

205.1 91PA

**Participatie als voorwaarde voor
institutionele ontwikkeling**

Een evaluatie van de onderhoudsregeling in
drinkwaterprojecten
in Sub-Sahara Afrika

Sigrid A. Meyer
Doctoraalscriptie
Vakgroep SNWV
Rijksuniversiteit Leiden
Leiden, augustus 1991

LIBRARY
INTERNATIONAL REFERENCE CENTRE
FOR COMMUNITY WATER SUPPLY AND
SANITATION (IRC)

205.1-91PA-9657

LIBRARY, INTERNATIONAL REFERENCE
 CENTRE FOR COMMUNITY WATER SUPPLY
 AND SANITATION (IRC)
 P.O. Box 53150, 2110 AD The Hague
 Tel. (070) 614211 ext. 341/142
 RN: 9657
 LO: 205:1 91 PA

Inhoudsopgave

Lijst van figuren

Inleiding

Hoofdstuk I

- 1.1 Het waterprobleem 3
- 1.2 De Internationale Drinkwater en Sanitatie Decade 4
- 1.3 Het Nederlandse sectorbeleid 8

Hoofdstuk II

- 2.1 De veranderende rol van de overheid in ontwikkelingslanden 10
- 2.2 Instituties 12
- 2.3 Instituties in drinkwatervoorziening 13

Hoofdstuk III

- 3.1 Definiëring en operationalisering van de theoretische begrippen 17
- 3.2 Selectie van de geëvalueerde projecten 20

Hoofdstuk IV

- 4.1 De identificatiefase 24
- 4.2 De besluitvormingsfase 31
- 4.3 De implementatiefase 36
- 4.4 De stabilisatiefase 39

Conclusies

45

Noten

50

Lijst van geraadpleegde literatuur

54

Bijlage I en II

Lijst van figuren

Figuur:	Titel:	Bron:
1	Voordelen van participatie	(White 1979)
2	Bevolkingspercentage voorzien van drinkwater	(SGC 1990: 4)
3	Urbane watervoorziening	(SGC 1990: 5)
4	Urbane en rurale bevolkingsgroei in ontwikkelingslanden	(SGC 1990: 2)
5	Poolingschema	(Galjart 1986: 124)
6	Opties voor duurzaamheid	
7	Projectindeling naar soort activiteiten voor Afrika	(Gischler 1988: par. 3.2)
8	Decentralisatieschema	
9	Participatie-index	

Inlegvel bij doctoraalscriptie S. Meijer

Bestudeerde Projecten

1. Rural Domestic Water Supply and Sanitation Programme, Kenia
2. Dorpswatervoorziening Mwala/Machakos, Kenia (CEBEMO)
3. Water supply Nyala/EI Geneina, Soedan
4. Morogoro/Shinyanga drinkwaterprogramma's, Tanzania
5. Puttenproject Volta Noire, Burkina Faso
6. Watervoorziening 7 secondaire centra, Burkina Faso
7. Rurale drinkwatervoorziening Buba, Guinée-Bissau
8. Drinkwatervoorziening Dosso, Niger
9. Kaolack waterputten, Senegal (CEBEMO)

Toegepaste Indicatoren

Identificatiefase

- 1a selectie van regio op behoeften
- 1b selectie van de doelgroep op behoefte
- 1c onderzoek naar de behoeften/prioriteiten/probleemstelling van de doelgroep
- 1d gezondheidsvoorlichting

Besluitvormingsfase

- 2a selectie van de locatie van de aan te leggen watervoorziening
- 2b selectie van de techniek
- 2c vaststellen van de kosten (van aanleg, watergebruik en/of onderhoud van de voorziening)
- 2d regeling van toekomstig onderhoud
- 2e planning van de implementatie

Implementatiefase

- 3a inbreng van geld, materialen etc. in de aanleg van de voorziening
- 3b inbreng van arbeid in de aanleg van de voorziening

Stabilisatiefase

- 4a het bestaan van een stabiele organisatie voor onderhoud
- 4b financiering van het onderhoud
- 4c het bestaan van een distributieregeling voor reserve-onderdelen

Inleiding

In het kader van mijn studie Sociologie der Niet-Westerse Samenlevingen aan de Rijksuniversiteit Leiden deed ik in 1990 onderzoek naar de participatie van toekomstige bewoners in een bouwproject in Senegal. Naast het geven van een beschrijving van het participatieproces in het project trachtte ik in het veld tot een meer concrete uitwerking van het begrip participatie te komen.

In 1990 kreeg ik de mogelijkheid om op beleidsniveau naar de uitwerking van het begrip participatie te kijken, door een stage te lopen op de afdeling DST/TA (Technische Advisering) van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het belang van een concreter uitwerking van het begrip bleek reeds in de loop van een eerste opdracht. Voor het nieuwe speerpunt van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, stedelijke armoedebestrijding, was een inventarisatie nodig van stedelijke projecten en ontwikkeling van een model voor classificatie van deze projecten. Om te bepalen welk project bijdraagt aan stedelijke armoedebestrijding bleken de keuze van een doelgroep en de mate waarin voorzien werd in haar behoeften twee essentiële criteria. Deze zouden voor de beoordeling van toekomstige projecten gehanteerd moeten worden, maar vooral de mate van voorziening in behoeften bleek moeilijk te bepalen. Immers *"in hoeverre kan redelijkerwijs verondersteld worden dat in de projectidentificatiefase voldoende informatie aanwezig is om op verantwoorde wijze op dit criterium te scoren?"* (Van Wilgenburg 1991: 22).

Een manier om projecten beter te laten aansluiten op de behoeften van een doelgroep is participatie van die doelgroep in de projecten. Aangezien de watersector van dezelfde afdeling DST/TA belangstelling had voor een evaluatie van participatie in drinkwaterprojecten, kreeg ik de mogelijkheid na te gaan hoe concreet het begrip in deze projecten werd omschreven. Gezien mijn regionale specialiatie op Sub-Sahara Afrika beperkte ik de evaluatie tot drinkwaterprojecten in deze regio.

-
1. With participation more will be accomplished.
 2. With participation, services can be provided more cheaply.
 3. Participation has an intrinsic value for participants.
 4. Participation is a catalyst for further development.
 5. Participation encourages a sense of responsibility.
 6. Participation guarantees that a felt need is involved.
 7. Participation ensures things are done in the right way.
 8. Participation uses valuable knowledge.
 9. Participation frees people from dependence on other's skills.
 10. Participation makes people more conscious of the causes of their poverty and what they can do about it.
-

Figuur 1: Voordelen van participatie

In de literatuur wordt reeds lange tijd het belang van participatie van de betrokken bevolking in ontwikkelingsprojecten benadrukt. White noemt tien redenen die hiervoor pleiten (zie figuur 1). In hoeverre men deze strategie echter in de praktijk toepast, is moeilijk te zeggen. Door vage definiëring en gebrek aan operationalisering is de evaluatie van participatie in projecten moeilijk te realiseren. Er wordt vaak zo'n verschillende invulling aan het begrip gegeven dat de gegevens niet te vergelijken zijn (De Jong-Gierveld 1983: 82). Maar Jorritsma en Van der Wiel meenden destijds te kunnen concluderen dat de op papier bestaande aandacht tot dusver weinig is geconcretiseerd in de werkelijkheid van de uitgevoerde projecten (1981: 89).

Het meest recente evaluatierapport van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) laat zich niet positiever uit over participatie in de praktijk. Opmerkelijk is in dit verband de conclusie dat institutionele versterking van overheidsorganisaties haaks kan staan op de bevordering van participatie van basisorganisaties (Evaluatierapport mei 1991: 4). Kan men deze conclusie ook trekken voor de drinkwaterprojecten?

In dit verband zijn juist de projecten in deze sector interessant om nader te bekijken, gezien de veranderingen in oriëntatie op de aanpak van de projecten de laatste jaren. In hoofdstuk I zal duidelijk worden dat de aandacht in beleid van zowel internationale organen als nationale overheden voor drinkwatervoorziening verschoven is van constructie naar onderhoud. Deze verschuiving heeft tot gevolg dat juist participatie als oplossing gezien wordt om onderhoud en derhalve duurzaamheid van projecten te garanderen. Aan de andere kant wordt tegenwoordig ook de institutionele versterking van de overheidsorganisaties bepleit om het benodigde onderhoud te regelen. In hoofdstuk II zullen deze twee oplossingen in een theoretisch kader gezet worden, dat gebruikt zal worden voor de analyse van enkele projecten op onderhoudsregelingen.

In hoofdstuk III zal de operationalisatie van de begrippen plaatsvinden om te voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de betekenissen. Ook zal de methodologie van de evaluatie beschreven worden. In hoofdstuk IV worden daarna de gegevens van de negen geselecteerde projecten gepresenteerd. Nagegaan zal worden op welke manier het onderhoud geregeld wordt in drinkwaterprojecten in Sub-Sahara Afrika, en welke rol de bevolking c.q. de overheid hierin spelen.

Hoofdstuk I

1.1 Het waterprobleem

Water voor directe consumptie is een primaire levensbehoefte van de mens. Naast drinkwater is water nodig voor de bereiding van voedsel, voor hygiëne (wassen van lichaam en kleding, reinigen van kookgerei en huis) en voor productieactiviteiten (irrigatie voor landbouw, drinkwater voor veeteelt, transport, koeling en oplosmiddel voor industrie). Een tekort aan water vormt derhalve voor de mens een probleem.

Op dit moment is er niet zozeer een tekort aan water op mondiaal niveau, want het totale watergebruik wereldwijd zal rond het jaar 2000 minder dan de helft zijn van de totale stabiele herwinbare watervoorraad. Wel vormt de ongelijke verdeling tussen de continenten een probleem. Tachtig landen, goed voor 40% van de wereldbevolking, kampen namelijk regelmatig met tekorten aan water. Het aantal landen met een serieuze waterschaarste (gedefinieerd als minder dan 500 m³ per persoon per jaar) stijgt. In 1975 waren er negentien landen met waterschaarste, in 2000 zullen het er 29 zijn en in 2025 zal de lijst uitgebreid zijn tot 37 (SGC 1990: 11). De meeste van deze landen liggen rond de Sahara.

Deze schaarste wordt vaak geïllustreerd met cijfers die het verbruik van water per persoon per dag (lpcd) aangeven. Van gebied tot gebied verschillen die aanzienlijk. In de Sahellanden verbruikt men zo'n 5-15 lpcd, in geheel Afrika 15-35, in Centraal- en Zuid-Amerika 70-90 en in Nederland 139 lpcd (IOV 1983: 1). Schaarste kan echter niet eenvoudigweg gemeten worden met de eenheid lpcd, aangezien er buiten de hoeveelheid beschikbaar water in de naaste omgeving nog andere factoren zijn die de gebruikte hoeveelheid bepalen: kwaliteit en smaak, persoonlijke gewoonte, technische en economische ontwikkeling, inkomen, welvaartspeil en woonomstandigheden. Schaarste is een relatief begrip, aangezien het de discrepantie aangeeft tussen twee relatieve factoren, namelijk de behoefte aan water aan de ene kant en de beschikbaarheid van water aan de andere kant.

De behoefte aan een bepaalde kwantiteit drinkwater is, rekening houdend met klimatologische omstandigheden, nog enigszins te generaliseren, maar voor ander gebruik wordt het moeilijk. Is de benodigde kwantiteit water voor persoonlijke hygiëne gelijk aan een emmer, een bad of tien minuten stromend douchewater? Maar het aantal lpcd bevat ook nog het gebruik voor productieactiviteiten. Op mondiaal niveau is slechts 7% van het water voor huishoudelijk gebruik, 13% voor industrie en is maar liefst 70% voor irrigatie in de landbouw (SGC 1990: 11). Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de productieve sectoren is laag en dus ook het aandeel in het benodigde waterverbruik. Ook om deze reden zijn in ontwikkelingslanden de cijfers voor lpcd lager dan die in de westerse landen.

Tevens is de beschikbaarheid van water relatief, aangezien veel landen genoodzaakt zijn maatregelen te treffen om voldoende water te exploiteren, zonder welke er ook sprake zou zijn van schaarste. Voor deze maatregelen is echter geld nodig. Maar kan in het geval van gebrek aan geld als doorslaggevende factor in het vermeende waterprobleem dan niet beter gesproken worden van een geldprobleem? Bovendien is de bes-

chikbaarheid dan relatief, aangezien het gaat om de keuze geld voor watervoorziening te alloceren. Zo is de prijs van water ook geen kwestie van vraag en aanbod, behoefte en beschikbaarheid, maar wordt deze bepaald door de politiek. Veel landen beschouwen water zelfs als een goed zonder prijs, hoewel ook in deze landen het verzamelen, transporteren, opslaan en distribueren van water steeds meer geld gaat kosten. Ze zouden door het prijzen van water invloed kunnen hebben op de gevallen van aanzienlijke verspilling: van het water voor irrigatie wordt slechts 30% efficiënt benut, terwijl door lekkage in stadswaterleidingen gemiddeld 60% van het water verloren gaat. In de industrie zou het waterverbruik met recyclingtechnieken met 90% kunnen worden verminderd (SGC 1990: 11). Overheden hanteren echter geen prijspolitiek, maar een verdelingspolitiek voor water. Zij maken keuzes betreffende de verdeling van het budget voor watervoorziening over verschillende sectoren. Zo wordt bijvoorbeeld beslist of watervoorziening van de stad prioriteit heeft of landbouwirrigatie. In de meeste gevallen wordt de keuze voor de stadsvoorziening gerechtvaardigd met economische argumenten: in China levert watergebruik in de industrie bijvoorbeeld een economische waarde op die zestig maal zo groot is als die van de landbouw (ibid.).

Mondiaal gezien wordt aan drinkwatervoorziening zowel uit humanitair als economisch oogpunt de hoogste prioriteit gegeven. De beschikbaarheid van drinkwater in voldoende mate en op redelijke afstand biedt namelijk veel voordelen voor de mens. Zowel kwantiteit als kwaliteit hebben invloed op de gezondheid, met als gevolg minder menselijk lijden, een hogere levenskwaliteit, minder kosten voor gezondheidszorg en meer energie voor productieactiviteiten. Een kortere loopafstand tot water bespaart zowel tijd als energie, die ook gebruikt kunnen worden voor productieactiviteiten. Aangezien vrouwen gemiddeld 15%-25% van hun productieve uren aan waterhalen besteden, betekent dit een aanzienlijke besparing (op. cit.: 27).

In deze scriptie wordt het waterprobleem beperkt opgevat, namelijk als een gebrek aan drinkwater, hoewel zal blijken dat het moeilijk is de verschillende sectoren duidelijk gescheiden te houden. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) schatte in 1980 het aantal mensen met onvoldoende veilig drinkwater op redelijke afstand op 1.300 miljoen. Bij beperking van het probleem tot drinkwater kan de kwantitatieve behoefte al makkelijker bepaald worden. Wat betreft het stellen van standaarden voor de kwaliteit van water bestaan er echter verschillende criteria: kleur, smaak, troebelheid, biologische zuiverheid, minerale inhoud etcetera. Als afstand tenslotte is 500 meter in een stad redelijk, terwijl men hiervan in ruraal gebied nog kan spreken indien geen onredelijk groot deel van de dag besteed moet worden aan water halen (IOV: 4).

Ondanks deze wereldwijde verschillen is het uit humanitair oogpunt begrijpelijk dat de Verenigde Naties een standaardcijfer voor minimale drinkwatervoorziening hebben vastgesteld om na te streven, namelijk 20-50 lpcd. Hoe wordt nu geprobeerd deze richtlijn te benaderen?

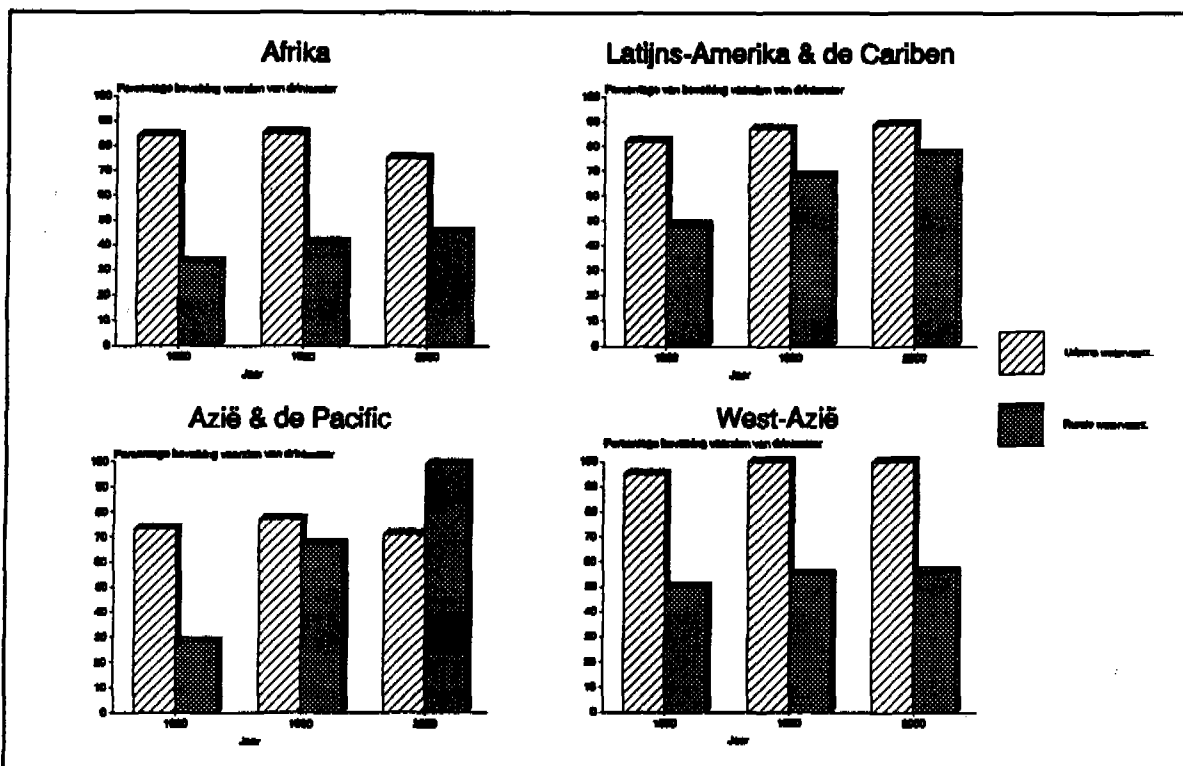
1.2 De Internationale Drinkwater en Sanitatie Decade

Op de Habitat Conferentie van 1976 in Vancouver heeft men reeds aandacht geschonken aan het waterprobleem. In 1977 werd op de United Nations Water Conference in Mar del Plata in Argentinië

aanbevolen de periode 1981-90 uit te roepen tot Internationale Drinkwater en Sanitatie Decade (International Drinking Water Supply and Sanitation Decade, IDWSSD). Dit gebeurde in november 1980 door de Algemene Vergadering van de VN, nadat deze in een resolutie toegang tot veilig drinkwater als fundamenteel mensenrecht had erkend. Een beroep werd gedaan op de internationale gemeenschap en nationale overheden om de behoefte aan water te bevredigen. Doel was iedereen aan het einde van de Decade van water en sanitatie te hebben voorzien. Dit betekende dat 3 miljard mensen betere drinkwater- en/of sanitatiefaciliteiten zouden krijgen.

Volgens de WHO ontvingen in de Decade 1.348 miljoen mensen voldoende water, waarvan 368 miljoen in de stad en 980 miljoen in rurale gebieden. Vooral in Azië en de Pacific werden goede resultaten geboekt, tot voorziening van meer dan een biljoen mensen. Mondiaal steeg het percentage personen dat voorzien was van 44% tot 69% van de bevolking en het aantal mensen onvoorzien daalde van 1.8 miljard tot 1.2 miljard, vooral door vooruitgang in rurale gebieden (figuur 2). Naast deze concrete vooruitgang is veel kennis vergaard omtrent non-conventionele oplossingen in de sector en heeft men ervaringen uitgewisseld (SGC 1990: 3; UNDP 1990: 6).

