

202.2

89 IN

# INSTITUTIONELE ONTWIKKELING

in de

## DRINKWATER- en

# SANITATIESECTOR

De case van Uttar Pradesh.

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

Onderzoeksverslag van een stage  
bij de Inspectie Ontwikkelings-  
samenwerking te Velde, Directo-  
raat Generaal Internationale  
Samenwerking, Ministerie van  
Buitenlandse Zaken.  
december 1989

Ardi Braken  
Studente Bestuurs- en Beleids- Wetenschappen  
Katholieke Universiteit te Nijmegen  
studentnummer: 8472904

202.2 89 IN-7200

INHOUDSOPGAVE

pagina:

VOORWOORD:-----II

LIJST VAN AFKORTINGEN-----III

HOOFDSTUK 1: PRESENTATIE VAN DE PROBLEEMSTELLING

1.1: Inleiding----- 1- 2

1.2: Afbakening van het onderzoeksterrein- 2- 3

1.3: Probleemstelling----- 3- 4

1.4: Omschrijving van een aantal begrippen 4- 5

1.5: Doel van het onderzoek----- 5

1.6: Methodologie: Gevolgde werkwijze en gehanteerde onderzoekstechnieken----- 6

1.7: Enige achtergrondinformatie----- 6- 8

HOOFDSTUK 2: AANDACHTSPUNTEN IN DE LITERATUUR MET BETREKKING TOT INSTITUTIONELE ONTWIKKELING

2.1: Inleiding----- 9

2.2: Beoordeling van institutionele capaciteit----- 9-10

2.3: Het kader van Austin, Otterstetter en Rosensweig-----10-17

2.4: Bespreking van specifieke problemen van parastatals op basis van het werk van Baum en Tolbert-----17-19

2.5: De benadering van Institutional Development bij Uphoff-----19-20

2.5.1: Lokale instituties-----20-24

2.5.2: Het comparatieve voordeel als principe bij de bepaling van institutionele arrangementen--24-25

2.5.3: Ondersteuning van Local Institutional Development door supralokale instituties-----25-27

2.5.4: Ondersteuning van Local Institutional Development door donoren-----27-29

2.6: Deelconclusies-----29-30

HOOFDSTUK 3: INSTITUTIONELE ONTWIKKELING IN DE DRINKWATER EN SANITATIESECTOR

3.1: Inleiding-----31-33

3.2: Local Institutional Development ten behoeve van rurale drinkwatervoorziening----- 33

3.2.1: Aard van het goed-----33-36

3.2.2: Kenmerken van de gebruikers---36-39

3.2.3: Kenmerkende basisactiviteiten in de D/S-sector-----39-43

3.3: Supralokale institutionele ontwikkeling in de D/S-sector----- 44

3.3.1: De organisatie van voorlichting met betrekking tot hygiene-----44-48

3.3.2: Intersectorale coördinatie:---48-49

3.3.3: Cost-recovery als een institutioneel aandachtspunt-----49-51

3.4: De gewijzigde rol van donoren in de D/S-sector-----51-53

LIBRARY, INTERNATIONAL REFERENCE  
 CENTRE FOR CO-OPERATIVE WATER SUPPLY  
 AND SANITATION (I.C.S.)  
 P.O. Box 202, 2000 AN BRUSSELS  
 Tel. (020) 514511 ext. 261/62  
 RN: ISIV 7200  
 I.C.: 202.2 89 IN

3.5: Deelconclusies-----	53- 54
HOOFDSTUK 4: DE CASE VAN UTTAR PRADESH	
4.1: Inleiding-----	55
4.2: Achtergrond-----	55- 56
4.3: De projecten-----	56- 61
4.4: De betrokkenen en hun beleidsuit- gangspunten-----	62
4.4.1: De betrokkenen aan Nederlandse zijde-----	62- 65
4.4.2: De Nederlandse beleidsuit- gangspunten-----	65- 66
4.4.3: De betrokkenheid van de fede- rale overheid bij D/S-projec- ten in Uttar Pradesh-----	67- 69
4.4.4: Actoren binnen de deelstaat Uttar Pradesh-----	69- 77
HOOFDSTUK 5: BEANTWOORDING VAN DE PROBLEEMSTELLING	
5.1: Inleiding-----	78
5.2: Institutionele problemen in Uttar Pradesh-----	78- 96
5.3: De institutionele capaciteit van Jal Niqam-----	96-102
5.4: Samenvatting van conclusies-----	102-105
5.5: Aanbevelingen-----	105-109
5.6: Slot-----	109-
NOTENAPPARAAT-----	x-xxx
LITERATUURLIJST-----	iv-viii
BIJLAGEN-----	1- 6

VOORWOORD

Dit onderzoeksverslag vormt het eindprodukt van een stage bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat Generaal Internationale Samenwerking.

Als verplicht onderdeel van de studie Bestuur en Beleid, die ik volg aan de universiteit in Nijmegen (Faculteit der Beleidswetenschappen) heb ik in de periode 13 maart - 25 augustus 3 dagen per week stage gelopen in Den Haag.

Daarna volgde, opnieuw in deeltijd, het verwerken van de gegevens tot een onderzoeksverslag met het voor U liggende rapport als eindresultaat.

Mevrouw Visser (Rijks Universiteit Leiden) dank ik voor de bemiddeling bij het vinden van een stageplaats. Voor de geboden stagemogelijkheid en stagebegeleiding wil ik de heer Segaar van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde dank zeggen. De heer Erath dank ik eveneens voor het commentaar geleverd bij eerdere versies van het verslag. Ook alle anderen, die mij door hun hulp en informatie in het onderzoek hebben ondersteund, bedank ik bij deze nogmaals.

Een en ander laat onverlet, dat alleen ondergetekende verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud van het onderzoeksverslag.

december 1989, Ardi Braken

LIJST VAN VEEL GEBRUIKTE AFKORTINGEN

CP	= community participation
DAC	= Development Assistance Committee
DAL/ZZ	= Directie Aziatische Landen /Zuid Zuid: landenbureau Indi
DGIS	= Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DHUD	= Department of Housing and Urban Development
D/S	= Drinkwater en Sanitatie (-sector)
HRD	= Human Resources Development
ID	= Institutional Development
IOV	= Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
IRC	= International Reference Centre on Community Water Supply and Sanitation
LID	= Local Institutional Development
OECD	= Organisation for Economic Cooperation and Development
O&M	= Operations and Maintenance
OS	= Ontwikkelingssamenwerking
RM	= Review Mission
RSM	= Review and Support Mission
SC/ST	= Scheduled Castes/Scheduled Tribes
VLOM	= Village Level Operations and Maintenance
WACO	= Water Coördinator
WHO	= World Health Organisation
VROCO	= Vrouwen Coördinator

## HOOFDSTUK 1: PRESENTATIE VAN DE PROBLEEMSTELLING

### 1.1: Inleiding:

Alle inspanningen ten spijt, is in de laatste jaren geconstateerd, dat de resultaten van ontwikkelingssamenwerking achterblijven bij de verwachtingen. Vooral het feit, dat de resultaten niet duurzaam bleken te zijn, kan worden vermeld. Voor de duurzaamheid van resultaten en inspanningen in de Drinkwater- en Sanitatie-sector (D/S-sector) vormen de eindjaren tachtig een cruciale fase. In 1990 loopt de "International Drinking Water Supply and Sanitation Decade", uitgeroepen door de Verenigde Naties ten einde.

Met het uitroepen van deze decade in 1977 op de conferentie van Mar del Plata werd voldoende, betrouwbaar en bereikbaar drinkwater aangemerkt als een basisbehoefte van mensen.

"Water voor iedereen in 1990", luidde de aanvankelijke doelstelling.

Een teruggang in ter beschikking staande financiële middelen (economische recessie, schulden crisis) en een snelle groei van de bevolking in veel ontwikkelingslanden had tot gevolg, dat het bereiken van de oorspronkelijke doelstelling onmogelijk bleek. Een effectieve reductie in het aantal watergebonden ziekten middels het duurzaam realiseren van verbeterde drinkwater- en sanitaire voorzieningen bleef evenwel het uitgangspunt bij de inzet van schaarse middelen.

Nu kan worden nagegaan hoeveel van de doelstellingen duurzaam zijn gerealiseerd, maar ook welke problemen overgebleven zijn. Voortbouwend op behaalde resultaten en opgedane ervaringen, kunnen nieuwe en onopgeloste problemen te lijf worden gegaan.

Bij de ontwikkeling van strategieën en de toepassing van tactieken voor probleemoplossing zal het streven naar duurzaamheid en effectiviteit het uitgangspunt zijn. Dit streven vormt een centrale doelstelling in het Nederlandse Ontwikkelings-samenwerkingsbeleid.

De twee begrippen "duurzaamheid en effectiviteit" kunnen samengevat worden met de Nederlandse term "beklijfbaarheid" of met de Engelse term "sustainability". Dit blijkt uit de wijze, waarop het Development Assistance Committee van de OECD "sustainability" definieert. (1)

"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."

In de sectornotitie "Het Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid op het gebied van de Drinkwatervoorziening, Sanitaire voorzieningen, Drainage en Afvalverwijdering" van december 1988 wordt verwezen naar het belang van institutionele ontwikkeling en kennisoverdracht, teneinde de kans op duurzaamheid en effectiviteit van D/S-activiteiten te vergroten. (2)

Ook algemeen komt in de literatuur naar voren, dat de "sustainability" van ontwikkelingsprogramma's in grote mate afhanke-

lijk is van de capaciteit van de organisaties en instituties betrokken bij de verschillende fases van een projectcyclus en bij de voortzetting van activiteiten na stopzetting van donor-interventie. Dit is een belangrijke reden om in het stage-onderzoek de nadruk op institutionele aspecten te leggen.

## 1.2: Afbakening van het onderzoeksterrein:

Thematische afbakening: Institutional Development (ID) is een relatief nieuw begrip binnen ontwikkelingssamenwerking. Inmiddels zijn velen overtuigd van de noodzaak expliciet aandacht te schenken aan dit begrip bij de beleidsvoering. De theoretische waarde van het begrip staat echter nog ter discussie, hetgeen een expliciet beleid ten aanzien van ID bemoeilijkt. Recent onderzoek van officiële beleidsdocumenten naar de mate, waarin in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (OS) aandacht aan ID wordt geschonken, leverde als algemene conclusie op, dat de steeds meer gevoelde behoefte binnen het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) aan beleid op dit terrein, zich nog nauwelijks in expliciete activiteiten heeft vertaald. (3) Binnen DGIS is een algemene checklist "Institutional Development" ontwikkeld; de vraag is opgekomen of dit een handzaam instrument is bij de beoordeling van projecten. Handzaam in de zin van: bruikbaar voor meerdere sectoren van OS en bruikbaar voor meerdere landen, waarmee Nederland een OS-relatie onderhoudt. Deze achtergrond vormt een belangrijk criterium voor de afbakening van het onderzoeksthema. Een andere factor, die de keuze voor ID verklaart, is de achtergrond van ondergetekende als studente Bestuur en Beleid.

Sectorale afbakening: Een aantal omstandigheden hebben geleid tot toepassing van het thema ID op de Drinkwater- en Sanitatie-sector. Deze sector vormt in de Nederlandse OS een concentratie-sector, waar in de loop van de tijd veel expertise in is opgebouwd. Een aanzienlijk deel van de gelden voor bilaterale OS gaat in deze sector om. De laatste jaren is tussen de 100 en 150 miljoen gulden per jaar aan D/S-activiteiten besteed. Deze bedragen staan voor ongeveer 5% van het totale pakket bilaterale hulp. Een praktische omstandigheid, die de keuze voor de D/S-sector beïnvloedde, vormde de aanwezigheid bij IOV van evaluatie-rapporten over de D/S-sector. Binnen de D/S-sector is gekozen voor de subsector rurale drinkwatervoorziening. Hiervoor is gekozen, omdat de bilaterale activiteiten van Nederland zich in het algemeen meer op de aanleg/verbetering van D/S-voorzieningen op het platteland en in mindere mate op de periferie van intermediaire, regionale steden richten, dan op voorzieningen in stedelijke gebieden.

De aanduiding D/S-voorzieningen wordt gehanteerd voor water-voorzieningen, sanitaire voorzieningen, technische voorzieningen voor het afvoeren van vervuild oppervlaktewater, huishoudelijk afval (inclusief uitwerpselen) en industrieel afvalwater, alsmede voor voorzieningen voor het verwijderen van vast afval. (4) In het verslag komen in verband met de inhoud van de bestudeerde projecten met name water- en sanitaire voorzieningen aan bod.

Geografische afbakening: Gekozen is voor een inperking van het onderzoeksgebied tot een land. Aanvankelijk was het de be-

doeling meer landen in zowel Afrika, als Azië in het onderzoek te betrekken. De problematiek bleek te complex om in de beschikbare tijd een algemeen beeld te kunnen schetsen over institutionele aspecten bij rurale drinkwatervoorziening. De keuze viel op India, omdat India een programmaland is, waarnaar vanuit Nederland over een periode van meer dan 10 jaar een niet onaanzienlijk deel van de Nederlandse OS-fondsen toestromen. In de case-studie, die grofweg de periode '78-begin '89 beslaat, is geprobeerd, een overzicht te krijgen van de betekenis door de tijd heen van institutionele aspecten bij D/S-projecten op het platteland. Persoonlijke interesse voor India bij ondergetekende heeft de keuze beïnvloed. De keuze voor Uttar Pradesh is deels op praktische, deels op inhoudelijke gronden gebaseerd. Bij IOV waren van Andhra Pradesh en van Uttar Pradesh deelrapporten in een (D/S-) sectorevaluatie voorhanden. In eerste instantie heb ik van beide deelstaten wat projectinformatie doorgenomen. Omdat het onmogelijk was voor beide deelstaten over langere termijn de projectdocumentatie door te nemen, moest een keuze gemaakt worden. Een aantal indicaties deden het vermoeden ontstaan, dat aan voorwaarden voor duurzaamheid en effectiviteit in Uttar Pradesh minder dan in Andhra Pradesh was voldaan. Om via het onderzoek meer inzicht te verkrijgen in de rol, die institutionele aspecten spelen bij duurzaamheid en effectiviteit was het interessanter voor Uttar Pradesh te kiezen.

### 1.3: Probleemstelling:

Gesteld is, dat Institutional Development (ID) het thema in het onderzoek vormt. De vraagstelling, die het onderzoek richting heeft gegeven luidt:

Kan Institutional Development een bijdrage leveren aan de "sustainability" van de resultaten van de door Nederland in Uttar Pradesh ondersteunde activiteiten in de D/S-sector?

Deze hoofdvraag is geoperationaliseerd in een aantal deelvragen:

1) Welke beleidsuitgangspunten worden in de huidige situatie door donor en door counterpart gehanteerd ten aanzien van activiteiten in de D/S-sector?

Zoveel mogelijk zal bij de bespreking van beleidsuitgangspunten onderscheid gemaakt worden naar verschillende (bestuurlijke) niveaus; er zal geprobeerd worden een beeld te schetsen van de houding bij bevolkingsgroepen/doelgroepen tegenover de activiteiten.

2) Hoe worden in de huidige situatie de activiteiten in de D/S-sector in Uttar Pradesh georganiseerd?

Bij het beantwoorden van deze vraag zal zowel gekeken worden naar de wijze, waarop de donor bij de activiteiten betrokken is, als naar de wijze, waarop de counterpart erbij betrokken is. De betrokkenheid van de counterpart wordt verder uitgesplitst naar bestuurlijke niveaus, zoals het nationale (federale) niveau, het deelstaatsniveau en het dorpsniveau. Tevens wordt gekeken naar de wijze waarop bevolkings-/doelgroepen bij de D/S-activiteiten betrokken zijn.

3) Doen zich in Uttar Pradesh problemen voor die de kans op "sustainability" van projectresultaten verkleinen?



Zo ja: Welke problemen zijn dat?

Kunnen factoren aangedragen worden, die (voor een deel) het bestaan van de problemen verklaren?

Kunnen factoren worden genoemd, die het oplossen van dergelijke problemen bemoeilijken?

4) Is ID in Uttar Pradesh expliciet onderwerp van beleidsvoering?

Zo nee: Is het wenselijk en mogelijk om beleid op het gebied van ID te ontwikkelen?

Welke rol kan Nederland als donor eventueel hierbij spelen?

#### 1.4: Omschrijving van een aantal begrippen:

De belangrijkste begrippen, die in de volgende twee hoofdstukken en in de case-beschrijving meermalen zullen terugkeren, zullen hier omschreven worden. Het betreft de begrippen:

a: organisatie;

b: institutie;

c: institutional development.

ad a: Het begrip "organisatie" verwijst naar een samenwerkingsverband van mensen om volgens bepaalderegels en met de inzet van bepaalde middelen vastgestelde doeleinden te bereiken. Waisfisz en Van Reenen omschrijven het begrip als volgt:

"(..) structures within which people cooperate according to recognized and accepted roles." (Waisfisz en Van Reenen, p. 13)

ad b: Het begrip "institutie" verwijst in eerste instantie naar cultuuraspecten van een samenleving. Instituties reguleren het gedrag tussen mensen volgens normen, die hun oorsprong vinden in de waarden, die het samenleven van mensen "zin" geeft. Uphoff omschrijft het begrip "institutie" als volgt:

"In general institutions, organizations or not, are complexes of norms and behaviors that persist over time by serving collectively valued purposes." (Uphoff, p. 9)

Uphoff laat het een beetje in het vage, maar mijns insziens zijn alleen bepaalde organisaties in verband te brengen met instituties, hetgeen dus niet hetzelfde is als de begrippen onder bepaalde omstandigheden als synoniem aan elkaar te beschouwen. Koppeling van de begrippen "organisatie" en "institutie" is mogelijk wanneer de organisatie een structurele uitwerking vormt van een bepaalde institutie. Zo kan men het kastestelsel als één van de mogelijke structurele uitingen van de institutie religie zien. Veel organisaties staan echter niet in verbinding met instituties; weliswaar streven de erin verenigde mensen als collectief bepaalde doeleinden na, maar dat doen zij niet omdat zij het doel op zichzelf voor hun bestaan zo waardevol vinden. Een onderneming kan als voorbeeld worden gesteld van een organisatie waar een koppeling met het begrip "institutie" moeilijk te leggen is.

ad c: Bij "institutional development" is sprake van een specifieke interventie in ontwikkelingsprocessen, die in de om-

schrijving van Frerks het volgende doel dient: *(in Frerks' visie)*

"(..) een zodanige verbetering van de bij een uit te voeren ontwikkelingsactiviteit betrokken organisaties en instituties, dat deze na beëindiging van de donorinterventie de resultaten kunnen blijven handhaven of waarborgen." (Frerks, p. 5)

Hoewel ik er ook later op terug zal komen, wil ik bij deze omschrijving de volgende kanttekening plaatsen. De term "verbeteren" past mijns inziens niet waar het het begrip "institutie" betreft. Bestaande "instituties" kunnen donoren hoogstens proberen te beïnvloeden in een richting, die de kans op "sustainability" van met donorinterventie verkregen resultaten van ontwikkelingsprojecten vergroten. Het veranderen van normen en dus het ingrijpen in een cultureel bepaald waardestelsel kan en mag mijns inziens alleen bewust worden nagestreefd nadat gebleken is, dat bestaande instituties niet meer functioneren naar de tevredenheid van de bevolkingsgroepen, die aan de invloed ervan zijn blootgesteld.

Een tweede opmerking betreft de noemer "resultaten" in de omschrijving van Frerks. Hieronder vallen niet alleen tastbare zaken, zoals de aanleg van een handpomp of een waterleidingennet, die over 10 jaar nog in gebruik zijn; immateriële zaken zoals het gegroeide inzicht onder de rurale bevolking in de samenhang tussen watergebruik/sanitatie en het voorkomen van ziektes en de gedragsverandering (op grote schaal), die dit bewustzijn met zich meebrengt, zijn eveneens nastrevenswaardige resultaten. Tevens is van "sustainable" projectresultaten sprake, wanneer de doelgroep op eigen kracht andere sociale effecten van D/S-projecten, zoals een toename in arbeidsproductiviteit kan continueren.

#### 1.5: Doel van het onderzoek:

Het onderzoek dient twee doelen. Op de eerste plaats wil ik een bijdrage leveren aan de kennis- en beleidsontwikkeling binnen DGIS ten aanzien van ID. De bijdrage zal erin bestaan, dat met betrekking tot een specifieke sector van beleidsvoering, namelijk de D/S-sector is nagegaan, wat de betekenis van ID kan zijn. Voortbouwend op de theoretische beschouwing van de hoofdstukken 2 en 3 wordt een beschrijving gegeven van bestaande of potentiële problemen bij de projecten, die Nederland in Uttar Pradesh ondersteunt. Projectgegevens uit het nabije verleden worden geëvalueerd om hieruit mogelijk lessen te trekken voor de toekomst. Er zijn enkele aanbevelingen geformuleerd, die wellicht bij kunnen dragen aan de verankering van de "institutionele" dimensie in de DGIS-beleidsvoering, alsook aan het vergroten van de kans op "sustainability" van de projectresultaten in Uttar Pradesh.

Het tweede doel van het onderzoek vormt het leerdoel. Het lopen van een stage maakt voor ondergetekende een substantieel onderdeel uit van de studie Bestuur en Beleid. Het onderzoek heeft tot een dieper inzicht geleid in de betekenis van de begrippen Institutionele Ontwikkeling, "sustainability" en van begrippen, die meer in het algemeen met ontwikkelings-samenwerking samenhangen.

### 1.6: Methodologie: Gevolgde werkwijze en gehanteerde onderzoekstechnieken:

In de eerste fase van het onderzoek lag de nadruk op een verkenning van het onderzoeksgebied. Algemene literatuur, zowel over ID en het begrip "sustainability" als over de D/S-sector werd bestudeerd. Na deze Tour d'Horizon ben ik bij het statisch en dynamisch archief van DGIS materiaal over de D/S-projecten in Uttar Pradesh gaan verzamelen. Contact werd gelegd met de voor de D/S-sector verantwoordelijke project-officer binnen DAL/ZZ (=landentbureau India), die mij raadpleging van daar aanwezige rapporten van de Review Missions en van de latere Review and Support Missions toestond. Deze rapporten vormen de belangrijkste informatiebronnen. De inzichten, die werden verkregen met het analyseren van deze documenten zijn getoetst in een korte interviewronde. Met de volgende personen heb ik een gesprek van gemiddeld twee uur gevoerd:

- Mevrouw van Wijk-Sijbesma van het International Reference Centre on Water Supply and Sanitation (IRC). Dit centrum is in 1986 door DAL/ZZ ingeschakeld als extern beleidsadviseur voor de D/S-projecten;
- Mevrouw Muller; voor de duur van de **halfjaarlijkse Review and Support Missions** als niet-westers sociologe door DHV gecontracteerd;
- De heer Trietsch; als waterbouwkundig ingenieur werkzaam bij DHV en als teamleider betrokken bij de Review and Support Missions naar Uttar Pradesh;
- De heer Van Schaik; D/S-sectorspecialist en in die hoedanigheid werkzaam op de afdeling Directie Coördinatie Sectorprogramma's /Technische Advisering (DST/TA) van DGIS.

Helaas was het in verband met werkdruk aan haar zijde niet mogelijk de verantwoordelijke projectofficer te interviewen.

Gekozen is voor een case-study-benadering. Deze benadering kent de volgende beperkingen:

- omdat er maar 1 case bestudeerd is, kunnen geen betrouwbare uitspraken gedaan worden, anders dan geldend voor de case van Uttar Pradesh;
- voor een groot deel van de beschreven periode geldt, dat op dat moment aandacht voor ID geen beleidsuitgangspunt was. Toch zijn de dossiers met een "institutionele" bril op geanalyseerd. Geprobeerd is voldoende oog te houden voor veranderingen in probleemdefiniëring, in de doelstellingen of in de gevolgde strategie bij D/S-projecten. Deze factoren kunnen immers de institutionele inbedding van de D/S-projecten hebben beïnvloed. Rekening is gehouden met de betrokkenheid van verschillende actoren door de tijd heen aan zowel doner als counterpartzijde.

### 1.7: Enige achtergrondinformatie:

Tot slot van dit hoofdstuk volgt enige achtergrondinformatie over de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en India in het algemeen en (heel in het kort) over de ontwikkelingssamenwerking in de D/S-sector in het bijzonder. De specifieke beleidsuitgangspunten van Nederland voor de D/S-sector en het specifieke beleid voor D/S-activiteiten in

India komen in de case-beschrijving (hoofdstuk 4) aan de orde.

