelling van deskundigen t.a.v. de ontwikkelingssituatie - zich uitend in constante bereidheid om de techniek hoofdzakelijk als middel en niet als doel te zien - was het resultaat van de deskundigeninzet in het algemeen minder bevredigend.

Gebruikte technieken waren doorgaans naar Westerse maatstaven niet al te zeer verfijnd of geavanceerd. Toch bleken ze in een aantal activiteiten nog te ambitieus gegeven de lokale kennis, beperkte budgetten en energieschaarste. De vrij groot-schalige aanpak van voorbereidende weken met mechanisch en rijdend materieel (bijv. nr. 73) maakte een aantal activiteiten kwetsbaar voor stagnatie na het opdrogen van projectfondsen.

Ten behoeve van de continuïteit zijn in het merendeel (9) van de grote projecten organisatorische voorzieningen getroffen. In die gevallen waar dat niet gebeurde (7), was het minstens bij 3 activiteiten hard nodig. Het al of niet opnemen van steun op het terrein van management en opleiding daartoe lijkt dikwijls meer af te hangen van toevallige omstandigheden dan van een beredeneerde keuze.

Het tempo waarin de activiteiten werden uitgevoerd, was in 3 gevallen zeer acceptabel, in 5 redelijk en in 8 zonder meer teleurstellend. Bij de laatste zou dit nog wel te begrijpen zijn als de oorzaak lag in een bewuste, procesmatige benadering met (onvermijdelijk) tijdvergende animatie en deelname van de doelgroep. Behalve in 1 zelfstandig onderdeel van een project (nr. 122, INAS) kon ook dat echter niet worden geconstateerd.

Enkele goede gevallen daargelaten, waren inhoudelijke rapportage en begeleiding niet van die aard, dat er gedurende het project ingrijpend kon worden bijgestuurd. Bij

projecten waar deskundigheid was inbegrepen, kon nog wel eens enige koersverandering worden gesignaleerd na een evaluatie; bij projecten waar Nederland alleen financierde (materiële uitrusting en/of lokale kosten), gebeurde dat nauwelijks.

Doeltreffendheid

Dat meting van doeltreffendheid moeilijk zo niet onmogelijk is, wanneer het doel van een activiteit niet behoorlijk is omschreven, lijkt zonder meer duidelijk. Niettegenstaande deze reserve is het redelijk, de volgende conclusies te trekken betreffende de 16 grotere projecten. Voor de bezochte KAP-projecten geldt, dat zij binnen hun beperkte doelstelling van acute noodverlichting op kleine schaal nuttig en succesvol waren (zie samenvattend rapport ovedr het KAP-programma, IOV no. 110/P-1).

1. Behalve twee gevallen in Colombia staan alle activiteiten overwegend gericht op drinkwatervoorziening of verbetering daarvan zonder dat daar een sanitation component aan werd verbonden. Van integratie tussen de twee blijkt evenwel geen sprake. Dit is geen schoonheidsfout maar een essentieel tekort, omdat drinkwatervoorziening zonder een zekere mate van sanitation-activiteiten veel minder bijdraagt tot gezondheidsverbetering dan de bedoeling zou moeten zijn.
2. Het totaal aantal mensen dat betere voorzieningen zou moeten krijgen in de 16 projecten, valt niet exact te bepalen; de doelgroep is in meerdere activiteiten kortweg niet in omvang aangegeven. In aanmerking nemend de wel genoemde aantallen en na schatting van de onbekende (op basis van te bereiken dorpen, aan te leggen putten en/of tappunten) ligt het totaal bij 4.5 miljoen mensen.

Met een wat optimistische prognose kan worden verwacht, dat tenslotte zo'n 3.5 miljoen mensen na projectbeëindiging een nuttig effect van de Nederlandse steun zullen waarnemen, al is dat soms maar voor een beperkte periode een zekerheid. Doorslaggevend in de prognose is de verwachting dat de 4 grote projecten (programma's) in India en Indonesië (nrs. 87, 88, 117, 121) bij afloop redelijk succesvol zullen zijn: die 4 samen zouden nl. circa 2.3 miljoen mensen moeten bereiken.

Bij inspectie hadden circa 750.000 mensen reeds betere voorzieningen gekregen, voornamelijk als gevolg van Nederlandse steun. In hoeverre daarbij de WHO-standaards voor kwaliteit en bereikbaarheid werden gehaald, moet hier in het midden blijven; die werden nl. zelden als doelstelling (en dus ook niet als toets) gehanteerd.

3. Naarmate de projecten ook resulteren in institutionele versterking van lokale waterinstanties - een van de vereisten voor continuïteit -, wordt het aantal mensen dat op den duur kan worden bereikt, natuurlijk veel groter.

In 3 activiteiten was die versterking duidelijk, in 7 enigermate en in 5 gevallen nauwelijks waarneembaar. Bij 1 project (nr. 107) was de kwestie eigenlijk niet aan de orde.

4. Ervan uitgaand dat verbetering van drinkwatervoorziening, voorzover gesteund door Nederland, hoofdzakelijk is bedoeld voor degenen die het slechts af zijn, meent de Inspectie - op grond van de aangetroffen situatie en de richting waarin projecten zich ontwikkelden - dat in 9 projecten bijna 100% van de volgens prognose te bereiken mensen tot de armen behoort (960.000 tot 1 miljoen); in 3 projecten ligt dat percentage tussen de 55 en 80 (760.000 van 1.1 miljoen); bij 4 projecten ligt het onder de 55% (625.000 van 1.4 miljoen).

In totaal zouden in deze berekening ruim 2.3 miljoen armen direct profiteren. Dat is 65% van de 3.5 miljoen mensen die hopelijk worden bereikt oftewel 51% van de 4.5 miljoen mensen voor wie de projecten eigenlijk waren bedoeld.

5. De vraag naar het uiteindelijk langere-termijn-effect, de doorwerking of "impact" van de geïnspecteerde activiteiten in termen van gezondheid, welzijn en betere arbeidsproductiviteit, kan in dit stadium niet worden beantwoord. Daarvoor zou vergelijkend onderzoek nodig zijn tussen groepen met en zonder verbeterde drinkwatervoorzieningen (met constant gehouden andere variabelen), iets dat tot nu toe nauwelijks is begonnen en in deze activiteiten niet was voorzien. *) Dat beter en voldoende drinkwater op den duur positief effect zal hebben voor welzijn en menselijke ontplooiing, wordt voorshands als vaststaand aangenomen, omdat het tegendeel in ieder geval slechte gevolgen heeft.
6. Als bij de onderzochte projecten enigszins nauwkeurig had kunnen worden vastgesteld wat de lokale financiële bijdrage was aan een project, zou men een berekening kunnen maken van kosten per hoofd voor water- en sanitationvoorzieningen op zich. Die gegevens waren niet in bevredigende mate beschikbaar; lokale bijdragen voorzover aangegeven varieerden van vrijwel niets tot 60% van de totale projectkosten.

Wel kunnen kosten per hoofd van de Nederlandse steun worden aangegeven. In 16 projecten moesten 4.5 miljoen mensen worden bereikt: $260 : 4.5 = f 58$ per hoofd. Volgens prognose zullen circa 3.5 miljoen mensen worden bereikt: $260 : 3.5 = f 74$ per hoofd. Volgens prognose zullen circa 2.3 miljoen armen worden bereikt: $260 : 2.3 = f 113$ per hoofd.

Ter vergelijking kan dienen, dat de Wereldbank (volgens mondelinge informatie) zich voorstelt om in de komende jaren een "economy budget" aan te houden van $f 82$ per hoofd ($\$ 30$) voor elementaire drinkwater- en sanitationvoorzieningen. Het economy budget werd door de informant afgezet tegen het verleden toen in sommige gevallen $\$ 500$ per hoofd zou zijn geïnvesteerd.

7. Gezien de manier waarop de door Nederland gesteunde projecten tot nu toe zijn voorbereid en uitgevoerd, kan men argumenteren dat het doelgroepenbeleid nog niet voldoende kans heeft gekregen. Feit is, dat verbetering van drinkwatervoorziening en alles wat daarbij hoort, een complexe aangelegenheid is met politieke, sociale, financieel-economische, technische en organisatorische facetten. Die complexiteit noopt in ieder geval tot een realistische en meer gerichte aanpak.

*) De regering van Andhra Pradesh wil binnenkort een onderzoek beginnen naar het effect van de drinkwaterverbetering op het voorkomen van fluorisis; Nederland is bereid daar $f 250.000$ aan bij te dragen.

HOOFDSTUK II : ADVIEZEN

Zonder de pretentie dat het rapport het veld van drinkwatervoorzieningen volledig bestrijkt, geven de onderzochte projecten de Inspectie aanleiding tot de volgende aanbevelingen, waarvan een aantal mutatis mutandis ook in andere sectoren van toepassing kan zijn.

1. Sectorenbeleid

- a. Het Ministerie zou er goed aan doen, een nieuw initiatief te nemen om, samen met externe deskundigen en advieslichamen en in overleg met de regionale directies, SB en SA, een coherent en herkenbaar beleid in de sector te ontwerpen. De discussies en aanbevelingen van het "Symposium on community water supply in development cooperation" (1977) en de in dit rapport samengevatte veldbevindingen kunnen daartoe een eerste concrete opening bieden.

De financiering zou kunnen geschieden uit begrotingsfondsen voor beleidsondersteuning en beleidsvernieuwend onderzoek. Wat het Ministerie betreft, zou de coördinatie in handen kunnen liggen van de stafeenheid SMA.

- b. Het sectorbeleid behoort duidelijk te maken, dat drinkwateractiviteiten direct moeten zijn gericht op verbetering van de gezondheid en indirect op sociale en economische weerbaarheid van de relatief minder bedeelde groepen. Activiteiten in deze sector zijn primair een invulling van het doelgroepenbeleid (armoedespoor) in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Consequentie is, dat drinkwatervoorzieningen hoofdzakelijk gericht op groepen die al redelijk zijn voorzien (bijv. betere stadswijken), niet voor financiering in de termen vallen tenzij dat de enige manier zou zijn om voorzieningen voor armere groepen aan te leggen en te onderhouden. In dergelijke gevallen kan Nederland ook nog deelfinanciering stimuleren.
- c. Wat het sectorbeleid inhoudt en meebrengt, ware zodanig te specificeren, met uitleg over en voorkeur voor bepaalde strategieën en belangrijkste keuzen, dat medewerkers van Ministerie en ambassades en uitvoerende instanties of personen daarin beleidsmatige en operationele steun vinden voor de gehele projectcyclus incl. eerste identificatie, opzet, beoordeling, uitvoering, monitoring, evaluatie en bijsturing.

Omdat de omstandigheden (behoefte, capaciteiten) van land tot land en daarin van regio tot regio verschillen, zal dit sectorale beleid geen starre blauwdruk kunnen zijn maar evenmin een vrijblijvende intentieverklaring mogen blijven.

Het verdient aanbeveling om ten behoeve van projectontwerpers, -verantwoordelijken, -uitvoerders, -rapporteurs en -evaluatoren, checklists te verbinden aan het sector-beleidsdocument. Reeds bestaande checklists binnen het Departement en daarbuiten (bijvoorbeeld het RID en het IRC) kunnen daar een goede grondslag voor vormen.

- d. Het behoort tot de taak van de landeneenheden, op basis van het sectorbeleid en na kennisgeving daarvan aan de overheden in de zwaartepuntlanden, voorstellen aan de Minister te doen m.b.t. de vraag, of drinkwatervoorziening een concentratiesector kan/moet zijn in de samenwerking met de betreffende landen. Zo ja, wat in de nog resterende periode van de decade bereikt zou moeten worden.

- e. Zeker nu de integratie van financiële en technische hulp op het Ministerie is ingevoerd is het juist om ook inhoudelijk eisen te stellen bij toekenning van financiële hulpfondsen.

2. Concretisering van beleid

- a. De uitdrukking "verbetering van voorzieningen" dient zo expliciet mogelijk te worden gemaakt in termen van waterkwantiteit per persoon per dag, -kwaliteit, -bereikbaarheid, zodat voorrang kan worden gegeven aan het wegnemen van de meest urgente watergebonden obstakels voor gezondheid van zoveel mogelijk mensen. Het laatste zal daarbij echter moeten worden afgewogen tegen het feit, dat de stad meestal al vóór ligt op het platteland.
- b. Toezeggingen voor nieuwe projecten behoren niet te worden gedaan tenzij serieus is vastgesteld: waar de nood het hoogst is, wat de bestaande waterconsumptie is, wat de meest voorkomende watergebonden ziekten zijn, wat precies moet worden verbeterd, wie behoort te profiteren, waar het project wordt gelocaliseerd, in welke vorm (buizen, putten, pompen: import, lokaal) het wordt uitgevoerd, wie het gaat (kan) uitvoeren en wie het later gaat voortzetten, welke institutionele personele en financiële capaciteit de samenwerkingspartner heeft gedurende en na de periode van eventuele Nederlandse steun, en, tenslotte, op welke basis de resultaten zullen worden gemeten. De onlangs door het Ministerie ingevoerde richtlijnen voor identificatie en appraisal zijn op die punten terecht zeer expliciet. Ze verdienen te worden gevolgd, maar vereisen voldoende menskracht.
- c. Slechts bij uitzondering zouden drinkwaterprojecten afzonderlijk moeten worden gesteund. Sterke voorkeur verdienen projecten die worden vergezeld van maatregelen t.a.v. betere hygiëne bij drinkwatergebruik, afval- (faeces-) afzondering en gezondheidsvoorlichting. Waar het enigszins mogelijk is, zouden de projecten moeten worden ondernomen in het kader van bredere ontwikkeling die sinds 1976 wel wordt samengevat onder de term "habitat".