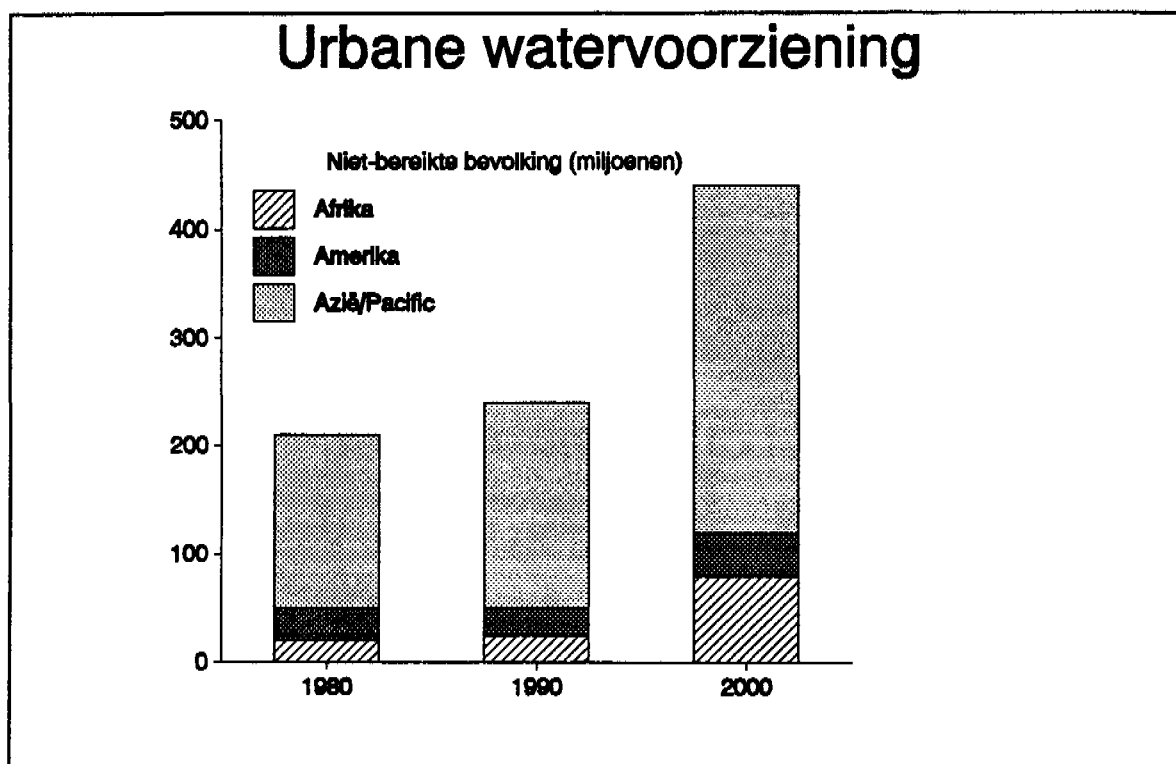
Hoewel na de Decade geconcludeerd kan worden dat veel nieuwe mensen voorzien zijn van drinkwater, is de doelstelling van de Decade, "Veilig water voor iedereen in 2000", niet gehaald en zijn de



Figuur 2: Bevolkingspercentage voorzien van drinkwater

resultaten tegengevallen. Wellicht was deze doelstelling ook veel te optimistisch gesteld en is dit streven eerder een uitdaging geweest dan een reële verwachting. Het zou een bedrag hebben gevergd van minstens \$300 miljard per jaar. Deze investeringen werden echter noch door bilaterale donoren, noch door overheden

in ontwikkelingslanden, noch door ontwikkelingsbanken gehaald. In steden kwamen er 31 miljoen mensen zonder water bij (figuur 3). In Sub-Sahara Afrika steeg het aantal mensen dat onvoorzien was in de stad naar 29%, hoewel er in absolute aantallen een verdubbeling van de voorziening had plaatsgevonden. (SGC 1990:



Figuur 3: Urbane watervoorziening

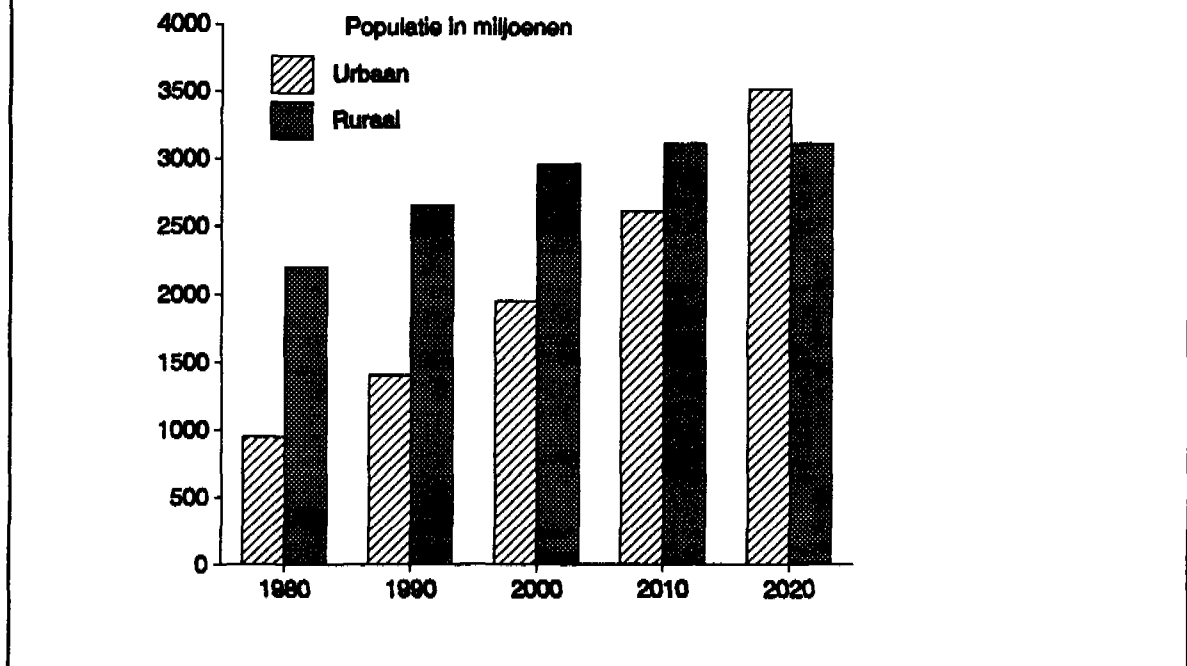
3).

In de teleurstellende resultaten speelden ten eerste contextuele factoren een rol. Door de economische teruggang en de sterke stijging van de olieprijs raakten de ontwikkelingslanden in een schuldencrisis. Bij de armste landen is de minste groei of zelfs een teruggang te zien, met name bij landen in Sub-Sahara Afrika. Deze regio heeft de grootste schuld-export ratio en schuld-BNP ratio (SGC 1990: 39). Door de structurele aanpassingsprogramma's kwamen veel landen onder druk te staan. Ook de bevolkingsgroei had grote invloed op de achterblijvende resultaten. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de bevolkingsgroei tot over de 5 biljoen in 1987 was enorm: een gemiddelde groei van 2.1% per jaar in de eerste helft van de decade, vooral in de urbane gebieden, nl. 3.6% per jaar (SGC 1990: 2) (figuur 4).

Maar naast deze contextuele factoren werd eveneens duidelijk dat de gevolgde strategie, investering in overdracht van techniek (hardware) en concentratie op constructie van drinkwatervoorzieningen, het waterprobleem niet oplost. Vele voorzieningen bleken al snel in onbruik te raken door gebrekkig onderhoud en beheer. Toen reeds halverwege de Decade duidelijk was dat de beschikbare middelen niet voldoende waren om de doelstellingen te halen, ging men over op een andere strategie.

Een dergelijke verandering van aanpak is te plaatsen in een steeds voortgaande aanpassing van beleid in de drinkwatersector aan de dynamiek van "het ontwikkelingsmodel". Na evaluatie van behaalde

Bevolkingsgroei in ontwikkelingslanden



Figuur 4: Urbane en rurale bevolkingsgroei in ontwikkelingslanden

resultaten, werd beleid telkens aangepast en evolueerde in de afgelopen decades langs de volgende weg:

- In de zestiger jaren werd het drinkwaterprobleem zeer geïsoleerd aangepakt. De samenwerking was puur georiënteerd op levering van Westerse techniek en apparatuur als gift.
- In de zeventiger jaren was sprake van een meer systematische probleembenadering met betere identificatie van doelgroepen. Toch voerden de hardware-aspecten nog de boventoon door de gerichtheid op de implementatie: Het succes van drinkwaterprojecten werd gemeten in kwantiteit en dit model was wellicht verantwoordelijk voor een te kwantitatieve en onrealistische formulering van de doelstellingen van de eerste Decade.
- Tijdens de Decade kwam erkenning van het feit dat het falen van projecten vaak het gevolg was van onvoldoende inzicht in en belangstelling voor het relatieve belang dat consumenten toekennen aan drinkwaterprojecten. Er kwam meer aandacht voor de begeleiding van de diverse instituties die de projecten moeten implementeren. (Alaerts 1990:3). De nieuwe strategie bestond uit goedkopere constructieprogramma's inclusief beter onderhoud, reparatie en restauratie van bestaande faciliteiten, meer integratie van eenvoudige waterfaciliteiten en sanitatie in gezondheidsprogramma's, training van staf en bevolkingsparticipatie (IOV 1983: 15).

Aanpassingen van het beleid na de Decade zijn noodzakelijk geworden, gezien de slechte vooruitzichten voor de komende decades. Als prioriteit voor zorg worden genoemd de urbane drinkwatervoorziening in Azië en de Pacific en zowel de urbane als rurale watervoorziening in Afrika. De meeste over-

heden hebben de gemakkelijk te realiseren voorzieningen reeds aangelegd; dus de dunbevolkte rurale gebieden moeten nog voorzien worden. In Sub-Sahara Afrika zal er geen vooruitgang zijn zoals in andere regio's (SGC 1990: 5). Vooral in de steden zal er een verdubbeling optreden van het aantal mensen zonder water, zo'n 200-250 miljoen meer. Deze cijfers kunnen zelfs nog vrij optimistisch gesteld zijn, aangezien schattingen van voorzieningen altijd hoger liggen dan de cijfers uit het veld. Veelal is er sprake van een laag niveau van voorzieningen (bijv. 300-500 man voor een pomp), vaak functioneren ze niet of worden niet gebruikt (op. cit.: 20). Ook wordt uitgegaan van een lagere bevolkingsgroei en een niet verder in het slop rakende overheid. De uitgaven van overheden en externe financiers bedroegen echter tussen 1981-'89 \$100-\$120 miljard, \$100 per persoon voorzien van drinkwater. In de jaren '90 zal slechts \$20 per persoon beschikbaar zijn. Tegenwoordig worden nog 80%-90% van de voorzieningen aangelegd door externe donoren.

In een achtergrondpaper, verschenen in september 1990 voor de *Global Consultation on Safe Water and Sanitation for the 1990s* in New Dehli, worden al een aantal aanbevelingen gedaan om realistische plannen te maken. Ten eerste is een definitie van drinkwatervoorziening nodig, gebaseerd op duurzaamheid, gebruik, toegang en een zeker niveau. Ten tweede wordt niet uitgegaan van groeiende overheidsgelden en wordt de aandacht gericht op de gebruikers en de private sector (SGC 1990: 6). Op grond van nieuwe ervaringen zullen de komende jaren opnieuw aanpassingen van beleid te verwachten zijn.

In ieder geval is het institutionele aspect de rolverdeling tussen overheid, gemeenschap en private sector in de drinkwatervoorziening als de belangrijkste les van de Decade te zien. Veel werd geleerd over de reeks van mogelijkheden in dit verband: zelfvoorziening, community management, publieke of private ondernemingen (op.cit.: 17). In hoofdstuk twee zal ik hier verder op ingaan, maar eerst zal ik nog het Nederlands beleid in de watersector toelichten.

1.3 Het Nederlandse sectorbeleid

In het Nederlands ontwikkelingsbeleid heeft water- en sanitatievoorziening altijd een belangrijke rol gespeeld. Tussen 1975 en 1980 werd maar liefst 10% van het bilaterale hulpprogramma aan dit doel besteed. In de jaren '75-'83 heeft Nederland ongeveer F 100 miljoen per jaar uitgegeven in de watersector. In de jaren '85-'88 gaf Nederland ruim F 520 miljoen uit aan ongeveer 150 projecten in 35 landen (gemiddeld meer dan 130 miljoen per jaar). De uitgaven zijn dus met meer dan 25% gestegen (Gischler 1988: par. 2.2). Dit was wellicht het gevolg van de IDWSSD.

Uit een rapport van de OECD uit 1990 blijkt dat in tegenstelling tot andere leden van de *Development Assistance Committee* (DAC) Nederland nog steeds veel aandacht besteedt aan drinkwatervoorziening: Na Finland (14.9% van totale ontwikkelingshulp) neemt Nederland een tweede plaats in met een besteding van 14.1% van de totale hulp in deze sector (Wilgenburg 1991: 33).

Het beleid van Nederland op dit gebied verscheen in 1988 in de sector-notitie. Hieruit blijkt dat dit

beleid over het algemeen de in de vorige paragraaf geschetste internationale ontwikkelingen volgt. De hoofdprincipes van haar beleid zijn:

- prioriteit voor verbetering van drinkwaterfaciliteiten van armen in rurale en urbane gebieden
- het verbeteren van de gezondheid als belangrijkste doel, dus ook nadruk op sanitatie en aanverwante terreinen
- betrokkenheid en participatie van de mensen en selectie van de meest geschikte management-eenheid onder lokale omstandigheden, om een langere levensduur van de voorzieningen te garanderen.

Het laatste punt sluit aan bij de aanpassingen die het internationale beleid heeft aanbevolen na de Decade (zie 1.2). In de sector-notitie vormen participatie van de gebruikers en ontwikkeling van aangepaste institutionele capaciteit voor beheer en onderhoud ook de eerste twee (van de zeven¹) aandachtspunten (DGIS 1989:7). Organisatorische, technische en financiële verbeteringen in watermanagement en onderhoud zijn van cruciaal belang voor de duurzaamheid van de verbeterde voorzieningen. Faciliteiten zonder een ondersteunend institutioneel raamwerk zijn gedoemd te mislukken. Vooral aangezien de watersector nog niet als productief wordt gezien en dus snel het slachtoffer is van bezuinigingen of miskennis (IOV 1983: 11). In september 1990 verscheen de beleidsnota "Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren '90" van minister Pronk. Hierin wordt duurzame armoedebestrijding de hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren genoemd. (DGIS 1990: 156).

Om het probleem van snelle degradatie van drinkwatervoorzieningen te voorkomen wordt de laatste jaren onderhoud als belangrijkste criterium opgenomen in nieuwe projecten en wordt vaak geprobeerd het alsnog in bestaande projecten te integreren. In het volgende hoofdstuk zal ik me concentreren op enkele sociologische en bestuurlijke aspecten van het onderhoudsprobleem.

Hoofdstuk II

2.1 De veranderende rol van de overheid in ontwikkelingslanden

In dit hoofdstuk zal ik de problemen die zich voordoen in de watervoorziening en de duurzaamheid ervan in een sociologisch kader plaatsen, dat zich concentreert op de relatie overheid-gebruiker. Uit hoofdstuk I blijkt immers dat ieders recht op water internationaal erkend wordt en dat de voorziening in de waterbehoefte als taak van nationale overheden wordt gezien. Deze gedachtengang is het gevolg van een aantal algemene aannamen uit de vijftiger en zestiger jaren betreffende de toekomst van de onafhankelijke ex-koloniën en de rol van de staat hierin.

Er heerste in die tijd een sterk geloof in het vermogen van de nieuwe staten om hun samenlevingen voort te trekken in een ontwikkelingsproces naar moderne naties. Dit geloof hing samen met het idee van onafwendbaarheid en dus voorspelbaarheid van de ontwikkeling van deze samenlevingen volgens westerse lijnen naar een ontwikkeld maatschappijtype, dat gekenmerkt wordt door onder andere een moderne produktiewijze, hoogwaardige technologie, differentiatie van functies en schaalvergroting (Schoorl 1974: 18-22).

Om nu de samenleving langs progressieve lijnen te transformeren werd als vanzelfsprekend aangenomen dat de staat hiervoor het meest geëigende middel was. De behoefte aan de staat werd in de eerste plaats gecreëerd door de Westerse kolonisatie. De staat in de ex-koloniën erfde een overontwikkelde bureaucratie, die niet functioneel voortkwam uit de samenleving zelf, maar van buitenaf werd opgelegd. Deze bureaucratie was volgens Alavi vrij autonoom vanwege het ontbreken van sterke klassen (Galjart 1986: 109).

Ten tweede hebben ook legitieme internationale lichamen deze gedachte gestimuleerd door het vastleggen van algemene overtuigingen omtrent sociale verandering en de rol van de staat in geschreven internationale normen. Met name de Verenigde Naties hebben door de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en verschillende hierop volgende ontwikkelingsdecades, waarin de internationale normen werden gespecificeerd, nadruk gelegd op de rol van de staat in het aanzetten tot nationale economische groei en ontwikkeling (Migdal 198 : 12).

Bovendien werd deze aanname gevoed door het optimisme van de sociale wetenschappen, die met *social engineering* de opvatting uitdroegen dat men de samenleving kon sturen en dat staten door middel van rationele planning het ontwikkelingsproces konden leiden. Met als achterliggende gedachte de maakbaarheid van de samenleving werden nieuwe organisaties in het leven geroepen in de overtuiging dat de bijbehorende sociale interactiepatronen wel zouden volgen. In deze jaren lag de nadruk in bestuurlijk opzicht op het verbeteren van het functioneren van de centrale overheid, *institution building* (Heady 1985: 41). Dit begrip

werd ontwikkeld door een groep vooraanstaande Amerikaanse wetenschappers in de bestuurskunde van ontwikkelingslanden, met name door Esman.

In feite werden aan de nieuwe staten drie verschillende taken toegekend: de reguliere taak van het handhaven van de openbare orde, het stimuleren van ontwikkeling naar een moderne samenleving, of het nu de landbouw, industrie, het onderwijs of een andere sector betrof (Doornbos 1990: 182), en tenslotte redistributie om tot een rechtvaardig geachte verdeling te komen. Als reactie op de onderdrukking en onrechtvaardigheid in de koloniale tijd zochten veel Afrikaanse leiders na de onafhankelijkheid naar een weg die meer perspectief bood op sociale gerechtigheid en ontwikkeling, en zowel in politiek linkse als rechtse landen kozen zij voor de staat.

Sinds begin jaren tachtig is de populariteit van de voortrekkersrol van de overheid in het ontwikkelingsproces echter tanende. De staat zoals geïmporteerd door het Westen heeft duidelijk aan geloofwaardigheid ingeboet (Wilson 1991: 144). Het uitblijven van economische groei, de erkenning van politiek-etnische problemen in het proces van natievorming, beperkte vrijheden en de grote kloof tussen een zich verrijkende overheidselite en de massa hebben hieraan bijgedragen. De gebeurtenissen in het Oostblok hebben hierop nog eens een versterkende invloed. Duidelijk is dat de overheid niet meer als een neutrale, ontwikkelingsbevorderende instelling gezien wordt.

Esman is, in het voetspoor van discussies onder antropologen en economen, omstreeks 1980 tot de conclusie gekomen dat zijn discipline zich meer moet richten op de behoeften van *dorpelingen*, sterker nog, dat deze het uitgangspunt van studie en praktijk moeten zijn. Hij kenschetst zijn vroegere veronderstelling als zou het centrum kunnen bepalen wat op regionaal en lokaal niveau gebeurt, als "het naïef, historisch optimisme" van de jaren '50 tot '75, en meent dat thans de tijd voor een nieuwe oriëntatie op doelgroepen is aangebroken (Otto 1987: 5). Deze omschakeling blijkt uit tal van publikaties. Grote nadruk wordt gelegd op de betrokkenheid van de bevolking bij het ontwikkelingsproces. Binnen deze nieuwe oriëntatie speelt participatie een essentiële rol (Jorritsma 1981: 88). Participatie van doelcategorieën in zowel besluitvorming als de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor het slagen ervan: De kennislacunes betreffende de specifieke context en problemen van deze categorieën zouden door middel van participatie overwonnen kunnen worden en de betrokkenheid van de doelcategorieën bij het ontwikkelingsprogramma zou groter zijn (Buys 1983: 2).

Voor de implicatie van doelgroepen in ontwikkelingsprogramma's (en dus in projecten als de concrete manifestaties ervan) is volgens Korten en Rondinelli een heel andere benadering nodig. In plaats van een traditionele blauwdrukbenadering, waarbij men een nauwkeurig omschreven plan volgt, zou er in de projecten sprake moeten zijn van een leerprocesbenadering. Deze bestaat uit een flexibele werkwijze waarin ruimte is voor experimenteren en leren van de ervaringen en het aanpassen van de activiteiten (Korten 1980; Rondinelli 1983).²

Voor het uitvoeren van deze benadering en het bereiken van de doelgroepen worden andere wegen gezocht: non-gouvernementele organisaties en decentralisatie van overheidsdiensten. Vooral Uphoff heeft in dit verband veel geschreven over de mogelijkheden van lokale instituties (1986). Men spreekt dan vooral van

institutional development.

Maar wat is nu precies het verschil tussen *institution building* en *institutional development*? En wat is eigenlijk een institutie?

2.2 Instituties

De term institutie wordt vaak verward met het begrip organisatie. Uphoff onderscheid in dit verband:

- a) organisaties die geen instituties zijn
- b) instituties die geen organisaties zijn
- c) organisaties die tevens instituties zijn

(Uphoff 1986: 8).