Self reliance kenmerkt de Indiase ontwikkeling. Donoren dragen slechts voor 3% bij aan de uitgaven voor investeringen in ontwikkeling, zoals die in de vijfjarenplannen zijn begroot. Vanaf '81 is er in de relatie Nederland-India sprake van een verbreding. De samenwerking tussen de 2 landen beperkt zich niet langer tot OS; ontwikkelingssamenwerking geldt als de motor voor samenwerking in bredere zin. India kent binnen de Nederlandse OS de status van programmaland. Dat betekent, dat India tot de 10 landen behoort, waar Nederland de hulp op concentreert en waarmee gedurende langere tijd een relatie in termen van ontwikkelingssamenwerking bestaat. In de stroom gelden, die van Nederland naar Derde Wereldlanden gaat, ontvangt India het meest. De bilaterale hulp, waartoe ik me beperk in dit onderzoek, bedraagt per jaar aan India ongeveer f 200 miljoen gulden; de helft daarvan betreft een schenking; de andere helft een lening. De betekenis van de Nederlandse hulp voor India is niet zozeer gelegen in de kwantiteit van de hulp alswel in de kwaliteit. Nederland levert nog geen 1% van het totale budget voor ontwikkelingsprogramma's. In algemene zin heeft de Nederlandse hulp de volgende betekenis voor India:

- Fondsen komen vrij om op korte termijn te besteden aan prioriteitsprojecten;
- Onder invloed van de dialoog tussen Nederland en India en de aanwending van Nederlandse beoordelingscriteria kan de kwaliteit van de uitvoering van projecten worden verhoogd;
- De technische inbreng van Nederlandse deskundigen kan leiden tot efficiëntere oplossing van problemen.

Ongeveer f 100 miljoen gulden wordt besteed projecthulp. Tot deze categorie behoren de bestudeerde O/S-projecten. De andere helft van het bedrag wordt aan programmahulp besteed. Over de jaren '85-'88 legden de O/S-activiteiten beslag op 16% van het totale kasplafond (\*) van India. (5) In 1986 ging 27% (= 56 miljoen) en in 1988 29% van de financiële hulp ofwel 40 miljoen gulden naar de O/S-sector. Voor de periode 1988-1992 is 15% van het kasplafond voor rurale drinkwatervoorziening geraamd. Uttar Pradesh is één van de zes deelstaten in India, waaraan deze gelden ten goede zullen komen.

Uttar Pradesh is een deelstaat, die in economische zin behoort tot de minst ontwikkelde gebieden. Investerings in de infrastructuur, waaronder rurale drinkwatervoorziening valt, zijn van belang als factor bij het bevorderen van produktiviteitstoename en economische groei. De aanleg van rurale drinkwater- en sanitaire voorzieningen is van directe invloed op de levensomstandigheden op het platteland. Het welzijn en de volksgezondheid van de plattelandsbevolking hoopt men met de projecten te vergroten.

\*= Met kasplafond wordt het budget voor bilaterale ontwikkelingssamenwerking bedoeld, dat in één jaar uitgegeven kan worden. Hoe dit budget wordt aangewend vormt onderdeel van een bestedingsoverleg tussen Nederland en India.

De hulp aan Uttar Pradesh moet bezien worden in de context van de OS-relatie tussen Nederland en India in het algemeen. Hierin is de erkenning van de eigen capaciteit en expertise van India een kenmerkend uitgangspunt. De keuze aan Nederlandse zijde tot het in hoofdzaak volgen van de financiële procedures beperkt de mogelijkheid tot directe sturing van ontwikkelingsactiviteiten. Het is dus extra van belang, dat de "institutionele inbedding" van D/S-projecten in orde is.

In het verleden is er reeds onderzoek verricht naar o.a. de institutionele inbedding van D/S-activiteiten. M. Gischler betrok het aspect van institutionele inbedding in een inventariserend onderzoek. Het onderzoek ging na in hoeverre de aandachtspunten, die in de sectornotitie van december 1988 opgenomen zouden worden, in praktijk reeds een rol speelden. Voor zijn inventarisatie maakte hij gebruik van de Project Documentation Sheets. Dit zijn computeruitdraaien, die gebruikt worden om het overzicht over de Nederlandse OS-activiteiten te vergroten. Nog niet alle landenbureaus voeren projectinformatie volledig in de computer in. Het bureau India behoort tot deze categorie. De Project Documentation Sheets leverden ten aanzien van India dus geen helder beeld op over de mate, waarin de aandachtsvelden in de beleidsvoering tot uitdrukking komen. Zijn conclusie, dat in India helemaal geen aandacht wordt geschonken aan de ontwikkeling van aangepaste institutionele capaciteit, lijkt dan ook erg voorbarig. (6) (zie ook bijlage 1) Het negatieve beeld uit het Gischler-rapport wordt elders weersproken. In het rapport "Uitbesteed, goed besteed?" van IOV, wordt in de samenvatting van de bevindingen van een veldmissie naar India als sterk punt van de rurale drinkwatervoorziening vermeld, dat de beklivingskansen ervan redelijk groot zijn. (7) Op pagina 169 van dit IOV-rapport wijst men op verschuivingen in de benadering van de D/S-problematiek. Kenmerkten de projecten in de deelstaten, waarbij Nederland betrokken is, zich aanvankelijk door hun technische beandering, aan het eind van de jaren tachtig zijn de niet-technische aspecten, zoals participatie, kennisoverdracht, opbouw van lokale organisaties, onder de aandacht gekomen. Het feit, dat de projecten stevig verankerd zitten in de counterpartstructuur noemt de Inspectie een positieve factor voor de kans op bekliving. Overigens geeft IOV aan, dat navolging van de integrale benadering niet in alle deelstaten even ver is gevorderd. Gujarat en Andhra Pradesh noemt men als voorlopers.

In zekere zin is het IOV-rapport in tegenspraak met het Gischler-rapport. De vooronderstelling is immers, dat institutionele inbedding een belangrijke factor is voor bekliving. Wellicht kan het onderhavige rapport, waarin de institutionele aspecten van rurale drinkwatervoorziening het centrale onderzoeksobject vormen, enige helderheid verschaffen.

## HOOFDSTUK 2: AANLACHTSPUNTEN IN DE LITERATUUR MET BETREKKING TOT INSTITUTIONELE CAPACITEIT

### 2.1: Inleiding:

Na de presentatie van de probleemstelling in hoofdstuk 1 volgen in hoofdstuk 2 en 3 enige "theoretische bespiegelingen". Gekeken is wat er in de literatuur is geschreven over het thema "Institutional Development" in algemeenheid (hoofdstuk 2) en over ID in de Drinkwater- en Sanitatie-sector in het bijzonder (hoofdstuk 3).

Daarna volgt in hoofdstuk 4 de beschrijving van de Uttar Pradesh case. Door theorie en praktijk met elkaar te confronteren in hoofdstuk 5 komt beantwoording van de probleemstelling aan de orde. Enkele aanbevelingen aangaande de beleidsvoering ten aanzien van Uttar Pradesh sluiten het geheel af.

### 2.2: Beoordeling van institutionele capaciteit:

De aandacht onder donoren voor ID moet men zien als een gevolg van de ontstane aandacht voor "sustainability" van hun activiteiten in Derde Wereldlanden. In een onderzoeksrapport van Waisfisz en Van Reenen wordt benadrukt, dat niet alleen aan counterpartzijde maar ook aan donorzijde veranderingen doorgevoerd zouden moeten worden om het verwachte positieve effect van ID op de "sustainability" van ontwikkelingsactiviteiten in Derde Wereldlanden te doen plaatsvinden.(8)

Een betere "output" van ontwikkelingsprocessen, met ondersteuning van donoren in gang gezet, is dus gebaat bij (onder andere) een verbeterde "input" aan donorzijde.

Bij DGIS heeft een referentiegroep ID zich beziggehouden met de vraag, langs welke weg ID als aandachtsveld in de DGIS-werkzaamheden en activiteiten een vaste plaats kan veroveren. Recentelijk heeft deze groep in een notitie de bevindingen van de inventarisatie neergelegd. (9) Voor dit onderzoeksverslag is de bevinding relevant, dat in de gangbare praktijk van OS, behandeling van de institutionele dimensie gedurende verschillende fasen van een projectcyclus te wensen overlaat. Een aantal redenen wordt hiervoor in de notitie genoemd.

"a). De identificatiefase blijkt onvoldoende als een zelfstandige fase in de projectcyclus te worden gezien, zodat een adequate opstelling en behandeling van de identificatiememoranda in een groot aantal gevallen achterwege blijft. Vooral met betrekking tot de institutionele dimensie is dit een bezwaar, omdat deze materie juist vanaf het allereerste begin een serieuze afweging behoeft.

b). De instructies voor identificatie en beoordeling blijken op dit punt onvoldoende scherp te zijn geformuleerd (..)

c). (..) in de beoordelingsmemoranda (..) de neiging bestaat complicerende of problematische elementen uit de weg te gaan. Hierdoor worden met name institutionele aspecten onvoldoende in het beoordelingsproces betrokken, hetgeen nadelige consequenties moet hebben voor de kwaliteit van de beoogde interventie.

d) Ontwikkelingsactiviteiten worden nog te zeer door een technisch perspectief en een projectmatige aanpak gekenmerkt." (Notitie referentiegroep ID, 1989)

De meest concrete aanpassing, die binnen DGIS getroffen is om institutionele ontwikkeling beter in het beleid tot haar recht te laten komen, betreft de vervaardiging van een checklist ID. Daarnaast zijn themadagen georganiseerd om ambtenaren beter vertrouwd te maken met het begrip ID en van hen vanuit hun praktijkervaring te vernemen, waar de knelpunten liggen bij verankering van ID in de beleidsvoering. Een checklist is een beoordelingsinstrument voor institutionele capaciteit, afgestemd op toepassing in de projectcyclus. Het Development Assistance Committee van de OECED bepleit toepassing van dit instrument, naast toepassing van kosten-batenanalyses, kosten-effectiviteitsanalyses etc. Gebruik van een ID-checklist kan een hulpmiddel zijn om in de fases van identificatie, formulering, uitvoering en evaluatie de institutionele context van een project te belichten en eventuele institutionele manco's op het spoor te komen. Los van een specifieke project-context kunnen "institutional assessments" uitgevoerd worden. Zulke beoordelingen geven dan een beeld van de capaciteit, die een organisatie vertegenwoordigt. In de literatuur kunnen twee stromingen onderkend worden wat betreft de inhoud van de variabelen, die "gemeten" zouden moeten worden om een oordeel te geven van institutionele capaciteit.

De eerste stroming beziet een organisatie als een eenheid op zichzelf. Gekeken wordt in de analyse naar de structuur van de organisatie, naar het soort en de omvang van middelen, waarover de organisatie beschikt, de wijze, waarop deze (niet-personele) middelen worden ingezet om haar doeleinden te bereiken, en het gevoerde personeelsbeleid.

De term "Institution Building" kan worden gebruikt voor het aanduiden van maatregelen, bedoeld voor het verbeteren van een bestaande organisatie na een analyse van boven genoemde inhoud of om een nieuwe organisatie op te richten, vanuit een "ideaalbeeld" omtrent hoe een organisatie in elkaar moet zitten.

De termen "Institution Building" en "Institutional Development" worden vaak als synoniem aan elkandergebruikt. Ten onrechte. De begrippen kunnen alleen als synoniem aan elkaar worden beschouwd voor zover het erom gaat een organisatie in leven te roepen of in haar functioneren te verbeteren, die voor een samenleving als zodanig voor een langere termijn voorziet in de bevrediging van een bepaalde behoefte.

De tweede stroming in de literatuur plaatst een analyse van de capaciteit, die een organisatie vertegenwoordigt, dan ook tegen de achtergrond van de samenleving, waarvan zij deel uit maakt.

Twee analyse-kaders zullen in de navolgende paragrafen worden gepresenteerd. Beide vertegenwoordigen de "tweede stroming". Het eerste analyse-kader stelt supralokale organisaties centraal. Het tweede kader stelt de ontwikkeling en versterking van lokale capaciteit centraal.

### 2.3: Het kader van Austin, Otterstetter en Rosensweig:

Austin, Otterstetter en Rosensweig presenteren hun analyse-kader voor de beoordeling van institutionele capaciteit in een tijdschriftartikel. (10) Zoals vermeld richten zijn hun

aandacht op supralokale organisaties. Wat moet worden verstaan onder de term supralokaal?

De term moet in relatie met het in paragraaf 2.4 te omschrijven begrip "lokaal" worden gezien. In deze paragraaf kan onder een supralokale organisatie een organisatie worden verstaan, die op ruimere schaal dan een aantal dorpsgemeenschappen, dus bijvoorbeeld in een heel district of zelfs in een hele (deel-)staat haar werkzaamheden uitoefent. Besluitvormingsprocessen, beheer van middelen spelen zich bij dergelijke organisaties op een bovenlokaal niveau af. Austin, Otterstetter en Rosensweig hebben in hun artikel "wateragencies" als voorbeeld genomen. Bij D/S-projecten zijn het deze organisaties, die geacht worden na beëindiging van donorinterventie, de in gang gezette ontwikkelingsprocessen voort te zetten. De 3 auteurs noemen een zestal aspecten op grond waarvan zij zich een oordeel vormen over de capaciteit van een organisatie. Het gaat om:

- a) beleidsomgeving;
- b) organisatiestructuur;
- c) interne operationele effectiviteit;
- d) externe operationele effectiviteit;
- e) overdracht van technologie;
- f) ontwikkeling en inzet van lokaal aanwezig capaciteiten.

Het gaat er in deze presentatie om te benadrukken, dat het van belang is in een institutionele analyse oog te hebben voor de beïnvloeding, die tussen organisatie en de structuur en cultuur van een samenleving als geheel plaatsvindt. Vandaar dat met name die aspecten uit het kader van Austin, Otterstetter en Rosensweig nader belicht worden, die aansluiten op dit perspectief.

ad a): beleidsomgeving:

Om met succes beleid ten uitvoer te brengen, is het nodig, dat een organisatie in haar beleidsontwikkeling niet al te veel tegenstand ontmoet van buitenaf. De factoren, waarmee een organisatie vanuit de beleidsomgeving geconfronteerd kan worden, kunnen van politieke, economische, sociale en culturele aard zijn. De mate, waarin een organisatie effectief weet om te gaan met dergelijke impulsen in de beleidsomgeving, tekent haar institutionele capaciteit.

Organisaties, die vanwege bewezen capaciteit geselecteerd worden voor de implementatie van ontwikkelingsprojecten, kunnen hun capaciteit alleen dan opnieuw bewijzen, wanneer de inhoud van de activiteiten is afgestemd op bestaande omgevingsinvloeden. Inhoud en organisatie van een project zouden niet moeten conflicteren met bovengenoemde factoren. Gedegen kennis aan donorzijde van de cultuur, het politieke systeem en het sociale en economische systeem van een land is dan ook een randvoorwaarde om te vermijden, dat projecten uitgevoerd worden, waarvan de resultaten van generlei blijvende waarde voor de betreffende samenleving zijn.

In de ID-checklist, die binnen DGIS door N. Bakker is ontwikkeld wordt de invloed van politieke, economische, sociale en culturele factoren op de bij een project betrokken organisaties min of meer als een gegeven beschouwd.

De sociale structuur van een land is van invloed op de strategieën, die een organisatie ter beschikking staan ter



bereiking van haar doelstellingen. Wanneer een waterorganisatie in India bijvoorbeeld wil bereiken, dat drinkwatervoorzieningen optimaal worden gebruikt, dan zal zij rekening moeten houden met het feit, dat het land sociaal verdeeld is door het bestaan van een kaststelsel. Gebruik van één en dezelfde voorziening door de kaste van Brahmanen en de kastelozen is praktisch onmogelijk.

Politieke ondersteuning voor de beleidsdoelstellingen is van belang. In beginsel worden in het politieke systeem de besluiten genomen over algemene beleidslijnen. Het bestuur wordt geacht aan die beleidslijnen uitvoering te geven. Soms wordt de uitvoering van het beleid uitbesteed aan niet-publieke organisaties. Hoe dan ook, vast staat dat uitvoering van beleid dat op gespannen voet staat met politieke prioriteiten weinig kans heeft op langdurig succes.

Als overheidsorganisaties de implementerende instanties zijn, zijn deze van de politiek afhankelijk voor het verkrijgen van middelen voor de uitvoering van beleid. Het is de politiek, die bepaalt hoeveel en welke middelen beschikbaar komen.

Tevens valt in de politieke arena het besluit, wie verantwoordelijkheid draagt voor de aanwending van middelen, alsmede op welk niveau bevoegdheden worden neergelegd.

Het uitvoeren en instand houden van beleidsdoelstellingen zijn verder gebaat bij wet- en regelgeving, waarin de politiek (de wetgevende macht) kan voorzien.

Het bestaan en de inhoud van wet- en regelgeving zijn, blijkens een document van de Verenigde Naties van invloed op het duurzaam realiseren van de doelstellingen van de Internationale Drinkwater en Sanitatie Decade. (11)

Met wet- en regelgeving kunnen zaken "dwingend" geregeld worden, hetgeen een bijdrage kan leveren aan het effectueren van beleid. Als voorbeelden van de inhoud van wet- en regelgeving op het gebied van drinkwatervoorziening kunnen worden genoemd:

- langs welke kanalen (kapitaal-, operationele, rehabilitatie- en investerings-) kosten bijeengebracht worden;
- op welke wijze distributieve baten en kosten over de gebruikers plaatsvindt;
- hoe en door wie beheer over waterbronnen en D/S-voorzieningen wordt uitgeoefend;
- welke sancties toegepast kunnen worden en door wie om misbruik van waterbronnen te bestraffen en "goed" gebruik te stimuleren;
- welke procedures gedurende alle fases van een projectcyclus gevolgd moeten worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de consultatie van doelgroepen;
- hoe de verdeling van verantwoordelijkheden tussen professionals en gebruikers ten aanzien van bediening en onderhoud luidt.

Zoals vermeld moet ook rekening met de invloed van economische factoren worden gehouden. De stand van zaken in (macro-) economisch opzicht en de richting, waarin de conjunctuur zich ontwikkelt, zijn niet van ondergeschikte betekenis voor de mate, waarin een organisatie effectief een bijdrage kan leveren aan de "sustainability" van ontwikkelingsprocessen. Wanneer het erom gaat op langere termijn voorzieningen in stand te houden en de sociale effecten ervan te optimaliseren

moet de organisatie ook op langere termijn beschikken over de middelen, die de kosten dekken. Tegenaan moet worden in hoeverre de te verwachten economische ontwikkeling negatief dreigt in te werken op de inkomsten van een organisatie. Onder inkomsten kunnen dan zowel eventuele subsidies van overheidszijde ten behoeve van aanleg en onderhoud van voorzieningen als betalingen door gebruikers van voorzieningen geschaard worden.

N.B. In paragraaf 2.4 zal worden uiteengezet, hoe organisaties nauw verbonden met het overheidsapparaat, hierdoor in zeer belangrijke mate in de eigen beleidsruimte beïnvloed kunnen worden.

ad b): organisatiestructuur:

Duidelijkheid moet bestaan over de functies en verantwoordelijkheden van een organisatie. De structuur en procedures van de organisatie moeten afgestemd zijn op de omgeving, waarin zij functioneert. Dat betekent bijvoorbeeld, dat de structuur en toe te passen procedures niet in strijd moeten zijn met bestaande bestuurlijke en politieke tradities. Aanpassing van structuur en procedures op de technologie, die wordt toegepast is eveneens van belang.

De ruimte, die bestaat voor het variëren met organisatiestructuren zonder de kwaliteit van de "prestaties" van een organisatie aan te tasten, is volgens de auteur A. Israel afhankelijk van de mate van specificiteit ('specificity') van de technologie, die de organisatie ten uitvoer moet brengen om de vooraf vastgestelde doeleinden te bereiken.

Naarmate de toe te passen technologie van een specifiekere aard is, zal (volgens Israel) de invloed van politieke, culturele en andere omgevingsfactoren minder dominant zijn. (12) De stelling kan worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld. Het vervaardigen van een vliegtuig vergt de toepassing van technologie van een zodanige specifieke aard, dat de productie, waar ook ter wereld, volgens te vergelijken procedures, binnen organisaties met een te vergelijken organisatiestructuur plaatsvindt. Een organisatie daarentegen, betrokken bij de uitvoering van bevolkingsbeleid past veel minder specifieke technologieën toe. In de activiteiten van deze organisaties speelt de interactie met de doelgroep (de "cliënt") een grote rol. De organisatie staat daardoor veel meer bloot aan omgevingsinvloeden uit het politieke en culturele systeem van een samenleving. Toe te passen procedures en de organisatiestructuur zullen dan ook gemakkelijker verschillen vertonen. Bevolkingsbeleid in China wordt op een andere wijze ten uitvoer gebracht dan bijvoorbeeld in een katholiek land in Latijns-Amerika, volgens andere procedures en binnen andere structuren. (13)

ad c): interne operationele effectiviteit:

Het gaat hier om factoren, die verwijzen naar de interne organisatie. Voorbeelden van factoren, die genoemd kunnen worden als cruciaal voor de interne operationele effectiviteit zijn effectiviteit van management, duidelijkheid in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, heldere besluitvormingsprocedures en communicatielijnen, adequaat personeelsbeleid. (14)

ad d): externe operationele effectiviteit:

Organisaties zijn voor de effectiviteit van hun activiteiten op twee manieren afhankelijk van interactie met andere organisaties:

1) coördinatie: afstemming van activiteiten moet plaatsvinden tussen sectoren, die in één en dezelfde sector actief zijn of in gerelateerde sectoren, waarvan (mogelijk) invloed uitgaat op de te bereiken resultaten;

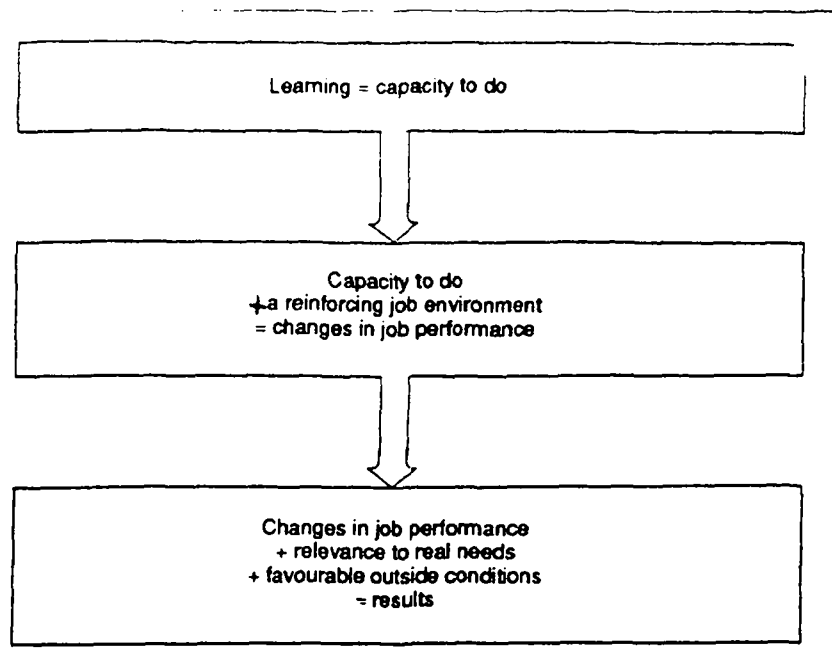
2) competitie; Austin, Otterstetter en Rosensweig zien "competitie" als een factor, die de "institutional performance" van een organisatie beïnvloedt. Competitie tussen organisaties bij het verwerven van middelen, bij het naar zich toetrekken van implementatietaken in een bepaalde beleidssector en terwille van behoud/uitbreiding van autonomie zou de effectiviteit bevorderen.

ad e): overdracht van technologie:

De kennis, die ontwikkeld is en wordt binnen een organisatie en de ervaringen, die het personeel er opdoet, moet men zien als het "human capital" van een organisatie. Kennis en ervaringen moeten zich niet beperken tot bepaalde eenheden in een organisatie. Afgestemd op de verschillende rol van afdelingen in een organisatie moet voortdurend een overdracht van of uitwisseling van relevante technologie plaatsvinden. Training van het personeel is een adequaat middel om de kwaliteit van het in de organisatie vertegenwoordigde "human capital" op peil te houden of te verbeteren. Het begrip kwaliteit staat hierbij niet slechts voor méér kennis en vaardigheden, maar ook voor afstemming van kennis en vaardigheden op de omstandigheden, waaronder zij van toepassing zijn. Wanneer bijvoorbeeld bevolkingsgroepen ingeschakeld worden bij projecten en ook na afloop taken gaan vervullen, die eerder de organisatie zelf voor haar rekening nam, moet het personeel gemotiveerd en toegerust zijn voor samenwerking met hen.

Wanneer er in een organisatie ingrijpende veranderingen doorgevoerd worden om de effectiviteit van een organisatie in het bereiken van haar doeleinden te vergroten, zijn specifieke maatregelen nodig om de capaciteit van individuele personeelsleden in overeenstemming te brengen met de nieuwe eisen, die de organisatie aan hen zal stellen tijdens en na het doorvoeren van de reorganisatie. De specifieke maatregelen gericht op personeel, als inherent onderdeel van Institutional Development wordt aangeduid met de term Human Resource Development (HRD). Austin, Otterstetter en Rosensweig benadrukken het belang het personeel van een organisatie systematisch te betrekken bij het bepalen van de inhoud en uitvoering van een reorganisatieproces.