3. Water voor mensen

- a. Behoeftte van de doelgroep - soms al goed geïnterpreteerd door de overheden, maar soms voor de eerste keer te peilen met inachtneming van het verschil tussen werkelijke (WHO-standards) en gevoelde behoefte - dient uitgangspunt te zijn bij uitwerking van plannen tot verbetering.
- b. Naarmate de doelgroep van een bepaalde plaats kleiner is, neemt de mogelijkheid toe om opzet en uitwerking beter uit te voeren met duidelijke voorlichting (soms instructie) aan en overleg met betrokken mensen over: implicaties van alternatieve systemen in termen van waterbronnen, organisatie, eigendomsrechten, gebruik voor vee, irrigatie, onderhoud, zuinig gebruik van watervoorraden, gevaar voor wateroverlast, tappunten, financiële lasten - soms te drukken door zelfwerkzaamheid -, duurzaamheid en betrouwbaarheid en eventueel latere uitbreiding. Als doorgaans meest betrokken belangengroep moeten de vrouwen in de gemeenschap een zware stem hebben in de plannings- en beslissingsfase. Uitgangspunt is dat participatie van de bevolking in een vroeg stadium de kans op beter beheer en onderhoud vergroot.
- c. Bij grootschalige voorzieningen voor grote (veelal stedelijke) groepen, waar participatie-in-alle stadia wellicht onhaalbaar is, ware dubbele aandacht te

besteden aan niet mis te verstane beleidsovereenstemming tussen Nederland en plaatselijke overheden t.a.v. het "worst first" principe. Juist in dat soort activiteiten is overleg met stedelijke waterinstanties over aantallen publieke en particuliere tappunten van groot belang.

4. Continuïteit en kosten

- a. Continuïteit van verbeterde voorzieningen staat of valt met organisatorische, technische en financieel-budgettaire versterking van waterbeheers- en onderhoudsinstanties op getrapte niveaus van dorp (stadswijk), district (stad), provincie en land. Zeker in landen die op deze punten nog weinig ervaring en capaciteit hebben, is inzet van goed-gekozen, geduldig en flexibel personeel geïndiceerd.
- b. Bereidheid aan Nederlandse kant tot nazorg - soms langdurig, bij voorkeur aflopend volgens duidelijke plannen - bij opleiding, "trouble shooting", lokale "promotion", voorlichting en gedeeltelijke financiering van onderhoudskosten behoort dan ook eerder normaal dan incidenteel te zijn, al was het maar om vernietiging van schaars kapitaal tegen te gaan.
- c. Daar weinig overheden budgettair in staat zijn om steeds omvangrijkere en betere voorzieningen geheel uit algemene middelen te onderhouden, verdient de meest wenselijke en werkbare tariefstelling in bijna alle gevallen (zeker in omvangrijke projecten) meer dan terloopse aandacht.
- d. Financiering van investeringskosten is zelden voldoende. Ontwikkeling en uitvoering van experimenten met alternatieve, toepasselijke betalingssystemen is in veel gevallen een onmisbare bijdrage aan probleemoplossing inzake onderhoud en betrouwbaarheid van de systemen. In aanmerking komen o.a. duurzame, redelijk geprijsde watermeters, lokale waterbelasting al of niet naar gelang van inkomen en draagkracht voor huisaansluitingen, aangestelde of zelfs particuliere waterverkopers (onder controle) bij de publieke tappunten in volkswijken.

5. Technologisch niveau

- a. Definitieve toewijzing van fondsen is slechts verantwoord als eerst ook de keuzen voor een bepaalde (combinatie van) technologie zijn gemaakt in termen van: grondwater of oppervlaktewater (incl. niveau van zuivering), vereisten van energie, niveau van diensten, mogelijkheden tot gebruik van aanwezige voorzieningen, en plaatselijk te fabriceren of in natuurlijke vorm aanwezig materiaal.
- b. Gebruik van lokaal materiaal en uitrusting verdient op zich voorkeur bij aanleg en constructie van voorzieningen, omdat onderdelen dicht bij huis te krijgen zullen zijn en geen vreemde valuta wordt vereist; bovendien kan aanmoediging van lokale industrie vanuit het verzelfstandigingsbeleid waarde hebben.

Indien na zorgvuldige en expliciet gemaakte afweging van voor- en nadelen moet worden besloten tot import, dient dat nog zo selectief mogelijk te gebeuren, met sterke aandacht voor stadaardisatie van uitrusting (pompen, buizen, verbindingen, regelapparatuur), lokale capaciteit voor technisch onderhoud en voldoende lokale opslag van meest benodigde onderdelen.

6. Sanitation

Teneinde de uiteindelijke sectordoelstellingen te bereiken, zou het sanitation aspect van voorzieningen moeten worden ingevuld in samenwerking tussen lokale water- en volksgezondheidsinstanties, eventueel met hulp van beiderlei deskundigheid. Vrijwel iedere verbetering zal dan moeten zijn gebaseerd op inzicht in de relatieve en onderlinge belangrijkheid van watergebonden ziekten, plaatselijke sanitaire en hygiënische gewoonten (deel van de cultuur), bestaande gezondheidsprogramma's, eventuele noodzaak tot aanleg van latrines of (in de stad) riolering, drainage en wasfaciliteiten.

7. Onderzoek

Inspecties en andersoortige evaluaties geven antwoord op een aantal vragen die beleidsmakers en -uitvoerders zich (moeten) stellen. Herhaaldelijk roepen ze ook vragen op, die soms alleen door langduriger onderzoek kunnen worden opgehelderd. De vragen betreffen soms uitgangspunten die evaluatoren gebezigd hebben, dan weer betreft het behoefte aan beter inzicht in lange termijn implicaties van ontwikkelingen die op korte termijn wenselijk worden geacht.

Zo bestaat een behoefte aan vergelijkend onderzoek over de minimumvereisten voor waterkwaliteit in specifieke landen; over de meest wenselijke (ook chronologische) combinatie tussen drinkwaterverbetering en stadia van economische ontwikkeling; het verband tussen urbane drinkwaterverbetering en leegloop van het platteland; de financieringsmogelijkheden van watervoorzieningen voor de financieel minder draagkrachtigen; de keuzebepaling tussen grote en kleine systemen in steden.

Er is nog weinig bekend over de lange termijn gevolgen van drinkwaterverbetering op de sociale en economische positie van vrouwen: meer of minder status, meer "vrije" tijd met eventueel meer naar haar toegeschoven of door haar verlangd werk. In menig land zou men ook grotere zekerheid willen hebben over de grenzen van grondwaterexploitatie, de toename van afvalwater na betere watervoorziening, de controle daarop en het gebruik daarvan.

Niet al dit onderzoek hoeft in het veld opnieuw te worden begonnen. De kosten daarvan zouden vooral bij de ontwikkelingslanden terecht op grote bezwaren stuiten. Indien tot onderzoek wordt besloten zou het bij voorkeur kunnen worden uitgevoerd door lokale instituten, eventueel met beperkte Nederlandse inputs. Eerste behoefte lijkt te zijn, de bestaande onderzoeksresultaten - nu zonder noemenswaardige samenwerking her en der verspreid bij allerlei donoren en nationale instanties - te benutten en eigen ervaringen toegankelijk te maken voor anderen, bijv. via het Program of Exchange and Transfer of Information (POETRI), dat onder regie staat van het International Reference Centre.

DEEL IV : BIJLAGEN

DEEL IV

HOOFDSTUK I : TABELLEN

TABEL 1: Geïnspecteerde activiteiten in de D/S Sector

I O V rapport	Nr.	jaar	Cate- gorie	L a n d	T i t e l	F o n d s e n			Sub-totaal f	Totaal f
						Financiële Hulp lening	Financiële Hulp schenk.	Technische Hulp		
	22	1979	I	Kenya	Selfhelp Rural Water Supply	20.500.000				
	44	1979	I 1)	N. Jemen	Rural Water Supply			3.498.420		
	45	1979	I 2)	N. Jemen	Radaa integr. dev. project			1.897.000		
	73	1980	I 3)	Boven Volta	Aarden dammen	2.800.000	14.100.000	11.500.000		
	87	1980	I	India	Andhra Pradesh	14.000.000	15.000.000			
	88	1980	I	India	Uttar Pradesh	28.600.000	28.400.000			
	89	1980	I	Tanzania	Shinyanga Shallow Wells		8.000.000			
	90	1980	I	Tanzania	Morogoro Shallow Wells	250.000				
	106	1981	I	Sri Lanka	Regional Water Supply	2.000.000				
	107	1981	I	Sri Lanka	Mannar Water Supply	23.500.000				
	117	1981	I	Indonesië	Six Cities	20.700.000	2.500.000			
	121	1981	I	Indonesië	Fifteen Cities	7.750.000				
	122	1981	I	Colombia	Chocó	1.200.000				
	123	1981	I	Colombia	CALL	6.800.000				
	124	1981	I 4)	Colombia	Uraba					
	130	1981	III	Boven Volta	Dorpsputten			9.600.000	257.740.420	
	KAP 25	1980	III	Boven Volta	Bougué			8.883		
	KAP 001	1980	III	Soedan	Hella Mayo			4.000		
	KAP 008	1980	III	Soedan	Hella Mayo			19.000		
	KAP 016	1980	III	Soedan	Hella Mayo			9.600		
	KAP 010	1980	III	Senegal	Ourour			4.602		
	KAP 013	1980	III	Senegal	Loro			5.565		
	KAP 020	1980	III	Senegal	Kissan			12.782		
			V	Boven Volta+					64.432	
				Tanzania+	Vrijwilligers aandeel in 45, 73, 89 en 90			3.475.200	3.475.200	261.280,052
				Noordjemen						

1) Bilaterale fondsen deels via UNDP 3) Mede irrigatie
 2) Onderdeel voor water 4) Schenking uit Cat. III

Tabel 2: Categorie I a **AANDACHT VOOR D/S SECTOR** Bedragen x f 1000
1975 t/m 1980

Jaar	(1) Landen- allocaties	(2) = (4+6) Commit- tingen D en S	(3) = (5+7) % van allo- caties voor D en S	(4) Commit- tingen voor D	(5) % van allo- caties voor D	(6) Commit- tingen voor S	(7) % van allo- caties voor S
1975	710.300	31.280	4,4	30.780	4,33	500	0,07
1976	809.900	40.165	4,95	39.465	4,87	700	0,08
1977	953.000	139.007	14,58	136.797	14,35	2.210	0,23
1978	939.000	86.155	9,17	79.005	8,41	7.150	0,76
1979	900.000	107.545	11,94	105.600	11,73	1.945	0,21
1980	932.000	143.352	15,38	118.820	12,74	24.532	2,64
	5.244.200	547.504	10,44	510.467	9,74	37.037	0,70
					547.504		

TABEL 3 : D/S ACTIVITEITEN IN CONCENTRATIELANDEN (CATEGORIE I a) Periode 1975 t/m 1980

Land	(1) Aantal	(2) Committe- x 1.000	(3)* Allocaties x miljoen	(4) % gehele sector D/S	(5) % van alloca- ties besteed aan D	(6) % van alloca- ties besteed aan S	(7)=(5)+(6) % van alloca- ties besteed aan D/S
BANGLADESH	4	8.335	458	1,52	1,81	-	1,81
BOVENVOLTA	1	24.650	202	4,50	12,20	-	12,20
COLOMBIA	7	23.100	109,2	4,21	19,64	1,51	21,15
EGYPTE	3	16.280	157	2,97	-	10,36	10,36
INDIA	7	148.157	1.187	27,06	12,48	-	12,48
INDONESIE	14	152.952	878,2	27,95	17,13	0,28	17,41
KENYA	4	31.765	315,4	5,80	10,07	-	10,07
NOORDJEMEN	7	40.000	184,5	7,30	15,17	6,51	21,68
PAKISTAN	3	22.700	352	4,15	5,69	0,75	6,44
SOEDAN	3	1.360	224	0,25	0,60	-	0,60
SRI LANKA	2	2.400	230	0,43	1,04	-	1,04
TANZANIA	8	39.045	516,2	7,15	8,87	-	8,87
ZAMBIA	1	828	88	0,15	0,94	-	0,94
JAMAICA	3	3.845	92	0,70	3,38	0,79	4,17
CUBA	-	-	55,7	-	-	-	-
NIGERIA	3	18.610	-	3,40	-	-	-
PERU	3	13.477	130	2,46	9,89	0,47	10,36
TUNESIE	-	-	58	-	-	-	-
TURKIJE	-	-	7	-	-	-	-
T O T A A L	73	547.504	5.244,2	100,--	9,74	0,70	10,44