Een "kale" organisatie is een structuur van erkende en geaccepteerde rollen met een bepaald doel. Niet alle organisaties zijn instituties. Wanneer een organisatie een speciale status heeft bereikt en legitimiteit door het bevredigen van de behoeften van mensen en het voldoen aan hun normatieve verwachtingen, kan men zeggen dat een organisatie geïnstitutionaliseerd is. Volgens Huntington zijn instituties: "stable, valued recurring patterns of behaviour" (1965: 378). Hieruit kan de tweede categorie van Uphoff gehaald worden, nl. instituties die geen organisaties zijn, zoals het monetaire systeem of het huwelijk. In deze scriptie is echter vooral het onderscheid tussen categorie a en c van belang. Instituties hebben in ieder geval altijd met waarden en normen te maken.

Wanneer men deze definitie aanhoudt en volgens Uphoff concludeert dat de rol van normen de mechanische constructie van instituties verhindert, zoals dit bij een hydro-electrische dam gebeurt, kan men de term *institution building* moeilijk rechtvaardigen. Het zou beter zijn hier te spreken van organisatieversterking: effectievere en/of efficiëntere realisatie van de doeleinden van de organisatie (Van den Dool 1990: 7). Daarentegen zou men *institutional development* als hierboven omschreven wel kunnen associëren met normen en waarden. Immers in deze benadering is sprake van betrokkenheid van mensen die hun behoeften kenbaar kunnen maken. Hierdoor zullen de betrokken organisaties beter inspelen op die behoeften en beter aan de verwachtingen van mensen kunnen voldoen. Echter de moeilijkheid blijft dat een organisatie voor de ene groep legitimiteit kan hebben, maar voor de andere niet. Instituties worden soms zelfs als negatief gezien in de zin dat ze genoeg macht en status hebben dat ze niet meer aan de behoeften van mensen hoeven te voldoen. Maar "*an institution cannot operate indefinitely without providing benefits-economical, social, political, ethical-that justify its continued existence*" (Uphoff 1986: 10).

Hoewel de staat de afgelopen jaren aan legitimiteit heeft ingeboet, kan men zich niet zomaar ontdoen van de staat, aangezien er (nog) geen alternatief is om bepaalde zaken te regelen. De staat heeft een functie in het ontwikkelingsproces van een land en dat is een recht dat hem niet ontzegd kan worden (Ukpabi

1991:134). In veel Afrikaanse landen zijn het afgelopen jaar de burgers de straat opgegaan om te protesteren tegen het een-partijstelsel en voor democratie, maar vooral ook tegen honger en armoede volgens Bediako (1991: 40). Naast inspraak en een eerlijke verdeling van de welvaart eist men bepaalde basisvoorzieningen. De vraag is echter van wie anders dan van de staat deze gebist kunnen worden. Wel zal het krachtige pleidooi om de basis van NGO's in de samenleving te versterken een poging zijn om een andere weg naar staatsontwikkeling te bieden, waarbij in feite mogelijkheden gecreëerd worden om de legitimiteit van de regeringsmacht van de staat te controleren. In dit verband hoeft de rol van de staat nog niet onmiddellijk als afgeschreven te worden beschouwd.

De complexe relatie bestuur-bestuurden en de daarmee samenhangende nadruk op *institution building* of *institutional development* zal aan de hand van de watersector concreter worden toegelicht.

2.3 Instituties in drinkwatervoorziening

Ook wat betreft de algemene erkenning van een ieders recht op water heeft de internationale gemeenschap in de vorm van de Verenigde Naties een grote rol gespeeld. Daarnaast werd tevens voor deze sector vanzelfsprekend de overheid aangesproken om aan deze behoeften te voldoen. Als belangrijke factor in de ontwikkeling van een land, moet de drinkwater op z'n minst gestimuleerd worden door de overheid. Bovendien moet ze, volgens haar derde functie, zorgen voor een eerlijke distributie van dit algemene goed. Ieders recht op watervoorziening aan de ene kant en de schaarste aan voldoende veilig drinkwater op korte afstand en aan geld, maakt ingrijpen van de staat noodzakelijk³. Water is als goed in veel ontwikkelingslanden niet opgenomen in de markteconomie, maar wordt door de staat bepaald. Bij gebrek aan financiële middelen en technische kennis is echter vanaf het begin van de jaren zestig door Westerse donoren en NGO's geld en kennis gestoken in watervoorzieningsprojecten in ontwikkelingslanden. Dit betrof aanvankelijk puur de aanleg van de voorzieningen, waarbij verondersteld werd dat de overheid van het betreffende land voor het onderhoud zou zorgen. Maar door de stijgende aanleg, stegen ook de kosten van onderhoud voor de lokale overheden, die hiervoor de benodigde financiering misten. Voor de duurzaamheid van de voorzieningen is nog meer internationale hulp geen geschikte oplossing. Om op nationaal niveau via belastingen meer geld binnen te krijgen is ook zeer moeilijk. Een oplossing via de markt geeft niet alleen politieke bezwaren, nl. dat dan niet meer van "eerlijke" distributie sprake kan zijn, maar ook dat er geen sprake kan zijn van privé-aansluitingen, aangezien dit te duur is, vooral in plattelandsgebieden waar de bevolking zeer gespreid is⁴. Door deze factoren blijkt het toch de staat te zijn die met de gebruikers iets moet zien te regelen.

Zoals reeds gezegd in hoofdstuk I bleek er echter structureler aan het onderhoudsprobleem gewerkt te moeten worden gezien het snelle verval van veel voorzieningen. De laatste jaren probeert men met oog op de duurzaamheid van projecten reeds in de constructiefase voorzieningen te treffen om dit onderhoud te regelen.

In de literatuur worden de oplossingen voor het duurzaamheidsprobleem in de drinkwatersector,

oftewel het onderhoud van drinkwaterprojecten, ook gezocht in de twee hierboven beschreven richtingen: het versterken van overheidsorganisaties die het onderhoud efficiënter en kostendekkend moeten maken, of het aanspreken van de gebruikers op het onderhoud met een participatieve aanpak vanuit het perspectief van de gebruikers op lokaal niveau. Ook hier zou men kunnen aanvoeren dat slechts de opbouw van een organisatie geen institutionele ontwikkeling is, wanneer die niet gedragen wordt door de gebruikers. Als institutie moet deze dienst in baten voor de gebruikers voorzien en slechts dit verzekert haar voortdurende bestaan. De eerste richting kan dan ook niet slechts als kostenbesparende inzet van de bevolking gezien worden, want voor de bevolking moeten er baten tegenover de kosten staan. Hoe worden die baten echter bepaald, tegen welke kosten worden ze afgewogen en kunnen die kosten wel opgebracht worden? Om die kosten/baten afweging te analyseren, zal ik gebruik maken van het begrip *pooling*, zoals dit door Galjart wordt gebruikt (1986: 124;1991).

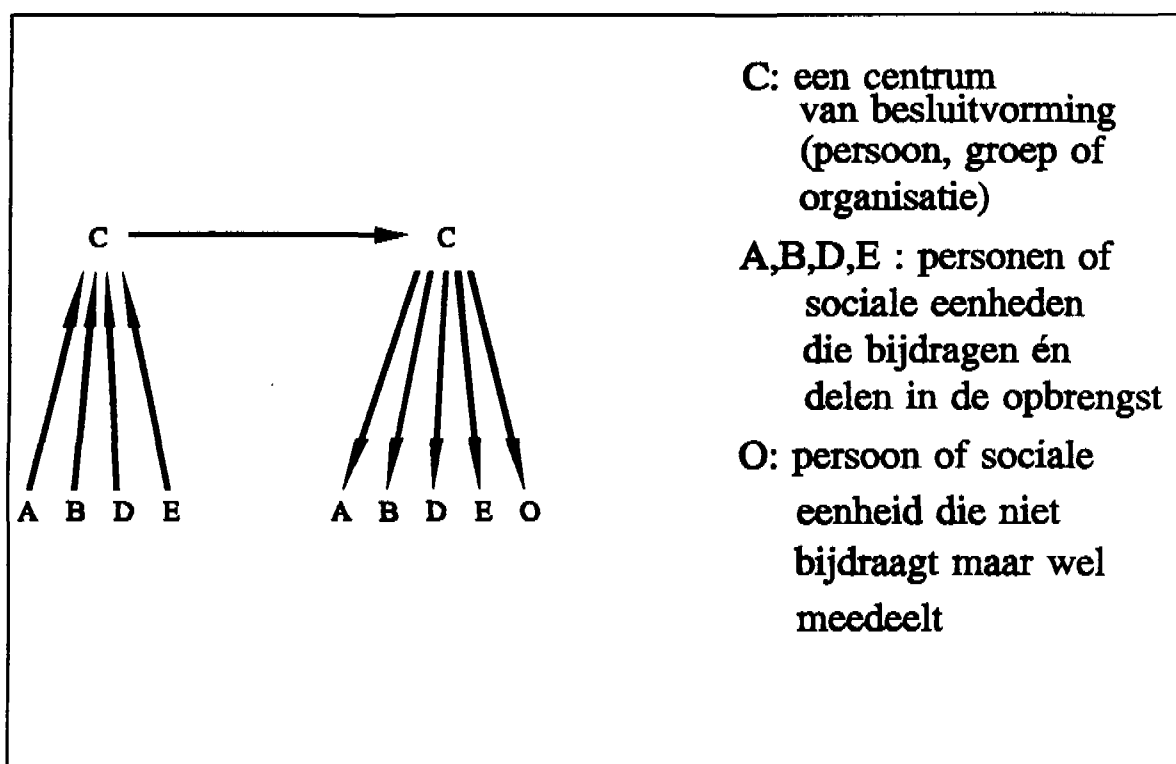
In Nederland is sprake van een directe ruilrelatie in de watervoorziening, nl. de individuele gebruiker betaalt aan het nutsbedrijf hetgeen hij aan water verbruikt (of dit nu met een meter bepaald wordt of aan de hand van andere vaste standaarden). In ontwikkelingslanden zijn privé-aansluitingen echter te duur. Alleen in steden in bepaalde wijken is dit rendabel, maar dan ook vaak gericht op de hogere inkomens. Daarom gaat het in ontwikkelingslanden bij drinkwatervoorziening bijna altijd om openbare watertappunten. Hoe organiseert men nu het onderhoud van openbare watertappunten? Wanneer men dit ook ziet als ruilrelatie tussen overheid en gebruikers moet er duidelijkheid zijn m.b.t. kosten en baten. Het kan zijn dat de overheid voor de aanleg heeft gezorgd en dat verwacht wordt dat de gebruikers voor het verdere onderhouden verantwoordelijkheid dragen. Echter in hoeverre wordt door de gebruikers die aanleg als baten gezien die opwegen tegen de kosten van onderhoud?

De eerst voorwaarde voor betrokkenheid van de bevolking is dat het waterprobleem als prioritair wordt gezien. Dit is niet altijd het geval. De link met gezondheid wordt nog niet overal gelegd, en is moeilijk over te brengen door de "onzichtbaarheid" van de relatie. Bovendien is het minder aantrekkelijk wanneer de afstand tot het water juist groter wordt of men ervoor moet betalen, in tegenstelling tot voor de traditionele bronnen. Wanneer is duidelijk dat het waterprobleem prioritair is? Niet slechts wanneer men "ja" antwoordt op de vraag of men een waterpomp in het dorp wil, maar men weegt het vaak af tegen de bereidheid van de bevolking ervoor te betalen. Hiervoor is echter wel nodig dat de bevolking een duidelijk beeld heeft van het gebodene. De baten voor de bevolking kunnen stijgen door gezondheidsvoorlichting, alsmede door inspraak in locatie, techniek, prijs en onderhoud. Als de doelgroep arbeid investeert in de aanleg van een waterpunt, kunnen ook andere motieven meespelen dan verwachte baten van moderne watervoorziening. Zij kan bijvoorbeeld hopen op prestige, door het dorps hoofd een plezier te doen. Zelfs als in de eerste fasen van een project de participatie van mensen voldoende lijkt (bijv. in besluitvorming of constructie) moeten de aparte kosten en baten van onderhoud afgewogen worden. Immers het kan best zijn dat de bevolking de kosten voor de constructie al vond opwegen tegen de baten van het water en vindt dat de overheid dus verder verantwoordelijk is voor het onderhoud.

Daarnaast is ook duidelijkheid over de kosten nodig. In Nederland zijn de kosten standaard en komt

men niet voor verrassingen te staan, terwijl men in ontwikkelingslanden vaak niet kan rekenen op snelle reparatie van bijvoorbeeld pompen en er geen instituties bestaan om zich daarover te beklagen. Nu is het moeilijk deze kosten-baten analyse precies te analyseren.

Aangezien het echter gaat om openbare watertappunten en er een organisatie gevormd moet worden om het onderhoud van een dergelijke collectieve voorziening te regelen, komt er nog een tweede dimensie in de kosten/batenafweging bij. Men weegt namelijk niet alleen voor zichzelf de kosten en baten af, in de toekomst ten opzichte van vroeger, maar ook zet men de eigen kosten en baten af tegen die van anderen. Dit wordt duidelijk aan de hand van het pooling-schema in figuur 5. Wanneer een persoon niet bijdraagt, maar wel meedeelt in bijvoorbeeld watervoorzieningen (een zogenaamde *freerider*), daalt de motivatie van de rest om bij te dragen aan het systeem. Dus naast de noodzaak om de individuele kosten/batenafweging zo gunstig mogelijk te maken, zou ook de garantie moeten worden geboden dat freeriders geen toegang hebben tot het systeem. Dat deze tweede dimensie in de kostenafweging vaak over het hoofd wordt gezien, kan verklaard



Figuur 5: Poolingschema

worden uit de romantisering van traditionele vormen van coöperatie en participatie, die lange tijd elke berekenende houding van boeren of arbeiders uitsloot (Galjart 1990: 3). Maar inmiddels is tegenover de door Scott geschetste *moral economy of the peasant* door Popkin de *rational peasant* geplaatst⁵. Ook in de watersector is de laatste jaren duidelijk geworden dat dorpsgemeenschappen niet als homogene ontvangers van collectieve watervoorzieningen beschouwd moeten worden, maar dat door heterogene groepen verschillende waarde gehecht wordt aan de voorzieningen.

Grijpstra vat de problemen van de twee dimensies als volgt samen: "*Major barriers in group*

formation are uncertainty about the benefits and the cost of membership and lack of mutual trust" (1982: 197). Die *uncertainty* probeert de overheid weg te nemen door organisatieversterking.

Echter het verhogen van de effectiviteit van organisatie van onderhoud is wellicht meer gericht op de nodige verantwoording t.o.v. de donor dan dat de overheid consumentgericht is. Over het algemeen is de overheid in het begin geheel niet zo geïnteresseerd geweest in onderhoudsvoorziening. Vaak was men meer gericht op constructie, aangezien dit politiek gunstiger was. Het is moeilijk voor baten op de lange termijn te investeren. Bovendien blijkt de overheid, die bepaalde voorzieningen moet leveren, vaak niet precies te weten wat de behoeften van diverse groepen zijn: *"Projects are invariably designed without a basic knowledge of people's preferences, the reasons why people may want improvements or what they are willing to contribute for them. Especially concerned to women"* (SGC 1990: 7).

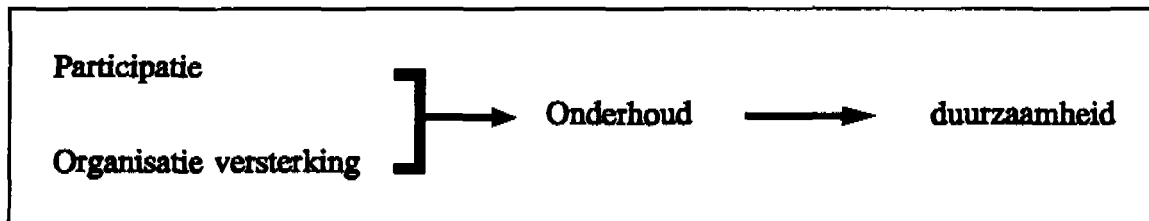
In hoofdstuk IV zal nagegaan worden hoe in door Nederland gefinancierde drinkwaterprojecten in Sub-Sahara Afrika de duurzaamheid in de vorm van onderhoud gegarandeerd wordt. Bekeken zal worden in hoeverre er in deze projecten sprake is van institutionele ontwikkeling. Is er werkelijk aansluiting op de behoeften van de bevolking, doordat hierop ingespeeld wordt met effectieve en efficiënte overheidsorganisatie? Wordt de bevolking de mogelijkheid geboden de behoeften kenbaar te maken en deze te laten gelden door participatie in de besluitvorming? En wat voor effect heeft dit op het onderhoud en de duurzaamheid van de projecten?

Eerst komt in het volgende hoofdstuk de operationalisatie van de theoretische begrippen aan bod en de selectieprocedure van de bekeken projecten.

Hoofdstuk III

3.1 Definiëring en operationalisering van de theoretische begrippen

In deze paragraaf zullen diverse theoretische begrippen uit de vorige hoofdstukken gedefinieerd worden en zal getracht worden ze zo eenduidig mogelijk te operationaliseren, om in ieder geval een vergelijkbare analyse van de projecten op concrete punten mogelijk te maken.



Figuur 6: Opties voor duurzaamheid

DUURZAAMHEID

Uiteindelijk draait het in deze scriptie om de duurzaamheid (of beklijfbaarheid) van ontwikkelingsactiviteiten.

"A development programme is sustainable when it is able to deliver an appropriate level of benefits for an extended period of time after major financial, managerial or technical assistance from an external donor is terminated"

(Development Assistance Committee, 1988: 13). Het doel is te bewerkstelligen dat ook na terugtrekking van de donor de activiteiten op hetzelfde niveau blijven. In het geval van drinkwatervoorzieningen betekent dit dat deze nog lange tijd functioneel blijven voor de doelgroep. De belangrijkste factor voor het in stand houden van deze voorzieningen is het onderhoud.

ONDERHOUD

"Maintenance comprises those activities meant to either keep objects over which an actor disposes, in the condition, or bring them back to the condition deemed necessary for fulfilling the function as defined by the actor"

(Leeflang en Werter: 3).

Eigenlijk ligt het hele onderhoudsprobleem al in deze definitie besloten, aangezien de functie in veel gevallen niet tevoren door de gebruiker is gedefinieerd, maar door degene die de voorzieningen heeft geïnstalleerd. Wanneer dan het onderhoud gepleegd moet worden door degene die niet vindt dat de voorzieningen een nuttige functie vervullen, gebeurt dit vaak niet. Zoals we in het vorige hoofdstuk zagen is participatie een manier om project en wens van de betrokkene beter op elkaar aan te laten sluiten.

PARTICIPATIE

"Deelname in besluitvorming, implementatie, baten en evaluatie" (Cohen en Uphoff, 1977: 7-8)⁶.

Ten eerste volg ik de drie fases waarin het participatieproces in een project onderscheiden wordt, nl. de identificatie-en besluitvormingsfase, de implementatiefase en de stabilisatiefase. Deze fasering kan een aanwijzing geven voor de mate waarin geprobeerd wordt aan de behoeften van de bevolking te voldoen. Wordt de bevolking reeds betrokken in de besluitvormingsfase, blijft haar inbreng beperkt tot het leveren van arbeid in de implementatiefase, of wordt slechts in de stabilisatiefase het hele project overgelaten aan de bevolking? Bij nadere invulling van deze fasering moet bedacht worden dat het hier gaat om een analysemodel en niet om een normatief model of ideaaltipe. De kwestie onderhoud bijvoorbeeld bevindt zich in de laatste fase, maar de basis ervan moet reeds gelegd worden in de eerste fasen. Aangezien hieraan in de praktijk echter pas in de laatste fase aandacht wordt geschonken, behandel ik de getroffen regelingen in de stabilisatiefase. De indeling in fases kan in ieder geval verduidelijken of een project enige basis voor institutionalisering heeft gekregen in de beginfase en of gezegd kan worden dat de regeling van onderhoud in de laatste fase hierdoor succesvoller verloopt.

Vervolgens kan gesteld worden dat participatie in dit onderzoek opgevat wordt als middel, namelijk om het onderhoud in de drinkwaterprojecten te waarborgen, in plaats van als doel op zich (Jorritsma 1981: 89). In feite is die indeling van participatie als middel en als doel te dichotoom, aangezien er eigenlijk meer sprake is van een continuüm: Participatie als middel kan uiteindelijk tot totale emancipatie leiden, terwijl participatie als doel vaak toch door middel van concrete korte-termijn doelstellingen tot stand komt. In de bespreking van de projecten zal blijken dat middel en doel twee zijden van dezelfde medaille zijn.

ORGANISATIEVERSTERKING VAN OVERHEIDSWEGE

We zullen zien dat de overheid ook maatregelen treft om de effectiviteit en efficiëntie van haar organisatie te verhogen om onderhoud te waarborgen. Hebben deze regelingen een duurzaam effect, dat wil zeggen dat de efficiëntere diensten positief gewaardeerd worden door de bevolking? Pas dan is sprake van institutionele ontwikkeling.

Ook organisatieversterking wordt in dit onderzoek als middel gezien om de doelstelling van de projecten te realiseren, en zal ook per fase worden bekeken.