De auteurs brengen de relatie tussen HRD en een verbeterde effectiviteit van een organisatie als zodanig als volgt in schema:



figuur 1: "Factors in human resource development"  
(Austin, Otterstetter, Rosensweig, p. 4)

In hun artikel vullen de auteurs Austin, Otterstetter en Rosensweig HRD als concept nogal eenzijdig met training-activiteiten in. N. Uphoff maakt in zijn werk "Local Institutional Development" aannemelijk, dat training slechts één van de 3 categorieën activiteiten is, waarmee HRD zich bezig zou moeten houden. Hij constateert, dat training de laatste jaren zowel aan donor- als counterpartzijde als hét middel bij uitstek voor het bevorderen van HRD wordt gezien. Training houdt in, dat activiteiten ontplooid worden ter vergroting van kennis en vaardigheden. Uphoff staat niet alleen in zijn stelling, dat middels training de motivatie en de doelmatigheid/doeltreffendheid in het handelen van personen (= "personal efficacy") niet automatisch verbeterd worden. Baum en Tolbert bepleiten eveneens een gelijktijdige inspanning op 3 fronten. (15) Naast trainingsactiviteiten zouden ook activiteiten moeten worden opgezet om de motivatie en de "efficacy" in positieve zin te beïnvloeden. Financiële/materiële prikkels (promotiekansen, salarisverhoging etc.) kunnen ertoe bijdragen, dat de motivatie van personeelsleden toeneemt; ook een vergroting van de eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheid tot deelname aan besluitvormingsprocessen kunnen de motivatie positief beïnvloeden. Wijzigingen in de definiëring van het takenpakket van verschillende afdelingen op verschillende niveaus in een organisatie of wijzigingen in de personele samenstelling van een taakeenheid kunnen geboden zijn om de toename in motivatie en kennis /vaardigheden (als gevolg van training) in de "prestaties" van de organisatie tot uitdrukking te laten komen: de "juiste" personen op de "juiste" plaats.

Volgens Uphoff geldt alle aandacht voor training, ook in de besteding van OS-gelden, vaak als een uitvlucht voor het moeten uitdenken van een weloverwogen strategie voor Institutional Development. Zonder zo'n strategie kunnen trainingsresultaten achteraf moeilijk geëvalueerd worden.

Vooraf moet immers duidelijk zijn, op welke wijze men via training een verbetering in het functioneren van de organisatie als geheel denkt te bereiken.

Over de trainingsopzet heeft Uphoff het volgende te zeggen.

- Zoveel mogelijk moet in plaats van een "concentratie"-aanpak gekozen worden voor spreiding van trainingsactiviteiten in een organisatie. Voorkomen moet worden, dat een organisatie afhankelijk wordt van de kennis en vaardigheden van een enkeling. Mocht het vanwege gebrek aan logistische en financiële middelen nodig zijn om de omvang van de training te beperken, dan is het zaak, personen, die sleutelposities in de organisatie innemen en dus cruciaal zijn voor het doorgeven van trainingservaringen, te selecteren.

- Bij training moet het accent niet al te zeer liggen op het reproduceren van vaststaande kennis en vaardigheden, maar op het vergroten van het probleemoplossend vermogen; het gaat behalve om de inhoud van het probleem, ook om de consequentie van bestaande problemen voor het functioneren van een organisatie in haar omgeving. Managers, betrokken bij training, kunnen leren de problemen van hun organisatie te plaatsen in het grotere verband van algemene beleidslijnen van een organisatie en tegen de achtergrond van de betekenis, die de organisatie door het produceren van goederen of verlenen van diensten voor de samenleving heeft.

Reproductie van kennis gaat uit van een verticale stroom van informatie tussen trainer en trainees; Uphoff pleit ervoor, dat de trainer meer de positie inneemt van een "moderator"; trainees moeten in dialoog met elkaar komen tot nieuwe inzichten en tot het uitwisselen van informatie. Probleemherkenning en -oplossing als een proces van teamwork dus. Door participatie van trainees bij ontwerp en planning van trainingssessies kan beter tot zijn recht komen, wat zijzelf als een gebrek aan kennis en vaardigheden ervaren.

- Training moet niet alleen plaatsvinden tijdens speciale trainingsbijeenkomsten, maar kan ook bij het oplossen van problemen in praktijk aan bod komen. Onder de juiste begeleiding kan zelfwerkzaamheid oplossing van het probleem tot gevolg hebben; niet bij voorbaat moet het korte termijn perspectief, -het snel wegwerken van het probleem door personen die daarvoor de deskundigheid bezitten- voorrang worden gegeven; het kan op langere termijn zeer waardevol blijken, mensen de kans te geven kennis te verwerven bij het oplossen van de problemen in praktijk.

- Uphoff ziet evaluatie ook als een vorm van training. Door een periodieke uitwisseling van ervaringen met het oplossen van problemen in praktijk, krijgen personeelsleden gelegenheid van elkaar te leren.

De aanbevelingen van Uphoff met betrekking tot de trainingsopzet vormen een goede waarborg tegen de volgende 4 problemen, die in praktijk vaak de effectiviteit van trainingsprogramma's bedreigen:

- 1) "attrition": de trainee gebruikt de training als opstap voor een carrière elders. De eerder genoemde motivationele prikkels kunnen voorkomen, dat dit probleem zich op grote schaal voordoet;
- 2) de trainingsinhoud sluit niet aan bij de praktijkbehoeften aan training;
- 3) afwezigheid van "retraining"; de ontwikkeling van kennis

en vaardigheden moet zich continue aan kunnen blijven passen aan veranderingen in de toegepaste technologie binnen de organisatie. Herhaling van training kan nodig zijn om bestaande inzichten op te frissen en nieuwe inzichten te verwerven.

4) slechte spreiding van middelen, zodat de middelen, die nodig zijn om het tijdens de training geleerde in praktijk te brengen, ontbreken.

Terug naar het kader van Austin, Otterstetter en Rosensweig. Het zesde aspect vraagt nog om enige toelichting.

ed f): Ontwikkeling en inzet van lokaal aanwezige capaciteit:  
De 3 auteurs zijn van mening, dat de verantwoordelijkheid van "wateragencies" in steden een andere is dan die op het platteland. Het is voor de organisaties onmogelijk om voor elke paar dorpen op het platteland een aparte eenheid beschikbaar te hebben. Het ontwikkelen en versterken van lokale capaciteit is derhalve een noodzakelijke strategie om de bevolking bij bediening en onderhoud in te schakelen. Specifiek lokale omstandigheden kunnen bovendien zo tot hun recht komen. De ontwikkeling van lokale capaciteit en dus de toedeling van (O/S-taken) aan de lokale bevolking heeft gevolgen voor de vormgeving van ID/RD-activiteiten. In paragraaf 2.5 en verder zullen aan de hand van de theorie van Uphoff de consequenties besproken worden.

Tot slot onderscheiden Austin, Otterstetter en Rosensweig een aantal condities, waaraan moet zijn voldaan, voordat met een zekere kans op succes de (uit de analyse gebleken) zwakke plekken van een organisatie weggenomen kunnen worden. De condities luiden:

- zowel van binnenuit als van buitenaf moet druk worden uitgeoefend om tot doorvoering van veranderingen in institutioneel opzicht over te gaan;
- op het hoogste niveau van de organisatie moet de bereidheid getoond zijn tot inventarisatie van noodzakelijk door te voeren veranderingen; voor het veranderingsproces in de organisatie is het van belang, dat de leiding haar instemming met de veranderingen uitdrukkelijk betoont;
- welwillendheid tegenover de toepassing van niet-conventionele ideeën en technieken voor probleemoplossing;
- getoonde bereidheid tot het doorvoeren van experimenten op kleine schaal om de waarde van alternatieve probleemoplossingen uit te testen;
- aanwezigheid van monitoring en evaluatiemechanismen om het proces van institutionele verandering over langere tijd te kunnen volgen en tussentijdse evaluatieresultaten terug te kunnen koppelen.

#### 2.4: Bespreking van specifieke problemen van parastataals op basis van het werk van Baum en Tolbert:

Onder het eerste aspect uit het analysekader, dat in de vorige paragraaf is besproken, werd reeds aangekondigd, dat een korte bespreking van institutionele problemen, specifiek voor parastataals/semi-overheidsinstellingen zou volgen. Baum en Tolbert hebben op basis van Wereldbank ervaringen een

beschrijving gegeven van problemen van organisaties, die in een nauwe relatie tot de overheid staan. (16) Zo'n relatie tot de overheid heeft tot gevolg, dat organisaties voor de vaststelling van hun beleid vaak afhankelijk zijn van de ruimte, die de overheid hen hiervoor laat. (17) Baum en Tolbert verstaan onder een "parastatal", die organisaties, behorend tot de publieke sector,

"who are engaged in the production and sale of goods and services (...)"

Bij deze organisaties is altijd sprake van overheidsbemoediging. Dit hangt nauw samen met de stroom van algemene middelen, die voor het voortbestaan van dergelijke organisaties vaak van cruciale betekenis is. De mate van overheidsbemoediging kan in zichzelf een oorzaak voor institutionele problemen van parastatals zijn. De ervaringen van de Wereldbank met parastatals en de kwaliteit van hun functioneren, leidden tot de volgende "lessons":

- Bij de toedeling van taken aan een parastatal moet vaststaan, dat de publieke, meer dan de non-profit of profit-sector zich eigent voor uitvoering van bewuste taken.
- Bij taken, die het best door de publieke sector uitgevoerd kunnen worden, moet bij de overheid duidelijkheid bestaan over de omvang en inhoud van taken, die aan parastatals overgedragen worden.
- Duidelijkheid in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en parastatals is van groot belang. Bemoediging van de overheid is het meest geëigend bij het uitzetten van algemene beleidslijnen. De verantwoordelijkheid voor operationele activiteiten moet zoveel mogelijk bij de parastatal zelf liggen. Tussen het overheidsorgaan belast met toezicht op de parastatal en de parastatal zal een systeem voor informatie-uitwisseling opgezet moeten worden. Dit komt een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden ten goede en voorkomt, dat activiteiten op het ene beleidsterrein negatieve effecten sorteren voor andere beleidsterreinen. Het opzetten van een Management Information System (MIS) door de overheid kan een belangrijke voorwaarde zijn om controle op de produktie of dienstverlening voor het publiek uit te oefenen. Op basis van de informatie verkregen via het MIS kan de overheid besluiten de aanwending van algemene middelen bij te sturen, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid bij de verkoop van produkten of bij dienstverlening aan het publiek toenemen. Overheden, anders dan de gebruikers, beschikken over machtsmiddelen om veranderingen in de bedrijfsvoering te sturen. Door in te spelen op de afhankelijkheid van parastatals van algemene middelen, kunnen overheden parastatals ertoe aanzetten, de beschikbare middelen op een zodanige wijze in te zetten, dat voor de consument maximaal nut tegen minimale kosten ontstaat. Voor overheden, die kampen met financiële krapte, kan dit bijdragen aan het voorkomen van verspilling van schaarse middelen. Omdat parastatals vaak over een monopolie tot produktie of dienstverlening beschikken is kostenbewustzijn wellicht in de organisatie niet het meest sterk ontwikkeld.

Het MIS, als controlemiddel voor de overheid, kan gebaseerd zijn op het verzamelen van gegevens van objectieve aard, zoals:

- Hoe verhouden de actuele kosten per eenheid produkt zich tot de geplande kosten?
  - Wat is de omvang van eigen inkomsten van de onderneming?
  - Hoe hoog is de produktiviteit?
- Het oordeel van de gebruiker over produkt/dienstverlening zou als subjectieve factor geïnventariseerd kunnen worden. Als voorbeelden van indicatoren voor de mate, waarin een organisatie op de belangen van de gebruikers georiënteerd is, kunnen genoemd worden:
- de mate, waarin de organisatie het aanbod op de vraag naar een produkt of dienstverlening weet af te stemmen;
  - de mate, waarin niet alleen technische eisen, maar ook eisen van de (toekomstige) gebruikers de keuze van de toe te passen technologie medebepalen;
  - de regelmaat, waarmee de organisatie de "markt" van (potentiële) gebruikers verkent; de stand van zaken op sanitair gebied en de omvang van watergebonden ziekten, de ontwikkelingen ten aanzien van de prijs, die gebruikers kunnen en ook bereid zijn te betalen, vormen essentiële onderdelen van een marktverkenning door een waterorganisatie.

De afbakening tussen overheid en parastatal omvat idealiter niet slechts de verdeling van taken, maar ook een verdeling van bevoegdheden voor:

- de vaststelling van prijzen voor produkten of diensten;
- het aantrekken van eigen fondsen buiten de stroom van algemene middelen;
- het personeelsbeleid van de parastatal.

Aangezien dergelijke bevoegdheden nauw samenhangen met de dagelijkse gang van zaken in een organisatie, is een grote mate van autonome beslissingsbevoegdheid hier aan te bevelen.

De bespreking van Institutional Development in deze paragraaf en in de vorige paragraaf verliep in hoofdzaak volgens een "top-down"-perspectief. In de volgende paragraaf staat een "bottom-up"-perspectief centraal.

## 2.5: De benadering van Institutional Development bij Uphoff:

In zijn boek "Local Institutional Development" bespreekt Uphoff het concept "institutional development" vanuit een lokaal perspectief. (18) Uitgangspunt van Uphoff is, dat de effectiviteit van het handelen van supralokale instituties mede afhankelijk is van hun afstemming op de lokale context. Elke lokale context kent immers eigen tradities en eigen belangen- tegenstellingen. Tevens hanteert Uphoff als uitgangspunt, dat het bovenlokale en lokale niveau elkaar nodig hebben om ontwikkelingsprocessen in gang te zetten en te houden. Het lokale niveau moet dus de ruimte krijgen om zich te organiseren en bestaande organisaties te versterken. Plattelandsontwikkeling staat bij Uphoff centraal. Hij rekent af met de idee, dat alleen door inspanningen van het supralokale niveau, c.q. van nationale overheden, het ontwikkelingsproces kan worden gestimuleerd. Bevolkings- /doelgroepen kunnen aan de introductie van nieuwe of verbeterde technologieën gemakkelijker en meer profijt ontleenen, wanneer zij eigen prioriteiten en behoeften kunnen laten doorklinken in de inhoud en organisatie van ontwikkelings- activiteiten.



Uphoff heeft een vijftal "thema's" binnen plattelandsontwikkeling geselecteerd, waaraan zowel op lokaal, nationaal als internationaal niveau aandacht wordt geschonken. Rurale drinkwatervoorziening vormt één van de thema's. Wat Uphoff specifiek hierover te berde brengt, zal in hoofdstuk 3 naar voren komen. Bij het bevorderen van rurale produktiviteit spelen de drie onderscheiden niveaus een eigen rol.

De vragen, die bij Uphoff centraal staan, zijn:

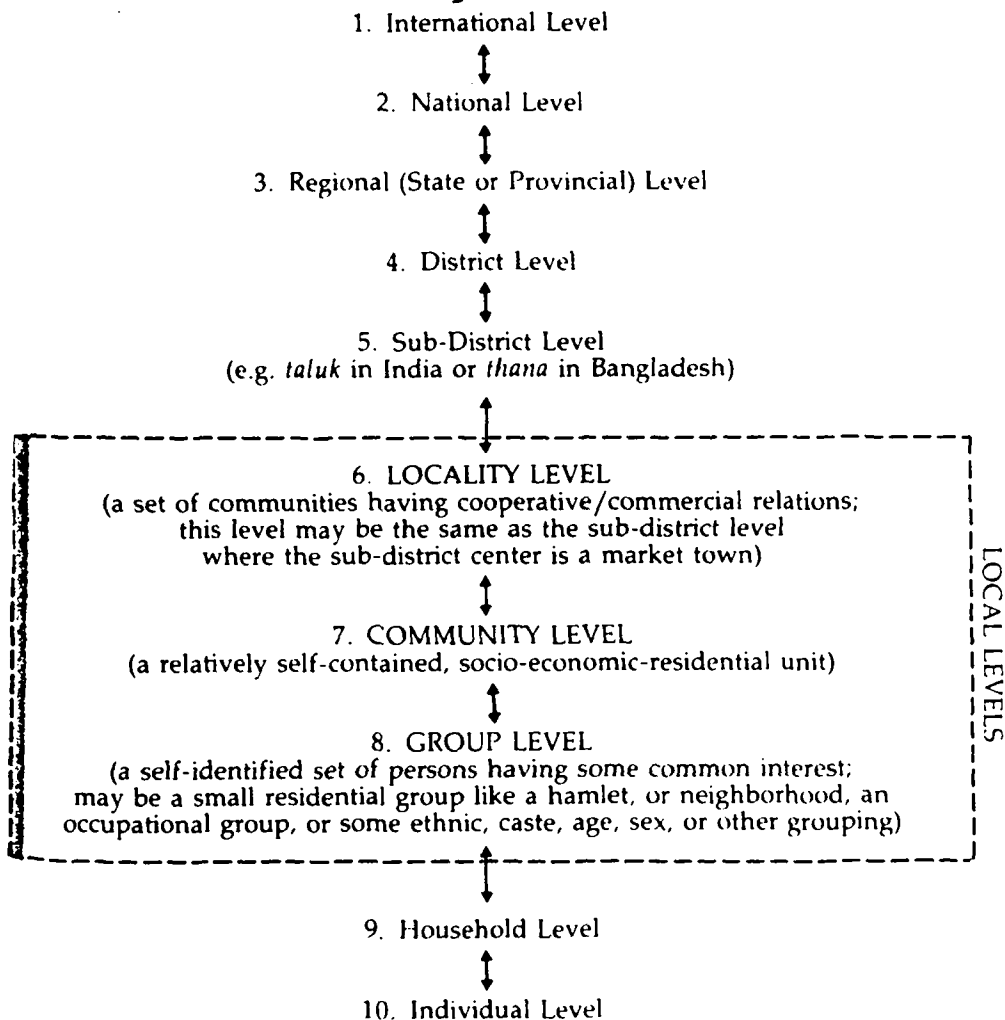
- Welke soorten lokale instituties kunnen onderscheiden worden?
- Welke taken kunnen door lokale instituties worden uitgevoerd?
- Hoe kunnen actoren op supralokaal en internationaal niveau lokale instituties ondersteunen bij de uitvoering van hun taken?

Dit zijn ook de vragen, die de rest van de inhoud van hoofdstuk 2 bepalen.

### 2.5.1: Lokale instituties:

Uphoff hanteert het concept "lokaal" als eenheid van handelen en besluitvorming naast individueel handelen en collectief handelen op supralokaal niveau.

Het begrip "lokaal" wordt vaak vereenzelvigd met het dorpsniveau. Uphoff daarentegen schaarst onder de noemer "lokaal" ook het groepsniveau en het "locality"-niveau. Wat hij verstaat onder een "group" en onder een "locality" komt in het volgende schema tot uitdrukking.



figuur 2: "Levels of decisionmaking and activity" (Uphoff, p. 11)

Om te kunnen bepalen op welk niveau handelingen zich afspelen en dus vast te kunnen stellen of we van doen hebben hebben met een lokale, supralokale of sublokale organisatie, zijn de volgende criteria relevant:

- het niveau, waarop besluiten worden genomen;
- het niveau, waarop de middelen, nodig om te kunnen handelen, worden gemobiliseerd;
- het niveau, waarop beheer van beschikbare middelen is geconcentreerd;
- het niveau, waarop informatiestromen samenkomen en van waaruit informatie wordt verspreid;

Als is vastgesteld, dat handelingen zich in hoofdzaak op het lokale niveau afspelen, moet worden bepaald, tot welke van de 3 categorieën "local institutions" een organisatie moet worden gerekend. (19)

De 3 categorieën zijn: -publieke sector;  
-non-profit sector;  
-profit sector;

De overgang tussen deze 3 categorieën verloopt in praktijk heel geleidelijk. 6 lokale organisatietypen kunnen in een continuüm worden ondergebracht. Uphoff geeft het als volgt in schema weer:

PUBLIC SECTOR		VOLUNTARY SECTOR		PRIVATE SECTOR	
Local Administration (LA)	Local Government (LG)	Member Organizations (MOs)	Cooperatives (Co-ops)	Service Organizations (SOs)	Private Businesses (PBs)
Bureaucratic Institutions	Political Institutions	Local Organizations (based on the principle of membership direction and control; these can become institutions)		Profit-Oriented Institutions	

figuur 3: Continuüm of local institutions by sector (Uphoff, p. 5)

Uphoff reserveert de term "local institutional development" (LID) voor het vormen en versterken van organisaties in de middencategorie (voluntary sector). Organisaties van dit type kenmerken zich door het feit, dat er sprake is van

- lidmaatschap;
- deelname van organisatieleden aan bestuur en beheer.

Wil een organisatie van dit type zich kunnen handhaven, dan is het nodig, dat zij voor haar leden uitdrukking is van een gemeenschappelijke identiteit. Dat wil zeggen, dat de leden de organisatie moeten kunnen zien als een instrument, waarmee zij gemeenschappelijke belangen kunnen behartigen vanuit een zelfde visie op de inhoud van collectief handelen en op de wijze, waarop dit handelen moet worden georganiseerd.

Als een uitdrukking van een "gemeenschappelijke identiteit" zijn lokale organisaties de brug, die het sublokale niveau met het supralokale niveau kan verbinden.

Het vervullen van deze intermediair-functie is met name cruciaal bij de introductie, spreiding en in stand houding van

niet-traditionele activiteiten op lokaal niveau. Hiervoor is collectief handelen vereist. Om dergelijke activiteiten, die als relevant voor het bevorderen van plattelandsontwikkeling worden beschouwd, te kunnen inpassen, is het van groot belang aan te sluiten bij specifieke lokale omstandigheden en prioriteiten. Omdat reeds bestaande organisaties/instituten in veel gevallen niet geschikt zijn voor de introductie van innovaties kan de vorming van lokale organisaties geboden zijn. Door voort te bouwen op bestaande patronen van besluitvorming, communicatie en mobilisatie van middelen, kan het (voort-)bestaan van de organisatie gemakkelijker gelegitimeerd worden. De organisatie kan gezag verwerven door de verwachtingen van de in haar verenigde leden te honoreren en te zorgen voor een spreiding van kosten en baten van collectief handelen over de leden. Dit betekent ook dat bij het leiding geven aan een lokale organisatie aansluiting moet worden gezocht bij bestaande "leiderschapstijlen". Aan elke organisatie moet leiding worden gegeven, ten behoeve van:

- overeenstemming over dedoelstellingen van een organisatie;
- het bepalen van een lange termijn strategie voor de organisatie;
- probleemoplossing;
- monitoring van de uitvoering van de onderscheiden taken van de organisatie.

Wanneer op lokaal niveau bepaald wordt, wie leiding geeft aan een lokale organisatie, wordt leiding gemakkelijker geaccepteerd dan wanneer leiders door hogerhand worden benoemd. Afhankelijk van de tijd en energie, die het leiding geven aan een organisatie kosten, kan besloten worden een beloning te verbinden aan de leiderschapsfunctie.

Met de verworvenheid van gezag heeft de organisatie een eigen identiteit verkregen, voorwaarde om het collectief handelen waarvoor zij in leven is geroepen, telkens opnieuw te laten plaatsvinden. Uphoff geeft aan het proces, dat ten grondslag ligt aan het verwerven van die identiteit de naam "institutionalisering".

"To the extent, that an organization has acquired special status and legitimacy for having satisfied people's needs and for having met their normative expectations over time, one can say, that an organization has become institutionalized." (Uphoff, p. 8)

De resultaten van collectief handelen zijn in veel gevallen voor meer mensen aantrekkelijk dan alleen voor degenen, direct betrokken bij de totstandkoming ervan. Dit verschijnsel, dat in de economie met de term "positive externalities" wordt aangeduid, roept liftersgedrag op. Dit houdt in, dat behalve degenen, die een bijdrage hebben geleverd aan de productie of in stand houding van een goed, waarvoor collectief handelen nodig is, ook anderen profiteren van de baten. Kosten en baten zijn zo niet in evenredigheid gespreid. Bestrijding van liftersgedrag is het moeilijkst bij het type goederen, dat V. en E. Ostrom, representanten van de "public choice theory" "common pool resources", gemeenschappelijke gebruiksgoederen, noemen. Op basis van de criteria "uitsluitbaarheid" (excludability) en "gemeenschappelijkheid" van gebruik/consumptie (jointness) komen Ostrom en Ostrom tot 4 typen goederen.

- 1) private goederen; van gebruik/consumptie van het goed kan men uitgesloten worden; de consumptie/ het gebruik is niet gemeenschappelijk; als voorbeeld kunnen brood en auto's genoemd worden;
  - 2) tolgoederen; uitsluiting van gebruik/consumptie is mogelijk; gebruik/consumptie vindt gemeenschappelijk plaats; als voorbeeld kunnen een theater, electriciteit en een tolweg gelden;
  - 3) gemeenschappelijke gebruiksgoederen; uitsluiting van gebruik/ consumptie is niet mogelijk; het gebruik/ de consumptie vindt niet gemeenschappelijk plaats; voorbeelden: gemeenschappelijke weidegrond, traditionele drinkwaterbronnen.
  - 4) publieke goederen; uitsluiting is onmogelijk; gebruik/ consumptie vindt gemeenschappelijk plaats; voorbeelden: schone lucht, vrede en veiligheid;
- De 4 onderscheiden typen komen in de sociale werkelijkheid niet in hun "pure" vorm voor; de overgang naar goederen met een meer "publiek" karakter verloopt gradueel.