1) Herallocaties van vóór 1975

*) Allocatie overzicht van BE		% van D/S
Committeringen	374.544	68,40
Azië	132.538	24,20
Afrika	40.422	7,40
Zuid Amerika	547.504	100,--

TABEL 4 : D/S ACTIVITEITEN, CATEGORIE Ia - 1975 t/m 1980 - GECOMMITTEERDE BEDRAGEN (x 1.000)

	1975			1976			1977			1978			1979			1980			TOTAAL	D	A a n t a l	S + D C o m b i n a t i e
	TH	FHS	FHL	TH	FHS	FHL	TH	FHS	FHL	TH	FHS	FHL	TH	FHS	FHL	TH	FHS	FHL				
1. Bangladesh							100	1000		2150	4135		4135		950			8335	4			
2. Roanvalta	300	1000		1450	1800		800	5300		2500	700		700		2000			24650	1			
3. Colombia	1630		2000		2700		280		2800		1500		7100		410			23100	7	1650	3)	
4. Egypte											3200							16280	3	16280		
5. India								17100	19060		25000		10800		197			148157	7			
6. Indonesië	5500		19600		1200		8007		28600		5040				10155			152952	13	2500	1)	
7. Kenya				400	10500		705		10000		2115				1870			31765	2			
8. Koordjemen				355			1775	11000		900					5245			40000	6	12000	1	
9. Pakistan				1200	14000		700	2500		200								22700	3	2650		
10. Soecian			300															1360	3			
11. Sri Lanka							9140				6380		250		500			39045	9			
12. Tanzania	450			3960											308			820	1			
13. Zambia							350				90							3845	3	735	1	
14. Jamaica	500			450			390		1400		25		1000		470			18610	2	610	1	
15. Nigeria					18000				18000		220							12865	3	612	3	
16. Peru							750		2800						657							
	9330	1300	21600	9965	1800	28400	22247	36900	79860	21870	39535	22745	16300	68500	22372	27700	93280	510467	66	37037	68	

- 1) Exclusief f 22.700 gecommiteerd in D vóór 1975
- 2) Exclusief f 6.750 gecommiteerd in D vóór 1975
- 3) Exclusief f 1.176 gecommiteerd in D vóór 1975
- 4) Uit allocaties van vóór 1975 na herbestemming

D = Drinkwater S = Sanitation voornemelijk riolering D/S = Gecombineerd

Tabel 5 : Drinkwater en sanitation: 1975 t/m 1980
 Categorie I a: concentratielanden.
 Soorten activiteiten waarvoor gecommiteerd werd.

	Aantal	f x 1000
1. Voorzieningen		
Drinkwater (D)		
Urbaan	11	139.741
Ruraal	32 (enkele gecombineerd met S)	342.125
Sanitation (S)		
Urbaan	5	36.427
Ruraal	-	-
2. Opsporing grondwater	8	14.076
3. Versterking overheidsinstanties	9	
Deskundigen	9	8.610 ¹⁾
Materiaal		2.500
4. Technieken, promotie voorraadvorming	5	1.500
5. Permanente training	2	2.525
	—	—
	72	Totaal 547.504

¹⁾ Niet opgenomen is een totaalbedrag van ruim f 27 miljoen (deels schatting) dat werd besteed aan voorbereidingscommissies, operationele (suppletie) deskundigen en "overige projecten" onder de Categorieën Ie en If.

Tabel 6 : Categorie III Committeringen drinkwatersector (D) 1975 t/m 1980.

	Aantal	Afrika f	Azië f	Zuid-Amerika f
Bovenvolta	1	9.600.000		
Egypte	1	2.500.000		
Kenya	1	18.000		
Niger	1	6.000.000		
Senegal	1	2.625.000		
Indonesië	3 (4)		6.592.500	
Jamaica	1			2.000.000
Mozambique	6	4.600.000		
West Samoa	2		2.830.000	
Rwanda	2	793.000		
Peru	2			50.000
Guinee Bissau	2	14.665.000		
Liberia	1	634.000		
Birma	1		2.000.000	
Guatemala	1			100.000
Guyana	3			1.700.000
Kameroen	1	200.000		
Oeganda	1	112.000		
Bolivia	2			30.000
Ivoorkust	1	2.850.000		
Botswana	2	832.000		
Sierra Leone	1	800.000		
Nicaragua	1			5.000.000
	—	—	—	—
	38	46.229.000	11.422.500	8.880.000

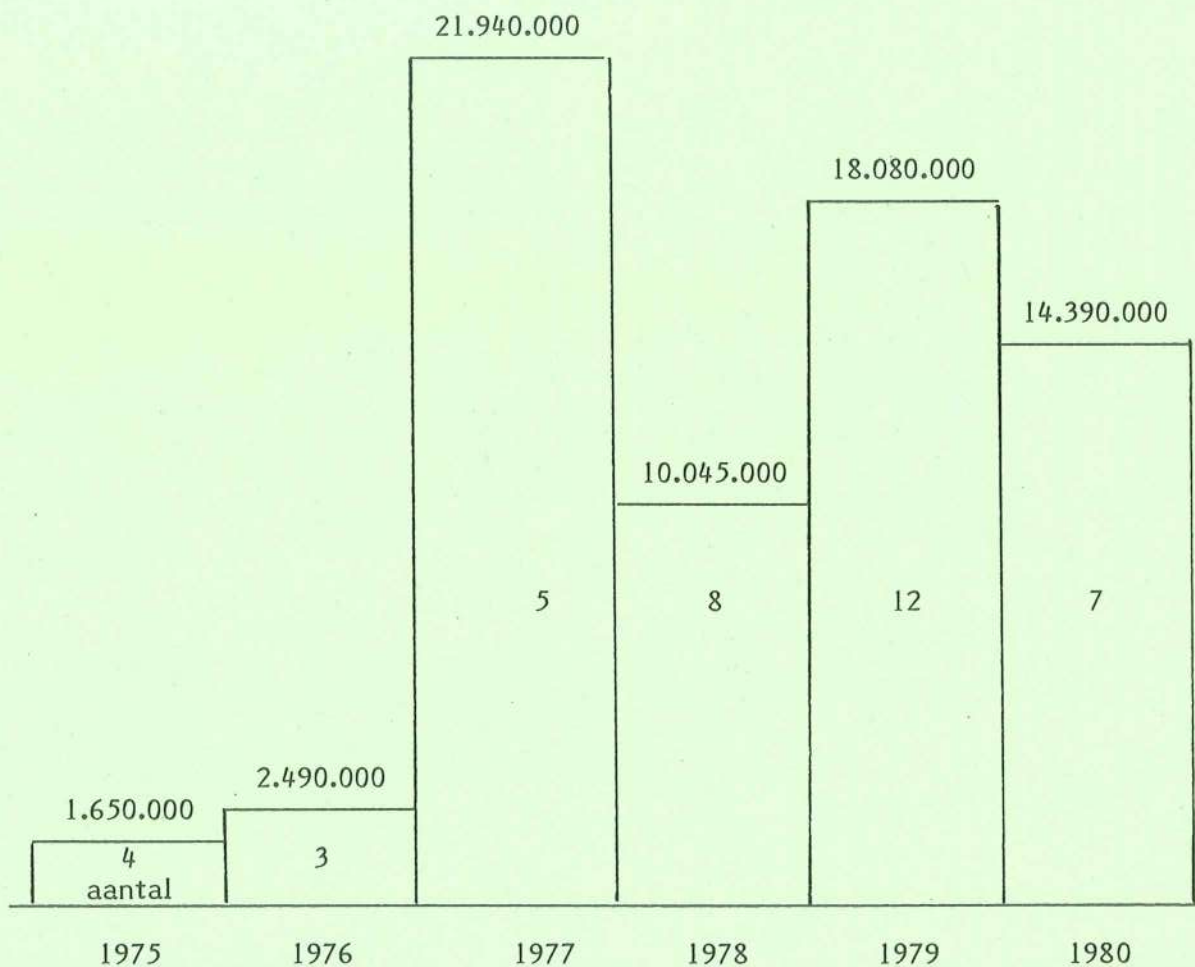
Totaal gecommiteerd in de drinkwatersector: f 66.531.500, plus f 2.160.000 voor het 39e project (in diverse MSA-landen) = f 68.691.500, waarvan f 6.000.000/lening.

Committeringen sanitation (S) 1975 t/m 1980:

Mozambique	1980	f 1.110.000
Nicaragua	1980	f 5.000.000
		<u>f 6.110.000</u>

Tabel 7 : Categorie III, drinkwater (D)

	Committeringen D f	Begrotingen Categorie III f	Percentage D sector van de begroting
1975	1.650.000	247.400.000	0,7 %
1976	2.490.000	508.000.000	0,5 %
1977	21.940.000	472.000.000	4,6 %
1978	10.041.500	439.100.000	2,3 %
1979	18.080.000	512.300.000 (incl. 35.000.000) (Sahelhulp)	3,5 %
1980	14.390.000	585.800.000 (incl. 88.000.000) (Sahel+Zuid.Afrika)	2,5 %
	<hr/> 68.591.500	<hr/> 2.764.600.000	<hr/> 2,5 %



Tabel 8: D/S SECTOR - CATEGORIE Id SURINAME 1975 t/m 1980 (Bedragen x 1000)

Jaar	Commit- tering D	Commit- tering S	Commit- tering D / S	Begroting	% Begroting ¹⁾		
					D/S	D	S
1975	2.282	1.918	4.200	124.700	3,36	1,82	1,54
1976	2.380	2.000	4.380	130.000	3,37	1,83	1,54
1977	2.217	1.863	4.080	120.000	3,4	1,84	1,56
1978	1.320	-	1.320	140.000	0,94	0,94	-
1979	-	-	-	170.000	-	-	-
1980	10.401	9.768	20.169	170.000	11,85	6,11	5,74
	18.600	15.549	34.149	854.700	3,99	2,17	1,82

¹⁾ Begroting van het onderdeel "Hulpverlening na onafhankelijkheid"

TABEL 9: D/S SECTOR - VRIJWILLIGERSPROGRAMMA

L a n d	Start	Aantal manjaren in						Totaal aantal manjaren van 1975 t/m 1980	Kosten in f
		1975	1976	1977	1978	1979	1980		
BOVENVOLTA ADRK Streekontwikkeling	1978			½	1	1	2½	163.250	
GUINEEBISSAU Dienstenondersteuning + aanleg leidingsystemen	1978			3	8	11½	22½	1.472.500 In combinatie met III-c project nr. 102	
KENYA / Min.v.Landbouw Waterconservationproject Project i.c.m. irrigatie/ruraal	1974	½	3	2	3	3	14½	905.000	
NIGER Off Eaux du Sous-Sol Waterputten aanleg	1978			½	½	½	2½	163.500	
NIGER EERN Onderdeel rurale ontwikkeling	1980					½	½	33.000	
NIGERIA Ondersteuning Dept. Works and Water	1971 t/m 1975	1					1	55.000	
RWANDA Rurale Watervoorz.	1978			1½	3½	5	10	654.500	
TANZANIA Steun aan Min. of Water, Aanleg syst. + putten	1971	25	21	18	12	13	102½	6.167.000	
ZAMBIA Steun aan Dept. Watervoorz.	1975	1	1	½	½		3	174.250	
FILIPPijnen Water Resources Centre. Herstel+constructie v. putten	1979				½	1	1½	98.750	
NEPAL Comm Water Supply Progr. Dorpen	1977			3	8½	8	25	1.606.750	
NOORDJEMEN Integrated Rural Development Project	1978			½	1	1	2½	163.250	
NOORDJEMEN Rural Watersupply/onderz.	1979				½	1½	2	131.750	
		27½	25	23½	30	39	190	11.789.500	

Tabel 10 : DRINKWATERSECTOR, VRIJWILLIGERSPROGRAMMA

	aantal gestarte projecten	aantal projecten waarin vrijwil- ligers werkzaam	aantal man- jaren	kosten vrijwil. manjaar f	kosten per jaar f	begroting SNV f	aandeel drink- water- sector in be- groting
1971	2						
1972	1 (vóór 1975 gestopt)						
1973	-						
1974	1						
1975	1	4	27½	55.000	1.512.500	25.000.000	6.0%
1976	-	3	25	57.500	1.437.500	28.000.000	5,1%
1977	1	4	23½	60.000	1.410.000	25.100.000	5,6%
1978	5	9	30	63.500	1.905.000	30.000.000	6.4%
1979	2	10	39	65.000	2.554.500	31.000.000	6.0%
1974	1	11	45	66.000	2.970.000	32.500.000	9,6%
			190		11.789.500	170.000.000	6.9%

Categorie VI : Internationaal Onderwijs

Aan de cursussen Sanitary Engineering I en II van het Institute for Hydraulic and Environmental Engineering (Delft) nemen per jaar 40 studenten deel, een aantal dat volgens opgave de laatste jaren vrij constant is gebleven. De kosten daarvan bedroegen in 1980 : f 1.012.000,-.