Op grond van deze definities kom ik tot de volgende operationalisatie:

IDENTIFICATIEFASE

Uit hoofdstuk II is duidelijk geworden dat voor participatie een afweging van kosten en baten plaatsvindt bij de betrokkenen in een project. Wanneer sluit nu het project het beste aan bij de behoeften van een bepaalde groep en is de kosten/batenafweging voor de betrokkenen het meest gunstig?

De ideale situatie zou zijn wanneer de groep zelf een project start, aangezien dit dan geheel

voortkomt uit de eigen behoefte. Dit is echter in de meeste gevallen niet mogelijk door gebrek aan geld, macht en/of organisatorisch vermogen. We constateren dat alle projecten in mindere of meerder mate van buitenaf geïnitieerd zijn, op verschillende niveaus.

Wanneer we van deze gegeven situatie uitgaan (aangezien de meeste ontwikkelingsactiviteiten niet vanuit een programmatische benadering worden opgezet, maar nog steeds via een projectcyclus gestalte krijgen), begint het inspelen op behoeften bij het selecteren van de regio. Heeft de geselecteerde regio een grotere waterbehoefte dan de andere? Is de regio gekozen op grond van de noden op het gebied van de watervoorziening? Dezelfde vraag kan gesteld worden bij de selectie van de doelgroep. Zijn de projecten gericht op bepaalde groepen/dorpen die het meest onder watergebrek te lijden hebben?

Wanneer dit niet het geval is, is dan wellicht met behulp van een studie bekeken wat de specifieke behoeften van groepen/dorpen zijn? Is de probleemdefinitie van de bevolking nu bekend? Wellicht zijn er meerdere groepen met verschillende behoeften.

Ten slotte kan men de behoeften van de bevolking vergroten door middel van gezondheidsvoorlichting. In feite is dit het bewustmaken van de bevolking van een behoefte aan veilig drinkwater om hun gezondheidssituatie te verbeteren, het duidelijk maken van de baten van een drinkwaterproject.

Samengevat maken de volgende indicatoren deel uit van de identificatiefase:

- 1a selectie van de regio op behoefte
- 1b selectie van de doelgroep op behoefte
- 1c onderzoek naar de behoeften/prioriteiten/probleemstelling van de doelgroep
- 1d gezondheidsvoorlichting

BESLUITVORMINGSFASE

In deze fase zal participatie geoperationaliseerd worden door de vraag of de doelgroep invloed had op voor waterprojecten belangrijke beslissingen. In feite zou de eerste beslissing van de doelgroep moeten zijn of men wel of niet gaat participeren in het project. Deze beslissing kan ook (weer) naar voren komen in de implementatiefase. Hiervan geeft Huizer een voorbeeld, waarbij de bevolking uit protest tegen een project arbeidsinzet weigerde. Met zekere ironie zou men in dit verband ook kunnen spreken van optimale participatie (Jorritsma 1981: 95). Het is echter moeilijk voor de negen projecten na te gaan of er sprake is van bewuste non-participatie zoals hierboven beschreven. Daarom is direct gekeken naar de mate waarin de bevolking de vormgeving van het project verder kan laten aansluiten op haar behoeften en wensen door invloed in de besluitvorming. De beslissingen betreffen achtereenvolgens:

- 2a selectie van de locatie van de aan te leggen watervoorziening
- 2b selectie van de techniek
- 2c vaststellen van de kosten (van aanleg, watergebruik en/of onderhoud van de voorziening)
- 2d regeling van toekomstig onderhoud
- 2e planning van de implementatie

IMPLEMENTATIEFASE

In deze fase kan er participatie zijn van de bevolking in de constructie (in geld of natura, bijvoorbeeld bouwmaterialen of voedsel voor de werkers), of door levering van eigen arbeid. Nagegaan zal worden wat de motivatie is om deze kosten te maken en wat de relatie met de vorige en de komende fase is: heeft participatie in besluitvorming een positieve invloed op participatie in de implementatiefase? En wat is de invloed van de mate van participatie in deze fase op de inzet van de bevolking in de stabilisatiefase? De indicatoren zijn:

- 3a inbreng van geld, materialen etc. in de aanleg van de voorziening
- 3b inbreng van arbeid in de aanleg van de voorziening

STABILISATIEFASE

In deze fase zal nagegaan worden hoe onderhoud gewaarborgd wordt, door te kijken naar de regelingen die getroffen zijn. Is er op dorpsniveau een stabiele organisatie voor het onderhoud? Vindt training plaats op dorpsniveau om deze organisatie eventueel te verbeteren? Wegen de kosten voor onderhoud voor de bevolking op tegen de baten van het onderhoud?

De indicatoren zijn:

- 4a het bestaan van een stabiele organisatie voor onderhoud
- 4b financiering van het onderhoud
- 4c het bestaan van een distributieregeling voor reserve-onderdelen⁷

3.2 Selectie van de geëvalueerde projecten

Voor de selectie van te evalueren drinkwaterprojecten in Sub-Sahara Afrika heb ik mij gebaseerd op een inventarisatie uit 1988 van door Nederland ondersteunde drinkwater- en sanitatieprojecten tussen 1985 en 1988. Het voordeel van het bestaan van deze inventarisatie was ten eerste een aanzienlijke tijdsbesparing, aangezien het computerdatasysteem van DGIS niet zonder meer een uitdraai kan geven van lopende drinkwaterprojecten, die als steekproefkader gebruikt kan worden. Bovendien is het voordeel van het bekijken van projecten die reeds enige jaren lopen, dat de kans op het bestaan van relevant evaluatiemateriaal groter is. Ten eerste hebben aspecten als participatie en institutionele ontwikkeling tijd nodig om überhaupt in een project tot stand te komen en bovendien zijn voor evaluatie op deze punten uitvoerige en gedetailleerde gegevens nodig.

In genoemde inventarisatie is geprobeerd nog enige lijn te ontdekken in de gegevens. De uitgaven in de geïnventariseerde periode vertonen echter geen duidelijke trend en evenmin de uitgaven per land. Aan de 14 grootste projecten gaf Nederland in die periode 40% van het totale drinkwater- en sanitatiebudget uit⁸. Een indeling naar deelsectoren resulteerde in een percentage van 78% van het budget voor drinkwaterprojecten, 12% voor sanitatie en 10% voor geïntegreerde projecten.

Voor ons is ten eerste de indeling in de volgende drie categorieën interessant, die gemaakt is op basis van specifieke doelstellingen die enig verband blijken te hebben met de activiteiten.

A omvat zuiver technische doelstellingen

B omvat zowel hardware als software

C omvat niet-technische doelstellingen

Voor Afrika zag de verdeling van de projecten in A, B of C er in percentages als volgt uit:

	A	B	C
'85	44%	55%	1%
'86	31%	59%	10%
'87	47%	50%	3%
'88	41%	52%	7%
	—	—	—
gemiddeld	41%	54%	5%

Figuur 7: Projectindeling naar soort activiteiten voor Afrika

Ook is geprobeerd na te gaan hoe het met de aandachtspunten uit de sectornotitie gesteld is, waarvan de eerste twee participatie en institutionele ontwikkeling zijn. Uit het PDS-systeem (Project Data Sheets), het project-inhoudelijke datasysteem van DGIS, bleek echter niet veel informatie te halen⁹. De gesprekken met de project officers leverden al meer op, maar de informatie blijft oppervlakkig. Ten eerste zijn veel project officers nog niet tot in detail op de hoogte en bovendien bekijkt de inventarisatie de toepassing van alle zeven aandachtspunten van de sectornotitie in alle geïnventariseerde projecten. Dit blijkt te veel voor een diepgaander analyse. In deze scriptie probeer ik dieper in te gaan op de inhoud van de twee eerste punten in een beperkter aantal projecten.

Mijn keuze betrof ten eerste de projecten in de programmalanden in Sub-Sahara Afrika (Kenya, Soedan en Tanzania) en in de programmaregio Sahel (Burkina Faso, Gambia, Guinee-Bissau, Mali, Niger en Senegal). De inventarisatie bracht voor deze landen in die periode 31 projecten aan het licht.

Ten tweede moesten de projecten relevant zijn voor verdere analyse van participatie en onderhoud. Om dit te weten, maakte ik gebruik van een uitdraai van de betreffende projecten uit het PDS-systeem. Met behulp van trefwoorden werd duidelijk of het hier bijvoorbeeld slechts om een materiaalleverantie ging of niet. Pure materiaalleveranties zijn vervolgens buiten beschouwing gelaten.

Tenslotte wilde ik een zo gevarieerd mogelijke groep projecten bekijken, dus koos ik zowel urbane als rurale projecten, uitgevoerd door de Nederlandse overheid, de lokale overheid of een lokale counterpart van een Medefinancieringsorganisatie (MFO). Uiteindelijk heb ik de volgende negen projecten geëvalueerd:

- 1) Rural Domestic Water Supply and Sanitation Programme, Kenia
- 2) Dorpswatervoorziening Mwala/Machakos, Kenia (CEBEMO)
- 3) Water supply Nyala/El Geneina, Soedan
- 4) Morogoro/Shinyanga drinkwaterprogramma's, Tanzania
- 5) Puttenproject Volta Noire, Burkina Faso
- 6) Watervoorziening 7 secundaire centra, Burkina Faso
- 7) Rurale drinkwatervoorziening Buba, Guinée-Bissau
- 8) Drinkwatervoorziening Dosso, Niger
- 9) Kaolack waterputten, Senegal (CEBEMO)

Voor de daadwerkelijke evaluatie kan dit systeem echter niet worden gebruikt. Naast het feit dat vaak de gegevens überhaupt niet zijn ingevoerd, zijn de gegevens te summier voor het verkrijgen van de benodigde gedetailleerde informatie. Deze werd verkregen door het bestuderen van projectdossiers en het voeren van gesprekken met enkele projectverantwoordelijken en consultants¹⁰. Het bestuderen van de dossiers kostte erg veel tijd. Allereerst zijn de gegevens niet logisch gearchiveerd. Pas sinds januari van dit jaar heeft men een scheiding gemaakt tussen correspondentie en projectinhoudelijke informatie. Verder bevatten de dossiers erg veel technische gegevens en informatie over de personeelsbezetting, hetgeen niet erg relevant is voor mijn onderzoek. De dossierstudie werd een bijeenprokkelen van nuttige informatie. Bovendien was ik door de oppervlakkige manier waarop in veel dossiers over participatie werd gerapporteerd, genoodzaakt direct bij de projecten betrokken personen te raadplegen voor verder informatie. Vooral was moeilijk altijd een onderscheid te zien tussen de normatieve gegevens (hoe zullen participatie en onderhoud in de toekomst moeten verlopen) en de werkelijke gegevens uit de praktijk. De gegevens van de eerste soort waren in grotere hoeveelheden voorradig dan die van de tweede.

Erkend wordt dat het moeilijk is van afstand te bepalen of men participeert in de projecten of niet. Zelfs bij veldevaluaties blijkt de betrouwbaarheid van de gegevens niet te zijn gewaarborgd. Men spreekt bijvoorbeeld slechts met projectstaf en enkele doelgroepleden of men krijgt sociaal wenselijke of ontwijkende antwoorden (De Jong-Gierveld 1983: 84).

Toch kunnen uit de verzamelde gegevens uiteindelijk wel enkele conclusies getrokken worden omtrent de rol van participatie in onderhoud.

Hoofdstuk IV

In dit hoofdstuk zullen we de negen geselecteerde projecten in Sub-Sahara Afrika analyseren op de aspecten die al globaal in de vorige hoofdstukken ter sprake zijn gekomen. Er zal dus geen complete beschrijving van het verloop van elk project gegeven worden.

Ten eerste zal gekeken worden naar de in hoofdstuk I beschreven verandering in het beleid in de watersector. Is er in deze negen projecten ook een groeiende aandacht voor onderhoud?

Vervolgens zullen we zien of er ook een trend valt te bespeuren in de veranderende rol van de overheid in de projecten, zoals beschreven in hoofdstuk II. Maar het belangrijkste deel zal gewijd zijn aan de vraag of deze eventuele trend slechts een middel is om de kosten van de voorzieningen op de bevolking te verhalen, of dat er sprake is van institutionele, duurzame ontwikkeling. Voor dit laatste moet voldaan worden aan de normatieve verwachtingen van de bevolking en moeten de voorzieningen voldoen aan hun behoeften. Om dit te bepalen zullen de in hoofdstuk III gegeven indicatoren nagegaan worden en zal gekeken worden welke bijstelling in de projecten zelf al gedaan is.

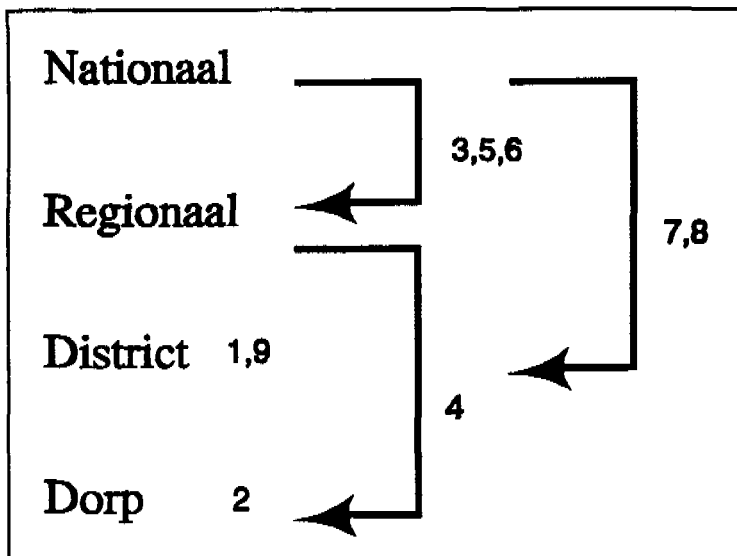
Onderhoud

In alle negen projecten wordt onderhoud als doelstelling nagestreefd, of worden in enige mate bepaalde maatregelen hiervoor getroffen. Hierop zijn de projecten dan ook geselecteerd. In vijf van de projecten vormde onderhoud aanvankelijk echter geen onderdeel, maar werd het in een latere fase van het project opgenomen als doel. In de andere vier projecten was de regeling van onderhoud min of meer impliciet geregeld, in één ervan stond het expliciet in de doelstelling. Deze projecten startten dan ook pas in 1984 of later, halverwege de Decade. Op welke wijze het onderhoud precies werd uitgewerkt zullen we in de stabilisatiefase zien.

Rol van de overheid

In zeven van de negen projecten ligt de verantwoordelijkheid voor uitvoering, financiering en/of onderhoud van de projecten bij de overheid, in de andere twee bij een lokale NGO¹¹. Ook in die gevallen wordt echter op de overheid gerekend: project 2 in Kenya rekende aanvankelijk op overname van de onderhoudstaak door een door de overheid gestart project in hetzelfde district, het project in Senegal beschikt over door de overheid betaald personeel.

In de projecten zien we een duidelijke lijn van decentralisatie van de taken en verantwoordelijkheden. De projecten 1,9 en 2 bevonden zich reeds respectievelijk op districts- en dorpsniveau. Drie projecten werden van nationaal naar regionaal overgedragen, twee projecten gingen naar het districtsniveau en één naar dorpsniveau. Visueel kan dit als volgt weergegeven worden:



Figuur 8: Decentralisatieschema

Is deze decentralisatie echter puur een kwestie van kostenbesparing (het efficiënter maken van de organisatie door het creëren van een afdeling op lager niveau, ofwel het leggen van de financiële verantwoordelijkheid bij een bestaande lokale dienst die hiervoor extra fondsen moet zien te alloceren)? Of is er sprake van werkelijke institutionalisering, dat wil zeggen dat bevrediging van de behoeften van de bevolking wordt nagestreefd? Kunnen door de kortere "afstand" tussen bevolking en projectverantwoordelijken de behoeften beter tot uiting komen? Per fase zullen we dit nagaan.

4.1 De identificatiefase

a) Wat betreft de keuze van de regio is moeilijk te bepalen in welke projecten specifiek van behoefte is uitgegaan en in welke niet. In drie projecten is de bepaling van de regio een logisch gevolg van de gerichtheid van de initiërende instantie op een bepaald gebied. In deze gevallen is sprake van een keuze voor de watersector in plaats van voor een andere sector. Is deze keuze ook op grond van waterbehoefte gedaan?

Voor alle gebieden waar de negen projecten gelokaliseerd zijn is het moeilijk te ontkennen dat er behoefte is aan watervoorziening waar dan ook. Toch kan niet gezegd worden dat waterbehoefte voor de keuze van de regio vaak doorslaggevend is. In de met + benoemde projecten is werkelijk sprake van een noodsituatie en een duidelijk gemotiveerde keus op grond hiervan voor de regio of de sector. De overige hebben een matige score, aangezien er andere gebieden zijn met een grotere waterbehoefte, of een andere

sector is die meer aandacht nodig heeft. De score wil dus niet zeggen dat er geen behoefte is, alleen dat in de keuze voor de regio behoefte geen doorslaggevende factor was.

In de projecten 1, 2 en 9 is de regiokeuze bepaald door de lokalisering van de verantwoordelijke instantie in het gebied. In het eerste project, uitgevoerd in de vier districten South Nyanza, Kisii, Kisumu en Siaya in Nyanza Province door de overheidsinstantie LBDA (*Lake Basin Development Authority*), is de sector niet op specifiek op behoefte gekozen. Op grond van een pilot-project, dat uitwees dat technisch de mogelijkheid bestond een puttenprogramma in het gebied op te zetten, werd hiertoe besloten. Er zou wel voor gezondheidsvoorlichting en participatie van de bevolking in het onderhoud gezorgd moeten worden, maar op het moment van de beslissing was nog niet duidelijk hoe hieraan gestalte zou worden gegeven. Toch had slechts 10% van de bevolking in het gebied in 1984 een aangelegde drinkwatervoorziening, die in de meeste gevallen niet bevredigend werkte. De rest van de bevolking is aangewezen op rivieren, gegraven putten en stroompjes met kwalitatief slecht drinkwater en men is genoodzaakt in de droge tijd lange afstanden af te leggen. Het gebied wordt regelmatig geplaagd door cholera-epidemieën. Ondanks de inspanningen van het *Ministry of Health* worden de aan water gelieerde ziekten echter niet als prioritair probleem gezien door de bevolking.

In de andere twee projecten speelde in de keuze voor de watersector de behoefte wel een rol. In de regio Machakos, waar het bisdom project 2 opzette, is het watergebrek het grootste probleem, zowel voor huishoudelijk gebruik, als voor de veeteelt en de landbouw. Slechts 20% van de grond is geschikt voor uitoefening van deze bestaansmiddelen, 80% is aride of semi-aride gebied, en door de droogte zijn al vaak oogsten mislukt. Ook in de regio Sine-Saloum in Senegal werd door het diaconaat project 9 gestart, aangezien de tot nu toe gegraven putten maandenlang droog staan of verzilt water leveren. Senegal wordt regelmatig getroffen door perioden van droogte en sinds het begin van de jaren '70 is hierdoor de ecologie drastisch veranderd. Mogelijkheden voor veeteelt en landbouw zijn verminderd. De bevolking is aangewezen op zowel kwalitatief als kwantitatief onvoldoende oppervlaktewater.

Van de overige projecten is de regiokeuze niet gelieerd aan de instantie. Alleen van project 3 kan gezegd worden dat er sprake is van een keuze op behoefte. In het *Four-year Recovery and Development Programme* van Soedan voor '87-'91 wordt de prioriteit voor uitbreiding van drinkwatervoorzieningen gegeven aan Darfur, één van de negen regio's in Soedan, aangezien dit gebied wat betreft de watersector sterk is achtergebleven. Zuid-Darfur is een zeer droge streek in het westen van Soedan, destijds gekozen voor noodhulp tijdens de droogte van '83-'84, maar de aanvraag dateert al van daarvoor. Nyala is de belangrijkste stad in de provincie, door het aantal inwoners en de aanwezige industrie, hoewel El Fasha de eigenlijke hoofdstad is. El Geneina ligt tegen Tsjaad op een strategisch punt en werd in die periode zeer getroffen door de droogte. Bovendien heeft een tot over de landsgrenzen invloedrijke sjeik die in El Geneina woont ongetwijfeld een rol gespeeld.

In de andere projecten is wellicht wel een waterbehoefte te constateren, maar de regio is hier niet speciaal op uitgekozen. Zo werd in Tanzania in 1985 de rurale watervoorziening geschat op 40% van de

bevolking. Slechts 10%-30% van deze voorzieningen zou echter werken. Nedeco voerde een water masterplan uit in 1973 in Shinyanga, waaruit het project voortkwam. DHV koos later voor Morogoro, aangezien Shinyanga moeilijk te bereiken is, logistieke problemen kent, en armer is. In Morogoro was nog niets gedaan op het gebied van watervoorziening. Het departement Dosso in het uiterste zuid-westen van Niger, werd geselecteerd volgens het Nationale Plan en eenvoudigweg aan Nederland toegewezen. De aanleg van de nieuwe watervoorzieningen werd bepaald door de wens van de Nigerijnse overheid om de nutsvoorzieningen te verbeteren. De mening van het departement Dosso is nooit op een directe wijze gevraagd. *L'Organisme de Développement Rural de la Volta Noire* beslaat de regio met de provincies Kossi, Mouhoun en Sourou. Deze regio verkeert economisch in een betere positie dan de andere, door de katoenverbouw. Of deze factor bij de regiokeuze een rol heeft gespeeld is niet bekend.