Bij organisaties in de private sector voorkomt de werking van het marktmechanisme liftersgedrag. Organisaties in de publieke sector worden ook geconfronteerd met liftersgedrag, maar het voortbestaan van deze categorie organisaties wordt er minder door bedreigd. De productie van bepaalde goederen ziet de overheid nu eenmaal als onderdeel van haar takenpakket. Pas wanneer de algemene reserves te gering worden, zal in overweging genomen kunnen worden of de overheid de productie van bepaalde goederen over zal hevelen naar de private of "voluntary-sector". Bovendien vertegenwoordigen publieke organisaties legitiem gezag; liftersgedrag kan in principe gemakkelijker worden beteugeld dan een organisatie op basis van lidmaatschap dat kan doen. De overheid kan bijvoorbeeld als regel hanteren, dat de vervuiler betaalt. Voor de middencategorie organisaties ("voluntary-sector") is het liftersgedrag dus het meest een serieus probleem. Naarmate een lokale organisatie in deze sector meer geïnstitutionaliseerd is geraakt (hetgeen dus niet wil zeggen, dat de organisatie een institutie is geworden) doen zich minder problemen voor met liftersgedrag. Wanneer individuen erkennen, dat een organisatie reeds voor een langere termijn erin slaagt op voor hen bevredigende wijze én gelegitimeerd, een goed te produceren, dat bovendien aansluit bij hun behoeften, zullen zij minder geneigd zijn het voortbestaan van de organisatie te bedreigen, door wel de baten te genieten, maar niet in de kosten te delen.

Lokale organisaties, die onvoldoende ingebed raken in de lokale samenleving kampen bij voortdoring met het probleem:

- hoe liftersgedrag in te perken;
- hoe te komen tot een acceptabele kostendekking; zonder middelen kan een organisatie haar voortbestaan niet veilig stellen.

Gezien de problemen, waarmee lokale organisaties te maken kunnen krijgen, moet bij het bepalen van de inhoud en strategie voor Local Institutional Development met de volgende overwegingen rekening worden gehouden:

- Kunnen mechanismen ontwikkeld worden, die het gedrag re-

guleren en zodoende het probleem van liftersgedrag verkleinen? Als voorbeeld kunnen heffingen voor milieuvervuiling genoemd worden en fiscale voordelen voor milieuvriendelijke produktie-technieken.

- Kan de toegang tot de baten beperkt worden tot degenen die een bijdrage hebben geleverd aan het genereren ervan?

Een voorbeeld van restrictie van de toegang tot baten:

Een coöperatie kan de inkoop van produkten voor landbouw en de verkoop van de oogst via de coöperatie beperken tot die boeren, die de coöperatie van de grond hebben getild en door hun gezamenlijke inspanningen een betere verkoopprijs voor bijvoorbeeld landbouwprodukten en een lagere inkoopsprijs voor bijvoorbeeld zaden hebben kunnen bedingen.

- Welke taken bij de produktie van een goed of in de dienstverlenende sfeer brengen het voortbestaan van een (lokale) organisatie niet in gevaar?

In een volgende subparagraaf wordt besproken, waarop men moet letten om te kunnen vaststellen welk type organisatie op welk niveau het best een taak voor haar rekening kan nemen.

#### 2.5.2: Het comparatieve voordeel als principe bij de bepaling van institutionele arrangementen:

Hantering van het economische "comparative advantage"-principe betekent, dat nagegaan wordt welk type organisatie op welk niveau bepaalde activiteiten (in het boek van Uphoff in het kader van plattelandontwikkeling) het meest efficiënt/effectief ter hand kan nemen. Als is geconcludeerd, dat het lokale niveau beter dan het supralokale niveau een bepaalde taak op zich kan nemen, moeten organisaties uit de 3 sectoren met elkaar vergeleken worden. Soms moet men tot de slotsom komen, dat op het lokale niveau taken in het kader van één en dezelfde doelstelling, bijvoorbeeld het verhogen van rurale produktiviteit, het best over verschillende sectoren verdeeld kunnen worden.

Uphoff onderscheidt een drietal variabelen, die in de vergelijking van lokale organisaties bepalen, welke soort lokale organisatie meer dan een organisatie uit een andere sector de voorkeur geniet een taak toebedeeld te krijgen /ter hand te nemen.

De 3 variabelen zijn:

- mate van spreiding van kosten en baten: Lokale organisaties (non-profit-sector) blijken zich het best te kunnen handhaven wanneer de baten van activiteiten direct aanwezig zijn, tastbaar zijn, zich lokaal concentreren en evenredig zijn aan de (gemaakte) kosten.

- de inhoud van activiteiten: Activiteiten, die bedoeld zijn voor de opbouw en versterking van rurale infrastructuur, zoals rurale drinkwatervoorziening, zijn in essentie te herleiden tot de volgende, elkaar deels in tijd opeenvolgende activiteiten: ontwerp, constructie, bediening en onderhoud.

- de mate van interdependentie: om het gewenste effect van bepaalde activiteiten teweeg te brengen, ontstaat soms de behoefte aan coöptatie (samenwerking) en coördinatie tussen verschillende mensen op verschillende niveaus.

De zwaarte van de invloed van deze variabelen verschilt per "activity area". In hoofdstuk 3 wordt rurale drinkwatervoorziening als een apart "activity area" besproken en wordt de invloed van de 3 variabelen op de bepaling van het meest ge-

eigende institutionele arrangement verder ingevuld.

### 2.5.3: Ondersteuning van Local Institutional Development door supralokale organisaties:

De laatste vraag, die Uphoff in het theoretische deel van zijn boek aan de orde stelt, betreft de ondersteuning van LID door supralokale en internationale actoren. Zoals vermeld, ziet Uphoff verschillende rollen weggelegd voor organisaties op lokaal, supralokaal en internationaal niveau bij het bevorderen van plattelandsontwikkeling. De "rollen" moeten op elkaar worden afgestemd; zonder die afstemming wordt de kans op "sustainable benefits" van projecten ter versterking van de rurale infrastructuur via LID kleiner. Institutionele Ontwikkeling op lokaal niveau is gebaat bij "commitment" op hogere bestuurlijke niveaus.

De betrokkenheid van hogerhand is bijvoorbeeld van belang voor het aantrekken van fondsen door lokale organisaties of voor het verkrijgen van formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De betrokkenheid van het supralokale niveau moet niet al te inhoudelijk zijn, omdat dan het gevaar dreigt, dat het proces van lokale institutionele ontwikkeling bepaald wordt door actoren, die te geringe kennis hebben van de lokaal aanwezige behoeften en specifiek lokale omstandigheden. Local Institutional Development moet niet gezien worden als het doorlopen van vooraf vastgestelde ontwikkelingspaden, maar als een leerproces. Het uitzetten van een eigen koers en te leren ontdekken, wanneer de koers van de organisatie bijgesteld moet worden, vormen essentiële onderdelen van dit leerproces.

De betrokkenheid van bovenaf omvat dus in hoofdzaak ondersteuning. In concreto betekent dat bijvoorbeeld, dat fondsen ter beschikking worden gesteld voor het decentrale niveau, dat hulp wordt gegeven bij het opzetten van een eenvoudig boekhoudkundigstelsel, dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden gedecentraliseerd worden. Met betrekking tot het ter beschikking stellen van fondsen zullen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt óf en zo ja, waar de eigen verantwoordelijkheid van lokale organisaties ligt om lokale middelen te mobiliseren. De terbeschikking stelling van fondsen moet geen afhankelijkheidsrelatie tussen het decentrale en centrale niveau tot gevolg hebben; dan immers dreigt centralisatie; overname van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van lokale organisaties.

Met formalisatie van decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan gewacht worden, totdat de lokale organisaties er blijk van hebben gegeven de taak te kunnen dragen. Het begrip "decentralisatie" is hier als eenduidig begrip naar voren gebracht. Voor alle duidelijkheid moet worden vermeld, dat decentralisatie in praktijk verschillende verschijningsvormen kent. Twee hoofdvormen van decentralisatie kunnen onderscheiden worden: a) deconcentratie;  
b) devolutie.

Devolutie biedt de mogelijkheid aan andere organisaties dan behorend tot de publieke sector bevoegdheden en verantwoordelijkheden toe te delen.

Bepalend voor het onderscheid zijn: - het niveau, waarop besluitvorming over beleidsuitvoering plaatsvindt;  
- het niveau, waaraan de

besluitvormers verantwoording verschuldigd zijn. Uphoff heeft de verschillende (de-)centralisatievormen als volgt in schema weergegeven.

Decision Makers Located:		
Decision Makers Accountable:	CENTRALLY	DE-CENTRALLY
CENTRALLY	(I) Centralization	(II) Deconcentration
DE-CENTRALLY	(IV) Democratization	(III) Devolution

figuur 4: Centralization and decentralization alternatives. (Uphoff, p. 222)

Binnen de categorie "devolution" kunnen subcategorieën onderkend worden, maar het voert te ver om in het kader van dit verslag daar aandacht aan te schenken.

Decentralisatie doet een behoefte aan coördinatie ontstaan. Er ontstaat immers een spreiding in de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het creëren van communicatiekanalen en structuren voor samenwerking tussen het lokale en supralokale niveau is nodig om de eigen rol van lokale en supralokale organisaties zo nauw mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. Het leggen van verbanden is zowel tussen verschillende niveaus als tussen organisaties van verschillende sectoren van belang. Probleem is, dat veel ontwikkelingsprojecten een sectorale benadering kennen, die geen recht doet aan een werkelijkheid, waarin activiteiten in de ene sector niet zonder gevolgen hoeven te zijn voor activiteiten in andere sectoren.

In sommige gevallen brengt decentralisatie in samenhang met de ontwikkeling /versterking van lokale organisaties niet slechts een behoefte aan coördinatie voort, maar aan een reorganisatie van supralokale organisaties. De reorganisatie dient ervoor om de organisatie te oriënteren op een gewijzigde taakstelling. Met name het veldpersoneel, dat direct te maken krijgt met de (representanten van) lokale organisaties, zal op meer dienstverlening aan het lokale niveau ingesteld moeten raken, tegenover een op produktiviteit gerichte taakstelling, zonder lokale betrokkenheid. F. Korten geeft zo'n reorganisatieproces de noemer "bureaucratic reorientation" mee. (20) Zij beschrijft een proces van "bureaucratic reorientation" voor de "National Irrigation Agency" op de Filippijnen. Prikkel van verschillende aard kunnen nodig zijn om dienstverlening aan /ondersteuning van organisaties op lokaal niveau te bevorderen, zonder dat het personeel zich in termen van gezag, prestige of materiële belangen het slachtoffer voelt van LID/decentralisatie. De mogelijke negatieve consequenties hiervan op het functioneren van de organisatie kunnen niet slechts met training worden tegengegaan. Ook veranderingen in de structuur, procedures en personeelsbeleid (veranderingen in beloningsstructuren, veranderingen in loopbaanontwikkeling) zijn nodig. Niet vergeten mag worden verandering te stimuleren in de "cultuur van een organisatie"; daarmee wordt het geheel aan normen en waarden, op basis waarvan amtenaren/werknemers

handelen, bedoeld.

#### 2.5.4: Ondersteuning van Local Institutional Development door donoren:

Local Institutional Development is niet alleen een zaak van counterpartactoren; Uphoff geeft ook aanwijzingen, hoe donoren LID kunnen stimuleren.

Uphoff omschrijft de opgekomen aandacht voor (L)ID van donoren toe aan de verschuiving in aandacht van kwantiteit naar kwaliteit van de resultaten van ontwikkelingsactiviteiten. "Sustainability" vormt een kernbegrip. In het streven naar "sustainability" zijn donoren ertoe overgegaan de eisen aan projectvoorbereiding en -uitvoering via checklists, instructiebundels, beoordelingsmemoranda etc. te verscherpen. Deze neiging tot steeds meer complexiteit en rigiditeit van de te volgen procedures staat op gespannen voet met de flexibiliteit, inherent aan de leerproces-benadering, die volgens Uphoff nodig is om LID te bevorderen en te ondersteunen.

Hantering van deze benadering betekent, dat donoren recht doen aan het complexe geheel van (f)actoren op verschillende niveaus dat van invloed is, op de kwaliteit van de projectuitvoering en zo indirect op de kans tot "sustainability". Veel projecten dragen sporen van een blauwdrukbenadering. In deze benadering bestaat min of meer de veronderstelling, dat voorafgaand aan de uitvoering alle knelpunten voorzien en uitgeschakeld kunnen worden. De projectfasen volgen elkaar op. De eenmaal gekozen opzet kan na afloop geëvalueerd worden. In de "learning-process-approach" daarentegen gaat men ervan uit, dat uit tussentijdse evaluaties kan blijken, dat de projectopzet bijstelling behoeft. In eerdere situaties beproefde "recepten" hoeven niet aan te slaan, wanneer de lokale omstandigheden afwijken.

Meer dan in de traditionelere benadering biedt deze leerprocesbenadering de mogelijkheid van fouten te leren. De resultaten van tussentijdse evaluaties kunnen nog tijdens de loop van het project teruggekoppeld worden. Soms moet men tot de conclusie komen, dat andere dan de oorspronkelijke doelstellingen meer aansluiten bij de behoeften van de doelgroep en omstandigheden van projectuitvoering. Minder dan bij de blauwdrukbenadering het geval is, volgen de fasen elkaar op; sommige fasen lopen door elkaar heen of worden meermalen doorlopen.

Toepassing van de leerprocesbenadering impliceert tot slot, dat een korte termijn perspectief minder op zijn plaats is. Niet het streven naar snel zichtbare resultaten moet het handelen richting geven, maar de wens tot resultaten, die op lange(re) termijn het ontwikkelingsproces ten goede komt.

Uphoff geeft, behalve te pleiten voor een andere projectbenadering, de volgende tips aan donoren ter ondersteuning van LID:

- Niet alleen in woorden, maar ook in daden moeten donoren blijk geven van erkenning voor de leerprocesbenadering en voor het belang van LID;
- Donoren moeten het ter beschikking stellen van fondsen niet langer zien als per definitie effectief; Uphoff spreekt over de "pathology of moving money". Rekening moet worden gehouden met de absorptiecapaciteit van de counterpart;
- Donoren moeten het tijdspad voor hun betrokkenheid bij projecten verlengen, daar resultaten van LID pas op langere termijn zichtbaar worden.
- Donoren kunnen minder de nadruk leggen op vooraf vastge-



stelde outputs en (korte) termijn doelstellingen van projecten. Het kan nodig blijken tussentijds de projectdoelstellingen bij te stellen.

-Donoren zouden in hun contacten met de counterpart zich niet tot één of enkele organisaties moeten beperken. Het is aan te bevelen ook contacten te leggen met organisaties, die een complementaire functie verrichten aan de functie van de counterpartorganisatie, waarmee men in hoofdzaak contact onderhoudt.

Donoren kunnen niet alleen in hun relaties met de counterpart (L)ID ondersteunen, maar ook door verandering in hun eigen organisatie aan te brengen. Op de volgende punten zou dergelijke donor-ID zich kunnen richten:

- de fasering van projecten; een stricte scheiding tussen planning en uitvoering als twee elkaar opeenvolgende fasen in de projectcyclus moet doorbroken worden;
- het continueren van de aanstellingen van de veldstaf is van belang;
- in plaats van geld ter beschikking te stellen, kunnen donoren trainings- of opleidingsinstanties inschakelen ten behoeve van de counterpart;
- inherent aan het hanteren van de leerprocesbenadering is de noodzaak niet eenmalig ex-post te evalueren, maar meermalen tussentijds. Terugkoppeling van resultaten naar projectuitvoerders is de logische stap, die daarop volgt.

Zoals supralokale instituties met de erkenning van het belang van institutionele ontwikkeling op lokaal niveau hun rol steeds meer als "dienstverlenend" moeten gaan definiëren, zo moeten donoren zich realiseren, dat hun rol anders is dan in het verleden.

"Their role has previously been defined principally in terms of providing capital and expertise, as "giving" productive capacity and "giving" answers. The function of outside resources should rather be to help in identifying problems and finding solutions across a broad range of local institutions, which are crucial for improving both productive and problem-solving capacities." (Uphoff, p. 263)

Als het gaat om ondersteuning van specifiek op ID gerichte activiteiten zijn 3 vormen van steun toepasbaar. Welke ondersteuningsstrategie de donor het best kan volgen, stelt Uphoff afhankelijk van het al dan niet reeds bestaan van lokale organisaties, de capaciteit die zij vertegenwoordigen en wie het initiatief heeft genomen om LID-activiteiten op te starten. In schema ziet het er als volgt uit:

SOURCE OF INITIATIVE	EXISTING LOCAL INSTITUTIONAL CAPACITY	
	Strong	Weak
Local	---ASSISTANCE-----	
Shared	-----FACILITATION-----	
Outside	-----PROMOTION---	

figuur 5: Modes of support for local institutional development. (Uphoff, p. 189) -28-

Het gaat dus om ondersteuning van de zijde van donoren, niet om het overplanten van in het westen beproefde recepten. De verandering in de rol, die volgens Uphoff donoren zouden moeten spelen, vindt men terug bij Milton Esman, in een artikel over de ontwikkeling, die Development Administration, als een subdiscipline van de bestuurskunde te onderscheiden, heeft doorgemaakt. Binnen deze discipline bestaat in algemeenheid niet langer de overtuiging, dat in het westen tot ontwikkeling gekomen managementsstijlen en -technieken geschikt zijn om in Derde Wereldlanden institutionele ontwikkeling te bevorderen. Milton Esman poneert als stelling, dat niet gekeken moet worden, welke aanpassingen nodig zijn om westerse technieken toe te passen bij ontwikkelingsprojecten in Derde Wereldlanden, maar dat onderzoek gedaan moet worden naar endogeen tot ontwikkeling gekomen "management practices". (21) Hierop zou in projecten voortgebouwd moeten worden. In het verleden is zijns inziens reeds te vaak de idee, dat het westen de antwoorden kan formuleren voor problemen, die zich voordoen in het niet-westen, door praktijkervaring gelogenstraft. Alle aandacht voor "sustainability" kan deels als blijk voor westers onvermogen beschouwd worden.

## 2.6: Deelconclusies:

In dit hoofdstuk stond een literatuurverkenning naar het concept Institutionele Ontwikkeling centraal. In het volgende hoofdstuk is de betekenis van het concept voor de D/S-sector verkend. Met betrekking tot Institutionele Ontwikkeling kunnen voorlopig de volgende conclusies worden getrokken:

- Institutionele Ontwikkeling is onderkend als een belangrijke factor voor "sustainability" van projectresultaten;
- Of en zo ja wat voor institutionele ontwikkeling nodig is, is afhankelijk van de institutionele capaciteit, die het ontvangende land (de counterpart) vertegenwoordigt;
- In de projectrealiteit kunnen checklists gehanteerd worden als hulpmiddel bij het inschatten van institutionele capaciteit;
- Welke aandachtspunten in de checklist zijn opgenomen, is afhankelijk van het gekozen perspectief op institutionele capaciteit; de hier gekozen invalshoek plaatst organisaties, zowel op lokaal als op supralokaal niveau tegen de achtergrond van structuur- en cultuurkenmerken van de samenleving waarvan zij deel uitmaken.

Dit perspectief hanteert als uitgangspunt, dat in het kader van ID niet alleen de capaciteit van supra-, maar ook van lokale organisaties voorwerp van analyse moet zijn. Eigen rollen zijn weggelegd voor donor-, lokale en supra-lokale organisaties. De rollen kunnen in afstemming op elkaar een waarborg scheppen voor "sustainability".

Donoren moeten hun eigen inbreng bij projecten meer in termen van een bijdrage leveren aan het helpen definiëren van problemen en van oplossingsalternatieven gaan zien, naast het ter beschikking stellen van financiële en technische middelen. Lokale organisaties moeten gelegenheid krijgen de eigen rol invulling te geven, daarbij recht doend aan specifiek lokale omstandigheden, wensen en behoeften. De inbreng van de supralokale organisaties moet, net zoals die van de donor als ondersteunend gekenschetst worden. Deze

ondersteuning kan in praktijk gestalte krijgen via decentralisatie, ontwikkeling van coördinatiemechanismen, herdefiniëring van het eigen takenpakket en van de manier, waarop taken moeten worden uitgevoerd. De benadering van Uphoff maakt duidelijk, dat Institutionele Ontwikkeling alleen als een brug naar "sustainability" van projectresultaten kan fungeren, wanneer capaciteiten op meerdere, dus ook op het lokale niveau, worden ontwikkeld en versterkt.

Het kader van Austin, Otterstetter en Rosensweig, dat aan het begin van het hoofdstuk werd gepresenteerd, vestigde de aandacht op een zestal aspecten, waarmee een oordeel over de capaciteit van een organisatie om haar doeleinden te bereiken, gegeven het bestaan van omgevingsinvloeden, kan worden samengesteld.

Zowel elementen uit dit analysekader als elementen uit de theorie van Uphoff zullen terug te vinden zijn in de case-beschrijving van hoofdstuk 4.

## HOOFDSTUK 3: INSTITUTIONELE ONTWIKKELING IN DE DRINKWATER EN SANITATIESECTOR

### 3.1.: Inleiding:

In het vorige hoofdstuk werd bekeken, wat Institutionele Ontwikkeling aan verschillende rollen voor het lokale, het supra-lokale niveau en donoren met zich meebrengt. Vanuit ditzelfde perspectief zal in dit hoofdstuk op de specifieke inhoud van de rollen in de D/S-sector worden ingegaan. Het uitroepen van de jaren '80-'90 tot International Drinking Water Supply and Sanitation Decade gaf een sterke impuls aan activiteiten in de D/S-sector in ontwikkelingslanden. De algemene doelstelling verbonden aan deze activiteiten luidt in de Nederlandse Sectornotitie:

"De algemene Nederlandse doelstelling voor de D/S-sector is een bijdrage te leveren aan een blijvende en effectieve verbetering van de levensomstandigheden en de gezondheid van vooral de minst draagkrachtige bevolking op het platteland, de regionale centra en de intermediaire steden." (Sectornotitie, p. 12; onderstreping AB)

Met water en sanitatie samenhangende ziekten bepalen voor een belangrijk deel de omvang van ziekte- en sterftecijfers in Derde Wereldlanden. De WHO heeft aangegeven, dat 80% van de ziektegevallen in Derde Wereldlanden terug te voeren is op gebrekkige drinkwater- en sanitaire voorzieningen en op het gedrag van mensen bij het gebruik van dergelijke voorzieningen. Voorbeelden van veel voorkomende ziekten zijn vormen van diarree, besmetting met wormen, infecties aan huid en ogen. Door de bevolking (op het platteland) de beschikking te geven over voldoende, bereikbaar en veilig drinkwater, in combinatie met de verbetering van sanitaire voorzieningen beoogt men bij te dragen aan een reductie van watergebonden ziekten in Derde Wereldlanden.

Lange tijd heeft de nadruk bij D/S-projecten gelegen op de aanleg van drinkwatersystemen. De aanleg van sanitaire voorzieningen door de publieke sector stelde/stelt weinig voor. Gezien de beperkte beschikking over financiële middelen is het toekennen van prioriteit aan betere drinkwatervoorzieningen begrijpelijk. Bovendien wordt de aanleg van sanitaire voorzieningen veel minder gerekend tot die taken, die de overheid het best voor haar rekening kan nemen.

In de loop van de tijd is het besef gegroeid, dat de aanleg van drinkwater (en sanitaire) voorzieningen alleen geen reductie in watergebonden ziekten garandeert. De kans op een reductie in ziekte- en sterfgevallen, die met het gebruik van water samenhangen, neemt toe, wanneer behalve voor de technische aspecten aandacht bestaat voor de sociale aspecten van rurale drinkwatervoorziening en sanitatie.

Zo'n integrale benadering houdt in, dat de samenhang, die bestaat tussen het duurzame operationele functioneren van voorzieningen (= technische aspecten) en het effectief gebruik (= sociale aspecten) zoveel mogelijk de vormgeving van projecten bepaalt. (22)

De verschuiving in benadering van de D/S-problematiek voegt complexiteit toe aan projecten. Achteraf is minder gemakkelijk dan ten aanzien van de technische aspecten te meten of de doelstellingen ten aanzien van de sociale aspecten zijn bereikt. De integrale benadering stelt bovendien niet alleen voor de duur van een project, maar in algemeenheid voor de organisatie van activiteiten in de D/S-sector nieuwe eisen aan de counterpart. De integrale benadering veronderstelt bijvoorbeeld betrokkenheid van de bevolking bij de D/S-activiteiten. Wanneer de implementerende organisaties in de D/S-sector hieraan niet gewend zijn, zal eerst kennis over de (economische, sociale, politieke en culturele) achtergrond van de doelgroep ontwikkeld moeten worden. Die kennis is nodig om doelgroepen op een adequate manier bij de activiteiten te kunnen betrekken.

Een andere eis betreft een evenwichtiger ontwikkeling van de te onderscheiden componenten van de D/S-sector. (23)

Een evenwichtige sector ontwikkeling laat tot zijn recht komen dat er operationele schakels bestaan tussen: (24)

- drinkwatervoorziening (DW);
- sanitaire voorzieningen (S);
- voorlichting met betrekking tot hygiëne (=hygiëne education:HE);
- drainage (D);
- vast afvalverwijdering (A);

Als men middels de creatie van coördinatie- en samenwerkingsmechanismen het bestaan van deze schakels niet erkent, kan de ene activiteit negatieve gevolgen voor andere activiteiten meebrengen. Een voorbeeld. Door het verbeteren van drinkwatervoorzieningen ontstaat de afvalwaterproblematiek. Wanneer de afvoer van afvalwater niet is geregeld, kunnen (opnieuw) risico's ontstaan voor de volksgezondheid.