De cursussen I en II behandelen drinkwater en afvalwaterbehandeling in resp. industriële en rurale gebieden. De beurzenkosten worden daarom gelijkelijk verdeeld over D en S.

Uitgaande van 1980, een gelijkblijvend aantal studenten en een kostenstijging van 8% per jaar in de periode 1975 - 1980 kan als totale kosten worden aangehouden: Drinkwater f 2.526.000; Sanitation, idem.

Tabel 11 : Categorie VI a
D/S Committingen Onderzoekprogramma periode 1975 t/m 1980

J a a r	1) Aantal projecten	2) Committingen x f 1.000	3) Begrotingen x f 1.000	% 2) van 3)
1975	-	-	9.000	-
1976	-	-	11.000	-
1977	-	-	18.500	-
1978	1	1.500	20.200	7.4
1979	1	300	26.000	1.1
1980	1	1.070	30.000	3.5
	3	2.870	114.700	2.5

Tabel 12 : Categorie VI c
D/S Committeringen (bestedingen) Schatting Internationaal Onderwijs,
1975 t/m 1980 Courses of Sanitary Engineering I en II

J a a r	1) Aantal projecten	2) B e s t e d i n g e n x f 1.000		3) Begrotingen x f 1.000	4) % 2) van 3)	
		D	S			
1975	40	345	(690)	345	22.500	3.06
1976	40	370	(740)	370	31.000	2.38
1977	40	400	(800)	400	37.300	2.14
1978	40	435	(870)	435	36.400	2.39
1979	40	470	(940)	470	39.000	2.41
1980	40	506	(1.012)	506	43.800	2.31
	240	2.526	(5.052)	2.526	210.000	2.4

Tabel 13 : Categorie VIII
D/S in Nederlandse Antillen
Committeringen in de periode 1975 t/m 1980

J a a r	1) Aantal projecten *	2) Committeringen in f	3) Begrotingen in f	4) % 2) van 3)
1975	4	42.923.650	126.600.000	33,9
1976	3	30.223.660	146.000.000	20,7
1977	2	5.769.200	155.000.000	3,7
1978	6	43.967.000	162.500.000	27,1
1979	2	3.457.620	159.500.000	2,2
1980	-	-	177.600.000	-
	17	126.431.130	927.200.000	13,6

*) Inclusief uitbreidingen van bestaande projecten

TABEL 14.: SAMENVATTING VAN COMMITTINGEN D/S SECTOR, ALLE CATEGORIEËN I T/M VIII

Periode 1975 - 1980 Bedragen x f 1000

	I		e en f		d		III		V		VI			VIII	Totaal D/S	Totaal D	Totaal S
	D	S	D/S	D	S	DS		a	e	a	c	D	S				
						D	S										
1975	30.780	500	1.101	2.282	1.918	1.650	1.672	1.512,5	-	345	345	345	42.923,65	85.029,150	82.266,150	2.763	
1976	39.465	700	1.534	2.380	2.000	2.490	5.084	1.437,5	-	370	370	370	30.223,66	86.054,160	82.984,160	3.070	
1977	136.797	2.210	5.850	2.217	1.863	21.940	2.655	1.410	-	400	400	400	5.769,20	181.511,200	177.038,200	4.473	
1978	79.005	7.150	3.913	1.320	-	10.041,5	8.793	1.905	1.500	435	435	435	43.967	158.464,500	150.879,500	7.585	
1979	105.600	1.945	5.589,5	-	-	18.080	4.876	2.554,5	300	470	470	470	3.457,62	143.342,620	140.927,620	2.415	
1980	118.820	24.532	9.520,4	10.401	9.768	14.390	4.807	2.970	1.070	506	506	506	-	197.290,400	162.484,400	34.806	
	510.467	37.037	27.507,9	18.600	15.549	68.591,5	27.887	11.789,5	2.870	2.526	2.526	2.526	126.341,130	851.692,030	796.580,030	55.112	

TABEL 15: 1975 t/m 1980 ALLOCATIES / BEGROTINGEN (x 1000) ALLE CATEGORIEËN I t/m VII en I t/m VIII

J a a r	Categorie: I		III	V		VI		TOTAAL	VIII	TOTAAL	
	a	e + f		d	a	e	a				c
1975	710.300	26.500	124.700	247.400	66.000	25.000	9.000	22.500	1.231.400	126.600	1.358.000
1976	809.900	31.000	130.000	508.000	100.000	28.000	11.000	31.000	1.648.900	146.000	1.794.900
1977	953.000	48.000	120.000	472.000	106.000	25.100	18.500	37.300	1.779.900	155.000	1.934.900
1978	939.000	64.500	140.000	439.100	109.400	30.000	20.200	36.400	1.778.600	162.500	1.941.100
1979	900.000	60.400	170.000	512.300	141.600	31.000	26.000	39.000	1.880.300	159.500	2.039.800
1980	932.000	69.200	170.000	585.800	172.200	31.000	30.000	43.800	2.034.000	177.600	2.211.600
	5.244.200	299.600	854.700	2.764.600	659.200	170.100	114.700	210.000	10.353.100	927.200	11.280.300

Tabel 16 : 1975 t/m 1980 AANDEEL D / S IN BEGROTINGEN ALLE CATEGORIEËN I T/M VIII

Jaar	(1) Begrotingen Allocaties f x 1000	(2) D / S x 1000	(3) D x 1000	(4) S x 1000	(5) % (2) van (1)	(6) % (3) van (1)	(7) % (4) van (1)
1975	1.358.000	85.029,150	82.266,150	2.763	6,26	6,05	0,21
1976	1.794.900	86.054,160	82.984,160	3.070	4,79	4,62	0,17
1977	1.934.900	181.511,200	177.038,200	4.473	9,38	9,14	0,24
1978	1.941.100	158.464,500	150.879,500	7.585	8,16	7,77	0,39
1979	2.039.900	143.342,620	140.927,620	2.415	7,02	6,90	0,12
1980	2.211.600	197.290,400	162.484,400	34.806	8,92	7,34	1,58
	11.280.300	851.682,030	796.580,030	55.112	7,55	7,06	0,49
					D/S	D	S

Tabel 17: 1975 t/m 1980 AANDEEL D / S IN BEGROTINGEN ALLE CATEGORIEËN I T/M VII

Jaar	(1) Begrotingen Allocaties f x 1000	(2) D / S x 1000	(3) D x 1000	(4) S x 1000	(5) % (2) van (1)	(6) % (3) van (1)	(7) % (4) van (1)
1975	1.231.400	42.105,5	39.342,5	2.763	3,41	3,19	0,22
1976	1.648.900	55.830,5	52.760,5	3.070	3,38	3,19	0,19
1977	1.779.900	175.742	171.269	4.473	9,87	9,62	0,25
1978	1.778.600	114.497,5	106.912,5	7.585	6,43	6,00	0,43
1979	1.880.300	139.885	137.470	2.415	7,43	7,31	0,12
1980	2.034.000	197.290,4	162.484,4	34.806	9,69	7,98	1,71
	10.353.100	725.350,9	670.238,9	55.112	7,--	6,47	0,53
					D/S	D	S

TABEL 18: Geïnspecteerde D/S activiteiten (excl. KAP)
Vorbereidende en Uitvoerende instanties

Rapport Nrs.	Vorbereiding		Advies	Uitvoering			
	Nl.	Locaal		Nl. Consult	Eigen-beheer	Locaal	Vrijwilligers
22	Bish Int. 1)	x					
44		UNDP			Min. Water UNDP		x
45	Euroconsult			Euroconsult			x
73	Eigen/ILLRI/D	x		Euroconsult	PRED		
87		x	DHV		Jal Nigam		
88		x	DHV/IBRD				
89	Nedeco/DHV		Nedeco/DTH	DHV			x
90	DHV			DHV			x
106						Water Board	
107	RID	x			Water Board		
117	Eigen		RID	DHV	Deserco		
121	Eigen		RID	IWACO			
122						Insfopal/INAS	
123	TNO/RID 3)	x		TNO/DG			
124						Corpouraba	
130	Eigen	x		IWACO			x

1) Voor fase III
2) Deskundige beschikbaar
3) RID missie weinig effect

DEEL IV

HOOFDSTUK II : EXCERPTEN

INSPECTIERAPPORT 22 : SELF HELP RURAL WATER SUPPLY, KENYA
Veldmissie 25 januari tot 18 februari 1979.

Het Self Help Rural Water Supply (SHRWS) programma is onderdeel van de Kenyaanse drinkwaterplanning. Dit onderdeel wordt geïnitieerd, medegefinancierd en mede-uitgevoerd door lokale overheden en zelfhelpgroepen.

Voor het SHWRS werd f 20,5 miljoen gereserveerd (1976+1977). Uitgaven onduidelijk, tussen 1/3 en 1/2 van de committering.

Het project streeft naar communale of individuele watervoorziening in zo'n 130 woongebieden, waarvan vooral kleine boeren profiteren. Het Kenyaanse beleid in deze sluit aan bij het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: veilig drinkwater is onderdeel van preventieve gezondheidszorg, beperkt de trek naar de stad en verhoogt de zelfwerkzaamheid en de kansen op blijvende ontwikkeling. Nederland zou leningfondsen beschikbaar stellen voor 'commodities', 'consultancy services' en technische hulp.

De Inspectie bezocht 13 van de 125 kleinere projecten. In het algemeen loopt het zelfhelpwerk vooruit op de mankrachtcapaciteiten van het verantwoordelijke Ministry of Water Development (MoWD), dat voor de technische uitvoering van de leidingaanleg zorgt. Deze uitvoering laat veel te wensen over, waardoor moet worden gevreesd dat het systeem op veel plaatsen niet of slechts kort zal werken. De geleverde materialen worden slecht behandeld en nog maar zeer weinig of inefficiënt gebruikt. Van drie grotere projecten in het programma worden nog kostenberekeningen gemaakt met behulp van Nederlandse consultants.

De beslissing om leningfondsen te bestemmen voor het SHRWS-programma was beleidsmatig zeker verantwoord: de kleine boeren zouden inderdaad van het water kunnen profiteren. Ook de aanvankelijke opstelling om hulp te verlenen zonder al te veel Nederlandse operationele inbreng in de kleinere projecten, was te verdedigen.

Gezien de min of meer chaotische toestand van het MoWD is ingrijpende technische Nederlandse inmenging noodzakelijk geworden. De organisatorische en technische tekortkomingen zijn namelijk zo ernstig dat de doeleinden nauwelijks bereikt dreigen te worden. De gang van zaken belemmert de watervoorziening, verspilt Nederlands en Kenyaans geld en frustreert de zelfwerkzaamheid van de bevolking die veel geld, enthousiasme en arbeid in de projecten heeft gestoken.

INSPECTIERAPPORT 44: STEUN AAN UNDP-PROJECTEN, NOORDJEMEN
Veldmissie 12 mei tot 1 juni 1979.

Vijf UNDP-projecten in Noordjemen kregen in verband met de financiële crisis bij UNDP (1975-1976) rechtstreeks geldelijke steun van Nederland (multi-bi). De projecten beoogden kadervorming en institutionele opbouw van het zwakke en onbemiddelde overheidsapparaat van Noordjemen.

Gecommitteerd of toegezegd tussen 1975 en 1981: ca f 25 miljoen, waarvan tot 1979 f 15 miljoen is besteed (bilaterale hulp).

De zwakke bestuursstructuur en de geringe financiële middelen van de Jemenitische overheid vormen een groot probleem bij de ontwikkeling van algemene voorzieningen. Door gastarbeid in andere Arabische landen is er onder de bevolking echter wel relatief veel geld in omloop. Door de Nederlandse financiële steun kon een deel van het UNDP-landenprogramma behouden blijven voor zover dat bijdroeg aan verzelfstandiging en institutionele opbouw van het land en aan de lotsverbetering en emancipatie van arme bevolkingsgroepen.