Wel werden de lokaties van project 6 en 7 door geheel andere redenen dan behoefte bepaald. Het eerste richtte zich specifiek op de secundaire steden (5000-10.000 inwoners), om deze naast de twee grootste steden van Burkina ook van drinkwater te voorzien, hoogstwaarschijnlijk om de druk van de bevolkingsgroei op Ouagadougou te verminderen. Aanvankelijk werden 10 van de 51 stadjes gekozen, maar na een haalbaarheidsstudie werden dit er 7. In Guinée-Bissau tenslotte werd Zone III, met de regio's Quinarà/Tombali gekozen op grond van de rol die het zuiden heeft gespeeld in de vrijheidsstrijd. De watertekorten in het noorden en oosten van het land zijn groter.

b) Ook wat de keuze van de doelgroep betreft, geldt dat de behoefte erg relatief is. Gekeken is of bewust op grond van behoefte de keuze gemaakt is voor bepaalde groepen of bepaalde dorpen. In hoofdstuk twee werd al aangegeven dat die behoefte vaak gebaseerd wordt op de bereidheid van de doelgroep financieel bij te dragen. Hierop worden dorpen dan ook wel geselecteerd, alsmede op de voorwaarde een comité op te richten of een "eigen" aanvraag in te dienen. Hoe serieus dit opgevat moet worden, blijkt helaas vaak pas later. In de meeste gevallen zijn deze voorwaarden ook pas later in de projecten geïntroduceerd.

Om te beginnen is de grootte van de doelgroep zeer verschillend. In de projecten 2 en 9 gaat het om betrekkelijk kleine groepen: 20.000-30.000 personen verdeeld over zo'n 75 dorpen. Bij project 5 zijn al meer dorpen betrokken, namelijk 828 met in totaal bijna 605.000 mensen. In de steden verschilt het van in totaal 80.000 in de zeven centra in Burkina tot zo'n half miljoen in Nyala, waarvan 60.000 vluchtelingen in de wijken die het eerst voorzien werden.

De projecten die op deze indicator scoren zijn dezelfde als die scoren op indicator 1a. In Senegal moeten de dorpen zelf een formele aanvraag indienen, zodat een bepaalde behoefte verondersteld mag worden. Machakos in Kenya was tijdens de hongerperiode van september '84-januari '85 één van de zwaarst getroffen streken met 60% van de bevolking afhankelijk van voedselhulp. In dit project werd ook reeds in de beginfase een financiële bijdrage voor de aanleg gevraagd. De behoefte aan water wordt door de bevolking gezien als prioriteit. Dit is ook het geval in de steden in Soedan. In Nyala werd in de eerste fase van het

project voor uitbreiding van watervoorziening naar de spontane wijken gezorgd, waar zich vluchtelingen gevestigd hebben. De doelgroep was ruimtelijk te bepalen, namelijk in Sukar Shattat, één van de eerste wijken waar zich vluchtelingen gevestigd hebben, en El Wahda. Er werden respectievelijk zeventien en vijf kiosken gebouwd, waar water wordt verkocht. Er is een sterke behoefte aan drinkwater, aangezien de drinkwatervoorziening gebrekkig is en slechts toegankelijk voor ongeveer 45% van de bevolking. Vooral de prijs van water is een probleem, met name in de buitenwijken. De vluchtelingen daar zijn afhankelijk van commerciële waterverkopers, die zeer hoge tarieven rekenen. Voor de arme bevolking betekent dit een zeer substantieel deel van het inkomen dat aan water besteed moet worden. De waterverkopers halen het water vaak nog uit open putten en de afstand die ze moeten afleggen is te groot om contaminatie te voorkomen. Echter niet duidelijk is of deze problemen ook zo door verschillende groepen worden onderscheiden. In de tweede fase knapte men het oude stadswatersysteem op, aangezien de autochtone bevolking ook een nieuwe watervoorziening wilde, maar aanvankelijk is de doelgroep dus bepaald op behoefte. Zij hoefde vóór de stabilisatiefase niets bij te dragen.

In project 2 en 8 werd al vanaf de start van het project een financiële bijdrage van de bevolking gevraagd, in de projecten 1 en 8 werd deze voorwaarde na enige tijd ingevoerd. Voor het eerste project is wel een literatuurstudie gedaan naar de selectiecriteria en deze kennis is toegepast op de uitvoering van de selectie van de dorpen. Het vreemde is echter dat één van de belangrijkste criteria voor de behoeftenbepaling in de literatuur, de afstand tot de waterpunten, helemaal niet is opgenomen in de survey. In de volgende paragraaf, onder 1c, zal verder worden ingegaan op de moeilijkheid de kwaliteit van de sociale studies te bepalen. Een dilemma is verder in hoeverre de organisatiegraad van een dorp een criterium moet zijn voor selectie. Hiermee komen we op wat Grijpstra de paradox van participatie noemt: Top-down planning en organisatie kan juist nodig zijn om mensen te laten participeren (1982: 206). Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen mensen die een andere prioriteitstelling hebben en water niet als hun eerste belang zien, en mensen die wel het belang hebben, maar nog geen organisatiecapaciteit om deze belangen kracht bij te zetten. Later in het project is dus de financiële voorwaarde voor selectie gesteld, maar ook het oprichten van een comité en het aanstellen van een pompbewaarder werden geëist. In project 8 kwamen de eerste twee eisen ook na verloop van tijd naar voren, om zo alleen serieuze dorpen te selecteren voor implementatie. In het begin baseerde men zich bij de keuze van de doelgroep op de gegevens van de algemene inventarisatie van het departement van een jaar tevoren en het aantal mensen per watervoorziening. De aldus verkregen lijst werd goedgekeurd door de departementsautoriteiten. De behoefte aan water betreft vooral de kwantiteit en de afstand, vooral in de droge tijd. Men wil in ieder geval een leegloop van de dorpen, door gebrek aan water, voorkomen. Evaluaties geven aan dat de watervoorziening lijkt te voldoen aan de behoefte, vooral van de vrouwen. Echter aanvankelijk vond geen selectie op grond van behoefte plaats.

In Tanzania is de kwantiteit van water een probleem, maar dit geldt voor meer gebieden in het land. In tegenstelling tot eerder wordt in de huidige programmatische benadering van het project de behoefte aan drinkwater in een dorp wel van tevoren bekeken.

In de projecten 5,6 en 7 werd en wordt de behoefte niet expliciet op grond van behoefte bepaald. In

Volta Noire is sprake van een tamelijk geconcentreerde autochtone bevolking en een groeiende immigratie van de Mossi en Peul. Er blijkt baat te zijn, vooral in het droge seizoen, bij de voorzieningen. In de loop van het project is men zich gaan baseren op nieuwe inventarisaties van de waterbehoefte in de dorpen, echter in welke mate op de kwaliteit van de gegevens kan worden afgegaan blijft de vraag (zie 1c).

Wat Guinée-Bissau betreft spreekt Van der Ploeg over selectie van dorpen op grond van de voorhanden zijnde boormachines, die slechts hanteerbaar zijn in enkele geologische formaties. De plattelandsbevolking in deze regio's is de doelgroep. Guinée-Bissau behoort tot de armste landen ter wereld, en SNV rekent 90% van de bevolking tot haar doelgroep. De watervoorziening is slecht en de steeds langer wordende droge periode veroorzaakt gebrek aan water op korte afstand. 40% had geen waterpunt en dus geen water in de droge tijd. Traditionele bronnen zijn in de droge tijd vaak op vijf tot tien kilometer afstand.

In het algemeen is wel aansluiting bij de behoeften van de bevolking. Af en toe zijn er dorpen die iets anders hoger op het prioriteitenlijstje hebben staan. Een aanhoudende stroom aanvragen voor een put of pomp lijkt een indicatie voor de behoefte te zijn, maar er is geen speciale selectie op grond van behoefte geweest en evenmin in de secundaire centra van Burkina.

c) Wanneer de doelgroep zelf geen uitdrukking kan geven aan behoefte, of wanneer niet geheel duidelijk is wat het waterprobleem is of waar de prioriteiten liggen, kan een onderzoek daarnaar uitkomst bieden. Wat dit betreft is echter de moeilijkheid om de kwaliteit van de uitgevoerde studie te beoordelen. Wat heeft de studie precies ingehouden? Vaak noemt men enkel een census voor bevolkingsgroei reeds een socio-economische studie. In sommige projecten wordt de identificatie van bestaande waterbronnen in een technische survey gezet, in andere onder in de sociale. Bovendien is bij een uitgebreide behoeftenstudie nog maar de vraag in hoeverre hieraan in de praktijk wordt vastgehouden.

In twee projecten, 2 en 3 heeft geen socio-economische studie plaatsgevonden. In Machakos is een waterbouwkundige van SNV betrokken bij het identificeren, ontwerpen en uitvoeren van zelfhulp-waterprojecten, maar identificatie zal hoogstwaarschijnlijk eerder geschieden op basis van technische gegevens. Een speciale animator motiveert en begeleidt de geselecteerde bevolking.

In de projecten 1, 4 en 5 was er niet gelijk in het begin sprake van een onderzoek en daarom had dit toen ook geen invloed op de selectie van de dorpen. In project 1 betrof de studie uiteindelijk de gezondheidssituatie, bestaande en geplande watervoorziening, populatie per waterpunt, dorpsorganisatie, economische situatie, fysisch potentieel en betrokkenheid van de gemeenschap. Niet duidelijk was echter op welke wijze de kennis geïmplementeerd moest worden en waarschijnlijk was door de gesloten vragen veel informatie verloren gegaan. Afstand tot de waterbronnen was niet in de survey opgenomen. SNV schreef in een brief dat ze het verband tussen de technische survey en de socio-economische te theoretisch vond en dat die niet de nodige garantie boodt voor participatie van de bevolking (zie 2a). Later werd door de *Community Development Unit* de achterstand ten opzichte van de technische sectie zover ingehaald, dat men niet meer

kon voldoen aan de verwachtingen van de bevolking. Meer dan honderd comités werden opgericht, terwijl slechts 67 putten werden geslagen. Tussen de technische en sociale sectie was een slechte coördinatie en verstandhouding. De eerste beschuldigde de tweede ervan te veel vertrouwen te hebben in de community, terwijl de eerste de laatste beschuldigde van het onthouden van gegevens aan de gemeenschap. Het geformuleerde project van juli 1984 bleek ook niet te voldoen aan de eisen die de LBDA op een workshop in 1983 had gesteld. Met name was onduidelijk hoe gezondheidsvoorlichting en participatie gestalte zouden krijgen. Intussen was al wel in 1983 een driejarige technische survey door DHV gestart. Deze werd wel gecontinueerd met een beperkt puttenconstructieprogramma. In Tanzania is sinds de overgang van '82 sprake van een programmatische aanpak, waarin er een permanente evaluatie en monitoring plaatsvindt. In Volta Noire baseerde men zich aanvankelijk bij de uitvoering van het project op een inventarisatie van 1983 die de bevolkingsomvang bevatte, de omvang van de veestapel, de geo-hydrologische situatie, de geschatte noden en voorstellen tot verbetering. Deze bleek op een gegeven moment toch te oud te zijn en in de loop van het project werd een nieuwe socio-economische studie gedaan. Dat hierbij drie dorpen per dag werden bekeken, doet vermoeden dat dit geen erg diepgaand onderzoek is geweest.

Hierbij komen we op het probleem van de kwaliteit van de studies. In de secundaire steden in Burkina is voor selectie van de stadjes een haalbaarheidsstudie gedaan, maar dit is waarschijnlijk een afwegen van bevolkingsomvang tegen waterpunten geweest. In het dossier van het project in Senegal is sprake van een socio-economische studie, maar in het gesprek met de projectverantwoordelijke blijkt dat bij de omvang ervan een vraagteken gezet moet worden. Eerder moet gesproken worden van een census.

Naast de vragen die bij de kwaliteit gesteld kunnen worden, is natuurlijk ook de toepassing van de studie essentieel. Uit de bespreking van project 1 bleek al dat er moeilijkheden waren bij het interpreteren en het gebruiken van de gegevens. In Guinée-Bissau werd door Van der Ploeg een uitgebreide kwalitatieve studie naar de behoeften van verschillende groepen in de dorpen gedaan. Deze studie is echter niet gebruikt voor selectie van dorpen of doelgroepen.

De reden dat er vaak geen diepgaande studie wordt verricht, is vaak een kwestie van tijd, en dus geld. Zo is in project 8 in de tweede fase van het project een verkennende dorpsstudie geweest in drie dorpen, maar dit bleek te tijdrovend en te duur om als vast onderdeel in de projectcyclus te worden opgenomen.

d) Wat de gezondheidsvoorlichting betreft is naast het tijdstip waarop ermee begonnen wordt en dat vaak aan de late kant is, ook de kwaliteit en de frequentie van de voorlichting belangrijk.

In de twee NGO-projecten vindt geen gezondheidsvoorlichting binnen het project plaats. In de meeste gevallen werd de voorlichting in een laat stadium gestart. In project 1 kwam dit door de late start van de *Community Development Unit*. Eenmaal van start met een gezondheidsconsulent blijkt de voorlichting op ad-hoc basis te gebeuren en zijn er geen geïntegreerde gezondheidsactiviteiten. Bovendien is de voorlichting niet expliciet gericht op gedragsverandering. In Tanzania bleek er bij een evaluatie in 1987 meer aan

gezondheidsvoorlichting gedaan te moeten worden. Vanaf toen ontstond een meer geïntegreerde benadering met gezondheidsvoorlichting, verzorgd door het *Ministry of Health*. In 1990 stond in het *Plan of Operation* dat gezondheidsvoorlichting haar resultaat al gehad moet hebben. Ook in project 6 is de gezondheidsvoorlichting pas bij oplevering van de installaties van start gegaan. In welke vorm is niet bekend.

De preciese invulling en uitvoerder van de voorlichting verschilt per project. In El Geneina werd door een Ierse NGO voorlichting gegeven over gebruik van drinkwater aan vrouwen. Via een vrijwillige bijdrage per huis had de bevolking hiervoor op eigen initiatief een lokaaltje naast een kiosk gebouwd. De betreffende NGO heeft haar activiteiten in dit gebied echter uit veiligheidsoverwegingen gestaakt. In Nyala was geen NGO om de voorlichting op zich te nemen, de relatie met het *Ministry of Health* is slecht en de *village committees* komen niet zelf in actie. In project 5 vindt coördinatie plaats met een sanitatieprogramma. Hiervoor zijn *agents de santé* in de dorpen opgeleid. Het comité dat verantwoordelijk is voor de pomp krijgt voorlichting van een animateur van het project, verder geeft een verpleger van de *Service de Santé* gezondheidsvoorlichting. Vrouwen zijn echter nauwelijks in de comités betrokken.

In Guinée-Bissau is voor hygiënisch onderhoud een verantwoordelijke aangewezen in het dorp. Er werd gewezen op de relatie tussen schoon water en gezondheid en er vond een onderzoekje plaats naar de invloed van het waterproject en het effect van voorlichting. Een langdurige inschakeling van een voorlichtster werd verkozen boven de incidentele bezoeken. In project 8 zijn van het ministerie verantwoordelijk voor gezondheid *agents de santé* in de dorpen aanwezig. Er is een hygiëniste getraind.

Ook in al deze gevallen van gezondheidsvoorlichting is het moeilijk de kwaliteit te bepalen.

4.2 De besluitvormingsfase

Wanneer de behoeften van de bevolking inderdaad voldoende worden geacht om de steun voor een project te kunnen garanderen, kan de verdere invulling van het project de acceptatie nog blokkeren. Op welke manier gaat worden voorzien in de behoeften aan water? Enkele beslissingen moeten worden genomen, die tegemoet zullen komen aan de behoeften van de bevolking.

Ook in dit geval kan aansluiting worden behaald indien de doelgroep hier zelf over beslist. Meestal echter vindt er overleg plaats tussen bevolking en projectleiding en staan de mogelijkheden binnen bepaalde grenzen vast. Uit de literatuur blijkt dat deze fase vaak verwaarloosd wordt in de projecten. Is in de negen projecten sprake van invloed op de besluitvorming door de gebruikers? Volgens de in het vorige hoofdstuk onderscheiden indicatoren zullen de verschillende besluiten geanalyseerd worden.

2a) Het belangrijkste besluit met betrekking tot het gebruik en onderhoud van de watervoorziening is de plaats van installatie ervan. In de meeste gevallen blijkt afstand tot de waterbron het belangrijkste probleem te zijn, vooral zo geformuleerd door de vrouwen, wier taak het is water te halen. Zij wegen de baten van de nieuwe watervoorziening dan ook vooral in een kortere afstand dan tot de traditionele bronnen.

In de enquête voor de bepaling van de prioriteiten van verschillende dorpen in project 1 kwam afstand niet eens voor.

In de meeste gevallen had men slechts inspraak in de locatie, nadat proefboringen hadden aangewezen wat de technische mogelijkheden waren. Slechts in één project was het omgekeerde het geval. Een andere factor die naast de technische een rol speelde in de keuze was de bereikbaarheid voor het constructieteam. Dit resulteerde in putten langs de asfaltweg.

In de gevallen waarin wel consultatie van de bevolking plaatsvond, gebeurde dit hoofdzakelijk met de chieft van een dorp en niet met de vrouwen die het meeste betrokken zouden moeten worden bij de keuze.

In projecten met vervolgfases ziet men de invloed van de bevolking op de selectie van de locatie toenemen. Men houdt meer rekening met deze factor. Dit blijkt al uit een brief van SNV uit 1985, waarin zij het verzoek van het RDWSSP-project om een vrijwilliger afwijst. Zij twijfelde aan het gewicht dat gehecht zou worden aan de sociale survey betreffende de keuze voor de locatie ten opzichte van de technische.

Er zijn, naast het belang voor de kosten/batenafweging van de afstand, nog meer redenen die pleiten voor consultatie van de bevolking over de locatie. Vaak is lokale kennis aanwezig over het effect van de droge tijd op de putten. Veel putten vallen in die periode droog en dit geldt ook vaak voor de nieuw aangelegde voorzieningen. In sommige gevallen had dit door verdieping in de lokale kennissystemen voorkomen kunnen worden. Natuurlijk zijn ook vaak de moeilijke omstandigheden en de tekortschietende techniek een probleem.

Wat betreft de locatie was een bijkomend probleem in het eerste project de onduidelijkheid over de eigendomsrechten van het terrein van de waterpunten. Deze kwestie was aanvankelijk niet goed geregeld met

de eigenaar van het terrein, die het ter beschikking stelde, maar niet goed op de hoogte was van de implicatie hiervan. Achteraf ontstonden toen problemen. Ook worden problemen gemeld met de invloed van politici op de locatie.

Tegelijk met de locatie is natuurlijk ook het aantal waterpunten van belang voor de voorziening. In het geval van Tanzania hanteerde men het principe dat overal minstens een verbetering moest komen met het gevolg dat er bijna nergens een volledige voorziening van de behoeften was en men toch nog gebruik moest maken van traditionele bronnen. Naast de afstand zou ook dit een invloed hebben op de motivatie voor onderhoud.

Niet iedereen is altijd in gelijke mate tevreden over de beslissingen. Het is moeilijk te bepalen uit de dossiers hoeveel mensen ergens bezwaar tegen hebben. Vaak is in een groot project het succes per dorp verschillend. Zo is in één project sprake van vrouwen die in hun omgeving al de beschikking hebben over dammen en putten. Zij willen liever een watertank aan huis dan een nieuwe put die voor hen dezelfde loopafstand betekent als de traditionele. Soms ook zijn door het project vantevoren beloftes gedaan die niet gehouden worden. Mensen zijn dan niet geneigd te financieren, aangezien ze de compleet voorgestelde lijnen willen, zodat ze water kunnen krijgen op de ontworpen waterpunten.

2b) De te gebruiken techniek lijkt nauwelijks de invloed van de gebruikers toe te laten. Dit wil niet zeggen dat geen rekening met hen gehouden wordt. In tegenstelling tot vroeger wordt de gebruiksvriendelijkheid van de voorzieningen, en vooral van de pompen, als factor in de keuze meegenomen. Men lijkt geleerd te hebben van fouten als installatie van te zware handpompen voor vrouwen en kinderen. Wat betreft de keuze voor put of pomp was deze slechts mogelijk in het geval van het project in Guinée-Bissau. In de meeste gevallen wordt de keuze gemaakt op grond van factoren als aantal inwoners.

Hoewel de rechtstreekse mogelijkheid van de gebruikers hun behoeften kenbaar te maken op dit punt niet erg groot is, wordt wel in toenemende mate rekening gehouden met het onderhoud van de pompen. Dit was uiteindelijk in zeven van de negen projecten het geval, waarbij in drie gevallen zelfs de vroegere constructie werd vervangen door nieuwe.