"Improved watersupplies provided without adequate drainage increased the population in India at risk to filariasis to 304 million, including 22 million microfilaria carriers and 14 million diseases cases." (IRC, Technical Paper Series no. 27, p.5)

Coördinatie- en samenwerkingsmechanismen zorgen voor afstemming van de rollen van donoren, supralokale en lokale organisaties op elkaar en voor onderlinge ondersteuning, waar mogelijk. Bij afwezigheid van dergelijke mechanismen kan de creatie ervan essentieel onderdeel uitmaken van institutionele ontwikkeling in de D/S-sector.

Om te bereiken, dat verbeteringen in drinkwater en sanitaire voorzieningen van duurzaam nut zijn voor een samenleving en de sociale effecten (reductie in ziekte- en sterftcijfers) van de voorzieningen zo optimaal mogelijk zijn, zal het netwerk van betrokkenen op de verschillende niveaus met een aantal institutionele aandachtspunten rekening moeten houden. Het gaat hierbij deels om aandachtspunten in de projectorganisatie, deels om aandachtspunten, die de organisatie van activiteiten in de D/S-sector in algemeenheid betreffen. Men moet zich realiseren, dat Institutionele Ontwikkeling een proces is, waarbij projecten de functie kunnen hebben het proces in gang te zetten of van nieuwe stimuli te voorzien.

De aandachtspunten bij de institutionele arrangementen in de D/S-sector vormen het onderwerp van de volgende paragrafen.

### 3.2.: Local Institutional Development ten behoeve van rurale drinkwatervoorziening:

Uphoff bespreekt in zijn eerder aangehaalde boek "Local Institutional Development" institutionele arrangementen, geëigend voor infrastructurele voorzieningen. Hieronder vallen drinkwater voorzieningen ook. Infrastructurele voorzieningen behoren tot de kapitaalfactoren, nodig om economische ontwikkeling op het platteland te bevorderen. Op microniveau kunnen verbeterde drinkwater voorzieningen de produktiviteit van individuen helpen verhogen via verbeteringen in de volksgezondheid.

Uphoff hanteert als uitgangspunt, dat organisaties op het lokale niveau een eigen rol, naast die van supralokale en donororganisaties kunnen spelen bij de tot stand bringing of in standhouding van infrastructurele voorzieningen.

"(..) establishing rural infrastructure should go hand in hand with creating or strengthening local institutions to build and manage the infrastructure. Local knowledge and resources are important for the design and construction phases just as local inputs and commitment are needed for operation and maintenance." (Uphoff, p. 75)

Uphoff hanteert een aantal criteria bij het vaststellen van een geschikte vorm van lokale institutionele ontwikkeling ten aanzien van infrastructurele voorzieningen. Het betreft:

- a. aard van het goed;
- b. kenmerken van de gebruikersgroep;
- c. kenmerkende basisactiviteiten in de D/S-sector.

In hun onderlinge samenhang kunnen deze 3 criteria gebruikt worden bij de beantwoording van de volgende vragen, die in de theorie van Uphoff centraal staan.

- 1) Kan het lokale niveau een eigen rol spelen bij de productie en/of instandhouding van rurale drinkwatervoorziening?
- 2) Zo ja, welk type lokale organisatie kan het best bij de productie en/of instandhouding van het goed een rol spelen?
- 3) Welke taken in de sector drinkwater en sanitatie kan het lokale niveau uitvoeren en op welke wijze kunnen supra- en donororganisaties de lokale organisaties daarbij ondersteunen?

Aan het eind van hoofdstuk 3 zal in een samenvatting antwoord worden gegeven op deze 3 vragen. Allereerst zullen de 3 vermelde criteria voor het vaststellen van een adequate institutionele ontwikkelingsstrategie besproken worden.

#### 3.2.1: Aard van het goed:

In hoofdstuk 2 kwamen twee variabelen naar voren met behulp waarvan goederen ingedeeld kunnen worden in een typologie van Ostrom en Ostrom. De variabelen zijn "uitsluitbaarheid" en "gemeenschappelijkheid van gebruik/consumptie". Wat levert toepassing van deze variabelen op voor het goed rurale drinkwatervoorziening?

Het blijkt moeilijk rurale drinkwatervoorziening onvoorwaardelijk in één van de 4 typen goederen (zie p. 22-23) in het schema van Ostrom en Ostrom onder te brengen. De constatering van Uphoff, dat de typologie met name van analytische waarde is en voor toepassing in praktijk minder geschikt, wordt onderstreept. Hij noemt rurale drinkwatervoorziening een "mixed good" en komt tot deze conclusie door behalve genoemde Ostrom-variabelen het gebruik van het goed, de schaal van produktie/dienstverlening, de gebruikte technologie en het gehanteerde distributiesysteem als variabelen te hanteren bij het vaststellen van de aard van het goed.

De drinkwatervoorzieningen, die in ontwikkelingsprogramma's worden gerealiseerd zijn alternatieven voor waterbronnen, waarvan de bevolking traditioneel gebruik maakte. Drinkwater is een levensbehoefte van mensen. Waar mensen gevestigd zijn, is water in de buurt. De traditionele bronnen in Derde Wereldlanden zijn in kwantiteit en kwaliteit achteruit gegaan. Met name anderen dan de gebruikers zelf hebben de afname van drinkwater en de slechte kwaliteit van drinkwater, met ziekten en sterftegevallen als gevolg, geproblematiseerd. Donororganisaties en supralokale instanties in ontwikkelingslanden zijn gaan samenwerken om verbeteringen in de drinkwatervoorziening te realiseren. Zolang evenwel de traditionele waterbronnen niet geheel drooggevallen zijn en er van acute droogtesituaties geen sprake is, zijn mensen in principe in staat hun water daarvan te blijven betrekken. Hieraan zijn voor de gebruiker geen directe kosten verbonden. De indirecte kosten die men "betaalt" met infecties, diarree, wormen en tijd/energieverlies (om het water te verzamelen) worden door de gebruikers niet geteld. Voor de produktie van (drink-)water an sich is men niet afhankelijk van buitenstaanders. Verbeterde drinkwatervoorzieningen moeten gezien worden als een vorm van produktverbetering of dienstverlening: Men hoeft minder ver te lopen om water te verkrijgen, kan over grotere hoeveelheden beschikken en over kwalitatief beter drinkwater. Voor de private sector is het niet interessant deze vorm van dienstverlening voor haar rekening te nemen; mensen zijn niet gewend voor water te betalen; de nood moet erg hoog zijn om met winst water te kunnen verkopen. De publieke sector is het meest geëigend om de dienstverlening tot stand te brengen. De sommen geld, die hiermee gemoeid zijn, zijn moeilijk bijeen te brengen door organisaties in de non-profit sector. Wanneer de dienstverlening met name ook beoogt water voor gebruik in de huishouding te leveren ("domestic water-supply") is kwaliteitsbewaking van groot belang. Omdat organisaties in de publieke sector over formeel gezag beschikken, kunnen betere garanties voor kwaliteitsbewaking gerealiseerd worden. Gezag veroorlooft immers de toepassing van sancties op het niet naleven van normen voor de handhaving van de kwaliteit van de drinkwatervoorziening. Een zeer belangrijke reden om de publieke sector een rol te laten spelen bij de tot stand koming van de dienstverlening betreft het feit, dat het onwenselijk is mensen uit te sluiten van het gebruik van voorzieningen. De bijdrage aan een verbetering van de levensomstandigheden en de gezondheid van de plattelandsbevolking, die dergelijke voorzieningen kunnen leveren, heeft tot gevolg dat uitsluiting van gebruik praktisch misschien wel mogelijk

maar sociaal onwenselijk is. Bovendien kan maximaal gebruik van de voorzieningen de rendabiliteit van de investeringen vergroten, gezien de verwachte positieve effecten van gebruik op de levensstandaard en de volksgezondheid.

Gemeenschappelijk gebruik kan dus een compensatie vormen voor de investeringen, nodig voor de totstandbrenging van rurale drinkwatervoorziening. In hoeverre werkelijk sprake is van gemeenschappelijk gebruik van de voorziening is ondermeer afhankelijk van de wijze, waarop drinkwater gedistribueerd wordt en de omvang van het gebied, bediend door één en dezelfde voorziening. Een handpomp bedient een kleiner gebied en (dus) minder mensen dan een waterleidingssysteem.

Privé-aansluitingen op een waterleidingssysteem vormen een bovenminimale invulling van het goed "rurale drinkwatervoorziening". In deze vorm heeft het goed min of meer de vorm van een tolgoed. Voor zover er in een dorp ook handpompen of publieke kranen zijn, kan een privé-aansluiting beperkt worden (dus uitsluiting is mogelijk) tot die groep mensen, die bereid zijn en in staat zijn meer te betalen, dan voor gebruik van een voor ieder toegankelijke voorziening. Gebruikers met een privé-aansluiting zijn veel minder van elkaar op de hoogte, dat men aangewezen is op één en hetzelfde systeem; gebruikers, die één en dezelfde handpomp gebruiken of één publiek tappunt delen, zullen sneller een "verbondenheid" en het delen van gemeenschappelijke belangen (de instandhouding van de voorziening) onderkennen.

Aan de andere kant hebben alle gebruikers, van privé- kranen, publieke kranen en van handpompen er belang bij, dat de uiteindelijke bron (grondwater of oppervlaktewater) waaruit het water betrokken wordt, tegen uitputting en aantasting van de kwaliteit wordt beschermd. Ook de voorziening (hardware) op zichzelf zal in het belang van grote groepen mensen onderhouden en -indien nodig-, gerepareerd moeten worden.

Handpompen zijn technologisch minder gecompliceerd dan waterleidingssystemen, zodat dit één van de redenen is, dat organisaties op het lokale niveau zorg kunnen dragen voor bediening en onderhoud. Omwille van efficiency verdient het aanbeveling voor waterleidingssystemen institutionele arrangementen voor bediening en onderhoud op een hoger niveau te concentreren dan bij handpompen het geval is.

De aard van het goed wordt tot slot mede bepaald door gebruiksdoeleinden. Water, of het nu uit een handpomp of uit een kraan komt, kan in principe voor meerdere doeleinden gebruikt worden. Ook al is de voorziening eigenlijk bedoeld voor huishoudelijk gebruik, toch komt het in praktijk voor, dat de voorzieningen ook voor veedrenking of voor het wassen van kleding gebruikt wordt. Dit is een "verspilling" van een schaars middel, in die zin, dat water, geschikt voor menselijke consumptie, zo gebruikt wordt voor doeleinden, waarvoor water van een mindere kwaliteit toereikend is.

Omdat het in praktijk bij afwezigheid van aparte voorzieningen voor veedrenking en het wassen van kleding (bijvoorbeeld) moeilijk zal zijn, gebruik anders dan bedoeld tegen te gaan, zullen waarborgen moeten worden gecreëerd, opdat het verbruik van water om te drinken en om mee te koken niet een ongeschikte plaats krijgt.

Bijvoorbeeld zouden afspraken gemaakt kunnen worden over de tijdstippen, waarop alleen drinkwater getapt kan worden.



Toezicht op de naleving van zulke afspraken zal gemakkelijker door de publieke sector dan door andere sectoren uitgeoefend kunnen worden; op overtreding van afspraken moeten immers formele of informele sancties kunnen volgen.

De besproken variabelen om de aard van het goed "rurale drinkwatervoorziening" te bepalen geven aanleiding tot de conclusie, dat alleen op basis hiervan geen eenduidige (L)ID-strategie kan worden ontwikkeld. Criterium B en C worden niet voor niets verder besproken.

### 3.2.2.: Kenmerken van de gebruikers:

Uphoff ziet de mate, waarin lokale organisaties tot ontwikkeling komen of worden versterkt en zo een rol in de D/S-sector kunnen spelen deels als een afgeleid van kenmerken van gebruikers. De betrokkenheid van gebruikers bij activiteiten in de D/S-sector via lokale organisaties kan gezien worden als een geïnstitutionaliseerde vorm van betrokkenheid van de doelgroep. In algemeenschap is deze "community participation" als een belangrijke voorwaarde voor "sustainability" aangemerkt. De Verenigde Naties zien "community participation" als een sleutelstrategie in het nastreven van de doelstellingen van de International Drinking Water Supply and Sanitation Decade. Reden om water langer bij "community participation" (CP in het vervolg) als concept stil te staan. CP kent meerdere verschijningsvormen. Een algemene definitie voor het concept luidt:

"Involvement of the local population actively in the decision-making concerning development projects or in their implementation." (IRC, Technical Paper Series, no. 17, p. 3)

Grofweg kan een onderscheid worden gemaakt tussen die vormen van CP, waarbij het initiatief zowel in de besluitvorming als bij de uitvoering op het lokale niveau ligt en vormen van CP, waarbij ook supralokale of donororganisaties een belangrijke rol spelen in de besluitvorming en/of uitvoering van D/S-activiteiten (in dit geval).

Wanneer het gegeven is, dat ook supralokale of donororganisaties een rol spelen bij besluitvormings of/en implementatieprocessen kan het lokale niveau om 2 redenen ingeschakeld worden: a) instrumentele betrokkenheid om zo het realiseren van de specifieke doelstellingen van het project te vergemakkelijken; de term "community involvement" is hier meer op zijn plaats dan de term "community participation";

b) intrinsieke waarde van CP: De betrokkenheid van de gemeenschap op zichzelf kan het bewustzijn onder de bevolking vergroten en behartiging van specifieke lokale belangen versterken. Dit kan van waarde zijn bij het opstarten van nieuwe ontwikkelingsprojecten. Grotere zelfwerkzaamheid van de lokale bevolking is wellicht dan te verwachten.

Aan het concept CP kleeft een politieke lading. Immers, als het gaat om het toekennen van specifiek eigen rollen van lokale organisaties in de publieke en/of vrijwilligers en/of private sfeer naast de rol van overheidsorganisaties op supralokaal niveau gaat het om decentralisatie/devolutie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden; dus om een spreiding van macht. Politici en bestuurders zijn in praktijk niet snel bereid macht af te staan, wanneer politieke belangen

in het geding zijn. Wanneer besluitvormingsprocessen vertraagd zijn of gefrustreerd worden, omdat politieke belangen op het spel staan, kan het afstaan van verantwoordelijkheid aan een lager bestuurlijk niveau een goed alternatief zijn om een doorbraak te forceren in de politisering van beleidsontwikkeling. In dit verband verwijst Uphoff naar onderzoek van Hadden.

"One of the few systematic evaluations of the consequences of devolving responsibility for rural electrification to local bodies in the Indian state of Rajasthan has been done by Hadden. (1974) When authority for deciding which villages would be hooked up to the state electricity distribution, grid was devolved from the State Electricity Board to panchayats, the board's own standards of productivity and efficiency were better met, and illegitimate influence by politicians was reduced." (Uphoff, p. 76)

Ook LID als het institutionaliseren en versterken van CP door organisatievorming en -versterking is afhankelijk van de bereidheid van het supralokale niveau macht te delen, middelen nodig voor beleidsontwikkeling en -uitvoering te decentraliseren en de bereidheid tot ondersteuning van lokale organisaties. Deels is echter het welslagen van LID afhankelijk van het mobiliseren van de bevolking. Een algemene stelregel hierbij is voort te bouwen op bestaande communicatiepatronen; om een organisatie te vormen en te institutionaliseren moet rekening worden gehouden met bestaande patronen in de gemeenschap om zeggenschap over collectieve aangelegenheden te verwerven en behouden. Indien het nodig is, dat op lokaal niveau middelen beschikbaar komen voor lokale organisaties, zal aansluiting moeten worden gezocht bij bestaande manieren om lokaal fondsen bijeen te brengen. Een en ander betekent niet dat bij LID ongebruikelijke elementen, zoals het expliciet betrekken van de armste bevolkingsgroepen of vrouwen, niet geïntroduceerd kunnen worden.

De kans op een succesvolle mobilisatie van het lokale niveau ten behoeve van bijvoorbeeld constructie en onderhoudswerkzaamheden aan drinkwatervoorzieningen is tevens afhankelijk van kenmerken van de gebruikers/doelgroep. Drie soorten kenmerken zijn van invloed op de mobilisatie van de bevolking ten behoeve van LID:

- Herkenning van de baten voor de gebruikers van de verbeterde drinkwatervoorziening;
- Homogeniteit van de gemeenschap;
- Economische ontwikkelings- en scholingsgraad versus Behoeftte.

Herkenning van de baten: Het meest tastbare voordeel van rurale drinkwatervoorziening is de nabijheid en grotere hoeveelheid beschikbaar water. De baten voor de volksgezondheid genieten burgers niet individueel, maar als collectief. Problematisch is, dat de verwachte positieve gevolgen voor de volksgezondheid pas na langere tijd merkbaar zijn. Naarmate de baten duidelijker herkenbaar zijn en zij collectief in plaats van individueel genoten moeten worden, zijn de kansen op deelname aan constructie of onderhoudswerkzaamheden, als lid van een lokale organisatie groter. De score van rurale drinkwatervoorziening op deze voorwaarden is niet opti-

maal.

Voor zover middels consultatie is gebleken, dat de voorziening hoge prioriteit heeft bij de lokale bevolking en aansluit bij hun verwachtingen, zou gesteld kunnen worden, dat tastbare resultaten van de voorziening iets langer op zich kunnen laten wachten, zonder de betrokkenheid van de bevolking te benadelen. Uphoff benadrukt het belang, dat vrouwen de baten van een infrastructurele voorziening (h)erkennen.

"While water is needed by the whole community, women in particular are most engaged in drawing and carrying water, when no convenient source is available. The intensity of their involvement in wateractivities means that waterdevelopment through local institutions is feasible so long as women have an active role in those institutions." (Uphoff, p. 72)

Vrouwen zijn de meest direct belanghebbenden bij verbeterde drinkwater- en sanitaire voorzieningen. Traditioneel zijn vrouwen belast met het verzamelen van water voor huishoudelijk gebruik en komt hen de zorg voor de hygiëne in en om het huis toe. In praktijk komt CP bij D/S-projecten toch vaak neer op "participation of men". Vrouwen kunnen, zo blijkt uit onderzoek van Elmendorf en Iseley 4 functies vervullen bij D/S-voorzieningen, die hun expliciete betrokkenheid, ook bij D/S-projecten, meer dan rechtvaardigt. (25)

De 4 functies, die vervuld moeten worden, zijn:

- a) acceptatie van nieuwe technologie: het zijn uiteindelijk vrouwen, die er het meest mee te maken krijgen en dus de aanpassingen zullen moeten accepteren en waarderen;
- b) gebruik van de verbeterde voorzieningen: voor optimaal gebruik van voorzieningen is het nodig, dat vooral veel vrouwen ervan gebruik gaan maken;
- c) beheer van D/S-voorzieningen: Consequentie van de erkenning, dat vrouwen de meest direct belanghebbenden zijn, zou inspraak of deelname aan het management van drinkwater- en sanitaire voorzieningen moeten zijn.
- d) motivatie van gedragsverandering in de gemeenschap: vrouwen kunnen hun gezinsleden stimuleren tot het gebruik van de verbeterde voorzieningen; hun verantwoordelijkheid voor de hygiëne in en rondom het huis, maakt hen bij uitstek geschikt om de gezinsleden wegwijs te maken in andere "hygiëne practices". Dat vrouwen niet of in onvoldoende mate participeren in activiteiten in de D/S-sector heeft enerzijds te maken met het feit, dat zij niet als afzonderlijke doelgroep worden onderkend bij D/S-projecten; anderzijds bemoeilijkt de geringe organisatiegraad onder vrouwen een succesvolle mobilisatie. Sexestereotyperingen spelen ook een rol. Zo zijn bezwaren bij bij mannelijke autoriteiten en veldwerkers er vaak de oorzaak van, dat nauwelijks vrouwen als "caretaker" voor drinkwater- watervoorzieningen worden geselecteerd. Toch lenen de activiteiten, behorend bij bediening en (preventief) onderhoud zich in principe, zowel voor uitvoering door mannen als door vrouwen. In een publicatie van het IRC staan zelfs een aantal voordelen van selectie van vrouwen voor de functie van caretaker genoemd:

" Water is a direct concern of women;  
as a user, she will pay daily visits to at least one source;

- contacts with other women are easier;
  - (women are) easier motivated for health education and well-hygiene tasks;
  - (women are) less oriented towards a carrier outside the village;
  - tasks in water caretaking are a good entry point for a more active participation of women in village development and technology."
- (IRC Conceptnota: "Maintenance and repairsystems for handpump-wells", p. 19)

Zowel mannelijke als vrouwelijke gebruikers zullen dus de baten van verbeterde voorzieningen moeten (h)erkennen, wil institutionele ontwikkeling op het lokale niveau kans van slagen hebben. Waar in het vervolg sprake is van de betrokkenheid van "de bevolking", wordt het vrouwelijk deel hiervan als expliciet te onderscheiden (belangen)gorep ook bedoeld!

Homogeniteit van de gemeenschap: Sociaal-economische verschillen en sociaal-culturele verschillen kunnen leiden tot diversiteit en zelfs tot rivaliteit tussen bevolkingsgroepen. Dergelijke heterogeniteit kan tot gevolg hebben, dat de baten van verbeterde voorzieningen door een kleine groep mensen worden gemonopoliseerd, terwijl anderen voor de kosten van het genereren/in stand houden van de baten opdraaien. Wanneer men organisaties op het lokale niveau wil ontwikkelen of versterken, zal bij de samenstelling van het bestuur van de organisatie rekening moeten worden gehouden met factoren, die de bevolking verdeeld houden en de gevolgen, die deze verdeeldheid heeft voor de samenwerking bij het nemen van beslissingen en bij de uitvoering van taken. De organisatie moet aan die delen van de gemeenschap verantwoording af kunnen leggen voor de wijze, waarop als gemeenschappelijk onderkende belangen behartigd worden.

Economische ontwikkeling en Scholingsgraad versus Behoefta: De stelling is wel geponeerd, dat bij een zekere graad van economische ontwikkeling en scholingsgraad en dus de aanwezigheid van zekere materiële en immateriële middelen, community participation via lokale organisaties positief wordt beïnvloed. Hier kan volgens Uphoff tegen in worden gebracht, dat een grote behoefte aan een bepaald goed of een bepaalde dienstverlening, een goede "compensatie" kan vormen voor de afwezigheid van middelen. Een overvloed aan middelen kan immers er toe leiden, dat de vraag naar collectieve voorzieningen afneemt, wanneer het goed ook privaat gedistribueerd kan worden, zoals bij drinkwater het geval is. Als er sprake is van een grote behoefte aan een collectieve voorziening, kan de bereidheid tot samenwerking tussen potentiële gebruikers bij de productie van het goed een proces van institutionele ontwikkeling op het lokale niveau in werking zetten.

### 3.2.3: Kenmerkende basisactiviteiten in de D/S-sector:

Institutionele ontwikkelingsprocessen ten aanzien van infrastructurele voorzieningen moeten wat betreft de toedeling van taken aan organisaties van verschillend type en opererend op verschillende niveaus, met name geënt zijn op de 4 categorieën

aktiviteiten, die de ontwikkeling van infrastructurele voorzieningen kenmerken. Het betreft:

- ontwerp;
- constructie;
- bediening ("operations");
- onderhoud ("maintenance").

De betrokkenheid van organisaties op het lokale niveau van het "voluntary-sector"-type is met name bij bediening en onderhoud gewenst. Vaststaat, dat de bereidheid van de bevolking hierin te participeren deels afhankelijk is van haar betrokkenheid bij de andere genoemde categorieën activiteiten.

"The critical variable appears to be how much the community understands and values the benefits provided by the infrastructure in question. This is why local participation in design and construction is important, first in ensuring that the infrastructure is needed and supported, and second in giving people a sense of ownership and responsibility for the facility." (Uphoff, p. 68, onderzoek van Coward, 1983)

Een toelichting hoe LID samenhangt met het soort activiteiten, behorend bij de productie en instandhouding van een infrastructureel goed.

Ontwerp: Voordat men overgaat tot het ontwerp van rurale drinkwatervoorzieningen, zal moeten worden vastgesteld, dat dergelijke voorzieningen aansluiten bij de reële behoeften van de doelgroep. Een betere drinkwatervoorziening zal in veel gevallen voorzien in een bestaande behoefte, maar niet noodzakelijkerwijs in een behoefte, waarvan bevrediging zeer hoge prioriteit geniet. Als vaststaat, dat drinkwater voorzieningen zeer gewenst zijn, kan de bevolking geconsulteerd worden met betrekking tot aantallen en lokatie van de voorziening. Bij de keuze van de soort voorziening kan rekening worden gehouden met de bijdrage (in geld of in arbeid of materialen), die het lokale niveau denkt te kunnen leveren aan de bediening en het onderhoud van voorzieningen. Men mag er niet zonder meer van uitgaan dat het ontwerp van infrastructurele voorzieningen van een dermate technische complexiteit is, dat de lokale bevolking geen zinvolle bijdrage kan leveren. De bevolking kan bijvoorbeeld inzicht verschaffen in de plaatsen waar wateraders in het verleden zijn aangetroffen en aangeven of het moeilijk of makkelijk is om op bepaalde plaatsen naar grondwater te boren. Om bij het raadplegen van de bevolking de "juiste" vragen te kunnen stellen, zal vooraf achtergrond-informatie moeten zijn verzameld over de bevolking. Sociaal-economische en sociaal-culturele factoren kunnen immers van invloed zijn op de voorkeuren van bepaalde bevolkingsgroepen met betrekking tot bepaalde typen voorzieningen.