Een overweging voor steun lijkt ook te zijn geweest, dat op deze manier bilaterale hulpfondsen voor dit nieuwe concentratieland relatief snel en goed konden worden besteed aan projecten die voor een deel ook aansloten bij andere Nederlandse projecten. Daarnaast speelden mondiale ontwikkelingspolitieke redenen een rol voor de steun aan UNDP.

Eén van de vijf projecten betrof versterking van het Rural Water Supply Department, met name steun aan planning en organisatie in het RWSD, personele steun aan waterprojecten, kadervorming en training van technici op hoog en laag niveau. Naar rato was daarvoor bijna f 3.5 miljoen uitgetrokken.

De kennisoverdracht op het gebied van planning heeft onder meer geresulteerd in een vijfjarenplan voor de verbetering van de watervoorziening in het hele land. Voor een betere organisatie van het departement zijn plannen gemaakt, die echter nog uitgevoerd moeten worden. De training lijdt onder de lage salariëring in Noordjemen. Door het tekort aan eenvoudige onderhoudstechnici kunnen self-help activiteiten nauwelijks geleid en gecoördineerd worden. Een positief gevolg van het project is dat meer Jemenieten nu inzien dat studie naar de ondergrondse watervoorraden belangrijk is, wil de drinkwatervoorziening niet in gevaar komen door ongecoördineerd boren.

Steun aan het RWSD is beleidsmatig juist, het departement vervult een sleutelfunctie in het waterarme land. Versterking van het RWSD is een zaak van lange adem, waarbij Nederland een actievere rol zou kunnen spelen.

INSPECTIERAPPORT 45: INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT PROJECT, RADA,
NOORDJEMEN
Veldmissie mei-juni 1979.

Sinds 1976 verleent Nederland steun aan de plattelandsontwikkeling van het district Rada. De committering was tot 1979: f 18.976.000, technische hulp schenking. Daarvan was destijds naar schatting ongeveer 10% oftewel f 1.9 miljoen besteed voor de verbetering van drinkwatervoorzieningen. Een sanitation component was daar niet bij ingebouwd. Uitgaven in juni 1979 voor water: + f 1 miljoen.

De bedoeling was de bestaande - soms zeer kunstig aangelegde - oude voorzieningen hygiënisch te verbeteren, putten te repareren en te verdiepen, nieuwe putten te slaan en waar mogelijk het water beter toegankelijk te maken. Inmiddels zou voor de lange-termijn-planning de hydrologie van de streek worden bestudeerd om overgebruik van grondwater te vermijden.

In 1979 was men begonnen met een systeem van observatie en metingen van grondwaterniveau in zo'n 20 dorpen; er waren ook een aantal regenmeters geplaatst. In enkele plaatsen waren leidingen aangelegd van put naar hoger gelegen reservoir (dieselpomp) en vandaar onder vrij verval naar het dorp.

De bevolking waardeerde deze verbetering wel enigszins, maar hun verwachtingen waren veel hoger. Het project werd verondersteld te doen wat sommige boeren op eigen kosten al deden, nl. diepe boringen te (laten) verrichten om machinaal een ruime, constante stroom te krijgen van goed water voor huishoudelijk gebruik en irrigatie. Het project was daar om budgettaire en hydrologische redenen niet aan toe. Ten tijde van de inspectie moest het in deze zijn richting nog bepalen.

Verbetering van de drinkwatervoorziening is beleidsmatig geheel verantwoord in dit integrale plattelandsontwikkelingsproject. De aanpak was destijds nog niet erg doelmatig omdat de wensen en werkelijke behoeften (waaronder sanitaire voorlichting en verbetering) van de bevolking verkeerd waren ingeschat en het project daar nog onvoldoende op had ingespeeld. De ondernomen actie was tot dan toe beperkt maar redelijk doeltreffend in het beter bereikbaar maken van drinkwater.

INSPECTIERAPPORT 73: AARDEN DAMMEN, BOVENVOLTA
Veldmissie 3 februari tot 5 maart 1980.

Het aarden dammen programma betreft de aanleg van nieuwe en herstel van bestaande dammen; materieel en personeel hiervoor in het veld brengen; irrigatieplannen voorbereiden; personeel opleiden en een studie naar de ontwikkelingsmogelijkheden in de Vallée des Lacs.

Tussen 1975 en 1979 is f 28,4 miljoen gealloceerd (financiële en technische hulp), waarvan per 1 september 1980 f 21,4 miljoen was uitgegeven. Bijdrage SNV tot 1 januari 1980: f 1 miljoen.

Beleidsdoelstellingen zijn niet duidelijk terug te vinden. Vermoedelijk nam men aan dat dit programma de positie van de grotendeels arme plattelandsbevolking zou verbeteren. Belangrijkste lange termijndoelstellingen van dit programma waren de verbetering van de waterhuishouding in door droogte getroffen gebieden en door irrigatie de voedselproductie te verhogen.

De Nederlandse consultant die technische assistentie verleende, noemde geen van deze doeleinden maar sprak van één lange termijn doelstelling, t.w. "vermindering van de migratie vanuit het Mossi-plateau". In het werkplan bleek t.a.v. de irrigatie een belangrijke accentsverschuiving te zijn opgetreden zonder dat de projectverantwoordelijke op het Ministerie daarop reageerde, t.w. de nadruk kwam te liggen op het ontwerpen van irrigatiesystemen en niet op uitvoering, beheer en onderhoud daarvan.

Van de 40 geplande dammen waren er in 1979 10 gereed (technisch goed uitgevoerd) d.w.z. een gemiddelde van 2 per jaar terwijl men oorspronkelijk had gedacht er 10 per jaar te bouwen. Sinds 1978 werd een begin gemaakt met het herstel van bestaande dammen. Bij de voorbereiding is louter naar de technische en financiële haalbaarheid gekeken. De waterbehoefte, de bevolkingsomvang, de gezondheids- en sociologische aspecten, het onderhoud en de participatie van de bevolking werden nauwelijks onderzocht. Het ontwerpen van irrigatiesystemen kwam pas later aan de orde en had geen betrekking op het water van de 40 dammen. Met het materieel voor de zgn. uitvoerende brigades deden zich moeilijkheden voor, met name door leverantieproblemen en niet gestandaardiseerd materieel. Voor het onderhoud is een garage gebouwd en ingericht. De Voltaanse counterpartorganisatie bleek erg zwak. Overdracht van kennis vond nauwelijks plaats.

Beleidsmatig is verbetering van de watervoorziening van mens en dier juist, maar de beleidsdoelen voor deze programmatische aanpak hadden beter moeten worden geformuleerd. Over de doelmatigheid van de aanpak heeft de Inspectie grote twijfel. Het meest ernstige is, dat er geen aan de Voltaanse situatie aangepaste organisatie wordt opgebouwd, dat Nederland niet continu begeleiding heeft gegeven en dat de locale bevolking geen verantwoordelijkheid draagt, wat vooral op het behoud van de dam, het gebruik en de verdeling van het water een negatieve invloed kan hebben.

De Nederlandse hulp is zeer ad-hoc en fragmentarisch en heeft uiteindelijk tot gevolg dat de Voltaanse counterpartorganisatie voor een programma staat dat zij zelf niet aankan omdat haar mogelijkheden als organisatie te beperkt zijn qua gerichtheid, kennis, personeel en financiën.

INSPECTIERAPPORT 87: ANDHRA PRADESH RURAL WATER SUPPLY PROJECT,
INDIA

Veldmissie 29 mei tot 20 juni 1981.

Het project financiert de bouw van 55 drinkwatersystemen in de deelstaat Andhra Pradesh.

Committering: f 29 miljoen (1978+1979 financiële hulp). Per 1 december 1980 was ruim f 4 miljoen uitbetaald voor lokale kosten.

Direct doel is de verschaffing van veilig drinkwater in 171 dorpen, waar mens en dier lijden onder een te hoog fluorgehalte in bestaande watervoorzieningen. Het project is onderdeel van een nationaal drinkwaterprogramma. Nederland en India zien goede drinkwatervoorziening als een belangrijke voorwaarde voor plattelandontwikkeling door de verhoopde gunstige invloed op de volksgezondheid en de sociaal-economische situatie.

De overheidsinstelling PRED was al met de uitvoering van de voorzieningen begonnen; op het moment van Inspectie was nog geen der systemen voltooid. Het drinkwater betreft men deels uit fluorarm grondwater doch voornamelijk uit oppervlaktewater uit irrigatiekanalen, waarbij zuiveringsinstallaties nodig zijn en reservoirs voor de droge tijd. Voor het transport van het gezuiverde water naar de dorpen combineert men zoveel mogelijk dorpen in één systeem. In de dorpen komen openbare tappunten en soms ook huisaansluitingen. Voor het water moeten waarschijnlijk alle dorpsbewoners een vast bedrag betalen. Bij de capaciteit van de voorzieningen is rekening gehouden met de drenking van vee.

De Inspectie twijfelt of de berekende capaciteit voor de drenking van vee en voor menselijke consumptie voldoende zal zijn. Een Nederlands ingenieursbureau geeft enige ondersteuning bij planning en ontwerp. De lokale bevolking wordt nauwelijks bij de planning, de uitvoering en het onderhoud betrokken.

Het project past goed in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Het is gericht op de preventie van een veel voorkomende chronische ziekte, die ernstige sociaal-economische gevolgen heeft. Armere mensen lopen een vergrote kans op de ziekte en door het project komt ook voor deze groep goed drinkwater op een redelijke afstand bereikbaar.

De concrete projectdoelstellingen lijken in de huidige opzet te worden gehaald. Deze doelstellingen zijn wel wat eng geformuleerd. Zo wordt weinig aandacht aan sociaal-economische ontwikkeling en gezondheidsvoorlichting in combinatie met de aanleg van drinkwatervoorzieningen besteed. Ook van de tijdelijke uitbreiding van de werkgelegenheid en de vergroting van de inkomens van arbeidskrachten in de betrokken dorpen is weinig terecht gekomen. De meeste werken worden uitgevoerd door, ook volgens lokale maatstaven onderbetaalde, van verre gerecruteerde arbeiders.

De Nederlandse identificatie beperkte zich tot technisch-organisatorische aspecten. De ondersteuning door een Nederlands ingenieursbureau was zeker zinvol. Toch is aan een aantal technische aspecten te weinig aandacht besteed, waardoor mogelijk na voltooiing min of meer ernstige tekortkomingen kunnen optreden o.a. in de biologische kwaliteit van het water. Nauwere samenwerking met de medische instanties ter plaatse is onontbeerlijk.

INSPECTIERAPPORT 88: UTTAR PRADESH RURAL WATER SUPPLY PROJECT,
INDIA

Veldmissie 29 mei tot 20 juni 1981.

In totaal zullen 907 dorpen in de deelstaat Uttar Pradesh van veilig en beter bereikbaar drinkwater worden voorzien. Aanvang: eind 1979.

Committering: f 57 miljoen (financiële hulp Categorie I), uitgaven per 1 januari 1981 f 4,97 miljoen.

Het project sluit in principe aan op het beleidsdoel, de leefsituatie van de armste groepen te verbeteren, in dit geval door veilig en voldoende drinkwater t.b.v. de volksgezondheid en indirect de sociaal-economische ontwikkeling van het platteland. Direct doel van dit project is, voldoende en goed drinkwater verschaffen aan 907 dorpen op basis van een zo economisch mogelijk ontwerp.

De uitvoerende organisatie Jal Nigam en de Wereldbank, die assisteert bij het landelijke drinkwaterprogramma, leggen de nadruk op een sluitende exploitatie.

In de identificatie- en appraisalmissies is weinig aandacht besteed aan behoefte aan, respectievelijk mogelijkheden voor, participatie en voorlichting, samenwerking met gezondheidsinstanties, gezondheidsaspecten, sociaal-economische gevolgen en onderhoud van dit programma. Het Ministerie had de ingeschakelde Nederlandse consultant daartoe ook geen opdracht gegeven; bij de uitvoering krijgen deze zaken dan ook minimale aandacht.

In drie oostelijke districten was van 22 projecten in 724 dorpen het ontwerp gereed en was de uitvoering gedeeltelijk begonnen. Voor de overige dorpen in de westelijke districten moesten India en Nederland nog een overeenkomst sluiten. Uit financieel-economische, maatschappelijke en politieke overwegingen is ook een aantal dorpen zonder directe problemen met slecht of te weinig water in de systemen opgenomen.

Het water wordt vooral door dieptebooringen uit de grond verkregen. Hierbij kampt men met een dalende grondwaterspiegel (door te grote wateronttrekking) en met brak water. Bij een bezoek aan twee systemen in aanleg kreeg de Inspectie een gunstige indruk van de wijze van constructie. Over de verdere uitvoering en uitwerking van het project kon de Inspectie in dit stadium nog geen oordeel uitspreken, maar door een bezoek aan soortgelijke projecten had zij wel enige twijfels over de uiteindelijke afloop van dit grote programma.