We zien verschillende mogelijkheden. Ofwel men hanteert direct een goedkope eenvoudige techniek, zoals in project 1. Het nadeel hiervan is dat de constructie erg lang duurt, waardoor kwantitatief weinig mensen van de voorzieningen kunnen profiteren. Een andere mogelijkheid is rekening te houden met de standaardisatie van pompen in een land, om te voorkomen dat er vijf verschillende onderhoudsmethoden moeten worden gehanteerd. Ook de bereikbaarheid van bepaalde plaatsen gold als factor voor de technische keuze, alsmede het al of niet aanwezig zijn van een technisch opgeleide: in slecht bereikbare dorpen zonder technicus koos men voor een onderhoudsintensieve put in plaats van pomp.

In het project in Guinée-Bissau, waar de keuze aanvankelijk bij de gebruikers lag, werden later in een apart project bijna alle pompen vervangen door putten met emmers. De aanvankelijk gekozen pomp werd wel ter plaatse gefabriceerd, maar bleek qua techniek en prijs minder dan een pomp gefabriceerd in Mali, die de nog

overgebleven pompen zou vervangen. Ook in het Dosso-project werden de pompen vervangen door putten. Hierbij is de vraag in hoeverre die verandering uitgebreid besproken is of uitgelegd aan de bevolking, aangezien dit pas naderhand werd meegedeeld aan de bevolking. In het laatste project was de vervanging van alle punten het gevolg van de slechte kwaliteit van de aanvankelijk geïnstalleerde pompen, die aangetast werden door het hoge fluorgehalte. Deze vervanging werd geheel voor rekening genomen van de Oostenrijkse donor.

Nog een andere overweging bij de keuze voor de techniek, die ook met duurzaamheid te maken heeft, is de ecologische situatie: om verdere degradatie van het milieu tegen te gaan, kiest men in het Senegalese project voor een boorgat met een kleinere diameter.

2c) Met inspraak over de prijs van het water wordt hier bedoeld in hoeverre de bevolking tevoren geïnformeerd werd over de prijs en in welke mate zij zelf de ruimte kreeg het geldinzingssysteem te regelen.

In de meeste gevallen wordt de prijs voor de voorzieningen bepaald door de projectleiding. Op grond van berekeningen voor toekomstig onderhoud en eventueel vervanging van de pomp berekent men wat per jaar moet binnenkomen.

In twee gevallen draagt men reeds bij in de aanleg, en de laatste jaren wordt voor het onderhoud tevoren ook reeds een bedrag gevraagd. Dit wordt min of meer meegedeeld als eis voor men tot implementatie overgaat, en is dan duidelijk. Moeilijker wordt echter het regelen van toekomstig onderhoud. Hierover zijn vaak in deze fase nog geen prijzen bekend. Men kan nauwelijks van tevoren zeggen hoe duur het water moet zijn om de winning kostendekkend te maken. De regeling voor de toekomst wordt op verschillende manieren gedaan.

In sommige gevallen rekent men de onderhoudskosten door in het waterverbruik. Dus per hoeveelheid water wordt betaald. In sommige gevallen berekent men de prijs voor het onderhoud per familie, afhankelijk van het aantal familieleden en het aantal stuk vee. Vaak wordt de wijze van geldinning aan de opgerichte comités overgelaten, hoewel bij het niet lopen van de inzameling vaak vervolgens cursussen worden gegeven in boekhouden en budgettering. In de meeste gevallen vinden dit soort regelingen echter achteraf plaats.

2d) Zoals reeds blijkt uit de vorige paragraaf wordt de financiële kant van het onderhoud vaak geregeld door de eis voor implementatie reeds een bedrag voor onderhoud te hebben betaald en een comité te hebben opgericht. Het probleem is echter dat dit eenmalige regelingen zijn. Voor duurzame oplossingen worden in deze fase nauwelijks afspraken gemaakt. Soms wordt dit gerechtvaardigd met de opmerking dat men slechts iets kan eisen van de bevolking op het moment dat er concreet iets geregeld is (project 3). Dat echter de communicatie en de wijze van benadering van de doelgroep een grote rol speelt, blijkt uit de misverstanden die omtrent de gevraagde bijdrage voor onderhoud tevoren bestaan. Men denkt vaak dat het slechts voor de

pomp is en dat de bijdrage eenmalig is. Het is erg moeilijk betaling voor onderhoud door te voeren in gebieden waar normaal niet voor water betaald hoeft te worden. Ook centrale overheden hebben vaak nog moeite met het vragen van een bijdrage. In Guinée-Bissau heeft in feite het project voor een doorbraak gezorgd in de opvatting van de overheid: Het ministerie stemde stilzwijgend toe om de lokale onderhoudsmonteurs door de bevolking te laten betalen. In 1984 werd op een seminar de gedachte geaccepteerd dat de regering niet in staat is gratis water te garanderen en de noodzaak van een financiële bijdrage door de bevolking werd geaccepteerd.

Ook blijkt de aanstelling van een pompbewaarder achteraf niet goed geregeld. SNV vraagt zich in een brief over project 1 af hoe het geld om de pompbewaarder te betalen verzameld zal gaan worden door het watercomité. Wat is precies zijn functie, is hij wel op de goede criteria gerecruteerd en moet hij betaald worden of niet. Ook de rol van de comités blijkt niet duidelijk. Wat dit betreft heeft besluitvorming over de onderhoudsregeling van tevoren niet plaatsgevonden, maar is een zeer top-down gerichte communicatie hierover geweest. is duidelijk dat men niet te zeer op structuren moet vertrouwen, maar dat gekeken moet worden naar de uitgevoerde functies¹².

In project 1 blijkt het moeilijk deze aanpak van enkele jaren geleden te verbeteren: *"Vóór 1985 hadden de gemeenschappen niet de indruk dat ze verantwoordelijk waren voor het onderhoud van de putten en het is moeilijk hier overheen te komen."*

In Tanzania heeft men na de veranderde aanpak het dorpsbestuur benaderd en het idee van een onderhoudssysteem voorgelegd o.a. voor financiering van de dorpsmechanicus en reserve-onderdelen. Echter nog steeds was er door slechte communicatie geen echte participatie.

2e) In de planning van de implementatie blijkt erg weinig invloed van de gebruikers voor te komen. Wel was deze aanwezig in de twee NGO-projecten en het project in Guinée-Bissau door een betere interventie-methode in de dorpen. Zelfs in Tanzania bleek in 198. nog geconstateerd te worden dat *"there is no evidence, however, from the villages or from the district and regional levels to suggest that planning was a collaborate effort between the government and the villages."* De mate van invloed is moeilijk te achterhalen, want duidelijk is dat wanneer er arbeidsinzet wordt gevraagd in de volgende fase, men eerder geneigd is dit te plannen met de bevolking dan wanneer er een eigen constructieteam aan de slag gaat. Deze indicator kan toch wel iets zeggen over de manier van omgang en de communicatie-wijze in de projecten.

Naast de al dan niet dringende behoefte aan watervoorzieningen, heeft de besluitvormingsfase wel degelijk invloed op de stabilisatiefase. Eén van de motivatieproblemen voor betaling is de afstand tot de waterpunten. Wanneer de selectie niet door de gebruikers zelf gekozen wordt, bestaat de kans dat ze niet geïnteresseerd zijn in de voorzieningen. Dit geldt vooral in de gebieden waar de putten droogvallen in de droge tijd. Ook wanneer de voorzieningen om technische redenen niet voldoen, zoals in project 5,6 en 8 daalt de motivatie voor betaling. Geen inspraak in de techniek leidt alleen tot problemen indien men alleen waterleiding wil en geen putten. Vaak blijkt deze houding echter op hoog politiek niveau de overhand te hebben, zoals in Tanzania, waar de overheid in het geheel niet achter de keuze voor putten stond en dit werd afgedaan als tweedehands technologie. Voor de bevolking is het al of niet voldoen aan de waterbehoefte een belangrijker criterium. Voor de gebruikers is derhalve de toenemende aandacht voor onderhoud gunstig, mits hierover echter duidelijkheid wordt verschaft en er overleg is.

4.3 De implementatiefase

In deze fase gaat het om de aanleg van de voorzieningen en wordt gekeken in hoeverre de gebruikers hieraan bijdragen. Dit kan op verschillende manieren: een financiële bijdrage in geld of natura (het leveren van bouwmaterialen, het verlenen van voedsel en onderdak aan het constructieteam) of het investeren in arbeid. Als het goed is hoeven in deze fase niet veel beslissingen meer genomen te worden, alleen wellicht enkele aanpassingen aan omstandigheden. In het algemeen is deze fase echter vrij star en zijn niet veel veranderingen meer mogelijk in deze out-put fase. Voor de bevolking kent deze fase vooral kosten, en de baten moeten tevoren duidelijk zijn gemaakt wil op bijdrage van de bevolking kunnen worden gerekend.

3a) We zien dat een financiële bijdrage in de aanleg nog geen regel is. In twee project draagt men geld bij, in twee gevallen materialen. Opvallend is dat de projecten die dit principe wel hanteren zich op dorps- en districtsniveau afspelen en dat twee hiervan door een NGO uitgevoerd worden. In Guinée-Bissau is de overheid ook van plan de aanleg door de bevolking te laten betalen. De vraag is of dit een reële optie is gezien het lage inkomensniveau van de bevolking. Dit vormde namelijk al een probleem bij de verlening van voedsel aan het constructieteam. Naast het gebrek aan voedsel speelde echter ook nog een andere factor een rol bij het niet voldoen aan deze verplichting: Er bestond geen organisatiestructuur om de collectief de voedselvoorziening te regelen. Het hele dorp was betrokken bij de bouw van de put, met als gevolg dat er niets geregeld was. Dit feit past precies als voorbeeld in het poolingschema. Iedereen heeft baat bij de put, maar er moet een goede regeling zijn om iedereen evenveel bij te laten dragen. Dit had reeds voor de komst van het constructieteam geregeld moeten zijn.

Wel werd in twee andere gevallen voedsel en onderdak geleverd, en in twee projecten werd voor bouwmaterialen gezorgd. In de meeste gevallen vormen die bouwmaterialen een bijdrage in de constructie van de bovenstructuur van de voorziening.

3b) De inzet van de bevolking in de vorm van arbeidskracht is een meer voorkomend verschijnsel dan de financiële bijdrage in de implementatie. Het betreft dan voornamelijk het graven van geulen voor leidingen, het graven van putten, het aanslepen van bouwmaterialen voor de bovenstructuur of het aanleggen van een toegangsweg voor de nodige machines. Soms worden voor de bovenstructuur lokale ondernemers gevraagd of loonarbeiders voor de graafwerkzaamheden. Markant is dat in de stedelijke projecten van geen enkele inzet in de implementatiefase sprake is. In Nyala bijvoorbeeld leveren alleen groepen die op eigen initiatief een kiosk bouwen hun arbeidskracht, terwijl het project in dat geval de bouwmaterialen voor zijn rekening neemt.

Wat is de relatie tussen de participatie in de besluitvormingsfase en die in deze fase? In het algemeen gaat men ervan uit dat hoe groter de inspraak in de eerste fase is, hoe groter ook de bereidheid van de bevolking tot bijdrage in de implementatiefase. Wat betreft de negen projecten moet ik hier wat kanttekeningen bij plaatsen.

Ten eerste is de bijdrage in de meeste gevallen geen vrijwillige zaak. Wil men tot implementatie overgaan, dan zal de bevolking moeten bijdragen. In sommige gevallen regelt men dit zelfs per contract. Slechts in het geval van Nyala zijn er dus mensen die op eigen initiatief arbeid leveren. In dit geval kan niet gezegd worden dat de doelgroep daar veel in te brengen had in de besluitvorming. De behoefte aan goedkoper water zal hier eerder een rol spelen. In het tweede project is veel arbeid voor de implementatie geleverd in het kader van een "Food-for-Work" programma tijdens een periode van grote voedselschaarste. De motivatie voor deze inzet kan ook hier niet zozeer komen door de betrokkenheid van de bevolking in de besluitvormingsfase. Bovendien is de motivatie voor arbeidsinzet flink gedaald door het feit dat veel bronnen blijken droog te vallen in de droge tijd. Men overweegt zelfs hierom de implementatie geheel te stoppen.

De baten blijken in dit laatste geval niet op te wegen tegen de kosten van inzet. Wanneer geen duidelijkheid bestaat over de komende baten, zal over het algemeen geen inzet plaatsvinden. Is dit wel het geval, zoals in het tweede project, dan is die inbreng dus aan iets anders te danken.

Wanneer geen bijdrage geleverd wordt, kunnen ook andere factoren een rol spelen dan uitsluiting van besluitvorming, zoals hierboven beschreven in het geval van Guinée-Bissau. In dit project was de inzet van arbeid ook een probleem, aangezien het niet gewoonlijk was dat jonge mannen voor niets werkten. Ook hier spelen de uitblijvende baten in deze fase wellicht weer een rol. De beslissing van wel of geen financiële bijdrage of arbeidsinzet van de bevolking, ligt over het algemeen bij de projectleiding. Maar deze leiding zal de bevolking toch niet kunnen dwingen tot inzet, mits via de lokale leiders. In de meeste gevallen zal de motivatie voor de watervoorziening echter de doorslaggevende factor zijn.

Op dit laatste is ook de aanname met betrekking tot de relatie met de stabilisatiefase gebaseerd. Men gaat ervan uit dat een inzet in de implementatiefase een motivatie voor de watervoorziening impliceert. Vervolgens stelt men dat wanneer van participatie in de implementatiefase sprake is, de motivatie om het onderhoud van de aangelegde voorzieningen op zich te nemen ook groter is. Kunnen we deze positieve correlatie waarnemen in de negen projecten?

In één project overweegt men om ook voor de pomp een bijdrage te gaan vragen en zag men af van inschakeling van een lokale onderneming om zo optimale participatie van de bevolking in de aanleg te garanderen. De vraag is echter uit welke motivatie men tot deze beslissing kwam. Poogde men hierdoor de onderhoudsmotivatie van de bevolking te vergroten of handelde men puur uit het oogpunt van kostenbesparing? In een ander project schakelde men ook vanuit onderhoudsoogpunt juist lokale ondernemers in en gaf deze een technische training. De vraag is wat het effect van deze beslissingen uiteindelijk op de stabilisatiefase is.

Ten eerste is moeilijk het gewicht te bepalen van financiële inzet en investering in arbeid op het

reilen en zeilen van het onderhoud. Er spelen zoveel factoren een rol in het wel of niet lopen van de onderhoudsregelingen dat ik geen expliciete uitspraak durf te doen.

Het onderhoud in Nyala verloopt tamelijk voorspoedig, terwijl de bevolking niets tevoren geïnvesteerd heeft. Aan de andere kant zijn er problemen met de betaling voor onderhoud in het Dosso-project en het RDWSSP-project, hoewel bij het laatste niet echt duidelijk is op hoeveel plaatsen die problemen zich voordoen. Men kan bijna zeggen dat de resultaten in het onderhoud van de drie succesvolle projecten samenhangen met de behoeften, waarin door de projecten voorzien wordt.

Wat de zaak nog gecompliceerder maakt, is het feit dat ook in veel projecten een bijdrage voor het onderhoud wordt gevraagd voor men tot implementatie overgaat. Dit was in vijf van de negen projecten het geval. Deze voorwaarde vervult dan dezelfde functie als de bijdrage voor de aanleg, namelijk dat men probeert het onderhoud veilig te stellen. Wat dit betreft valt er echter ook geen duidelijk verband te ontdekken tussen een gevraagde investering en de uiteindelijke regeling van het onderhoud. In enkele gevallen leidt de bijdrage slechts tot verwarring aangezien niet duidelijk wordt gemaakt of men nu voor aanleg van de pomp betaalt of voor het toekomstig onderhoud. Ook ziet men vaak niet de noodzaak in geld opzij te leggen voor vervanging van de pomp over een x-aantal jaren. Hieruit blijkt weer dat communicatie en informatie essentieel zijn om misverstanden te voorkomen.

In de implementatie is nog maar zelden sprake van lokale ondernemers. Wellicht zal dit in de toekomst gaan veranderen, maar op dit moment is er wat dit betreft nog een discrepantie tussen de inzet van lokale private ondernemingen in de implementatiefase (waarop nog niet kan worden gerekend, volgens project 1 en 4) en de wens deze inzet in de onderhoudsfase te vergroten. De vraag is of dit ook geen moeilijkheden zal opleveren.

4.4 De stabilisatiefase

Een globaal overzicht van de situatie in de stabilisatiefase geeft het volgende beeld.

Ten eerste vallen problemen in de technische sfeer te constateren. Lekkende watertorens, een te hoog percentage van kapotte pompen en niet naar behoren functionerende putten waren in vijf projecten aan de orde. In het geval van de secundaire centra in Burkina Faso en het Senegalese project zijn in het begin fouten gemaakt, respectievelijk slechte uitvoering van de ondernemer en levering van pompen door de donor die niet bestand bleken tegen het fluorpercentage in het water. In de andere drie projecten bleken de voorzieningen moeilijk te onderhouden. Langdurige perioden van non-productiviteit en hoge reparatiekosten werkten demotiverend op de onderhoudsbereidheid van de bevolking: de baten bleken niet voldoende. Voor het project in Dosso werd geconstateerd dat het constructiedoel van de voorzieningen ten koste ging van het institutionele doel. Voor deze projecten werd de oplossing gezocht in het onderhoudsintensief maken van de voorzieningen door vervanging van de pompen door eenvoudiger te repareren soorten of putten.

In twee projecten blijkt de droogte ook voor de nieuwe waterpunten een te hardnekkig probleem. Ook blijkt een tekort aan waterpunten moeilijkheden op te leveren voor de garanderen van het onderhoud. In het RDWSSP-project constateert men dat te weinig putten zijn geslagen om aan de behoefte van de bevolking in het district te kunnen voldoen. Dit is vooral pijnlijk aangezien er in veel dorpen verwachtingen zijn gewekt door een actieve animatie van de bevolking en zelfs oprichting van watercomités. Gesteld wordt dat *"the question of satisfying the customer will only be assured by delivering waterpoints in large numbers. At present the main product of the workforce is survey reports"*. De vraag is of er bij een grotere constructie-output in dit project voldoende onderhoudscapaciteit aanwezig is. In Tanzania is destijds gekozen voor het principe in ieder dorp ten minste een waterpunt aan te leggen en door deze spreiding is er nauwelijks ergens volledige voorziening van de behoeften bereikt. Ook dit motiveert de bevolking niet tot onderhoud.

Voor het project in Soedan lijken de problemen pas op lange termijn naar boven te kunnen komen, namelijk wanneer groot onderhoud noodzaakt tot vervanging van hoofdonderdelen. Dit laatste probleem zal aan de orde komen in de volgende bespreking van de drie factoren die de onderhoudssituatie van de projecten het meest bepalen, namelijk de organisatie van het onderhoud, de financiële regeling van het onderhoud en de beschikbaarheid en distributie van reserve-onderdelen (respectievelijk indicator 4a, 4b en 4c).

4a) De organisatie van het onderhoud komt op een aantal aspecten in bijna alle projecten overeen.

Op dorpsniveau betreft dit het bestaan van watercomités. In acht projecten is er één opgericht, zes vóór de implementatie, één erna en van een ander comité is het tijdstip van oprichting niet bekend. In slechts drie gevallen kan gezegd worden dat vrouwen in de comités geïntegreerd zijn. Als eerste taak hebben alle comités het innen van geld voor onderhoud (zie 4b). Daarnaast is in sommige gevallen iemand (in de meeste gevallen een vrouw) aangesteld om voor de hygiëne rond de watervoorziening te zorgen.

Het merendeel van de comités voert deze taken echter niet naar behoren uit. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te dragen. Ten eerste zijn de comités vaak opgericht als een "conditio sine qua non", oftewel als voorwaarde voor het verkrijgen van de watervoorziening. De samenstelling van de comités, vaak op ad-hoc basis en niet op functionele gronden, veranderde in de meeste gevallen niet. De kennis die voor bepaalde functies vereist is, is vaak niet aanwezig, niet in de laatste plaats omdat de bij de functies behorende taken zelden worden geëxpliciteerd. Met trainingen voor de penningmeesters in budgettering en boekhouden is men pas begonnen op het moment dat bleek dat de geldinning niet goed verliep¹³. Voor de trainingen bestaan echter geen standaarden, zodat nog maar de vraag is wat de waarde van dergelijke trainingen zijn. Maar wellicht de belangrijkste reden voor het slechte reilen en zeilen is dat er geen vergoeding voor het comité tegenover zijn inspanningen staat. In het project voor de secundaire centra van Burkina heeft men ervaring met private bewaarders, die zelf een prijs berekenen en daarmee het systeem beheren. De ervaring met groepen is slechter, vooral wanneer deze expliciet met dit doel zijn opgericht. Zij krijgen geen enkele vergoeding voor hun werk, terwijl de commerciële beheerders er hun geld mee verdienen. Alleen de al langer bestaande vrouwengroepen draaien goed. Deze hebben hier dan ook belang bij. Ook hier is opnieuw sprake van afweging van kosten en baten. Wanneer er niets tegenover de kosten staat, is het snel afgelopen met de inzet.