De effectiviteit van gebruik blijkt gebaat bij raadpleging van de bevolking. Aan lokale omstandigheden en specifieke lokale behoeften kan recht worden gedaan. Tegenwerking bij constructiewerkzaamheden en sabotage van voorzieningen kan voorkomen worden, wanneer duidelijk is, dat de bevolking behoefte heeft aan verbeterde voorzieningen en een eigen bijdrage kan en wil leveren ten behoeve van het bevredigen van die behoefte.

Consultatie kan plaatsvinden via bestaande publieke of "vrijwilligers"-organisaties op het lokale niveau. Omdat hierin vaak niet de stem van alle geleidingen van de bevolking, waarvoor het "goed" bedoeld is, vertegenwoordigd is, zullen alternatieve consultatiemechanismen in werking moeten worden gesteld, om bijvoorbeeld ook de mening van vrouwen en de armste bevolkingsgroepen mee te kunnen nemen in de besluitvorming. Deze groepen zijn vaak minder goed georganiseerd of ondervinden problemen bij deelname aan zogenaamd "openbare" consultatieve vergaderingen.

Constructie: In hoeverre de gemeenschap in deze fase betrokken kan zijn, wordt grotendeels door de gekozen technologie bepaald. De inzet van lokale arbeidskrachten heeft voor de uitvoering van constructiewerkzaamheden als consequentie, dat stap voor stap (incrementeel) werkzaamheden afgewerkt moeten worden. Dit in tegenstelling tot uitvoering door professionals, die meerdere soorten constructiewerkzaamheden tegelijkertijd zonder begeleiding kunnen uitvoeren. Bij de inschakeling van lokale arbeidskrachten moet rekening worden gehouden met eventuele fluctuaties in de beschikbaarheid van arbeidskracht. Bijvoorbeeld kan minder arbeidskracht beschikbaar zijn, omdat het het oogst-seizoen of huwelijksseizoen is. Als lokale arbeidskracht ingeschakeld wordt, kunnen de constructiewerkzaamheden een gewenste tijdelijke additionele bron van werkgelegenheid en dus inkomsten betekenen. Zonodig kan bij inschakeling van lokale arbeidskrachten training in een aantal voor constructie essentiële vaardigheden gegeven worden. Bij technologische complexe systemen is een erg grote mate van lokale zelfwerkzaamheid niet mogelijk. De aanleg van een waterleidingssysteem kan als voorbeeld van een technologisch complex systeem gelden.

Uphoff verwijst naar onderzoek van de Wereldbank (1976), USAID (1982) en Williamson (1983), waarin wordt geconcludeerd, dat betrokkenheid van de bevolking bij ontwerp en constructie de kwaliteit van het ontwerp en de effecten van verbeterde voorzieningen positief beïnvloedt.

Bediening en Onderhoud (Operations and Maintenance=O&M):  
In veel Derde Wereldlanden houdt de groei in financiële middelen ter verbetering of vernieuwing van drinkwater- en sanitaire voorzieningen geen gelijke tred met de bevolkingsgroei. Dat kan betekenen, dat in de toekomst minder uitgaven voor nieuwe voorzieningen uitgetrokken kunnen worden en dat het van groot belang is om de levensduur van bestaande, verbeterde voorzieningen te maximaliseren. Het belang van goed onderhoud aan bestaande voorzieningen zal dus sterk moeten gaan gelden. De decentralisatie van bedienings- en onderhoudsverantwoordelijkheid naar het lokale niveau wordt voor een belangrijke mate ingegeven door een behoefte bij centrale overheden de "recurrent costs" te verhalen op de gebruikers van voorzieningen. Andere factoren, die de bereidheid tot decentralisatie mede verklaren, zijn een gebrek aan personeel en de onmogelijkheid goed overzicht te houden over de bediening en het onderhoud aan voorzieningen, die over een groot gebied verspreid zijn. ("dispersed locations") Het zijn dus niet bij uitstek lokale omstandigheden, die aanleiding geven tot decentralisatie. Duidelijkheid moet bestaan over de omvang van de te decentra-

liseren taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Stelregel is, dat het takenpakket, dat naar het lokale niveau gedecentraliseerd wordt ook op dat niveau beheerd kan worden. Wanneer het takenpakket de lokaal verantwoordelijken boven het hoofd dreigt te groeien, bestaat grote kans, dat de verwachte "comparatieve voordelen", verbonden aan het laten uitvoeren van bepaalde taken door het lokale niveau, niet tot hun recht komen. Zo zullen bijvoorbeeld de specifieke lokale omstandigheden en behoeften naar alle waarschijnlijkheid op de achtergrond verdwijnen.

Duidelijk moet zijn of het alleen preventief onderhoud aan drinkwatervoorzieningen betreft, met inbegrip van eenvoudige reparaties, of ook "groot" onderhoud met ingewikkelde reparaties. Een uitgebreide onderhoudsverantwoordelijkheid op lokaal niveau heeft een veel intensievere betrokkenheid van het lokale niveau tot gevolg dan alleen verantwoordelijkheid voor preventief onderhoud. Preventief onderhoud kenmerkt zich door het regelmatig herhalen van handelingen, die niet zo veel tijd vergen, noch de toepassing van specialistische kennis of vaardigheden. De mate, waarin specialistische kennis bij onderhoud toegepast moet worden is afhankelijk van de technologische complexiteit van een voorziening. Zo zijn verschillen voorstelbaar in het onderhoud van typen handpompen, maar ook tussen een handpomp en onderhoud aan een waterleidingssysteem. De duurzaamheid in het operationele functioneren van rurale drinkwatervoorzieningen is erg afhankelijk van de kwaliteit van het preventieve onderhoud.

Gezien de regelmaat, waarmee preventief onderhoud moet worden uitgevoerd en het feit, dat de gebruikers snel last ondervinden van gebrekkig onderhoud, is het aan te bevelen het preventieve onderhoud aan publieke rurale drinkwatervoorzieningen over te laten aan het lokale niveau. Degenen, die het meest direct de baten van goed onderhoud ondervinden, kunnen zo direct bij de onderhoudsverantwoordelijken aankloppen met eventuele klachten. Gebruikersgroepen of lokale watercomité's kunnen iemand selecteren voor het uitvoeren van bedienings- en/of onderhoudswerkzaamheden. Voor de baten, die de gebruikers van "goed" onderhoud ondervinden, zouden zij de "caretaker" compensatie moeten bieden. In de woorden van Uphoff:

"One key to good maintenance performance is for local institutions to select certain persons to receive special training and compensation for carrying out maintenance activities."  
(Uphoff, p. 71)

Het is van belang, dat "local caretakers" in lokale organisaties ingebed zijn. Het idee, is dat het lokale niveau zoveel mogelijk zelf zich verantwoordelijk moet voelen voor het functioneren van de drinkwatervoorzieningen. Een "caretaker", die door supralokale organisaties is aangesteld en geen verantwoordelijkheid af hoeft te leggen op het lokale niveau betekent een ondergraving van de verantwoordelijkheid, die het lokale niveau kan dragen. Het gevoel van verantwoordelijkheid van de gebruikers kan gestimuleerd worden, door een lokale organisatie het eigendomscertificaat van bijvoorbeeld een handpomp in handen te geven. In een bij plaatselijke tradities aansluitende ceremonie kan de overdracht van het certificaat aan de lokale organisatie plaatsvinden.

Zonder de beschikking over materiële en immateriële (kennis/vaardigheden, formele bevoegdheden) middelen kan het lokale niveau geen bedienings- en/of onderhoudsverantwoordelijkheid dragen. In de materiële sfeer moeten bijvoorbeeld onderdelen aangevoerd kunnen worden, lokaal opgeslagen of lokaal gefabriceerd kunnen worden. Gereedschappen voor de bediening en het onderhoud moeten op lokaal niveau aanwezig zijn.

Afhankelijk van de tijd, die een "caretaker" kwijt is aan O&M kan overwogen worden deze taak te combineren met bijvoorbeeld een taak op het gebied van voorlichting over hygiëne of algemene eenvoudige reparatiewerkzaamheden. Een combinatie van taken zou kunnen leiden tot een "full-time" werkweek voor een caretaker, hetgeen de bepaling van een redelijke compensatie/beloning vergemakkelijkt. Aansluiting zou moeten worden gezocht bij lokaal reguliere inkomstenniveaus. Het feit, dat het lokale niveau O&M voor zijn verantwoordelijkheid neemt, betekent niet, dat het supralokale niveau geen verantwoordelijkheden ten aanzien van O&M meer heeft. Zonodig kan het supralokale niveau een bijdrage leveren aan de opleiding van "caretakers"; Een caretaker moet voor grote onderhoudsbeurten en voor ingewikkelde reparaties een beroep kunnen doen op professionele onderhouds- en reparatieeenheden. Zowel op het lokale als supralokale niveau zal een registratie moeten worden opgezet, waarin kan worden opgenomen welke gebreken, met welke regelmaat zich voordoen en hoe ze opgelost zijn. Tussen beide administraties zal een koppeling moeten worden gelegd, opdat het supralokale niveau een breder inzicht verwerft in het functioneren van soorten/types drinkwatervoorzieningen en in de middelen, nodig om eventuele gebreken eraan het meest adequaat en efficiënt te herstellen. Deze informatie kan teruggekoppeld worden naar de decentrale niveaus. Standaardformulieren voor het doorgeven van dysfuncties kunnen een belangrijk hulpmiddel zijn voor een snelle communicatie tussen bestuurlijke niveaus.

Uphoff moet helaas constateren, dat nationale, noch lokale instituties een indrukwekkende staat van dienst hebben als het om onderhoudswerkzaamheden gaat. In de toekomst zal het aankomen op samenwerking tussen supralokale en lokale organisaties. Het valt aan te bevelen het lokale niveau een duidelijk afgebakende eigen rol te laten spelen in de D/S-sector. Nationale/supralokale organisaties zullen het lokale niveau moeten ondersteunen bij de uitvoering van de taakstelling. In algemene termen verwoord zien Baum en Tolbert ondersteuning van bovenaf op de volgende punten als waardevol.

- a. Technische ondersteuning bij ontwerp, onderhoud en/of renovatie van D/S-voorzieningen;
- b. Ondersteuning bij de planning en uitvoering van voorlichting met betrekking tot hygiëne;
- c. Ondersteuning bij de training van personen, die op lokaal niveau zorg dragen voor bediening en (preventief) onderhoud;
- d. Ondersteuning middels het ter beschikking stellen van middelen voor D/S-projecten op het platteland.

Uit deze opsomming zal punt b nader toegelicht worden in paragraaf 3.3. In deze paragraaf zullen nog enkele aandachtspunten voor Institutionele Ontwikkeling, die het lokale niveau overstijgen, besproken worden.



### 3.3.: Supralokale institutionele ontwikkeling in de D/S-sector:

In de afsluiting van de vorige paragraaf is vermeld, dat het lokale en supra-lokale niveau wat betreft taken in de D/S-sector elkaar goed kunnen aanvullen. In hoofdstuk 2, het hoofdstuk over ID in algemeenheid is reeds besproken, welke maatregelen getroffen moeten worden om tot een vruchtbare samenwerking en wederzijdse ondersteuning van de 2 niveaus te komen. Rest voor deze paragraaf een aantal aandachtspunten met betrekking tot institutionele ontwikkeling op het supra-lokale niveau in de D/S-sector.

#### 3.3.1: De organisatie van voorlichting met betrekking tot hygiene:

Om de effectiviteit van het gebruik van verbeterde drinkwater- en sanitaire voorzieningen in een samenleving te laten bekliven en dus resultaten te boeken op het vlak van de volksgezondheid, zijn veranderingen in het gedrag van mensen in de omgang met de voorzieningen wenselijk. Gedragsverandering is een complexe aangelegenheid, zeker waar het "sanitair" gedrag betreft, dat in veel culturen met taboes is omgeven. Culturele factoren, die van invloed zijn op de omgang met water, de invulling van het begrip "hygiene" en de manier waarop mensen voorzien in sanitatie, veranderen niet simpelweg met bijvoorbeeld het plaatsen van latrines; positieve effecten voor de volksgezondheid ontstaan dus niet automatisch met de aanwezigheid van verbeterde voorzieningen:

"This is not a matter of bringing to the community pre-conceived solutions such as latrines, but of going through likely routes of disease transmission (...) and discussing habitual practices in detail (...)". (IRC, Technical Paper Series, no. 17, p. 167)

Uit dit citaat blijkt dat gedragsverandering vooronderstelt, dat gebruik ers/ de doelgroep kennis heeft van de manier waarop met water samenhangende ziekten overgebracht worden en van de manier, waarop veranderingen in het eigen gedrag de kans op besmetting kan verkleinen. Voorlichtingsactiviteiten kunnen mensen een dergelijk begrip bijbrengen.

Een aantal factoren kunnen genoemd worden, die van invloed zijn op de snelheid, waarmee gedragsverandering plaatsvindt:

- Verandering in het gedrag van personen, die in de gemeenschap een voorbeeldfunctie voor anderen vervullen; deze referentiekaders kunnen bij projecten geselecteerd worden om als eerste verbeterde of nieuwe voorzieningen te leren gebruiken en voorlicht te worden over de wenselijkheid tot gedragsverandering. In een later stadium kunnen zij hun kennis doorgeven aan de rest van de gemeenschap;
- Sancties kunnen worden vastgesteld, wanneer het vasthouden aan oude gedragspatronen de baten van verbeterde voorzieningen voor anderen negatief beïnvloedt of extra kosten voor het in stand houden van een voorziening oplevert. Zo zou het zo maar op onverharde dorpswegen weggieten van afvalwater op plaatsen, waar modderpoelen zich snel vormen, "bestraft" kunnen worden;
- Campagnes (van de overheid), waarin men wordt voorgehouden dat individuele gedragsveranderingen positieve effecten voor de samenleving als geheel zullen sorteren.

Voorlichtingsactiviteiten richten zich op het kweken van begrip bij de bevolking om tot blijvende gedragsverandering te komen.

Het IRC geeft de volgende definitie van voorlichting met betrekking tot hygiene ofwel Hygiene Education:

"(..) an educational process aimed to change attitudes and behaviour to break the chain of transmission of diseases associated with inadequate levels of sanitation." (IRC, The Local Decade, p. 17)

Van groot belang is, waar de inhoud van de voorlichtingsactiviteiten uit bestaat. De boodschap moet inspelen op bestaande normen en waarden met betrekking tot drinkwater en sanitatie en het nut van gedragswijzigingen benadrukken. Normen vormen een afspiegeling van hetgeen als belangrijke en onbelangrijke waarden in een samenleving gelden. Als zodanig reguleren zij het gedrag van mensen. Om hierin dus verandering te brengen moeten bestaande normen en waarden eveneens "bijgesteld" worden. Dit vergt een zorgvuldige formulering van de boodschappen van voorlichting.

Baum en Tolbert formuleren het in het eerder aangehaalde Wereldbankrapport als volgt:

"The results of information programs have often been disappointing. Excessive reliance on the medium itself rather than the message has sometimes compromised the effectiveness of communication. Professionals at times have provided the new information in ways that were intellectually satisfying to themselves but unconvincing to low-income people. Efforts to improve hygiene through education and communication have typically been based on the germ theory of diseases, which may not correspond to the perceptions and beliefs of the society. Messages must be targeted to the members of the household, who decide what is done, and to those in the community whose approval or example is needed for widespread adoption of improved practices. The messages themselves must stress the positive elements of the new technology in terms relevant to the prospective users, and they must fit in with the traditional customs and beliefs of the locality." (Baum en Tolbert, p.326)

Als de boodschap goed overkomt, ontstaan waarborgen voor de kwaliteit van (drink-)water na het tappen, voor verbruik in voldoende hoeveelheden, voor sanitaire hygiene en voor een veilige afvoer van afvalwater en vast afval. Voorlichting kan een cruciale verbinding vormen tussen duurzaam operationeel functioneren van verbeterde voorzieningen en effectief gebruik. Niettemin zijn uitgaven voor voorlichtingsactiviteiten in veel gevallen in D/S-programma's afwezig of zeer gering. Natuurlijk zullen uitgaven voor hygiene-voorlichting in geen verhouding staan tot uitgaven voor infrastructuur zelf. Het gaat echter ook niet zozeer om de kwantiteit, als wel om het feit, dat de inzet van middelen beschouwd moet worden als een uitvloeisel van beleidsontwikkeling. De afwezigheid hiervan is typerend voor hygiene-voorlichting als een van de te onderscheiden componenten in de D/S-sector. Als beleidsontwikkeling plaatsvindt, betreft het veeleer ad hoc beleid. Een illustratie:

"In India for example, floods and threatened outbreaks of severe gastro-enteritis have motivated higher level officials to initiate sanitation and hygiene education activities. However these efforts have often been blocked by middle level bureaucrats, who were not motivated or trained, even when funds were available." (IRC, The Local Decade, p. 17)

Twee institutionele factoren verklaren het gebrek aan beleidsontwikkeling mede:

- afwezigheid van een expliciete toedeling van verantwoordelijkheid voor hygiëne-voorlichting in het overheidsapparaat;
- afwezigheid van inhoudelijke kennis om hygiëne-education te organiseren.

In de D/S-programma's lag tot dusver de nadruk op de aanleg van drinkwatersystemen. Vaak heeft het overheidsorgaan onder wiens verantwoordelijkheid dit valt hygiëne-voorlichting niet onder zijn verantwoordelijkheid, noch is iemand anders aan te spreken op het formuleren en laten uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten. Wanneer er geen duidelijkheid bestaat over tot wiens verantwoordelijkheid een bepaalde taak behoort en een taak als zodanig niet expliciet wordt onderscheiden, kan het gebeuren, dat in de samenwerking met donoren in afwijking van de normale gang van zaken hygiëne-education opgenomen wordt in D/S-programma's, zonder dat er structurele voorwaarden zijn vervuld om voor een langere termijn beleid te ontwikkelen.

"The absence of clear policies, guidelines and orientation of middle level officials on intersectorial cooperation between departments with technical and socio-educational tasks complicates integration of health education in water and sanitation programmes. In India, health education programmes have been integrated into some water projects, because this was part of the design agreed with the donor. However this has not led to the integration of health education in other water and sanitation projects carried out by the same department." (IRC, Technical Paper Series, no. 22, p. 94, onderstreping AB)

Zowel binnen donororganisaties als binnen counterpartorganisaties moet kennis ontwikkeld zijn met betrekking tot hygiëne-voorlichting, als tenminste het uitgangspunt is, dat hygiëne-voorlichting een rol speelt bij de mate, waarin resultaten van D/S-programma's in de samenleving beklijken.

Aan counterpartzijde moet op supralokaal niveau het kennispotentiëel aanwezig zijn om beleid te ontwikkelen. De uitvoering ervan ligt niet per definitie bij supralokale óf lokale organisaties. Voorwaarde is dat de instantie, waaraan de implementatie wordt toevertrouwd kennis van zaken heeft. Soms worden scholen op lokaal niveau geïdentificeerd als een aantrekkelijk kanaal voor voorlichting. Omdat echter het onderwijzend personeel vaak reeds is overbelast of er niet voor is uitgerust een dergelijke taak erbij te nemen, komt er van voorlichtingsactiviteiten op scholen vaak niet veel terecht.

Wat onder bepaalde omstandigheden de "beste" organisatie van hygiëne-education is, zal sterk afhangen van de specifieke aard van de D/S-problematiek in een land. In een publicatie van het IRC (Technical Paper Series no. 27) worden 4 organi-

satievormen genoemd.

- 1) Opname van hygiene-education in "technische" programma's, waarin de constructie van drinkwater en sanitaire voorzieningen centraal staat;
- 2) Koppeling van technische programma's aan op volksgezondheid (algemeen) gerichte ontwikkelingsprogramma's;
- 3) Opname van een hygiene-education-komponent in "primary health care"-programma's;
- 4) Hygiene-education als thema van een grootschalige campagne.

Enkele opmerkingen bij deze 4 organisatievormen: Zowel voor 1 als 2 geldt, dat afstemming van de tijdsperspectieven van voorlichtingsactiviteiten op de technische activiteiten problemen op kan leveren. De uitvoering van de technische activiteiten neemt minder tijd in beslag dan voorlichtingsactiviteiten, die om het meeste effect te sorteren het best over een langere termijn gespreid kunnen worden. Bij 1 kan verder nog opgemerkt worden, dat het gevaar groot is, dat de technici de uitvoering van hygiene-voorlichting onvoldoende serieus nemen, zolang zij hun prestige met name kunnen ontleen aan de vorderingen die op constructiegebied (bijvoorbeeld het aantal drinkwatervoorzieningen, dat is aangelegd of het aantal latrines dat is gebouwd) worden gemaakt. Bij 2 kan een gebrek aan coördinatie de totstandkoming van een koppeling tussen technische en volksgezondheidsprogramma's bemoeilijken. Overheidsapparaten in Derde Wereldlanden kennen vaak een verkokerde structuur ten gevolge van een langdurig sectorale benadering van problemen. De verkokering wordt mede in stand gehouden door het bestaande systeem van loopbaanontwikkeling, waarbij ambtenaren carrière moeten zien te maken binnen het eigen departement. Werknemers, die carrière willen maken, kiezen er liever voor hun energie te steken in kwesties, die bij hun meerderen in warme belangstelling staan, dan voor iets "marginaals" als hygiene-education. Deze omstandigheden zijn niet bevorderlijk voor het ontplooiën van initiatieven om voorlichting te organiseren wanneer het besluit om drinkwater- of sanitaire voorzieningen te gaan aanleggen, wel reeds genomen is. Bij 3 en 4 moet opgemerkt worden, dat een volledige loskoppeling van voorlichting en technische activiteiten bij D/S-voorzieningen in een situatie, waar de ontwikkeling van de D/S-sector nog steeds gedomineerd wordt door constructiewerkzaamheden maar ook in toenemende mate het belang van adequate bediening en onderhoud wordt onderkend, niet wenselijk is. Voordat op grote schaal de verantwoordelijkheid voor de bediening en onderhoud naar een decentraal niveau wordt verplaatst moet op het lokale niveau een onomkeerbaar proces van gedragsverandering in gang zijn gezet. Indien dat niet het geval is, kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de kans op "sustainable" resultaten van D/S-projecten. Een andere kanttekening, die bij optie 3 kan worden geplaatst betreft de afwezigheid van hygiene-education in de reguliere ontwikkelingsprogramma's op het vlak van de volksgezondheid. De nadruk op curatieve zorg, meer dan op preventie is nadelig voor het opstarten van hygiene-education. Middelen zijn schaars; trainingsfaciliteiten om gezondheidswerkers (bij) te scholen in hygiene-education zijn nauwelijks voorhanden. De "campagne" (optie 4) heeft als nadeel, dat de voorlichting plaatsvindt in een kort tijdsbestek, met weinig mogelijkheden

tot werkelijk begrip van de relatie hygiene - watergebonden ziekten. Problemen kunnen vaak slechts oppervlakkig worden behandeld. De campagnes slokken in korte tijd veel geld en menskracht op met naar alle waarschijnlijkheid weinig beklifbare effecten.

M.i. verdient beleidsontwikkeling op het gebied van hygiëne-voorlichting meer aandacht van zowel donor als counterpart. Dit is van belang, gezien de positieve invloed, die ervan kan uitgaan op het effectieve gebruik van voorzieningen en op de bereidheid bij gebruikers mede zorg te dragen voor het operationeel houden van D/S-voorzieningen.

Hygiëne-voorlichting is hier opgevoerd als een te onderscheiden component in de D/S-sector. Voor het evenwicht in de ontwikkeling van de D/S-sector is het voorts van belang drainage en vast afvalverwijdering onder de aandacht van de beleidsmakers te brengen. (26)

Dat coördinatie plaats zou moeten vinden om te komen tot afstemming in de beleidsontwikkeling en -uitvoering ten aanzien van de onderscheiden componenten is een vaststaand feit; de noodzaak hiervan is des te groter naarmate verantwoordelijkheid voor de componenten over meer departementen is verspreid. Evenzeer is intersectorale coördinatie van betekenis.

### 3.3.2: Intersectorale coördinatie:

Vanuit de D/S-sector is coördinatie gewenst met sectoren zoals landbouw, milieu, fysieke infrastructuur en gezondheidszorg. In de DGIS-sectornotitie van december 1988 lezen we het volgende:

"De D/S-sector staat ook niet op zichzelf. Ontwikkelingen in de D/S-sector kunnen effecten hebben op andere sectoren zoals bijvoorbeeld op de gezondheid, het milieu, het productiepotentieel enz. Omgekeerd kunnen ontwikkelingen in andere sectoren grote invloed hebben op de D/S-sector." (Sectornotitie, p. 11)

Dit wordt verder toegelicht met enkele voorbeelden, zoals:

"- landbouw; grootschalige wateronttrekking voor produktieve doeleinden met name voor irrigatie - kan de watervoorraden ernstig reduceren waardoor de voorraden voor drinkwatervoorziening in gevaar komen. Met de toenemende wateronttrekking wordt de rol van goed beheer over de watervoorraden steeds belangrijker. Om goed beheer te kunnen voeren is kennis over de watervoorraden en exploitatie van deze voorraden vereist. (..)" (Sectornotitie, p. 11)

De investeringen die eventueel voor goed beheer nodig zijn, worden op langere termijn terug verdiend. Goed beheer hoeft niet zoveel geld te kosten, zoals weleens gedacht wordt. N. McClelland beschrijft in een artikel, dat op kosten bespaard kan worden, zonder dat dit de kwaliteit van waterbeheer ten laste komt, door te werken volgens standaardbeschermingsmaatregelen, rondom waterbronnen en door regelmatig globaal de waterkwaliteit te analyseren, in plaats van een enkele keer heel gedetailleerd met kostbare technieken en apparatuur. (27)

Andere voorbeelden van het verband, dat bestaat tussen verschillende sectoren in de notitie:

"- milieu; grootschalige wateronttrekking uit beperkte water-voorraden en lozingen van (verontreinigd) afvalwater kunnen het milieu aantasten. Verwoestijning en ernstige vormen van oppervlaktewaterverontreiniging en verzilting van grondwater als gevolg van intrusie van zeewater zijn bekende voorbeelden hiervan. Afdoende maatregelen om deze degradatie en verontreiniging van het milieu te beheersen of te voorkomen zullen tijdig getroffen moeten worden.