De keuze om deze grote drinkwaterprojecten te steunen is in overeenstemming met het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Op een aantal punten lijkt de uitvoering echter niet conform de goede bedoelingen. Dat is niet alleen op technisch gebied, maar vooral op sociaal en gezondheidsgebied het geval. Het aantal, de capaciteit en de plaatsingsprocedure van de openbare tappunten (naast de betaalde huisaansluitingen) maken het waarschijnlijk, dat veel armere dorpsbewoners niet van die voorziening kunnen profiteren. De grote, gunstige invloed die dit project theoretisch op de volksgezondheid zou kunnen hebben, wordt onvoldoende benut. De kans op bacteriologische verontreiniging van het water tijdens transport, opslag en gebruik en door de slechte afwatering rond de kranen is zonder gezondheidsvoorlichting groot.

INSPECTIERAPPORT: 89 SHINYANGA SHALLOW, WELLS PROJECT, TANZANIA (SSWP)

Veldmissie 16 februari - 17 maart 1980.

Het project omvatte de aanleg van ruim 700 ondiepe putten met hand- of voetspomp en de opzet van een regionale 'unit' voor aanleg en onderhoud van ondiepe putten in de Shinyanga Region in de periode 1974-1978.

Committering: f 11.900.000 (technische hulp Categorie I); per 1 juni 1980 was hiervan f 10.774.000 uitgegeven. Voor de vrijwilligersinzet (Categorie V) was eind 1980 f 1.750.000 besteed.

De beleidsdoelen van Nederland waren veilig en bereikbaar drinkwater, op korte termijn, tegen relatief lage kosten, voor zo veel mogelijk dorpsbewoners in de regio. Dit wilde men bereiken met betaalbare en beheersbare technologie voor Tanzania, die als voorbeeld voor andere delen van het land zou kunnen dienen, al of niet met veel zelfhulp-arbeid. Deze doeleinden waren in het algemeen in overeenstemming met de Tanzaniaanse doeleinden, al zag het desbetreffende Ministerie "Maji" het SSWP met de eenvoudige putten vooral als een begin voor een regionaal systeem van waterleidingen.

Ondertussen heeft het SSWP geleid tot betere en meer bereikbare watervoorziening voor zo'n 200.000 mensen door de aanleg van 721 putten. In de projectperiode is een goede centrale werkplaats gebouwd voor het regionale shallow wells programma; hier werkt nog één vrijwilliger. Het project heeft gegevens verzameld voor een deel van de nog te bouwen putten en verschillende pompen getest en ontwikkeld. Op het punt van inbedding in de locale situatie is het project minder geslaagd. Van zelfhulp en acceptatie door en blijvende interesse van de bevolking is minder terecht gekomen dan nodig is voor de continuïteit.

Na de wat snelle en te plotselinge overdracht in 1978 is het project inderdaad voortgezet door Tanzania, zij het in een lager tempo en met minder menskracht. Structurele problemen vormen de hoge transportkosten, de schaarste aan transportmiddelen en cement en het onderhoud. In Shinyanga hebben de putten zich een bescheiden plaats verworven in de watervoorziening. De regionale instanties willen echter nog steeds dat Nederland gaat helpen met 'echte' watervoorziening, die oorspronkelijk ook in het vooruitzicht was gesteld.

De doeleinden van het SSWP beantwoorden aan de Nederlandse ontwikkelingsdoeleinden. Een adequate watervoorziening heeft immers gunstige humanitaire en sociaal-economische gevolgen voor plattelandsbevolking. De ondiepe putten beantwoorden echter niet aan de misschien onrealistische wensen van Maji of de bevolking. De doeleinden werden daardoor minder realistisch dan Nederland dacht.

Al met al was dit een technisch geslaagd project met een aangeboren structurele handicap, die te weinig onderkend en behandeld is.

De handicap is meer dan een schoonheidsfout: slechte integratie en onderhoud kunnen ook de technische 'gezondheid' snel aantasten.

INSPECTIERAPPORT 90: MOROGORO WELLS CONSTRUCTION PROJECT,
TANZANIA (MCWP)

Veldmissie 16 februari tot 17 maart 1980

Het project bestaat uit de aanleg van 550 ondiepe putten met hand/voetpomp in de Morogoro Region en de opzet van een centrum voor technische training en vervaardiging/assemblage, opslag en verkoop van putmaterialen voor deze en andere regio's. De oorspronkelijke projectperiode vanaf 1 juli 1978 werd met een jaar verlengd tot 1 januari 1982.

Committering: ruim f 12 miljoen (financiële en technische hulp Categorie I); per 1 april 1981 was bijna f 12 miljoen uitgegeven. Voor de inzet van vrijwilligers was f 725.200 uitgegeven (1 november 1980).

Het MCWP is ondernomen als vervolg op het Shinyanga Shallow Wells Project, dat in 1978 afliep (Inspectierapport 89). In het Nederlandse concentratiegebied Morogoro wilde Nederland vooral de drinkwatervoorziening aanpakken. Een Nederlands ingenieursbureau bezat (door Shinyanga) kennis en menskracht op dit gebied in Tanzania. Het Nederlandse Ministerie droeg ook de uitvoering van het MCWP op aan dat bureau. Het MCWP is in opzet een uitgesproken doelgroepproject omdat het de leefsituatie van economisch achtergebleven groepen wil verbeteren.

In het SSWP had het ingenieursbureau goede technische prestaties geleverd, maar de inbouw in de Tanzaniaanse structuur was tegengevallen. Deze ervaringen zijn echter nauwelijks gebruikt om deze keer wel de hoognodige medewerking van de bevolking en het desbetreffende Ministerie te verkrijgen. De houding van het hoog ambtelijke niveau op het Ministerie tegenover dit 'eenvoudige' puttensysteem is wel positiever dan bij het SSWP, maar regionaal is van samenwerking en interesse weinig te bespeuren. De bevolking in de bereikte dorpen is best ingenomen met de putten maar beschouwt ze toch als een voorziening van buitenaf, die ook wel van buitenaf onderhouden zal worden. Het onderhoud na afloop van het project is nog niet geregeld, maar is van cruciaal belang voor drinkwater op lange termijn. Training en realisering van het centrum voor assemblage, opslag en verkoop vindt slechts op bescheiden schaal plaats.

Het MCWP is beleidsmatig in overeenstemming met het Nederlandse doelgroepenbeleid. Door planning en projectopzet in te grote mate over te laten aan het ingenieursbureau, heeft het Ministerie weinig zicht op de achtergrond, de randvoorwaarden en de feitelijke resultaten van het project. Mede hierdoor komen met zware buitenlandse inzet en enige vertraging wel de 550 putten tot stand, maar het project slaat niet aan bij de belangrijkste counterpart: Maji. Deze beschouwt de shallow well nog altijd maximaal als een 'second best'. Niet alleen de houding van het vooral technisch ingestelde ingenieursbureau is hier schuld aan, maar vooral ook die van Maji.

Het MCWP probeert ook te trainen, maar gegadigden ontbreken of hebben geen kaliber. Op lange termijn kan deze werkwijze niet doorgaan. De aangelegde putten zijn goed en nuttig, maar zij komen er tegen toch nog hoge kosten en met veel buitenlandse deskundigen en vrijwilligers. Het alternatief, de putten door Tanzanianen laten aanleggen en onderhouden, ligt nog niet binnen bereik.

INSPECTIERAPPORT 106: LEVERANTIE VAN MATERIALEN VOOR REGIONALE
WATERLEIDINGSSYSTEMEN,
SRI LANKA
Veldmissie 3 februari tot 11 maart 1981.

Het gaat hier om de financiering van materiaalimport voor onderhoud en/of uitbreiding van drinkwatervoorzieningen buiten de hoofdstad Colombo via programma-hulp.

Committering in 1978: f 1 miljoen; in 1980 is dit teruggebracht tot f 250.000. In maart 1981 was hiervan nog niets besteed.

Noch de specifieke oogmerken noch de beleidsmatige aspecten van deze programma-hulp zijn terug te vinden in de documentatie. De beschikbaarstelling van deviezen tegen zachte voorwaarden was waarschijnlijk bedoeld om betalingsbalansproblemen te verlichten en de basisvoorzieningen voor nog nader te definiëren arme bevolkingsgroepen te helpen verbeteren. Een specifieke bestemming werd niet afgesproken, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering lag bij de Srilankaanse National Water Supply and Drainage Board (NWSDB).

De drinkwatervoorziening in Sri Lanka is over het algemeen redelijk maar kent nog grote verschillen in kwaliteit en bereikbaarheid. Samen met buitenlandse donors, waaronder Nederland, werkt Sri Lanka aan verbetering hiervan.

Bij het bestedingsoverleg in 1980 was slechts het bestek en de aanbesteding gereed voor één project in Hikkaduwa aan de zuidwestkust, met geschatte importkosten ter waarde van f 250.000. Volgens een medewerker van de Board viel de keuze op deze plaats uit politieke en toerismebevorderende overwegingen. Vanwege leveringsmoeilijkheden (aanvankelijk uit Australië, tenslotte uit Indonesië) waren de benodigde materialen nog niet in Sri Lanka aangekomen.

De manier waarop deze programmahulp is afgewerkt, doet geen recht aan de beleidsmatig juiste bedoelingen van Nederland en Sri Lanka. Het gemis aan voorbereiding, monitoring en welomschreven doelstellingen stond beleidsmatige uitvoering in de weg.

Toen in 1980 bleek dat het programma bij de Srilankaanse autoriteiten weinig prioriteit had en de NWSDB een geringe implementatiecapaciteit bezat, was een kort onderzoek naar de situatie en eventuele andere benuttingsmogelijkheden in de drinkwatersector op zijn plaats geweest.

Kleine betalingsbalansverlichting wordt wel bereikt, maar de bestemming daarvan is uit handen gegeven en verbetert ook niet de basisvoorzieningen voor arme bevolkingsgroepen. De fondsen komen nu ten goede aan een louter geografisch bepaalde groep: rijk, arm, Srilankaans en buitenlands (toerist).

Indien de verantwoordelijke instanties meer betrokken waren geweest, hadden naar het oordeel van de Inspectie de middelen bovendien sneller en goedkoper kunnen worden aangewend, zelfs bij dit arbitrair gekozen watersysteem.

INSPECTIERAPPORT 107: MANNAR WATER SUPPLY SCHEME, SRI LANKA
Veldmissie 3 februari tot 11 maart 1981.

Nederland ondersteunt de aanleg van een waterleidingnet in Mannar, dat het bestaande net moet vervangen en tevens een aantal dorpen in de omgeving in het distributienet opneemt.

Gecommitteerd in 1979: f 2.150.000 (financiële lening en technische hulp Categorie I). Op het moment van Inspectie waren er nog geen bestedingen.

Het onmiddellijke projectdoel is een kwalitatief en kwantitatief adequate watervoorziening voor de stad Mannar en enkele dorpen. De vervanging van de bestaande waterwinning en -distributie beoogt de kwaliteit van het drinkwater te verbeteren en daarmee de volksgezondheid. Ook kunnen de verbeteringen de sociaal-economische ontwikkeling van de stad helpen bevorderen. Deze oogmerken sluiten aan bij het Nederlands beleid, daar het hier een droge, achtergebleven streek betreft en het algemene welzijn van de bevolking wordt verbeterd.

Na de committering raadde een identificatiemissie aan om snel in Mannar een begin te maken met de bouw van een nieuwe watertoren en de vervanging van leidingen en pompen en tevens om geohydrologisch onderzoek te verrichten naar alternatieve waterwinmogelijkheden. De alternatieve waterwinmogelijkheden hadden echter de meeste prioriteit moeten krijgen, omdat de verzilting van het grondwater het meest nijpende probleem is. Met de herbouw van de (overigens nog niet zo slechte) watertoren en de vervanging van het distributienet is een voorzichtige start gemaakt. Het geohydrologisch onderzoek verkeerde tijdens het Inspectie-onderzoek nog steeds in een voorbereidend stadium.

Beleidsmatig voorziet het project in de economische ontwikkeling en de verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking van deze achtergebleven streek. Helaas zijn de uitvoeringswerkzaamheden in het slop geraakt; de gebrekkige aandacht aan Nederlandse zijde voor het project is hiervoor mede verantwoordelijk. Ook is de identificatiemissie te vluchtig te werk gegaan. Naast het voortzetten van de werkzaamheden moet nu het geohydrologisch onderzoek naar een betrouwbare waterbron vooral aandacht krijgen. Dit onderzoek kan lokaal worden uitgevoerd met ondersteuning van een Nederlands geohydroloog. Nadat deze gegevens zijn verzameld kan een beslissing over een definitieve vorm en opzet worden genomen.

Doelmatig en doeltreffend gebruik van de middelen heeft nog nauwelijks plaatsgehad, omdat slechts enkele zaken van ondergeschikt belang zijn aangepakt.