Daarnaast zijn er op dorpsniveau, al of niet lid van het comité, overal pompbewaarders en/of dorpsmonteurs, die in zes projecten een training hebben ontvangen. In vier van de projecten worden ze betaald voor hun werk, in het RDWSSP-project verschilt dit per dorp. Men kan een positieve correlatie zien tussen de betaling van pompbewaarders en het onderhoud. Toen in het project in Soedan de vergoeding voor de bewaarders gehalveerd werd, daalde de motivatie voor deze functie. In het laatste geval worden de bewaarders betaald door de NUWC uit de binnengekomen gelden, in de andere gevallen door de comités. In beide gevallen is de nieuwste ontwikkeling privatisering van de functies van de bewaarders/monteurs. In Soedan wil men de traditionele waterverkopers gaan inschakelen om door het terugbrengen van het aantal kiosken en zodoende pompbewaarders te bezuinigen. Dit principe lijkt in de verte op het systeem van de private bewaarders in Burkina. In Guinée-Bissau zorgt de overheid voor gereedschap voor de dorpsmonteurs, zodat deze ook met andere reparaties kunnen verdienen.

In hoeverre kan onderhoud echter door organisatie op dorpsniveau gegarandeerd worden? Hiervoor blijkt overal een aanvullende overheidsorganisatie op hoger niveau nodig te zijn. Zelfs in het project in Machakos, dat door een NGO wordt uitgevoerd, rekende men op overname van onderhoud door de overheid op districtsniveau. Op dorpsniveau is op z'n hoogst het klein onderhoud te regelen. In de meeste gevallen wordt dit zelfs vaak al door mobiele reparateurs en onderhoudsteams op districts- of regionaal niveau gedaan. Hoewel er al een aanzienlijke decentralisatie in de onderhoudsorganisatie heeft plaatsgevonden, blijken de dorpen vooral op het punt van het verkrijgen van reserve-onderdelen nog volkomen afhankelijk te zijn van de hogere overheidsniveaus (zie 4c).

In feite is het voor de duurzaamheid en institutionele ontwikkeling van een onderhoudssysteem niet zozeer van belang op welk niveau het zich afspeelt (zoals gezegd in hoofdstuk II). Wel is cruciaal of het

systeem gewaardeerd wordt door de gebruikers van de voorzieningen en dit blijkt in veel van de projecten niet het geval. Dit is aan één kant te wijten aan de nog steeds ontbrekende financiën van de overheid, maar ook de gerichtheid van de organisatie op de gebruiker is in sommige projecten (nog) niet aanwezig. In Tanzania zijn de verschillende niveaus in een hiërarchisch onderhoudssysteem met elkaar verbonden (van *Village Watercommittee*, via *District Watercommittee* naar *Regional Watercommittee*) door middel van interne rapportering en vraag om assistentie van onderaf naar boven. Op de vraag van de dorpen wordt echter nog geen volledige assistentie verleend, aangezien het districtsniveau het project beschouwt als welkome financiering en niet als onderdeel van het waterprogramma van het district. Ook wordt op districts- en regionaal niveau meer geïnvesteerd in trainingen en opleidingen van hoger kader, dan op dorpsniveau. In hoeverre dit werkelijk leidt tot snellere reparatie van voorzieningen, is de vraag. Voor het efficiënter en effectiever maken van onderhoud zijn immers nog zoveel andere dingen nodig. Juist de schakel tussen het niveau van de gebruikers en de overheid lijkt het cruciale punt.

4b) In vier van de negen projecten is financiering van het onderhoud (voor bijvoorbeeld brandstof, pompbewaarders en reserve-onderdelen) een groot probleem, aangezien de gebruikers niet (voldoende) voor de voorzieningen betalen.

Ten eerste kan dit verklaard worden uit het feit dat men gewoonlijk hiervoor niets hoefde bij te dragen. Hiermee wordt niet alleen bedoeld dat de traditionele bronnen geen prijs hadden, maar ook dat aanvankelijk het onderhoud van moderne waterpunten door de overheid gefinancierd werd. In Tanzania constateert men: *"However, impressions from the village suggest that the concept of self-reliance and self-help is only appreciated in words. Villagers have been used to free donations from the government and donors."* In het eerste project is het moeilijk de bevolking de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van putten te laten dragen, wanneer dat volgens politici gratis is. Een heel andere situatie is die in het project in Nyala/El Geneina, waar het de bevolking al lang gewend is aan het betalen voor water. Men betaalde vroeger zelfs meer dan nu aan de waterverkopers. De prijs ligt nu nog iets hoger dan die vastgesteld is door de overheid, maar men is bereid te betalen en het systeem is bijna kostendekkend. Wat betaling betreft blijkt de behoefte toch ook weer een doorslaggevende rol te spelen. Hoewel in Tanzania geen betrokkenheid in planning en implementatie was, droeg men in bepaalde dorpen goed bij, omdat *"they value the water and the services their mechanics provide"*.

Ook hier blijkt echter de kosten/baten analyse nog een tweede dimensie te hebben, die kan verklaren waarom mensen niet willen betalen voor onderhoud. In een pilot studie naar de financiële participatie van dorpen in projecten, wordt geconcludeerd: *"The communities are reluctant to contribute their money and effort because they don't see their neighbour contributing for a similar service."* Uit andere projecten blijkt dit probleem van rechtvaardigheid van de input-output ratio (dus dat het niet rechtvaardig is wanneer dorp A voor een bepaald bedrag dezelfde voorziening krijgt als dorp B dat meer bijdraagt) niet overal in gelijke mate speelt en op verschillende manieren kan worden aangepakt. Wat het eerste betreft, is opvallend dat in

de beide projecten van NGO's sprake is van een zekere onderlinge solidariteit. Er zijn inzamelingsacties voor mensen die het niet kunnen betalen, men financiert het onderhoud door bebouwing van een collectief veld en de kosten van de leidingen naar verschillende dorpen worden door allen gedeeld, ongeacht de afstand van ieder dorp tot de bron. Wanneer het probleem echter wel duidelijk gevoeld wordt, kan men hiervoor verschillende oplossingen bedenken. In een evaluatierapport van het RDWSSP-project staat: *"Assistance of the administration is needed to deal with those people who refuse to pay for pompmaintenance, but insist on using water from the well."* In het geval van Senegal is de sociale controle in de dorpen afdoende om ervoor te zorgen dat mensen zich aan de regels houden. In het geval van privé-aansluitingen, zoals in de secundaire steden van Burkina, wordt het probleem van freeriders eenvoudig met boetes en afsluiting opgelost. Een waterdicht geldinningsstelsel in de kiosken in Nyala en El Geneina, dat eerst is uitgetest, sluit ook de mogelijkheid van freeriders uit.

Nog een overweging van de bevolking om niet te betalen voor onderhoud is dat er regelmatig geld verdwijnt in de dorpen: *"Too many contributions have been lost for the purpose they were intended for, when someone absconds with the funds, or where it is unclear to the villagers where it is used for."*

Naast het gebrek aan training en organisatie op dorpsniveau (zoals besproken onder 4a) zorgt onduidelijkheid van de projectleiding over de regeling van het onderhoud voor deze mogelijkheid (zie 2d).

Er bestaat in sommige gevallen geen duidelijkheid over het te betalen bedrag, noch over specificatie van de bestemming van dit bedrag. Niet duidelijk is bijvoorbeeld in het project Volta Noire hoeveel een pomp kost en hoeveel een dorp kan bijdragen. Vaak is er geen voorlichting over het inningssysteem, terwijl er ontzettend veel varianten zijn. Men betaalt per hoeveelheid gebruikt water of per omvang van familie en veestapel, per reparatie in geld of natura of door een spaarsysteem (waarbij soms ook vervanging van de pomp al gerekend wordt). Wanneer financiering een probleem is, kon dit in het geval van een gevraagde bijdrage voor de implementatie in het geval van project 2 toen al geconstateerd worden.

Belangrijk is echter ten eerste te weten of men niet kan of niet wil betalen. In de meeste projecten wordt wel geconstateerd dat de financiering slecht loopt, maar niet altijd is duidelijk waarom niet. Overleg en voorlichting bij de financiering zou veel kunnen schelen, alsmede kennis omtrent de twee dimensies van de kosten/batenanalyse zoals die in hoofdstuk II naar voren zijn gebracht, zodat per situatie bekeken kan worden op welke manier bijvoorbeeld de freeriders kunnen worden buitengesloten. Op het moment is de informatie over dit soort gedetailleerde overwegingen bij gebruikers nog nauwelijks achterhaald.

4c) De beschikbaarheid van reserve-onderdelen is een factor die op de iets langere termijn de duurzaamheid van waterprojecten beïnvloedt. Helaas moet gezegd worden dat deze factor tevens het meest ongunstige beeld geeft van toekomstig onderhoud. Wellicht heeft men zich hier al bij neergelegd, en is dit de reden dat er in vijf van de projecten niets is gepland of geregeld om dit obstakel te overwinnen. Ook kan het zijn dat men de kop in het zand steekt, aangezien het een probleem op de lange termijn betreft.

In de twee NGO projecten wordt met geen woord gerept over de manier waarop later aan reserve-

onderdelen moet worden gekomen. In twee projecten wordt inderdaad erkend dat de projecten nog jarenlang afhankelijk zullen blijven van buitenlandse donors wat betreft de verstrekking van reserve-onderdelen en vervanging van voorzieningen: In het Quinarà/Tombali-project en het project in Soedan. Van het laatste project werd gezegd: *"Reparatie is alleen voor klein onderhoud te financieren. De pijpen gaan nog twintig jaar mee, de pompen vijf jaar, maar de reserve-onderdelen hiervoor zijn bijgeleverd. De boorgaten gaan 15-20 jaar mee, maar geven de meeste problemen: Als de motor kapot gaat is het afgelopen."*

Wat de andere projecten betreft, is er wel over de noodzaak van onderdelen nagedacht, maar gaat de hele aandacht naar een distributiesysteem, vanuit een regionaal centrum of districtcentrum. Hier zouden winkels moeten komen, waar ofwel onderhoudscoöperatieven, ofwel private dorpsmonteurs de onderdelen zouden kunnen kopen. De oplossingen neigen vooral naar privatisering van de handel. Wat de bron van deze distributie echter is, blijft in de meeste gevallen onduidelijk. In gevallen spreekt men over een lokale productie-eenheid, waarvan er in Tanzania ooit één mislukt is en er in een ander project nog een haalbaarheidsstudie naar moet worden gedaan.

In project 5 wordt de mogelijkheid geopperd van een Nationaal Waterfonds, waardoor de stad in feite een groot deel van de rurale watervoorziening zal financieren.

Wat deze indicator betreft, liggen de mogelijkheden voor duurzaamheid in projecten zover buiten het bereik van concrete regulering, dat wel duidelijk is dat zelfs een overheid van een ontwikkelingsland nauwelijks een oplossing kan bieden.

Indicator Project	Identificatiefase				Besluitvormingsfase					Implementatiefase		Stabilisatie-fase		
	1a	1b	1c	1d	2a	2b	2c	2d	2e	3a	3b	4a	4b	4c
1	O	O/+	-/O	-/O	-/+	-	-	O	-	+	-	O	O	O
2	+	+	-	-	O	-	O	O	O	+	+	+	+	O
3	+	+	-	O	O	-	-	O	-	-	-	+	+	-
4	O	O/+	-/+	-/+	-	-	-	-/+	-	-	+	O	-	O
5	O	O	O	-/O	O	-	-	-/+	-	-/+	+	O	-	O
6	O	O	O	O	-	-	-	-	-	-	-	+/O	O	O
7	O	O	O	O/+	+	+	-/O	O	O	O	O	O	O	-
8	O	O/+	-	-/O	-/O	-	-	O	-	+	+	O	-	O
9	+	+	O	-	O	O	O	+	O	+	+	+	O	O

- geen
- O matig
- + wel
- O/+ vroeger matig/later wel
- +/O sommige groepen of dorpen wel/andere groepen of dorpen matig

Figuur 9: Participatie-index

Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken heb ik een overzicht gegeven van de stand van zaken en de ontwikkelingen betreffende onderhoud in drinkwaterprojecten in Sub-Sahara Afrika. Geprobeerd is een verband te leggen tussen de gevonden onderhoudsregelingen en de participatie van de bevolking in de verschillende fases van de projecten.

De onderhoudsmethode en de rol van participatie hierin zullen na 1988 wel weer verder geëvolueerd zijn in de projecten. Al in de periode besproken in deze scriptie blijkt er een verschuiving in de aanpak te hebben plaatsgevonden: Vervolgprojecten richten zich specifiek op onderhoud en er vonden veranderingen plaats in benadering en implicatie van gebruikers in de projecten. Kan men nu concluderen dat toenemende participatie van de gebruikers heeft plaatsgevonden in de projecten en dat dit een positieve invloed heeft op het onderhoud?

Zoals gezegd, wordt de positieve invloed van participatie in de verschillende fases gezien als een lineaire correlatie: hoe groter de participatie in de identificatiefase, hoe groter de kans op participatie in de implementatiefase en hoe beter de implicatie van de bevolking in onderhoud van voorzieningen in de stabilisatiefase. Uit de gegevens blijkt deze correlatie echter niet zonder meer op te gaan. Projecten waarin het onderhoud goed loopt, laten niet echt grote participatie in voorgaande fases zien, terwijl andersom een grotere inbreng in besluitvormings- en implementatiefase niet automatisch tot een betere onderhoudsregeling op gebruikersniveau leidt. Het blijkt moeilijk te zijn omtrent deze veronderstelde relaties tussen de fases heldere onderbouwde conclusies te trekken. In de eerste plaats omdat bij wijziging van de onderhoudsmethode in de loop der tijd de eerdere fases niet "overgedaan" kunnen worden. Zodoende zijn er nog nauwelijks projecten waar in de onderhoudsfase de invloed van een participatieve identificatie/besluitvormingsfase gemeten kan worden. Ten tweede levert het meten van deze invloed door gebrek aan concretisering nog steeds problemen op.

In deze scriptie heb ik geprobeerd met behulp van een soort kosten/batenanalyse van de gebruikers van watervoorzieningen per participatiefase voor meer concretisering te zorgen. Uit de gegevens blijken dan ten eerste de kosten en baten door de bevolking per fase te worden afgewogen en dit is van cruciaal belang voor de uiteindelijke onderhoudsregeling. In feite is sprake van telkens nieuwe pooling systemen en steeds opnieuw wordt gekozen of men deelneemt of niet, afhankelijk van de baten die er op dat moment tegenover staan. Wanneer deze baten niet zichtbaar zijn en de kostenfactor onduidelijk is, is er niet veel kans op een goed onderhoud door de gebruikers. Uit deelname in het eerste pooling systeem, in de besluitvormingsfase, volgt niet vanzelf deelname aan het tweede en derde systeem. In het eerste zijn de kosten vaak éénmalig en laag, zoals de tijdsinvestering in het bijwonen van een vergadering. In de andere fases zijn die investeringen al langduriger en hoger. Participatie alleen blijkt echter niet voldoende garantie te bieden voor duurzaamheid, aangezien bijna overal ook overheidsregelingen nodig zijn om de baten te verhogen. Organisatieversterking van de overheid is een evengrote voorwaarde voor duurzaamheid van drinkwaterprojecten als participatie van gebruikers, mits deze gericht is op de behoeftenvoorziening van de bevolking.

Hiervoor blijkt echter ten tweede een andere manier van benadering van de bevolking nodig te zijn dan de overheid lange tijd hanteerde. De link tussen bevolking en overheid is in deze van essentieel belang. Een goede communicatie moet hiervoor de basis leggen. Enerzijds moet de overheid duidelijkheid hebben omtrent de afwegingen die de bevolking maakt in haar waardering voor de drinkwatervoorzieningen: De mate van prioriteit voor de sector in de identificatiefase; de invloed van factoren als afstand tot de waterbron en de prijs van het water in de besluitvormingsfase; de bereidheid tot investeren in de implementatiefase en de achtergronden ervan; de mogelijkheden qua organisatie en financiën voor onderhoud door de gebruikers en het bestaan van bepaalde opvattingen over het freeridersprobleem en een speciale manier van aanpak ervan. Aan de andere kant moet de bevolking weten wat de overheid te bieden heeft en zij moet daarop kunnen rekenen. De kosten en baten moeten per fase duidelijk zijn. Meer ruimte voor onderlinge communicatie voor informatie-uitwisseling vereist participatie van de bevolking. Men zou kunnen stellen dat een kosten/batenanalyse en implicatie van het poolingprincipe hierin duidelijk maken dat participatie een voorwaarde is voor institutionele ontwikkeling. Dit betekent dat de stelling van IOV zoals die werd geponeerd in de inleiding, als zou institutionele versterking van overheidsorganisaties haaks staan op de bevordering van participatie van basisorganisaties, volgens de definitie in deze scriptie van het woord *institutioneel* en de hele uitwerking ervan, hier niet opgaat. Die versterking is alleen institutioneel indien zij gericht is op de behoeften van de bevolking en dus met participatie als voorwaarde.

In de praktijk lijkt het echter moeilijk in eenmaal lopende projecten eventueel geschapen onduidelijkheid op te heffen. Ook decentralisatie garandeert nog geen betere communicatie en blijkt minder invloed te hebben op de inbreng van de bevolking was verwacht. Ook blijkt dat de overheid door de nadruk op het introduceren van onderhouds-extensieve technieken en maatregelen niet zozeer de eigen rol ten gunste van de bevolking inperkt, maar alleen de noodzaak tot eigen blijvende investering tracht terug te brengen. De vraag is echter in hoeverre dit echt duurzaam is.

Uit de projecten blijkt immers dat de tot nu toe gehanteerde manier van aanpassing van projecten aan veranderende omstandigheden erg kostbaar is. De constante bijstelling van projecten door verwerping van aanvankelijke hypothesen na falsificatie is nodig, maar in feite vindt men telkens opnieuw het wiel uit. Het totaal vervangen van de geïnstalleerde techniek voldoet wellicht een tijd aan de eisen van de nieuwe visie op onderhoud, maar is natuurlijk wel erg drastisch. De vraag is of dit soort afslagen in projecten van de ene weg naar de andere niet voorkomen kunnen worden door een veel eerder ingrijpen en bijstellen, indien voldoende communicatie vanaf het begin aanwezig is. Wat dit betreft is dit de eerste vereiste in een veranderende relatie overheid-gebruiker. Informatieuitwisseling is essentieel. In de evaluatierapporten over de projecten die ik in deze scriptie heb bekeken, worden ook af en toe aanbevelingen gedaan om tot deze concretisering door informatie-uitwisseling te komen:

"Alhoewel de studie dus aangeeft belang te hechten aan vrouwenparticipatie, is dit niet terug te vinden op die punten waar het verder uitgewerkt had moeten worden. Dit betreft dan het verzamelen van basisgegevens opgesplitst naar sexe, inzicht in de belangrijkste prioriteiten van vrouwen en hun eventuele belang in en potentiële bijdrage tot betaald water en de belemmeringen van vrouwen om deel te nemen. Op basis van onder andere deze informatie dient in de aanpak duidelijk aangegeven te worden hoe en wanneer vrouwen betrokken moeten worden, met name ten aanzien van besluit-

vorming, de animation en de training tot comité-lid en/of gérante (...). Het zichtbaar maken van te verwachten resultaten ten aanzien van vrouwenparticipatie vergemakkelijkt verder het realiseren ervan. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van taakstellingen ten aanzien van het percentage vrouwen dat aanwezig dient te zijn tijdens bijeenkomsten, het percentage vrouwen dat getraind dient te worden."

(Nugteren 1990: 4, over project 6).

Bij het lezen van deze aanbeveling moet echter ten tweede gerealiseerd worden, dat ook de verdere inhoud van comités en trainingen geconcretiseerd moet worden. Een comité dat z'n taken niet vervult en opgericht is van bovenaf zet geen zoden aan de dijk, noch training die kwalitatief onder de maat en niet aangepast is. In project 1 spreekt men over de noodzaak van een interne monitoring en evaluatie. Men zou deze binnen het programma moeten institutionaliseren, en vooral tot aanpassing kunnen komen van zich wijzigende omstandigheden door onder andere integratie van het vrouwenonderdeel, het stellen van standaarden waaraan de training van de watercomités moet voldoen en gebruik van de socio-economische survey. In project 4 is deze aanpak al langer van toepassing met ook een heel ingebouwd hiërarchisch rapporteringssysteem, maar men wordt weer geconfronteerd met het probleem dat niet vanaf het begin begonnen kon worden. Bovendien stuit men hier ook onmiddellijk op de kosten/baten kwestie: wanneer driemaal gerapporteerd wordt dat er een pomp stuk is of dat iets anders niet naar wens verloopt en er komt geen reactie van bovenaf, dan laat men de rapportering de vierde keer voor wat het is.

Principe is in ieder geval dat de informatie-uitwisseling moet doorgaan tijdens het project zodat telkens aanpassing kan plaatsvinden. Als mensen niet bijdragen, moet gekeken worden waarom niet, als het project wel succes heeft moet ook nagegaan worden welke factoren hierin een rol spelen.