- fysieke infrastructuur; verbeteringen aan D/S-voorzieningen sorteren het meeste effect op het welzijn en de volksgezondheid indien ze gepaard gaan met verbeteringen in de woonomstandigheden en met een algemene economische vooruitgang." (sectornotitie, p. 11)

Ook om andere redenen moeten activiteiten tussen de D/S-sector en andere activiteiten ter versterking van de fysieke infrastructuur gecoördineerd worden.

Een ongebreidelde groei van waterleidingssystemen kan niet zonder overleg met de instanties, die de stroom voor de pompen moeten leveren. Zijn de bestaande capaciteiten voldoende om een continue toevoer van energie, of tenminste aanvoer van energie op de met gebruikers afgesproken tapuren, te waarborgen? Als zo'n vraag niet voorafgaand aan de aanleg of uitbreiding van systemen bevestigend kan worden beantwoord, kunnen in het gebruik onaangename verrassingen (geen water uit de kraan) het gevolg zijn. Voor de kwaliteit van het geleverde drinkwater is het van belang, dat de druk in de buizen niet ten gevolge van storingen in de stroomvoorziening telkens verandert.

De complementariteit van activiteiten in de eerste lijnsgezondheidszorg (preventie) en in mindere mate in de curatieve gezondheidszorg aan verbeterde D/S-voorzieningen wordt in de Sectornotitie eveneens vermeld.

### 3.3.3: Cost-recovery als een institutioneel aandachtspunt:

De International Drinking Water Supply and Sanitation Decade heeft in veel landen tot een uitbreiding van aantallen voorzieningen in de D/S-sector geleid. In veel gevallen zijn de nationale budgetten beschikbaar voor de D/S-sector niet in evenredigheid met de groei in "recurrent costs" toegenomen. Als recurrent costs bij drinkwatervoorziening kunnen worden genoemd:

- kosten verbonden aan bediening en onderhoud: loonkosten en opleidingskosten voor personeel; kosten voor de aanschaf van onderdelen en gereedschap;
- kosten voor de monitoring en evaluatie van het functioneren van bestaande voorzieningen.

Bij een ruime interpretatie kunnen ook de volgende kosten tot "recurrent costs" gerekend worden:

- kosten ter ondersteuning van hygiëne-voorlichting;
- kosten ter ondersteuning van de verbetering van sanitaire systemen.

Ter illustratie van de omvang van "recurrent costs" het volgend citaat:

" In India, the supply of 300 million people using handpumps and 200 million people using piped water would involve a national annual expenditure of RS 9200 million (..) This amount is

equal to 37% of the total budget for rural watersupply improvements in five years (1980-1985, Sixth Five Year Plan)." (IRC, What Price Water, p. 3)

Kostendekkingsproblemen hangen samen met de organisatie van de betaling voor waterverbruik. De inrichting van een betalingsstelsel en dus ook de oplossing van kostendekkingsproblemen zijn onderhevig aan de invloed van culturele factoren. Grote groepen mensen in de Derde Wereld zijn van mening dat de verbetering van drinkwatersystemen niet ineens betekent, dat men voor water moet gaan betalen. Plattelandsbewoners voelen zich soms in vergelijking tot stadsbewoners door de overheid slecht behandeld. Ter compensatie kan de overheid bijvoorbeeld gratis drinkwater ter beschikking stellen. Politieke belangen kunnen een rol spelen bij de toekenning van subsidies op aanschaf of gebruik van sanitaire en drinkwatervoorzieningen. Een groot nadeel van subsidiëring is, dat mensen niet gewend raken aan het betalen van de feitelijke kosten van waterverbruik. Zo kunnen zij meer consumeren, dan de basishoeveelheid, die een mens per dag nodig heeft, zonder dat de kosten voor dit "meer verbruik" op economische verantwoorde wijze verrekend worden. Behalve gebreken in de organisatie van de betaling voor waterverbruik kunnen gebreken in de financiële administratie van waterorganisaties aanleiding geven tot een groei in "recurrent costs", waar tegenover geen evenredige groei aan inkomsten staat. De financiële administratie is wellicht bij veel drinkwaterorganisaties niet afgestemd op een onderscheid in investerings-, recurrent-, en rehabilitatiekosten. Inzicht over de omvang van wanbetalers kan ontbreken, net zoals cijfers over daadwerkelijk verbruik. In het verleden, toen de nadruk nog duidelijker dan nu op constructiewerkzaamheden lag, was zo'n uitsplitsing niet nodig; nu echter het belang van O&M steeds sterker wordt onderkend, zijn cijfers nodig over de kosten verbonden aan O&M. Voor zover deze cijfers beschikbaar zijn, tonen zij een discrepantie (in veel gevallen) tussen de inkomsten voor waterverbruik en de uitgaven, nodig om het bestaande drinkwatersysteem in stand te houden. Afwezigheid van instrumenten, zoals watermeters, die feitelijk verbruik bij particulieren kunnen meten, vormt een factor in het kostendekkingsprobleem. Watermeters brengen echter ook kosten met zich mee: zij moeten geïnstalleerd worden, er moet een administratie bijgehouden worden, om de zoveel tijd moet de meterstand door controleurs afgelezen worden. Particuliere verbruikers verzetten zich vaak tegen het plaatsen van watermeters of saboteren ze, omdat men het idee heeft, dat men mét watermeter meer voor het water moet betalen, terwijl de "waterbill" alleen extra de kosten voor het huren van een watermeter in rekening brengt. Wanneer het mogelijk is, vast te stellen, waarvoor de watervoorziening gebruikt wordt, kan misschien in de financiële administratie onderscheid gemaakt worden tussen gebruikers, die de voorziening alleen voor huishoudelijke doeleinden ("domestic watersupply") gebruiken en verbruik voor productieve doeleinden, die inkomsten opleveren. IRC formuleert deze aanbeveling tot een bedrijfskundiger oriëntatie van waterbedrijven als volgt:

"When the water is used for economic purposes as well as domestic ones, it will normally be appropriate to insist on full economic charges for the amounts used, i.e. charges which reflect both recurrent costs and interest and capital for repayment of construction costs." (IRC, Technical Paper Series, no. 17, p. 163)

Belangrijker is echter, dat nagegaan wordt, welke aanpassingen in het betalingssysteem voor waterverbruik doorgevoerd kunnen worden. Van een zekere aanpassing is sprake voor zover het VLOM principe in praktijk daadwerkelijk toegepast gaat worden. Het bevorderen van Village Level Operations and Maintenance (VLOM) is namelijk deels ingegeven door veronderstellingen over grotere effectiviteit in gebruik bij lokaal gedragen O&M, deels door de wens gebruikers meer bijdragen te laten leveren, om zo de aanslag op de algemene middelen te verminderen. Het IRC heeft onderzocht, welke bijdrage het lokale niveau kan leveren aan de kostendekking van (met name) waterleidings-systemen (piped watersupply). In bedoelde IRC-publicatie worden de financiële opties en de omstandigheden, waaronder zij het best toegepast kunnen worden op een rijtje gezet. (28) Een schematische weergave van deze opties is in bijlage 3 opgenomen.

De IRC-publicatie geeft weer hoe in algemeenheid het lokale niveau bij kan dragen aan de financiering van waterleidings-systemen. Omdat de alternatieven, die in overweging zouden moeten worden genomen om tot een betere dekking van de "recurrent costs" te komen, niet los gezien kunnen worden van een bestaand financieringssysteem (de publicatie wijst op 4 categorieën systemen) en de patronen voor het mobiliseren van financiële middelen, geëigend voor een bepaalde lokale context, zal alleen in het kader van de case van Uttar Pradesh op de inhoud van de alternatieven worden ingegaan. De veronderstelling, dat met toepassing van het VLOM-principe op het lokale niveau een substantiële bijdrage aan de kostendekkingsproblematiek kan worden geleverd, zal m.i. vooral van betekenis zijn voor kostenbeheersing op lange termijn: verbeterde bediening en onderhoud kunnen investeringen in rehabilitatie en reconstructie voor lange tijd overbodig maken. Een korte termijn oplossing voor de kostendekkingsproblematiek is gebaat bij een reorganisatie van de financieringsstructuur; de betrokkenheid van het lokale niveau zal zeker bij zo'n reorganisatie niet uit de weg moeten worden gegaan, maar ook moet bekeken worden of bijvoorbeeld de omvang van subsidies op het gebruik van drinkwatervoorzieningen verminderd kan/moet worden.

#### 3.4.: De gewijzigde rol van donoren in de D/S-sector:

De in paragraaf 3 besproken aandachtspunten verwezen naar de gewenste veranderingen, die op supralokaal niveau plaats zouden moeten vinden om Institutional Development in de D/S-sector te ondersteunen. Uphoff stelt uitdrukkelijk, dat donoren het belang van Institutional Development niet alleen met woorden, maar ook met daden moeten onderschrijven. Als het gaat om infrastructurele voorzieningen, kunnen donoren het projectontwerp ten behoeve van de constructie van D/S-voorzieningen niet los zien van de organisaties op lokaal en supralokaal niveau, betrokken bij de implementatie en/of



bij de bediening en het onderhoud. Het draait niet langer om aantallen drinkwater- en sanitaire voorzieningen, maar om het op peil houden van voorzieningen. In hoofdstuk 2 is reeds beschreven, hoe door een flexibeler opzet van projecten donoren een bijdrage aan het proces van (L)ID kunnen leveren. Onderdeel van de nieuwe oriëntatie van donoren op ID vormt de beoordeling van institutionele capaciteit. Binnen DGIS bestaat een algemene ID-checklist; er is behoefte aan optimalisering van de toepassing ervan bij projectbeoordelingen én aan verfijning van de checklist naar sector-specifieke en/of landen-specifieke omstandigheden. Door USAID zijn D/S-sector-specifieke richtlijnen geformuleerd. Het idee achter de door USAID geformuleerde richtlijnen is, dat na toepassing ervan vastgesteld kan worden of een versterking van de capaciteit van "waterorganisaties" op korte termijn bewerkstelligd kan worden, danwel of langduriger inspanningen nodig zijn voor capaciteitsversterking. De factoren waarop de analyse van de institutionele capaciteit van "waterorganisaties" berust, vertonen grote overeenkomsten met de factoren uit het kader van Austin, Otterstetter en Rosensweig. (zie 2.3) Gekeken wordt enerzijds naar het interne functioneren van de organisatie en anderzijds naar het functioneren van de organisatie in haar omgeving. In de redeneringen in het document lijkt men vast te houden aan het idee, dat door de organisatie te veranderen eventuele institutionele mankementen worden verholpen. In dit uitgangspunt schuilt een gevaar. De "beklijfbaarheid" van het produkt, dat de organisaties in de D/S-sector leveren, is namelijk van meerdere actoren op verschillende niveaus afhankelijk. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden naar actoren, die D/S-voorzieningen aanbieden en de vraagzijde: de (potentiële) gebruikers. Alleen verbeteringen aan de "aanbodzijde" garanderen niet, dat de institutionele inbedding van D/S-programma's wordt versterkt. Het gaat om afstemming tussen vraag- en aanbodfactoren. De diagnose, die het resultaat is van toepassing van de USAID-guidelines, hoeft niet voldoende te zijn om die afstemming te vervolmaken. De diagnose levert mogelijk slechts inzicht op in de zwakke en sterke punten van één van de actoren in een netwerk van actoren. De activiteiten, die ontplooid moeten worden om gesignaleerde gebreken in de "waterorganisatie" te verhelpen, vooronderstellen m.i. inzicht in de feitelijke en gewenste rol van de "waterorganisatie" in het geheel van institutionele arrangementen in de D/S-sector. Wellicht verdient hetaanbeveling om de taakstelling van de organisatie te wijzigen, als blijkt, dat bijvoorbeeld ook het lokale niveau een vruchtbare eigen rol kan spelen bij D/S-voorzieningen? Bovendien moet men bij het formuleren van aanbevelingen ten behoeve van veranderingen in de "waterorganisatie" rekening houden met de specifieke context, waarin deze opereren. Vaak gaat het om overheidsorganisaties. Veranderingen in zo'n organisatie kunnen moeilijk doorgevoerd worden zonder dat overeenstemming is bereikt met politici en bestuurders. De betekenis van richtlijnen, zoals die bijvoorbeeld door USAID zijn geformuleerd om institutionele capaciteit te beoordelen, is met name gelegen in de discussie, die toepassing ervan kan bevorderen. Donoren kunnen afstand nemen van de rol als "aangever van oplossingen" voor problemen bij de counterpart. Donoren kunnen leren in samenwerking met de counterpart

institutionele probleemvelden in kaart te brengen en oplossings-  
alternatieven te inventariseren en bediscussiëren.  
Daarbij moeten continu de bestaande structuur, cultuur en  
prioriteiten van gebruikers ten aanzien van dienstverlening in  
de D/S-sector het kader vormen voor beleidsontwikkeling.  
Richtlijnen, noch een sectorspecifieke checklist bij project-  
beoordeling moeten in de praktijk van ontwikkelingssamenwer-  
king als doelen op zichzelf beschouwd worden. Analyse van  
de institutionele capaciteit vormt slechts één van de middelen,  
die een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van "sustain-  
ability" van de resultaten van ontwikkelingsprojecten en  
-programma's. De verankering van de "institutionele dimensie"  
binnen dewerkzaamheden van DGIS is bij systematische toepassing  
van een ID-checklist gebaat. Daarbij moet men zich realiseren,  
dat de toepassing ervan, al dan niet in sectorspecifieke of  
landenspecifieke vorm, een bescheiden, maar relevante bijdrage  
van donorzijde levert aan de "sustainability" van ontwikkelings-  
samenwerking.

### 3.5.: Deelconclusies:

In dit hoofdstuk stond centraal op welke D/S-sectorspecifieke  
aandachtsvelden ID zich kan richten.  
Om op langere termijn baten voor de volksgezondheid te reali-  
seren, blijkt een integrale benadering in plaats van een  
technische benadering van de D/S-problematiek noodzakelijk.  
Evenwichtige ontwikkeling van de subsectoren (drinkwater,  
sanitatie, hygiëne-voorlichting, drainage, vast afvalverwijde-  
ring) in de D/S-sector vormt de best garantie om de mechanismen  
waarlangs water- en sanitatiegebonden ziekten overgebracht  
worden, uit te schakelen. Tevens is evenwichtige ontwikkeling  
van de D/S-sector van betekenis voor het bevorderen van het  
duurzame operationele functioneren van D/S-voorzieningen.  
Voorwaarde voor evenwichtige ontwikkeling in de D/S-sector  
is de totstandkoming van intrasectorale coördinatie. Daarnaast  
is intersectorale coördinatie van belang. Dit kan voorkomen,  
dat de baten in de D/S-sector teniet worden gedaan door effec-  
ten van beleidsvoering op andere terreinen en vice versa.  
Bij de uitvoering van taken in de D/S-sector kunnen donor-,  
supralokale en lokale organisaties een eigen rol spelen en  
elkaar ondersteunen. Community Involvement vanaf de start van  
projectactiviteiten geeft de beste kans, dat het lokale niveau  
met succes onderhoudsverantwoordelijkheid draagt en de effec-  
tiviteit van gebruik van voorzieningen optimaal is. Op het  
lokale niveau moeten organisaties ontwikkeld worden of versterkt.  
Bij het bepalen van een strategie voor dit proces van lokale  
institutionele ontwikkeling moet rekening worden gehouden met  
de "aard" van rurale drinkwatervoorziening (als "goed"), met  
kenmerken van de (potentiële) gebruikersgroep en met de akti-  
viteiten, die de totstandkoming en het duurzaam operationele  
functioneren van D/S-voorzieningen domineren.  
Afgbakende verantwoordelijkheid tussen supralokaal en lokaal  
niveau is in zichzelf van waarde vanwege grotere garanties  
voor de effectiviteit in gebruik van voorzieningen en kan boven-  
dien een bijdrage betekenen aan de oplossing van de aktueel  
geworden kostendekkingsproblematiek.  
Welke specifieke bijdrage donoren aan het voorkomen en oplos-  
sen van institutionele problemen kunnen leveren, is ondermeer  
afhankelijk van de mate, waarin de counterpart zelf reeds

initiatieven ondernomen heeft. In het algemeen versterkt expliciete aandacht voor de institutionele dimensie en het hanteren van ID-checklists bij projectbeoordeling de mogelijkheid tot een positieve bijdrage van donorzijde aan ontwikkelingsprocessen, die zich in Derde Wereldlanden afspelen.

## HOOFDSTUK 4: DE CASE VAN UTTAR PRADESH

### 4.1: Inleiding:

In de voorgaande hoofdstukken is behandeld, hoe het begrip Institutional Development in de literatuur naar voren komt. In dit hoofdstuk wordt een praktijkgeval van aktiviteiten in de D/S-sector in kaart gebracht: Drinkwater en Sanitatieprojecten in de Indiase deelstaat Uttar Pradesh. Na de beschrijving volgt in hoofdstuk 5 beantwoording van de vragen in de probleemstelling. Hierbij wordt terugverwezen naar in hoofdstuk 2 en 3 besproken theorie.

### 4.2.: Achtergrond:

De betrokkenheid van Nederland bij aktiviteiten in Uttar Pradesh dateert van de eindjaren zeventig. Al in 1981 legde IOV een inspectiebezoek in Uttar Pradesh af (29). Het rapport van deze evaluatie vormt het begin van de case-study. IOV tekende in dat rapport aan, dat feitelijk van programma-hulp, meer dan van projecthulp in de gangbare betekenis sprake was. Nederland nam een deel van de financiering van constructiewerkzaamheden van drinkwatervoorziening voor haar rekening. Dit blijft voor het merendeel van de steun aan de D/S-sector in Uttar Pradesh van latere datum van toepassing.

Uttar Pradesh is een deelstaat in het noord-oosten van India. Deze deelstaat heeft meer dan 8 maal de omvang van Nederland. Het kent een hoge bevolkingsdichtheid met 110 miljoen mensen. Hiervan woont 82% in dorpen. Uttar Pradesh is opgedeeld in 58 districten. In totaal zijn er 112000 dorpen en zo'n 600 steden. Van de dorpen is 70% als "problem village" geïdentificeerd (zie 4.4.3 voor de uitleg van dit begrip.). De drinkwatervoorziening, zowel voor de steden als voor het platteland, valt onder verantwoordelijkheid van Jal Nigam. Voor het platteland is de drinkwatervoorziening een groter probleem dan voor de steden. 82% van de stedelingen beschikt over veilig drinkwater. In 19 van de 58 districten bestaan ernstige tekorten aan drinkwater. Met enige regelmaat wordt Uttar Pradesh door droogtes getroffen. In combinatie met het onttrekken van grondwater voor irrigatiedoeleinden, hebben de droogtes tot gevolg, dat op vele plaatsen het grondwaterpeil daalt. Bronnen, die traditioneel voor drinkwater werden gebruikt, vallen droog. In Uttar Pradesh wordt drinkwater uit grond-, niet uit oppervlaktewater gewonnen. Zowel in oost, als in west-Uttar Pradesh moet het grondwater op enige diepte worden aangeboord. Handpompen zijn niet altijd bruikbaar, wanneer het grondwater te diep zit. Het aanboren van wateraders is in west-Uttar Pradesh problematischer dan in oost-Uttar Pradesh. Als handpompen niet toepasbaar zijn, wordt een waterleidingssysteem aangelegd.

Uttar Pradesh kent een slechte afwatering. Van nature nemen de gronden van Uttar Pradesh het water niet goed op, zodat problemen met de afwatering zich voordoen bij afwezigheid van drainage-voorzieningen.

Behalve met tekorten kampt men in Uttar Pradesh met grondwater van slechte kwaliteit. Een te hoog zoutgehalte of ijzer en/of

fluorconcentraties in het water zijn hiervan de oorzaak. Met name in west-Uttar Pradesh is het zoutgehalte hoog. Zowel west- als oost-Uttar Pradesh kampen op bepaalde plaatsen met te hoge concentraties ijzer en fluor.

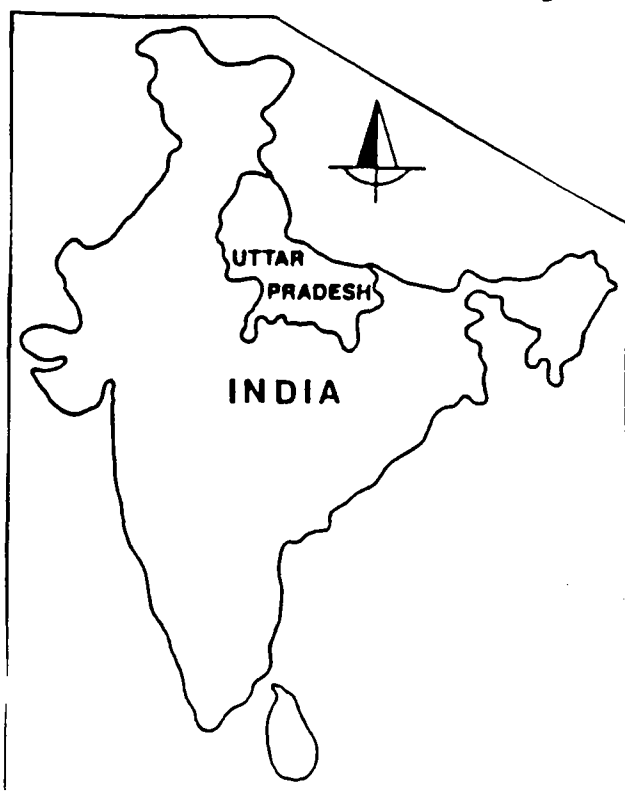


fig. 6: De deelstaat Uttar Pradesh in India

#### 4.3: De projecten:

Met uitzondering van wat subproject V heet (technische hulp), lopen de projecten via financiële hulpprocedures. Op federaal niveau vormt het ministerie van financiën de gesprekspartner voor Nederland; onder dit ministerie valt ontwikkelingssamenwerking. Als het om projecten gaat, waarvan de geplande kosten boven 1 miljoen roepies (1 roepie is + 14 cent) liggen, moet dit ministerie formele goedkeuring verlenen aan het project. Met India zijn de volgende afspraken gemaakt omtrent de additionaliteit van de gelden, die Nederland ter beschikking stelt onder de financiële hulpprocedures. De additionaliteit is vastgesteld op 70%. Dat wil zeggen, dat India 30% van de gelden int en naar eigen inzicht aanwendt bij investeringen ten behoeve van ontwikkelingsprogramma's. Het is dan niet zo, dat Nederland dus 70% bijdraagt aan de kosten van het project in een bepaalde deelstaat. Nederland keert namelijk niet het deel van de projectkosten uit, dat beschouwd kan worden als een lokale belastingcomponent. Dit aandeel is op 15% vastgesteld. Uiteindelijk draagt Nederland (70% x 85%) 59.5% effectief bij in de projectkosten.

Het lokale aandeel (local matching fund) staat dan op 40.5%. Dat zoveel via financiële hulpprocedures loopt, heeft te maken met het feit, dat India zoveel mogelijk op eigen kracht zorg wil dragen voor de uitvoering van projecten. Het ontbreekt

India niet aan kennis en expertise, materialen of apparatuur, nodig voor de aanleg van drinkwatersystemen, maar aan de financiële middelen, waarmee aanwending van deze middelen op grote schaal mogelijk wordt. . .

Figuur 7 geeft in welke districten van Uttar Pradesh Nederland projecten ondersteunt of ondersteunt heeft. Een schematische weergave van de projecten, waarbij Nederland in Uttar Pradesh betrokken is (geweest) is op pagina 58 te vinden. Op pagina 59 volgt een toelichting op het schema.



figuur 7: Overzicht van districten in Uttar Pradesh, waar Nederland D/S-projecten ondersteunt/ondersteunt heeft.