INSPECTIERAPPORT 117: SIX CITIES WATERSUPPLY, INDONESIA
Veldmissie 8 maart tot 16 april 1981.

Het project betreft planning en uitvoering van drinkwatervoorziening in zes steden in verschillende regio's en begon in maart 1976.

Committering 1974 t/m 1981: f 46,1 miljoen (financiële en technische hulp). Eind 1981 was hiervan f 20,6 besteed; overgeboekt naar het 15-steden project werd f 11 miljoen.

De steden zijn voornamelijk op Indonesische politieke gronden gekozen. Nederland beoogt de aanleg van drinkwatersystemen vooral ten goede te laten komen aan lagere inkomensgroepen. Het algemeen projectdoel was, tegen 1990 een groot deel en tegen 2000 de gehele bevolking van de zes steden van drinkwater te voorzien. Specifieke doeleinden waren het opstellen van masterplans en feasibility studies voor het jaar 1990 en 2000, en de vervaardiging van een detailontwerp en bestek voor de stad Ternate en voor andere steden indien gewenst. Na 1976 kwam hier nog bij: adviseren bij de aanbesteding en aanschaf van materialen en assisteren bij de supervisie van de uitvoering en de opzet van organisatie en management van stedelijke drinkwaterbedrijven.

Ruim twee jaar bleken nodig voor de masterplan/feasibility studies voor de zes steden en voor detailontwerpen van vijf steden. In maart 1978 voorzag het uitvoeringsschema van het betrokken Nederlands ingenieursbureau in het gereedkomen van de werken in 1980 en 1981. Dit schema moest echter steeds worden bijgesteld vanwege de veelvuldige wijzigingen in detailtekening en bestekken en vanwege de lange administratieve procedures voor materiaalleveranties. Op het moment van inspectie had nog geen van de zes steden het "nieuwe" water; dit valt eerst in 1983 te verwachten. Na vijf jaar liggen er allerlei delen van het leidingsysteem en civiele werken, maar vele leidinghulpstukken ontbreken nog. De overigens goede kwaliteit kan door de vertragingen worden aangetast. Wel is met dit ietwat experimentele project veel ervaring aan beide kanten opgedaan, die nuttig blijkt bij de opzet van andere drinkwaterprojecten.

Nederland veronderstelde ten onrechte dat de aanleg van een algemeen drinkwatersysteem ook wel aan de armste groepen ten goede zou komen. De drinkwaterbedrijven in de steden moeten beheer en onderhoud financieel zelfstandig verzorgen en zijn daarom meer geïnteresseerd in betaalde, 'kostbare' huisaansluitingen dan in publieke kranen. De concrete projectdoelstellingen zullen wel worden bereikt maar de doelgroep niet.

Doelmatig in dit project is onder meer de supervisie, de wijze waarop de organisatie, het management en de training van de drinkwaterbedrijven worden opgezet, en de kennisoverdracht aan de Indonesische consultant. De inschakeling van kleine Indonesische aannemers werkt vertragend maar bevordert de werkgelegenheid. Minder doelmatig is de geringe aandacht voor sociologische aspecten, voor openbare aansluitingen en voor water ten behoeve van het gebied tussen de bronnen en de steden.

INSPECTIERAPPORT 121: 15 CITIES WATER SUPPLY, WEST-JAVA, INDONESIE
Veldmissie 8 maart tot 16 april 1981.

Het project betreft drinkwatervoorziening voor ca. 60% van de inwoners van 15 kleinere steden in West-Java. Aanvang oktober 1979.

Tot en met 1981 is ruim f 29 miljoen gecommiteerd (financiële en technische hulp). De uitgaven per 31 oktober 1981: ruim f 3,5 miljoen.

De drinkwatervoorziening in Indonesië is een concentratiesector voor het Nederlands beleid; de aanleg zou direct aan de laagste inkomensgroepen ten goede moeten komen. In tegenstelling tot het 6-steden project (Inspectierapport 117) wordt hier met de 'basic needs approach' (BNA) gewerkt. Deze benadering houdt in: openbare en particuliere aansluitingen in de verhouding 1 : 1, mikken op 60% van de bevolking in 1985, minder onderzoek, en standaardisatie technische uitvoering. De projecttaken voor de Nederlandse consultant bestonden uit het maken van detailontwerpen en bestekken, beoordeling van aanbiedingen, voorstellen doen over management, organisatie en training van de urbane en regionale drinkwaterorganisaties, en supervisie over de uitvoering. Voor de detailontwerpen en bestekken stond 1½ jaar beschikbaar, de uitvoering zou eind 1982 klaar dienen te zijn.

De snelle, technische aanpak van het vooronderzoek hield weinig rekening met sociologische aspecten, participatie, de doelgroep, de werkelijke waterbehoefte, het gebied tussen stad en bron en de situatie na 1985. De ontwerpen concentreerden zich op het (rijkere) centrum van de steden. De uitvoering liep veel vertraging op door juridische en politieke moeilijkheden met een tendering van PVC-buizen en fittingen. Ten tijde van de inspectie bevond de uitvoering zich nog in een beginstadium. De nadruk in het programma voor de drinkwaterbedrijven ligt op de training van het personeel op financieel/administratief en technisch gebied, waarbij is gekozen voor een praktische benadering, vaak 'on the job'. Op korte termijn is dit doeltreffend maar op lange termijn waarschijnlijk onvoldoende.

Qua intentie past dit project in het Nederlandse beleid, maar de doelstelling om vooral de armeren te bereiken is niet expliciet doorvertaald in de projectdoelstellingen. Om 60% van de bevolking van veilig drinkwater in 1985 te voorzien, krijgt in de praktijk vooral het centrum van de steden, waar de winkels zijn en de rijkeren wonen, aandacht. Die tendens wordt versterkt doordat de drinkwaterbedrijven voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk zullen zijn van betaalde particuliere aansluitingen. Door de nadruk op de technische benadering van de BNA komt op korte termijn wel meer drinkwater beschikbaar voor veel mensen, maar 40% die (nog) niet worden bereikt zullen veelal de armere inwoners zijn.

De snelheid van het vooronderzoek is ten koste van de degelijkheid gegaan. De problemen met de materiaal voorraadvorming tenslotte vertragen de uitvoering en tasten de kwaliteit aan van de drinkwatervoorzieningen.

INSPECTIERAPPORT 122: WATERVOORZIENINGSPROJECTEN CHOCÓ,
COLOMBIA
Veldmissie 4 juni tot 4 juli 1981.

In het relatief onderontwikkelde Departamento de Chocó biedt Nederland o.m. financiële hulp voor de verbetering van de drinkwatervoorziening en riolering.

Tussen 1976 en 1980 is f 7.750.000 gecommitteerd. Per 26 juni 1981 was hiervan ruim f 3 miljoen overgemaakt aan het Colombiaanse Ministerie van Financiën, dat echter pas een gedeelte had doorgesluisd naar de uitvoerende instituten INAS en INSFOPAL.

Toen Colombia omstreeks 1975 aankondigde programma's op te zetten om de leef- en werkomstandigheden van de bevolking te verbeteren, sloot dit goed aan bij de Nederlandse beleidswensen. Het voornaamste doel van dit project was, veilig drinkwater beschikbaar te maken voor grote groepen van de bevolking en daaraan gekoppeld de sanitaire voorzieningen te verbeteren. De uitvoering van dit project werd in Colombiaanse handen gelegd, bij de overheidsinstituten INAS en INSFOPAL.

Het plan om deze twee instellingen op hun eigen manier aan het werk te laten gaan en de uitgaven naderhand terug te betalen, bleek te gemakkelijk gedacht. INSFOPAL is een overheidsinstelling die alles van het begin tot het eind verzorgt, waarna de huiseigenaar voor een wateraansluiting en de verbruikskosten moet betalen. De reputatie van INSFOPAL m.b.t. regelmatige watervoorziening was en is tot nu toe slecht. De belangstelling van de bevolking voor aansluitingen is hierdoor klein. In de acht stadjes waar INSFOPAL systemen heeft vervangen, gerepareerd of uitgebreid hebben nu maar 3000 van de 43.000 inwoners af en toe de beschikking over overigens niet gezuiverd drinkwater. De getroffen voorzieningen vertonen bovendien essentiële gebreken en fouten.

INAS werkt meer in de dorpen, met gemeenschapsmotivatie en -participatie. Hoewel INAS voornamelijk door gebrek aan personeel dat in deze uithoek van het land wil werken, tot nu toe pas een kwart van de 60 dorpen bereikt, zijn de resultaten goed. De ontwerpen worden gemaakt door een ingenieur die het gebied kent en aangepaste systemen bedenkt.

Het Nederlandse besluit om de financiële hulp aan Colombia meer te gaan gebruiken voor de verbetering van de leefsituatie van economisch achtergebleven groepen en de verkleining van regionale verschillen, spoort ontegenzeggelijk met het Nederlandse beleid. Het besluit voor deze committering werd echter genomen zonder uitgebreide identificatie van behoeften, mogelijkheden en moeilijkheden en de opstelling en technische aanpak van INAS en INSFOPAL. Ook later had men aan Nederlandse kant niet veel inzicht in de weinig doelmatige gang van zaken voornamelijk bij INSFOPAL. Het hoofddoel van de Nederlandse steun: veilig drinkwater voor een groot aantal Chocoanen is in vier jaar slechts in uiterst beperkte mate bereikt. De apathie van de armere bevolkingsgroepen is daarmee nog versterkt.

INSPECTIERAPPORT 123: GRONDWATERONDERZOEK DOOR TNO-INSFOPAL IN CÉSAR, ATLÁNTICO Y LLANOS (CALL) COLOMBIA
Veldmissie 4 juni tot 4 juli 1981

Het project bestaat uit de versterking van INSFOPAL door theoretische en praktische training van het personeel in hydrogeologisch onderzoek naar exploiteerbaar grondwater en het in productie brengen van aangeboorde waterlagen. Het project startte in 1980 en zal ca. 27 maanden duren.

Committering: f 2.700.000 (technische en financiële hulp). Bestedingen per 31 mei 1981: f 715.000 (technische hulp).

Beleidsdoelstellingen aan Colombiaanse kant zijn een meer bereikbare, ononderbroken en veiliger watervoorziening voor enkele honderdduizenden mensen en een zodanige training van het INSFOPAL-personeel, dat die instelling in de toekomst op eigen kracht niet alleen oppervlaktewater maar ook grondwater kan winnen. Van Nederlandse kant was het beleidsdoel: training en technologie-overdracht, met een ingebouwd einde (de technische samenwerking met INSFOPAL dateert al vanaf het begin jaren zeventig), zodat dit instituut, dat in het hele land een belangrijke rol vervult bij de watervoorziening, meer zelfvertrouwen krijgt en, met toezeggingen voor kortstondige hulp, door zou gaan met de financiering van doelgroepgerichte projecten.

Naar het de Inspectie voorkomt, hebben de onderwijsaspecten voldoende aandacht en worden ze goed uitgevoerd. Door het onvolledig nakomen van de counterpartverplichtingen van INSFOPAL is de begeleiding van Colombiaanse projectpersoneel nog niet voldoende gerealiseerd. Na een aantal startmoelijkheden verloopt het hydrogeofysisch onderzoek in de vijf gebieden nu volgens plan. Problemen doen zich voor bij de proef- en productieboringen, door het grote gebrek aan boorstellingen en ervaren boormeesters in Colombia. Een ander knelpunt vormt het feit dat de financiële hulp nog steeds niet via de Colombiaanse begroting doorgesluisd is naar INSFOPAL (zie ook Inspectierapport 122), waardoor geen materiaal kan worden gekocht, zoals filter- en stijgbuizen en en puttenschoonmaakeenheden.

Getoetst aan het toenmalige (1978) Nederlandse Colombia-beleid blijkt het project niet duidelijk gericht op betere basisvoorzieningen, in dit geval water, voor economisch achtergebleven groepen. De middelen - TNO-inzet en materialen - voor het bereiken van de wat slordig doordachte doelstellingen zijn op zich van onbesproken kwaliteit. Maar zelfs als INSFOPAL institutioneel profiteert van deze samenwerking is het nog de vraag of deze instelling prioriteiten wil en kan stellen in het voordeel van de armsten. De doeltreffendheid is daarmee moeilijk te bepalen. Of de versterking van INSFOPAL blijvend zal zijn is onzeker.

Een goede watervoorziening in het kader van de armoedebestrijding wordt enigszins bereikt in drie van de vijf regio's, over de andere twee is dat nog niet met zekerheid te zeggen.

INSPECTIERAPPORT 124: DRINKWATER- EN RIOLERINGSVOORZIENINGEN IN URABÁ, COLOMBIA

Veldmissie 4 juni tot 4 juli 1981.