Wanneer alle tot nu toe gedane aanbevelingen eens zouden worden toegepast en getoetst aan concrete criteria zou er misschien een waardevolle conclusie getrokken kunnen worden over de inbreng van de bevolking.

De uitslagen van de projecten in de participatie-index (zie figuur 9) kunnen in het licht van het voorgaande goed begrepen worden. Wanneer we de verticale resultaten per indicator bekijken, zien we globaal dat de keuze van de techniek een punt is waarin de minste participatie tot uiting komt. Wellicht is dit te verklaren doordat de aard van het keuze-onderwerp, techniek, nog altijd een tamelijk onkwetsbaar en onbediscussieerbaar item vormt. Zelfs in Westerse landen, waar de gemiddelde bekendheid met technische zaken hoger ligt en de basisinformatie al veel meer verspreid is, is de communicatie tussen technici en leken vaak moeilijk. Ook in de horizontale situatie kunnen de relatief betere resultaten in de beide NGO-projecten wellicht door een betere communicatie met de bevolking verklaard worden, misschien terug te voeren op de kwantitatieve en kwalitatieve verschillen in personeelsbezetting. Hier is nog nooit onderzoek naar gedaan, maar aannemelijk is dat NGO's per hoofd van de bevolking betrokken bij een project een veel grotere personeelsbezetting hebben dan overheidsinstanties. Hierdoor worden dan wellicht betere resultaten geboekt op participatie, maar het kost waarschijnlijk te veel om op grote schaal toe te laten. Ten tweede kan een verschil in personeelsbeoordeling de oorzaak zijn van een kwalitatief verschil in mate van informatie-uitwisseling met de bevolking: terwijl ambtenaren van bovenaf beoordeeld worden voor hun werk, is dit bij NGO's wellicht van onderaf. Ook kunnen jongere leeftijd en een grotere mate van ideologische bevoegenheid misschien een rol spelen, maar dit zijn allemaal slechts hypothesen.

Wat dit betreft is de vraag echter of de bevolking van onderaf haar behoeften voldoende kenbaar kan maken en of ze erkenning daarvan door de overheid kan afdwingen. Er zijn bepaalde omgevingsfactoren die doen neigen naar een negatief antwoord op deze vraag. In feite is er in veel gevallen sprake van een politieke kwestie en van een ongelijke verdeling van macht. Dit kan niet genegeerd worden, maar moet binnen de onzekerheid van het project opgenomen worden en door informatie-inwinning geneutraliseerd worden. De selectie van de regio en doelgroep is bijvoorbeeld vaak een politieke beslissing, er kan sprake zijn van invloed van politici op de locatie van de voorzieningen en op de prijs. Ook de bij het project betrokken ambtenaren kunnen het eigen belang stellen boven het belang van het project. Maar ook donorlanden staan niet altijd even open voor verandering in een bepaalde richting en dit kan een verklaring zijn voor het feit dat sommige aanbevelingen al jarenlang door tal van personen en instellingen gedaan worden, maar nooit in praktijk gebracht, zoals:

"One important lesson is clear and is not anything new. It is that an effective intervention in the rural sector requires a thorough understanding of the socio-economic reality of the village communities and the needs and aspirations of the local people"

In dit verband is ook privatisering gevoelig voor omgevingsfactoren en moet dit niet onderschat worden. In veel gevallen wordt immers overgestapt van de overheid op privé-ondernemingen en initiatieven van particulieren om het onderhoud te regelen. De vraag is of hiermee niet dezelfde fout zal worden begaan als met het grote vertrouwen dat men stelde in de overheid. De omgeving in ontwikkelingslanden is namelijk heel anders dan die in een Westers ondernemersklimaat.

Ten eerste is het ook voor privé-ondernemingen niet eenvoudig om aan de behoeften van de bevolking te voldoen in een omgeving die gekenmerkt wordt door een gebrek aan infrastructuur, goede wetgeving, gebrek aan geschoold personeel etcetera. Deze factoren vormen voor privé-ondernemers dezelfde beperkingen als waar de overheid mee geconfronteerd wordt.

Ten tweede moet vanuit het oogpunt van de gebruikers de vraag gesteld worden in hoeverre de mogelijkheid bestaat wel bij de ondernemers de behoeften tot uiting te brengen. In Nederland heeft de overheid nog altijd een zekere controle over bedrijven om het recht van de werknemer en consument te beschermen. Een Keuringsdienst van Waren en een Consumentenbond zijn instellingen en instituties die als controle-mechanismen fungeren. Deze bestaan in ontwikkelingslanden niet in dezelfde mate. Het enige voordeel dat de consument heeft bij het onderhandelen met ondernemers is dat door het bestaan van concurrentie de mogelijkheid bestaat bepaalde dingen af te dwingen.

Toch kan het waken over "het algemeen belang" niet overgenomen worden door het bedrijfsleven. Eén van de taken waarvoor de overheid de meest geschikte uitvoerder is in ontwikkelingslanden, is de zorg voor het milieu. Ook in de drinkwatervoorziening zal het milieu een factor zijn waarmee in toenemende mate rekening gehouden moet worden, aangezien in de meeste projecten niet alleen sprake is van een waterprobleem, maar van een algeheel probleem van degradatie van de omgeving. Niet alleen drinkwatervoorzieningen zijn nodig, maar ook maatregelen om bestaansmiddelen op de lange termijn te garanderen. Dit onderhoud van het milieu wordt een nog grotere probleem dan het onderhoud van drinkwatervoorzieningen, aangezien de baten van een duurzaam milieubeleid pas op nog langere termijn te

zien zullen zijn. Wat dit betreft zal de taak van de overheden of NGO's zwaar worden: Hoe kan aan de bevolking worden duidelijk gemaakt dat de baten op de korte termijn wel eens strijdig kunnen zijn met de baten op de lange termijn. De hierboven aangehaalde aanpak voor institutionele ontwikkeling in drinkwaterprojecten, het verkrijgen van een concreter beeld door informatie-uitwisseling over de door de bevolking gemaakte kosten/baten afweging, is in dit geval wellicht dubbel zo hard nodig.

Noten

- 1 De aandachtspunten zijn:
- 1) participatie van de gebruikers
 - 2) de ontwikkeling van aangepaste institutionele capaciteit
 - 3) eenvoudige en betaalbare technologie
 - 4) effectief kostendekkende tariefstructuur
 - 5) intersectorale geïntegreerde sectorontwikkeling
 - 6) de ontwikkeling van een adequaat nationaal sectorbeleid
 - 7) donorcoördinatie
- 2 Voor een uitgebreider beschrijving van de leerprocesbenadering en de blauwdrukprocedure verwijs ik naar de scriptie van N. Bakker.
- 3 *"It is important to emphasize that this process [providing services in water supply] can rarely be left to market forces alone and that government has a critical role to play in developing special programmes that target the poor, involving extension, training, technical assistance and limited subsidies" (SGC 1990: 22).*
- 4 *"Perceptions that water supply and sanitation services are public services (as they generally are in a city) coupled with the recognition of the basic needs of the poor in rural areas have led to the widespread provision of centrally planned and managed services. However, such services have proved to be extremely expensive to provide to dispersed and remote communities. Neither poor people nor governments can afford to pay for them, so service is unreliable or non-existent" (SGC 1990: 18).*
- 5
- | | | |
|--------------|------|--|
| Scott, J.C. | 1976 | <u>The moral economy of the peasant. Rebellion and subsistence in Southeast Asia.</u> Yale University Press, Londen. |
| Popkin, S.L. | 1979 | <u>The rational peasant. The political economy of rural society in Vietnam.</u> University of California Press, Berkeley/Los Angeles/Londen. |

6 Deze definitie toont aan waarom ik niet ben overgestapt naar het meer "trendy" begrip *community management*, waarvan de definitie luidt: "*To encompass ownership of and responsibility for water supply and sanitation services. It entails decision-making, not necessarily just the provision of labour*" (SGC 1990: 25). Meer dan participatie, zou *community management* de eigen beslissingsmacht van de gemeenschappen benadrukken over de watervoorzieningen waar ze de verantwoordelijkheid voor dragen, en het belang van de periode na constructie inzien (Van Wijk 1989: 1). In de uitgebreide literatuur over participatie en artikelen over evaluatie en onderzoek ernaar, komt naar voren dat participatie niet slechts de toepassing van arbeid en geld in de constructiefase betreft, maar juist wordt voorafgegaan door een identificatie/besluitvormingsfase en gevolgd door een stabilisatiefase.

Hoewel Van Wijk zelf al aangeeft dat jargonmakers bepaalde ingeburgerde woorden graag vervangen, ben ik van mening dat dit nieuwe woord in het jargon ook een verwoede poging is, de realiteit door het aannemen van een andere term te veranderen. Dat in de praktijk participatie slechts geconstateerd kan worden in de constructiefase, valt het begrip en de definitie ervan echter niet aan te rekenen. Hiermee wil ik niet ontkennen dat een nieuw begrip de aandacht kan trekken en daardoor de "vergeten" fases van participatie opnieuw in de belangstelling kan zetten. Dit vormt voor mij echter geen voldoende reden voor vervanging van het begrip *participatie* door *community management*.

7 De bijbehorende vragenlijst is als bijlage toegevoegd.

8	Naam project	land	uitgaven (in milj.)
1.	Rural Domestic Water Supply and Sanitation Programme	Kenia	23
2.	Kerala Water Supply Nattika Firka 1	India	21
3.	IKK Water Supply West Java Aceh, North Sumatra	Indonesië	18
4.	Maputo Sewerage	Mozambique	14
5.	Balikpapan Water Supply	Indonesië	13
6.	Kerala Water Supply Mala	India	13
7.	26 Cities Water Supply Aceh, North Sumatra	Indonesië	12
8.	Dorpsputtenproject Volta Noire	Burkina Faso	11
9.	Development Programmes Assistent Support Alexandria GWA	Egypte	11
10.	Watertankers	Soedan	10
11.	Morogoro/Shinyanga Drinkwater	Tanzania	10
12.	Water Resources Assessment	Soedan	9
13.	Groundwater Resources Assessment	Kenia	9
14.	Sukabumi Immediate Improvement	Indonesië	9

Uitgaven aan de 14 grootste projecten tussen '85-'88

(Bron: Gischler 1988: par. 2.2)

- 9 Ook de inventarisatie in 1990 van onderzoeksprojecten en de inventarisatie in 1991 van stedelijke projecten meldden wat dit betreft negatieve ervaringen met het PDS-systeem.
- 10 Voor informatie over project 3 werd gesproken met de heren Hofkes en Smit van Euroconsult in Arnhem, over project 4 en 7 met respectievelijk mevrouw Van Wijk en de heer Visscher van het IRC in Rijswijk en over project 9 met de heer Bindels van Cebemo.
- 11 Wanneer Westerse donoren nog verantwoordelijk zijn voor uitvoering, financiering en/of onderhoud bedoel ik de overheid of NGO als instrument. Uiteindelijk zal gehele overname door overheid of NGO toch de bedoeling zijn.
- 12 Zie voor nadere verklaring van dit soort "prismatische" kenmerken:

Riggs, F.W., Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society, Houghton Mifflin Company, Boston 1965.

- 13 In het project in Tanzania, dat in een latere fase de leerprocesbenadering hanteert, zou training reeds vanaf het begin en continue gegeven moeten worden. Zelfs hier komt training in het "stappen-plan" pas vrij laat aan de orde en dan is nog de vraag in hoeverre dit plan ook in de praktijk wordt toegepast.

Lijst van geraadpleegde literatuur

- | | | |
|---|------|--|
| Alaerts, G.J. | 1990 | <u>Noodzaak tot wijziging van de sectornotitie Water.</u> IHE-Delft. |
| Ayibotele, N.B. | 1988 | <u>Institutional aspects of Water Supply and Sanitation in Africa.</u> NRF Vol. 12, no.4, pp. 353-67. |
| Bakker, N. | 1988 | <u>Doctoraal-scriptie Institutional Development.</u> Erasmus Universiteit, Rotterdam. |
| Bediako, T. | 1991 | De liefde van de democratie gaat door de maag. In: <u>Zuid over Noord. Veranderingen in Europa, visies uit het Zuiden.</u> Evert Vermeer Stichting, Amsterdam. |
| Buys, D. | 1983 | <u>Samen de baas worden. Naar een model voor een participatief ontwikkelingsproject.</u> ICA, Leiden. |
| Cohen, J.M. en N.T. Uphoff | 1977 | <u>Rural development participation: Concepts and measures for project design, implementation and evaluation.</u> Rural Development Monograph no.2. New-York, Cornell University. |
| DAC (Development Assistance Committee) | 1988 | <u>Sustainability in development programmes: a compendium of evaluation experience.</u> OECD, DAC 40, Parijs. |
| DGIS (Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking) | 1989 | <u>Drinkwatervoorziening, sanitaire voorzieningen, drainage en afvalverwijdering in ontwikkelingslanden.</u> Sektornotitie. Den Haag. |

- 1990 Een wereld van verschil: Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig. SDU, Den Haag.
- Dool, L.T. van den 1990 De aanhouder wint, als hij gunstige factoren kiest. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Doornbos, M. 1990 The African State in academic debate: Retrospect and prospect. Africa Seminar *Beyond Adjustment.* Maastricht.
- Galjart, B.F. en D. Buys 1982 Participation of the poor in development. Contributions to a seminar. ICA, Leiden.
- Galjart, B.F. 1986 Omwille van de ontwikkelingssociologie. Couthino, Muiderberg.
- 1991 Cooperation as pooling. An analytical tool for change agents. University of Leiden.
- Gischler, M. 1988 Overzicht van de Drinkwater/Sanitatie-activiteiten die Nederland in ontwikkelingslanden heeft ondersteund in de periode 1985-1988. DGIS, Den Haag.
- Grijpstra, B. 1982 "Initiating and supervising agencies; group approached in rural development." In: B.J. Galjart en D. Buys (Red.), Participation of the poor in development. Contributions to a seminar. ICA, Leiden.
- Grindle, M. 1980 Politics and policy implementation in the third world. Princeton University Press, New Jersey.

- Hannah-Andersson, C. 1985 "Ways of involving women in water projects." In: Charles Kerr (ed.), Community Development, Intermediate Technology Publications, pp. 217-22, London.
- Harmeyer, Joanne 1988 "Reflections on a rural water supply project in Zambia". Waterlines, 7, 1, 19-21.
- Heady, I. 1984 Public Administration; a comparative perspective. Marcel Dekker Incorp., Basel/New-York.
- Huntington, Samuel P. 1965 "Political Development and Political Decay." World Politics, 17 (3), pp.378-414.
- IOV 1983 Rapport en advies inzake Nederlandse drinkwateractiviteiten aangegaan in de periode 1975-1980. Den Haag.
- Isely, R.B. 198? "Planning for community participation in water supply and sanitation: accounting for variability in community characteristics". Hygie, 2, 1, 39-42.
- Jong-Gierveld, J. de en Catrien van der Wees 1983 "Participatie als doelstelling en het onderzoek ernaar". In: D. Kruyt en M. Vellinga (Red.), Ontwikkelingshulp getest: resultaten onder de loep, pp. 79-88. Couthino, Muiderberg.
- Jorritsma, H.E.J. en A.C.A. van der Wiel 1981 "Participatie: wens of werkelijkheid?" In: L. Box en D. A. Papousek (Red.), Van theorie tot toepassing in de ontwikkelings sociologie, pp. 88-101. Van Loghum Slaterus, Deventer.

- | | | |
|--|------|--|
| Korten, D.C. | 1980 | <u>Community Organization and Rural Development: A learning process approach. <i>Public Administration Review</i>, XL (5), pp. 480-511.</u> |
| Mc Pherson, H.J. and
M.G. Mc Garry | 1987 | "User participation and implementation strategies in water and sanitation projects". <u><i>Water Resources Development</i>, Vol 3, no 1, 1987.</u> |
| Migdal, J. S. | 1988 | <u>Strong societies and weak states: State-society relations and state capabilities in the Third World.</u> Princeton University Press, New Jersey. |
| Otto, J.M. | 1987 | <u>Aan de voet van de piramide: Overheidsinstellingen en plattelandsontwikkeling in Egypte: een onderzoek aan de basis.</u> Rijksuniversiteit Leiden. |
| Röling, N. | 1983 | "Een nieuwe ontwikkeling: de programmatische benadering". D. Kruyt en M. Vellinga (Red.), <u><i>Ontwikkelingshulp getest: resultaten onder de loep</i></u> , pp. 122-35. Couthino, Muiderberg. |
| Rondinelli, D.A. | 1983 | <u>Development projects as Policy Experiments: An adaptive approach to development administration.</u> Routledge, Londen/New-York. |
| Schoorl, J.W. | 1974 | <u>Sociologie der modernisering.</u> Van Loghum Slaterus, Deventer. |
| SGC (Secretariat for the
Global Consultation) | 1990 | <u>Backgroundpaper,</u>
UNDP, New Dehli. |
| UNDP | 1990 | <u>A strategy for water resources capacity building. An international initiative for the 1990s.</u>
Undevpro, New-York. |

- Uphoff, N.T. 1986 Local Institutional Development: An analytical sourcebook with cases. Kumarian Press, Connecticut.
- White, A. 1981 Community Participation in Water and Sanitation. IRC Rijswijk.
- Wierema, F.J.M. 1987 Maintenance of rural drinking water supplies, the impact of factors at community level. LIDESCO, Leiden.
- Wijk-Sybesma, C. van 1985 Participation of Women in Water Supply and Sanitation. IRC, Rijswijk.
- 1989 Community Management and sustainable water supply in developing countries. Watersectordag DGIS.
- Wilgenburg, F. van en S. Meyer 1991 Inventarisatie en classificatie van stedelijke armoedebestrijding in Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.
- Wilson, V. 1991 "Democratie en economische ontwikkeling kunnen niet buiten elkaar." In: Zuid over Noord. Veranderingen in Europa, visies uit het Zuiden. Evert Vermeer Stichting, Amsterdam.

Bijlage I Lijst van geraadpleegde documenten

- | | |
|--------------------------------------|--|
| RDWSSP | - Beoordelingsmemorandum juni 1985 |
| | - Workplan maart 1985 |
| | - Appraisal Report, Scotney/Van Schaik december 1984 |
| | - Report of the review and appraisal mission, oktober 1982 |
| Machakos | - Projectvoorstel aanleg watervoorziening Machakos, mei 1985 |
| | - Projectvoorstel dorpswatervoorziening, juli 1985 |
| | - Beoordelingsmemorandum november 1986 |
| | - Report november 1989, J. Mulna |
| Mwala | - Beoordelingsmemorandum november 1986 |
| | - Progress report no. 3, juli-december 1987 |
| | - Progress report no. 5, juli-december 1988 |
| | - Interim progress report, april 1989 |
| Nyala/El Geneina | - Beoordelingsmemorandum december 1989 |
| | - Monthly report november 1989 |
| | - Review Mission mei-juni 1990 Matrix |
| Morogoro/Shinyanga | - Plan of Operations 1985-1990, mei 1986 |
| | - The evaluation of operation and maintenance of water supply facilities. Village water supply Pilot projects in Morogoro Region |
| | - Report on Programme Development, februari 1990 |
| | - Terms of reference evaluation mission, november 1990 |
| Puttenproject
Volta Noire | - Proposition de document de projet. Oktober 1979, Le Havre |
| | - Beoordelingsmemorandum februari 1988 |
| | - Onderzoeksvoorstel ter verbetering van het spaarsysteem voor een waterpomp in Burkina Faso. D. Klaver, Wageningen februari 1988 |
| | - Rapport de la mission sur des projets en secteur eau de la coopération Néerland-Burkinabè. Ministre de l'Eau |

- et Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas, maart 1988
 - Rapport de continuation. M. Keyzer juli 1988 campagne 87/88
- 7 secondaire centra
- Rapport d'Avancement december 1988-maart 1989 IWACO, Ouagadougou, maart 1989
 - Rapport Intermédiaire IWACO, Ouagadougou, augustus 1989
 - Commentaar op haalbaarheidsstudie 17 secondaire centra. M. Nugteren, februari 1990
- Buba
- J.D. van der Ploeg, De sociale activatie in het kader van de rurale watervoorzieningen. Conceptrapport t.b.v. waterproject Buba Tombali: (Rep. Guiné Bissau).
 - Uitvoeringsdocument 1986-89
 - Drinkwatervoorzieningsproject Guinara en Tombali, Buba, februari 1985
 - Projectvoorstel "Onderhoud Rurale Watervoorziening", april 1985 Bissau. SNV en MRN
 - Report on short Mission. J.T. Visscher, september 3-10, 1988.
 - Jaarverslag 1988 Het Buba Project, J. Selten, SNV Guinée Bissau.
- Dosso
- Rapport de transmission animation Doutchi, Kok Weyden
 - Contrat de mis en place d'un point d'eau, december 1987
 - Rapport de la mission d'appui socio-économique, 26 augustus - 11 september 1990
 - Rapport d'une mission d'appui au volet mini-AEP, 14-26 april 1991
- Sine-Saloum
- Projectvoorstel 1984 november 1984 2e fase
 - Document Provisoire sur la politique diocesaine d'équipement des forages, november 1985