Sinds 1978 steunt Nederland een Colombiaans multisectoraal investeringsprogramma in de regio Urabá. De inspectie onderzocht het deelprogramma dat de drinkwatertoevoer en de waterafvoer beoogt in 27 dorpen en stadjes.

Financiële hulp committering: f 6.800.000. Hiervan overgemaakt per 3 april 1981: f 1.383.638 naar Colombia. Doorgesluisd naar Corpurabá is een derde hiervan (zie ook Inspectierapport 122). Aan technische hulp is f 410.000 toegekend; f 84.000 is daarvan uitgegeven.

In de periode 1975-1978 stelde Colombia een vrij ambitieus plan op voor economische en sociale ontwikkeling, met meer aandacht voor economisch zwakke groepen en regio's. Hier lag een aanknopingspunt voor het Nederlandse beleid. Via steun aan de plannen voor Urabá konden de lagere inkomensgroepen aandacht krijgen, die wellicht te weinig aan bod zouden komen in de Colombiaanse plannen. In dit deelprogramma gaat het vooral om de verbetering van de toegang tot en de veiligheid van drinkwater en de sanitaire voorzieningen in en om de huizen. De planning en uitvoering kwam grotendeels in handen van de regionale ontwikkelingsmaatschappij Corpourabá, een capabele groep met over het algemeen idealistische medewerkers onder energieke leiding.

In juni 1981 waren in 12 van de 27 geselecteerde plaatsen water/rioleringsvoorzieningen in uitvoering. De vertragingen op het schema (het project zou aanvankelijk tot 1982 lopen) waren o.m. ontstaan omdat pas in 1980 echt fondsen beschikbaar kwamen en omdat verouderde uitgangspunten en ontwerpen werden gebruikt. Het programma kampt met een aantal sociale, organisatorische en technische moeilijkheden. Toch lijkt de verwachting gerechtvaardigd, dat Corpourabá in staat zal zijn een groot aantal mensen van beter bereikbaar en wellicht ook veiliger drinkwater te voorzien. Daarbij zal ook een goed, zij het wat duur, rioleringsstelsel worden geleverd. Dit programma verdient dan ook morele, personele en zondig meer financiële steun.

De steun aan dit project past in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, omdat het de bevolking van dit rurale, onderontwikkelde gebied nog grotendeels ontbreekt aan gezondheidsbevorderende watervoorziening. Helaas is het deelprogramma niet zo hecht in het integrale ontwikkelingsplan ingepast, dat het bereiken van de doelgroep is gegarandeerd. Uit de steekproeven blijkt dat de middelen niet altijd doelmatig genoeg worden aangewend. Corpourabá gaat weinig grondig te werk bij de afweging tussen oppervlakte-, regen- of grondwatergebruik. Datzelfde geldt voor het gemak waarmee is besloten, conventionele westerse riolering aan te leggen in zelfs zeer kleine plaatsen zonder de vrij hoge investerings- en onderhoudskosten af te wegen tegen de financiële draagkracht van de consumenten, de Corpourabá en de behorende instellingen. De profiterende bevolkingsgroepen worden nog te weinig betrokken bij de beslissingen en de aanleg. Toch is een zekere graad van participatie noodzakelijk voor blijvende doeltreffendheid.

INSPECTIERAPPORT 130: DORPSPUTTENPROJECT VOLTA NOIRE, BOVEN VOLTA
Veldmissie 18 oktober tot 4 december 1981.

De drinkwatervoorziening in de dorpen van het departement Volta Noire wordt verbeterd door aanleg van nieuwe en het uitdiepen van oude putten, diepe boringen, de opzet van een regionale werkplaats en bewustmaking van de bevolking t.a.v. onderhoud en beheer.

Committering: f 9,6 miljoen (schenking Sahelfonds).

Uitgaven: f 3 miljoen (tot augustus 1981).

Het project startte in maart 1980, voltooiing eerste fase september 1983.

Verbetering van de drinkwatervoorziening komt direct ten goede aan de laagste inkomensgroepen op het platteland en past dus in het Nederlandse doelgroepenbeleid. Op korte termijn wil het project op meer plaatsen water verschaffen, en de hygiëne, het onderhoud en het beheer van de drinkwatervoorziening verbeteren. Op lange termijn hoopt men meer inzicht te krijgen in de hydrologie van het gebied en maatregelen voor te stellen gericht op waterconservering.

Het hydrogeologisch onderzoek dat tot nu toe is gedaan, maakt het niet mogelijk tot precieze bepaling van put- of boorplaatsen te komen. De putconstructie laat veel te wensen over. Het materieel dat voor de putconstructies werd aangeschaft, is goed: gestandaardiseerd, eenvoudig te repareren en te onderhouden, duurzaam. Ook de ontwikkeling van een verbeterde versie van een vliegwiell handpomp (Volanta pomp) is veelbelovend. In Dédougou is een regionaal technisch steunpunt gebouwd. De vrouwen uit de dorpen zijn weinig bij het project betrokken. Hygiënische aspecten, beheer en onderhoud hebben nog weinig aandacht gekregen.

Het project beantwoordt aan de doelstellingen van het Nederlandse beleid.

Putten en, waar dat niet mogelijk is, boringen zijn doelmatige middelen om de drinkwatervoorziening te verbeteren. Minder doelmatig vindt de Inspectie de wijze waarop de putlocaties zijn bepaald, de constructiemethode, de bemanning van het project, het werkprogramma, alsmede de geringe aandacht voor een geïntegreerde technisch-sociale aanpak.

Door de actieve participatie van de bevolking en het huidige werktempo zullen de aantallen nieuwe waterputten en het uitdiepen van putten wel tijdig worden bereikt. Zeker is ook dat deze waterputten aan de doelgroep ten goede komen. Willen de waterputten doeltreffend zijn dan moet de huidige, verkeerde putconstructie veranderen en meer hydrogeologisch vooronderzoek worden gedaan.

Vrouwen zullen meer bij het project betrokken dienen te worden, met name zullen zij t.a.v. de hygiëne bij het watergebruik veel kunnen bijdragen.

Er zal een beheer- en onderhoudsorganisatie moeten worden opgezet waarvoor de lokale planningorganisatie (ORD) kan worden ingeschakeld.

INSPECTIERAPPORT 56: KAP 25 KLEINE DAM TE BOUGUÉ
Veldmissie 3 februari tot 5 maart 1980.

Het projectdoel is een dam in Bougué (200 km, ten noorden van Ouagadougou), die in de eerste plaats drinkwater voor mens en dier en misschien ook water voor de verbouw van groenten moet leveren. Het op initiatief van de bevolking ondernomen werk zou te weinig vordering maken als er niet enige materiële steun van buitenaf zou worden gegeven.

De Nederlandse ambassade gaf in februari 1979 voor de aanschaf van materialen f 8.883. Op dit moment van inspectie was f 3.000 nog niet besteed.

De dorpelingen zijn met hun menskracht daadwerkelijk bij de uitvoering betrokken. De kans is dan ook groot dat ze de dam als iets van henzelf zullen zien en zelf voor het onderhoud zullen zorgen. De constructie verloopt inmiddels toch wat moeizaam. De bevolking kan het werk niet geheel aan en heeft hulp van buitenaf nodig op financieel, technisch en moreel (een toezichthoudende SNV'er) gebied. De kosten zijn relatief laag door de gratis arbeid en het ontbreken van gemechaniseerd materieel.

In hoeverre het project doeltreffend is, kan pas worden bepaald aan de hand van de beschikbaar komende waterhoeveelheid en de gevolgen daarvan. Uit de hoek van beleids- en doelmatigheid is het KAP-geld in ieder geval terecht toegekend. De voorbereiding is goed geweest en de uitvoering verloopt weliswaar met schokken maar toch met perspectief.

INSPECTIERAPPORT 91: KAP-SCHENKINGEN VOOR HELLA MAYO, SOEDAN
Veldmissie 5 maart tot 6 april 1980.

Het gaat hier om een reeks van vijf Kleine Ambassade Projecten in het vluchtelingendorp Hella Mayo in Soedan. Bekostigd werden o.a. verbeteringen aan een bestaande waterput, de aanleg van een nieuwe waterput, en de constructie van een pomphuis.

In de periode januari 1977 tot februari 1979 werd aan genoemde KAP's f 32.600 besteed. De aanleg van de waterput kostte f 19.000 en overschreed daarmee eigenlijk de maximale KAP-bijdrage (f 15.000).

Door de grote droogte in 1972 zochten veel Sahelbewoners uit Soedan, Tsjaad en Niger hun toevlucht in Hella Mayo nabij Khartoem. De congregatie "Combini Verona Sisters" ontfermt zich onder leiding van een Italiaanse pater over deze arme, al 40.000 zielen tellende, gemeenschap.

Doel van de KAP-schenken was de leefbaarheid in het dorp te vergroten door een aantal vitale knelpunten aan te pakken.

De dorpsbewoners maken intensief en algemeen gebruik van de getroffen voorzieningen. Met de nieuwe waterput en de verbeteringen aan een ander is er aanzienlijk meer schoon en betrouwbaar drinkwater beschikbaar. Het pomphuis tenslotte beschermt een op de nieuwe put geïnstalleerde pomp.

De Inspectie twijfelt niet aan de doelmatigheid en de doeltreffendheid waarmee de toegewezen gelden zijn besteed. De aangebrachte verbeteringen vergroten de leefbaarheid, terwijl er waarschijnlijk ook een stimulerende werking vanuit gaat.

Over de beleidsmatigheid drie opmerkingen. Allereerst draagt de verleende hulp, naast aan charitatief karakter, zeker ook een ontwikkelingskarakter. Hella Mayo zal ongetwijfeld nog lang bestaan, en de projecten stimuleren een ontwikkelingsproces. Ten tweede zijn de aanvragen niet op lokaal initiatief ingediend maar door genoemde pater. De ambassade heeft deze pater echter terecht aanvaard als deskundig zagsman, daar men van de ongeletterde, heterogene en gedemoraliseerde dorpsbevolking dergelijke initiatieven niet kan vergen. Tot slot vormen de toewijzingen een duidelijke reeks, bijna een programma. Niettemin heeft de ambassade het criterium van de eenmaligheid van KAP hier met de nodige soepelheid toegepast. Immers een zo groot vluchtelingendorp omvat vele factoren van armoede en mogelijkheden tot humanitair getinte ontwikkelingshulp.

INSPECTIERAPPORT 103: ELF KLEINE AMBASSADE PROJECTEN, SENEGAL
Veldmissie 25 oktober tot 7 december 1980.

Het gaat in dit rapport om in totaal 11 KAP-schenken in de jaren 1979 en 1980. Drie ervan betreffen verbetering van drinkwatervoorziening.

010-Waterpomp Ourour.

Uit een KAP-bijdrage (f 4.602) werd een handwaterpomp op een diepe put bij het dorp Ourour bekostigd. Doel was drinkwater te verschaffen aan de gehele Communauté Rurale. De inwoners brachten zelf geld voor een andere put bij elkaar. De drinkwatervoorziening van deze doelgroep is aanmerkelijk verbeterd. In economische zin heeft zij alleen effect door de drenking van het vee. De perspectieven voor een groentetuin zijn niet zo hoopvol.

013-Puttenreparatie te Loro.

Met een KAP-bijdrage van f 5.565 konden vier waterputten in drie dorpen worden hersteld, die daar hard aan toe waren. Tegelijk met de reparatie zijn de putten uitgediept, waardoor drie putten nu 12 meter diep zijn, tot tevredenheid van de dorpelingen. Economisch effect hebben de putten nauwelijks.

020-Actiecomité te Bamba.

Het Comité d'Action pour le Développement de Bamba-Tialéne diende voor verschillende dorpen in de regio drie KAP-aanvragen in. Ten behoeve van een kippenhouderij, gezondheidsvoorzieningen en een waterput werd f 32.330 toegekend. Enkele lieden in Bamba richtten dit actiecomité op om de moeilijke economische en sociale omstandigheden van de bevolking te verbeteren. Het Comité heeft nu 337 leden, waaronder 237 vrouwen. Organisatie en vorming, verbetering van de leef- en economische situatie zijn belangrijke taken van de groep, die probeert samen te werken met de overheid op dit gebied.

Voor een nieuwe waterput in Kissan (020) staken de dorpsbewoners tijdens het inspectiebezoek juist plechtig de eerste spade in de grond. De situering lijkt, ook met het oog op de voorgenomen collectieve groentetuin, juist. Het Comité verheugt zich in een toenemende bevolkingparticipatie aan de streekontwikkeling. Die belangstelling is door de drie KAP's nog toegenomen en heeft het zelfvertrouwen van het actiecomité gesterkt. De Nederlandse bijdragen zijn doelmatig gekozen, de doeltreffendheid wordt redelijk gewaarborgd door de eigen inspanningen en de sterke betrokkenheid van de lokale bevolking.