No.	Project Name	DGIS code	Year		Population in 0/00		Number of villages connected		Technical aspects water				Financial Assistance		Remarks
			start	compl	target	reached so far	target	reached so far	distribution system (km)	number of taps	Rs. in lakhs	approval	spent		
1	UP SUB-PROJECT I PIPED WATER SUPPLY SCHEMES (UP EAST)	fhl IM/00/165 IN/86/168	'78	'87	912	713	724	-	1990	-	-	1637		Completed, June '87 22 piped water supplies Alhabad Raebarelli Varanasi	
2	UP SUB-PROJECT II PIPED WATER SUPPLY SCHEMES													Cancelled	
3	UP SUB-PROJECT III HANDPUMPS UP WEST	fhs IM/00/013 fhl IM/00/169	'85	'89	669	583	603	451			4383	1104	657	Agra Mathura Ertawah + 3 mobile testing labs + 2 inspection houses	
4	UP SUB-PROJECT IV NEW PIPED WATER SUPPLY SCHEMES	fhs IM/84/004	'87		384		199		516	1077		1126		Tubewells almost completed. Water towers under construction. 9 schemes	
5	UP SUB-PROJECT V SANITATION, HEALTH, EDUCATION & COMM. PARTICIPATION	IN/85/012	'88	'91	75		46			10000		300		Started April '88 13,391 latrines in U.P. Project I area.	
6	UP SUB-PROJECT VI PROPOSED H/P PROJECT				1810	1420	1410					2243		Preliminary	
7	UP SUB-PROJECT VII PROPOSED PIPE SUPPLY SCHEMES SEMI-URBAN AND RURAL AREAS											2500			
	UP GENERAL MONITORING EVALUATION	fhl IM/86/105 fhl IM/86/078 fhl IM/86/026													
	TOTAL		'78	'91	3850	2716	2962	451	2506	14450		18812	2310		

figuur 8: Schematische weergave van projecten in Uttar Pradesh waarbij Nederland betrokken is (geweest).

BION:  
UP-21

Subproject I: 22 waterleidingssystemen in de districten Rae Bareli, Varanasi, Allahabad. Het project startte in 1978; de oorspronkelijke schatting was, dat de systemen in 1982 operationeel zouden zijn. Voor de meeste systemen was dit pas in 1985 het geval. In mei '87 kon het project als gecomplementeerd worden beschouwd.

Subproject II: werd afgelast, omdat het voorstel niet door Nederland werd geaccepteerd. Subproject IV kwam hiervoor in de plaats.

Subproject III: handpompen in de districten Agra, Mathura, en Etawah. Het project kent twee fasen. De uitvoering van fase 1 startte in 1986; in de loop van de tijd is het project met een aantal componenten uitgebreid. Deze uitbreiding (fase 2) van het aantal waterpunten hield verband met een ernstige droogtesituatie. De uitbreiding zou in het kader van noodhulp vallen. In fase 1 werd gediscussieerd over de inpassing van Community-Participation-elementen in de projectopzet. Aan Indiase zijde was men tegen inpassing, omdat met de vertraging van subproject V te weinig inzicht zou bestaan in de wijze waarop Community Participation in Uttar Pradesh geoperationaliseerd zou moeten worden. Voor het testen van de waterkwaliteit werd in fase 2 voorzien in de aanleg van zonal en mobiele laboratoria in Agra en Mathura. Ook de bouw van een "inspection bungalow" in Mathura ten behoeve van inspectie van de drinkwatersystemen is gepland. Onder invloed van de droogtesituatie bleek de counterpart geneigd de laboratoria en de "inspection-bungalow" op de lange baan te schuiven, in ruil voor meer waterpunten. Aan Nederlandse zijde (DAL/ZZ) stond men echter op constructie van de laboratoria en van de bungalow.

De verbetering van de drainage rondom handpompen in Agra en Mathura werd eveneens aan subproject III toegevoegd, alsmede de constructie van handpompen in Farrukhabad en Mainpuri. In samenwerking met UNICEF is Jal Nigam begonnen het functioneren van de twee typen handpompen, die zijn gebruikt te monitoren. Het gaat om de India Mark II en de Open-Top-Cylinder (OTC-) handpomp. Tot slot valt binnen het kader van Subproject III een pilot project met betrekking tot Community Participation bij het bepalen van de lokatie en het onderhoud van handpompen. De completie van de aanleg van de handpompen uit het oorspronkelijke voorstel verwachtte men in september 1989.

Subproject IV: Dit project omvat de aanleg van waterleidingssystemen in Allahabad en Varanasi. Aan het eind van 1988 was de constructie in Varanasi bijna afgerond. Toegevoegd aan dit project zijn drainage activiteiten. Met de uitvoering van dit project is men gestart in december 1987 en naar verwachting wordt het project in december 1989 gecompleteerd. Bijzonder is, dat voor de Nederlandse bijdrage in de kosten niet gebruik is gemaakt van de zogenaamde "rembursement claims", maar van prefinanciering vanuit Nederland. Men hoopt zo, de vertraging, die weleens optreedt, wanneer deelstaatsoverheden gelden moeten voorschieten, te voorkomen.

Ter vergemakkelijking van de planning van de projectuitvoering is men gebruik gaan maken van de computer.

Subproject V: Dit project richt zich op sanitatie, hygiëne-voorlichting en drainage. In de opzet van het project zijn "hard"- en "software"-aspecten met elkaar verweven. De aanleg van drainage faciliteiten geldt als aanvulling op bestaande drinkwatervoorzieningen. Voor zover drinkwatervoorzieningen op



scholen afwezig waren, zouden deze (tank store type) worden aangelegd. Zonder drinkwatervoorzieningen heeft het immers weinig zin scholen van latrines te voorzien. Alle huishoudens in twee geselecteerde "schemes" zullen van latrines worden voorzien ("saturation approach"). Het betreft het Thulendi-scheme in Rae Bareilly en het Tikri-scheme in Varanasi. Een scheme is de benaming voor het gebied, dat op een en hetzelfde waterleidingssysteem is aangesloten. In de 2 schemes zijn de projecten op een verschillende wijze georganiseerd. In Rae Bareilly is het voor 100% een overheids-aangelegenheid; in Varanasi is een universiteit als implementerende organisatie aangetrokken. Men hoopt door de ervaringen met de verschillende projectorganisaties te vergelijken een les voor de toekomst te kunnen leren. Met name is het van belang ervaring op te doen met het organiseren van Community Participation. Het bevorderen van CP is pas in de loop van de tijd een uitgangspunt van het project geworden. Een eerste werkplan voor Subproject V dateert van maart 1985. Het organiseren van CP in Uttar Pradesh is een complexe aangelegenheid; dit is een van de redenen om voor een kleinschalige projectopzet te kiezen. Het Thulendi-scheme omvat 19 dorpen met 4351 huishoudens en het Tikri-scheme omvat 27 dorpen met 6609 huishoudens.

In verband met de aanleg van latrines is de versterking van de Rural Sanitation Cell binnen het Panchayat Raj Department, verantwoordelijk voor rurale sanitatie, deel uit gaan maken van subproject V.

Met de uitvoering is in april '89 begonnen. Een aantal factoren is debet aan vertragingen in de start van de uitvoering. Er deden zich moeilijkheden voor bij het doorsluizen van project-gelden, waarvan één van de implementerende organisaties (de universiteit) het slachtoffer was. Zonder geld kon de universiteit geen voorbereidingen treffen voor de uitvoering van de aan haar toebedeelde taak.

Op de tweede plaats verliep de communicatie tussen verschillende bestuurslagen niet naar wens. Na goedkeuring van het project bij de federale en deelstaatsoverheid zouden via het Department of Housing and Urban Development de overige betrokken departementen, alsmede de districtsautoriteiten hiervan op de hoogte worden gesteld. Reeds in maart 1988 had dit plaats kunnen vinden, maar in november 1988 waren de lagere autoriteiten nog steeds niet formeel op de hoogte van de formele goedkeuring.

Subproject VI: aanleg van handpompen in de districten Basti, Lakhimpur Kheri, Bahraich, Ballia en Gonda. Het voorstel lag ter beoordeling aan Nederland voor op het moment van dossierstudie. Een belangrijk element in de projectbeoordeling zou de aan- of afwezigheid van een "sociale" component in het voorstel vormen. Van Indiase zijde werd aangedrongen op een versnelde afwerking van de besluitvormingsprocedures aan Nederlandse zijde. Inmiddels was zonder formele goedkeuring van Nederland, onder druk van deelstaatsautoriteiten, Jal Nigam begonnen met de installatie van handpompen. Nederland bleef aan ondersteuning van het project de eis verbinden, dat in de projectopzet in operationele termen was voorzien in aandacht voor Community Participation, én voor Bediening en Onderhoud.

Subproject VII: aanleg van een waterleidingssysteem in Almora; dit project bevond zich in de identificatiefase, ten tijde van de dossierstudie.

#### 4.4: De betrokkenen en hun beleidsuitgangspunten:

In India zijn de deelstaten hoofdverantwoordelijk voor het bepalen van het beleid in de drinkwater- en sanitatie-sector. Voorwaarden, die donoren en/of de federale overheid stellen aan financiële ondersteuning beperken de beleidsvrijheid. Voor de actoren op deelstaatsniveau zijn donoren en de federale overheid dan ook omgevings(f)actoren, waarmee in de beleidsbepaling rekening dient te worden gehouden. Zowel de actoren als de beleidsuitgangspunten van Nederland en van de nationale overheid zullen besproken worden, alvorens het beleid op deelstaatsniveau aan de orde komt.

##### 4.4.1: De betrokkenen aan Nederlandse zijde:

Binnen DAL/ZZ (Directie Aziatische Landen/ Zuid Zuid)(= het landenbureau India) houdt een projectofficer zich parttime bezig met drinkwater en sanitatie. Deze ambtenaar is in algemene zin belast met beleidsvoorbereiding. Met advisering van derden komt de beoordeling van projectvoorstellen tot stand. Vanuit Den Haag wordt overmaking van gelden ten behoeve van de projecten geregeld. Het beleggen van bijeenkomsten tussen de diverse Nederlandse betrokkenen bij de D/S-projecten in India (de zogenaamde "joint meetings") en het helpen formuleren van een landenbeleidsplan (D/S-sectorparagraaf) zijn andere verantwoordelijkheden voor deze projectofficer. Tot voor kort droeg DAL/ZZ enige verantwoordelijkheid met betrekking tot de begeleiding van de uitvoering van lopende projecten. Begin 1989 is deze verantwoordelijkheid gedelegeerd naar de D/S-sectordeskundige op de ambassade te New Delhi. Deze deskundige duidt men in OS-taal aan met WACO (Watercoördinator). Aan de WACO is de algemene coördinatie van en advisering bij door Nederland ondersteunde D/S-activiteiten toevertrouwd. De functie van WACO bestaat sinds het begin van de jaren '80. In een beoordelingsmemorandum (d.d. 5 okt. 1987, IN/60/189) staan de volgende activiteiten omschreven bij de functie van drinkwatercoördinator:

- coördinatie van het totale Nederlandse drinkwaterprogramma in India;
- identificatie (in samenspraak met de counterpart) van nieuwe projecten;
- organisatie van beoordelingsmissies voor nieuwe projecten en medebeoordeling van projectvoorstellen;
- representatie van de Nederlandse regering bij sectoroverleg met Indiase autoriteiten, instanties en andere donorlanden en -organisaties;
- adviesing bij de organisatie van en soms deelname aan review-missions;
- adviesing aan de counterpart bij de voorbereiding en uitvoering van drinkwaterprojecten met het oog op kwaliteitsverbetering;
- rapportage over de voortgang in de uitvoering van projecten en het commentariëren van de voortgangsrapportage van de zijde van de counterpart;
- controle op en beoordeling van verzoeken tot betaling van counterpartzijde.

Voorstellen voor nieuwe projecten komen in eerste instantie vanuit India zelf. Het is de WACO, die de voorstellen aan

Nederlandse zijde het eerst onder ogen krijgt. Daarna kan hij ze ter beoordeling doorsluizen naar DAL/ZZ. De OS-afdeling op de Nederlandse ambassade in New Delhi omvat behalve de WACO ondermeer ook een VROCO: dit is een deskundige met betrekking tot de rol van vrouwen in ontwikkelingsprocessen. Zij is niet systematisch betrokken bij de D/S-activiteiten. In gesprekken is mij gebleken, dat zij informatie verzamelt over de relatie "vrouwen en water", in de door Nederland ondersteunde en te ondersteunen projecten. De VROCO is ook betrokken bij de "Interagency Meeting Group on women, water and sanitation." Dit is een overlegstructuur met o.a. vertegenwoordigers van donoren. Het overleg functioneert als een klankbord voor de Indiase National Drinking Water Mission. Deze "Mission" moet een actieplan opstellen: "Action Plan on Women, water and sanitation". Indirect kan er dus enige invloed van de VROCO uitgaan op de wijze, waarop in Uttar Pradesh aan "women's involvement" bij de D/S-projecten aandacht wordt geschonken.

DAL/ZZ heeft het International Reference Centre on Community Water Supply and Sanitation als onafhankelijk beleidsadviseur ingeschakeld. (zie bijlage 4 voor enige achtergrondinformatie over het IRC)

Het IRC is onafhankelijk in die zin, dat het geen directe betrokkenheid heeft bij de projecten in India. Vanaf augustus '86 is IRC met een vast team van 2 personen ingeschakeld als beleidsadviseur. Het team bestaat uit een sociologe en een waterbouwkundig ingenieur en geeft advies bij de beoordeling van projectvoorstellen en naar aanleiding van de rapportage van Review Missions.

Zowel de WACO als IRC kennen een adviserende taakstelling. Voor de D/S-sector heeft DGIS ook een "huisadviseur" in de figuur van een sectorspecialist binnen DST/TA (Directie Coördinatie Sectorprogramma's en Technische Advisering/Eenheid Technische Advisering). Deze sectorspecialist heeft een taak bij de algehele coördinatie van DGIS-activiteiten in de D/S-sector en voorziet in beleids- en projectadvisering. Een projectvoorstel komt bij hem ter beoordeling. Zijn oordeel is van betekenis, wil DAL/ZZ zich financieel kunnen committeren aan een project. Wanneer DST/TA zijn goedkeuring onthoudt, is het aan de plaatsvervangende directeur-generaal internationale samenwerking een besluit te nemen. Buiten de "verplichte" adviseeringsronde komt het niet vaak voor, dat DAL/ZZ om advies vraagt bij DST/TA. Het bestaan van speciale op India afgestemde adviseeringsmechanismen hangt hiermee samen. Als coördinator van het geheel aan D/S-activiteiten heeft de sectorspecialist een "controle"-verantwoordelijkheid naar het management van DGIS. Dat houdt in, dat hij toezicht moet uitoefenen op naleving van algemene beleidslijnen voor de D/S-sector. Het lijkt erop of DAL/ZZ de sectorspecialist met name in laatstgenoemde rol plaatst.

Een belangrijke rol was in de afgelopen jaren weggelegd voor de missies naar India. Toen Nederland aan het eind van de jaren zeventig betrokken raakte bij D/S-projecten in India, ontstond na verloop van tijd behoefte aan een regelmatige toetsing op technische aspecten van de lopende projecten. Eén missie bezocht de verschillende deelstaten, waarin projecten ten uitvoering werden gebracht. Toen halverwege de jaren '80 het besef doordrong, dat de aanleg van drinkwatersystemen niet vanzelf

resulteert in de beoogde effecten ervan op de levensomstandigheden van de bevolking op het platteland. Men ging projecten voortaan ook toetsen op sociale aspecten. Voortaan verzorgden afzonderlijke consultancy-bureaus de missies naar verschillende deelstaten. Die missies werden tot Review and Support Missions (RSMs) omgedoopt. Voor Uttar Pradesh heeft DGIS DHV ingeschakeld. Bestonden de missies eerder uit "technisch" geschoolden, met een gewijzigde taakstelling ging een niet-westers sociologe deelnemen aan de halfjaarlijkse missies. Het was niet alleen de bedoeling, dat de missieleden verslag uitbrachten over de voortgang van projecten, maar ook dat zij de uitvoerende organisaties in Uttar Pradesh van advies voorzagen.

Tijdens de missies worden afspraken tussen Nederland en India met betrekking tot de uitvoering van een project gemaakt. In de zogenaamde "compliance reports" rapporteerde Jal Nigam tot dusver, hoe men dergelijke afspraken was nagekomen. De delegatie van bevoegdheden naar de ambassade heeft tot gevolg, dat er meer contact tussen RSM en WACO, dan tussen RSM en DAL/ZZ zal zijn dan in het verleden. Natuurlijk blijft gelden, dat bij een substantiële wijziging in de beleidsvoering ten aanzien van India, DAL/ZZ de RSM hiervan op de hoogte stelt. Het sluiten van een contract en de opstelling van een Terms of Reference met betrekking tot de werkzaamheden van de RSM blijft aan DAL/ZZ voorbehouden. Nu Nederland in meer districten van Uttar Pradesh D/S-projecten ondersteunt, vindt uitbreiding van 2 naar 3 personen van de RSM plaats. Interview-informatie wijst in de richting van uitbreiding met een "technisch" geschoold iemand. Ten behoeve van een efficiënte tijdsbesteding zal gestreefd worden naar identificatie van zoveel mogelijk zelfstandig door de missieleden uit te voeren taken. Naar alle waarschijnlijkheid zal de taakstelling van de RSM in de nabije toekomst opnieuw veranderen. Het ligt namelijk in de bedoeling in de deelstaten in India, waar Nederland haar OS-inspanningen concentreert eenheden op te zetten met een ondersteunende functie. Deze Netherlands Assisted Program Support Units (NAPSUs) zullen qua personeel samengesteld worden uit Indiërs. Met deze eenheden krijgt de OS-afdeling van de ambassade een verlengstuk in het veld. Dit past in het streven naar decentralisatie in de beleidsvoering ten aanzien van India. Als het functioneren van deze eenheden ten aanzien van de D/S-programma's naar wens is, zullen behalve D/S-, andere activiteiten bij de NAPSUs ondergebracht worden. Dát de eenheden gevormd gaan worden, is in principe besloten. Er zijn echter nog geen besluiten genomen over de organisatorische/juridische status. Eenheden met een weliswaar beperktere, maar te vergelijken ondersteuningsfunctie zijn in het verleden al tot ontwikkeling gekomen. In het Uttar Pradesh-geval betreft het de Program Support Unit (PSU). Deze eenheid werd ten behoeve van een specifiek (Subproject V) project opgezet, maar de facto komt de ondersteuningsfunctie inmiddels ook andere projecten ten goede. Wat er met deze bestaande eenheid gaat gebeuren bij de vorming van de NAPSU is nog niet duidelijk. Een koppeling aan de nieuw te vormen NAPSU of een integratie hiermee zijn twee mogelijkheden.

Er bestaat enige discussie over het doel, dat de NAPSUs moeten gaan dienen. Moet de eenheid gezien worden als een middel voor Nederland om (indirect) sturing aan de projectuitvoering te geven, of vormen de NAPSUs een overgang naar een

situatie, waarin Nederland zich geheel en al teruggetrokken heeft als donor? De functies van de NAPSU, zoals die tijdens een interview opgetekend zijn, wijzen in de richting van "dienstbaarheid" aan de donor. De NAPSUs zouden de volgende 3 functies gaan vervullen:

- monitoring van de voortgang van projecten; worden gelden efficiënt besteed en conform de gemaakte afspraken tussen donor en counterpart?
- bemiddeling tussen de Nederlandse ambassade, waar de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het D/S-programma ligt, en lokale vertegenwoordigers;
- ondersteuning bieden aan de uitvoerders.

De supporttaak van de RSMs zal met de vorming van de NAPSUs naar de achtergrond of in het geheel verdwijnen. De frequentie, waarmee de missies plaats zullen vinden, neemt wellicht af. Hoe beter men er in slaagt in de NAPSUs een informatiesysteem op te zetten, dat in regelmatige voortgangsrapportage aan DAL/ZZ voorziet, des te meer zal het uitzenden van RSMs overbodig geworden zijn.

#### 4.4.2: De Nederlandse uitgangspunten:

De periode 1980-1988 laat zowel aan Nederlandse als aan Indiase zijde een wijziging in benadering van de D/S-problematiek zien. Die wijziging houdt enerzijds in, dat additioneel aan de aanleg van drinkwatersystemen projecten op het gebied van sanitatie, drainage, hygiëne-voorlichting, worden geïdentificeerd en uitgevoerd. Anderzijds betekent het, dat betrokkenheid van de bevolking, met nadruk op die van vrouwen, vertrekpunt bij de opzet van projecten is geworden. Zo'n wijziging kan men bijvoorbeeld aflezen uit aanpassingen in de Terms of Reference voor de Review and Support Missions. Bij UP-8 (projectdocumentatie) staat een apart onderzoek vernoemd, naar de "sociale aspecten" van de door Nederland ondersteunde projecten. Omdat in die tijd echter alleen maar "technische" kennis in de missie vertegenwoordigd was, kwam dit onderdeel van de opdracht in praktijk nog niet uit de verf.

De verschuiving in beleidsuitgangspunten blijkt ook uit het feit, dat community participation/ women's involvement een breekpunt is gaan vormen bij de beoordeling van projectvoorstellen.

Zowel bij dossierstudie als in de interview-ronde is gebleken, dat de verschuiving in beleidsuitgangspunten niet door alle aan Nederlandse zijde betrokken actoren met een zelfde enthousiasme worden uitgedragen. Voor een aantal actoren blijft het D/S-probleem in eerste instantie een kwestie van een tekort aan veilig en bereikbaar drinkwater. Al het overige (sanitatie, drainage, hygiëne-voorlichting) is dan extra, in plaats van een noodzakelijke aanvulling om het sociale effect van betere en meer voorzieningen te optimaliseren en indirect de kans op duurzaam operationeel functioneren van voorzieningen positief te beïnvloeden.

Het minst uitgekristalliseerd is de visie op de mate, waarin de bevolking in de projectcyclus en/of daarna bij onderzoekswerkzaamheden in de activiteiten moet participeren. Het komt erop neer, dat niet door alle betrokkenen Community Participation als operationeel haalbaar en wenselijk wordt beschouwd. Afwezig zijn harde feiten, die aantonen, dat toepassing van het CP-concept in India (op grote schaal) meer baten oplevert,

dan er (organisatie-) kosten aan verbonden zijn. De beleidsuitgangspunten hebben niet alleen op het vlak van bevolkingsparticipatie een wijziging ondergaan. In Nederlandse beleidsvoering is door de tijd heen de aandacht voor een adequate financiering van Bediening en Onderhoud (Operations and Maintenance=O&M) steeds belangrijker geworden. Daarbij heeft men het eigen "worst-first"-principe enigszins moeten laten varen. Dit principe houdt, dat dorpen met de grootste tekorten aan water of met water van zeer slechte kwaliteit het eerst in aanmerking zouden moeten komen voor verbeterde voorzieningen. In India leveren de publieke voorzieningen geen geld op in de bestaande kostendekkingsstructuur. Door te gedogen, dat Jal Nigam aanleg van privé-aansluitingen stimuleerde, droeg Nederland bij aan een zekere mate van vaste inkomsten voor deze "waterorganisatie".

In aansluiting op de toegenomen aandacht voor O&M, wordt recentelijk gesproken over toepassing van het Village Level Operations and Maintenance (VLOM-)concept.

Dit zou betekenen, dat de onderhoudsverantwoordelijkheid ten aanzien van drinkwatervoorzieningen tussen overheid en lokale bevolking gedeeld zou gaan worden. De introductie van het VLOM-concept heeft geleid tot de ontwikkeling van ideeën voor het vormen van watercomité's op lokaal niveau; aan deze zou de formele verantwoordelijkheid voor (preventief) onderhoud toebedeeld kunnen worden.

Op een rij gezet zullen de volgende beleidslijnen de komende jaren in het D/S-beleid ten aanzien van India centraal staan. (30

- Integrale benadering van de D/S-problematiek; zowel aandacht voor constructie van drinkwatersystemen, als voor constructie van sanitaire voorzieningen, health education en inkomensgenererende activiteiten (met name voor vrouwen);

- Doelstelling van de door Nederland in India ondersteunde D/S-projecten is: "The functioning and use of watersystems with ultimo objective the uplift of the socio-economic position of people through improvement of the health situation." (31)

- Om dit doel te bereiken wordt naast een integrale benadering de participatie van de bevolking, met name het vrouwelijk deel ervan, vanaf de projectidentificatiefase nagestreefd;

- Bediening en onderhoud krijgen expliciete aandacht: de aandachtsvelden hierbinnen zijn: - financiering van O&M;

- versterking van de institutionele capaciteit, beschikbaar voor de uitvoering van O&M-taken;

- training;

- monitoring van de waterkwaliteit;

- drainage;

- de rol van vrouwen.

- Ten aanzien van monitoringmechanismen zal (in de toekomst) als beleidslijn gelden, dat per deelstaat een middellange termijn planning van activiteiten en hun doelen (in de D/S-sector) wordt gemaakt. Monitoring van het functioneren van voltooide "schemes" vormt de verantwoordelijkheid van de counterpart. Review and Support Missions zullen uitgezonden blijven worden. Kosten/baten-analyses zullen worden uitgevoerd als vorm van financiële monitoring. De uitvoering van socio-economic-surveys moet een waarborg voor het voldoende tegemoet komen aan de behoeften en wensen van doelgroepen vormen.

#### 4.4.3: De betrokkenheid van de federale overheid bij D/S-beleid in de deelstaten:

India is als federatie opgebouwd uit deelstaten. Formele verantwoordelijkheid voor rurale drinkwatervoorziening ligt op deelstaatsniveau. Dit betekent niet, dat de federale overheid zich volkomen afzijdig houdt van wat er in de D/S-sector gebeurt. In de beginjaren zeventig liet men inventariseren, welke dorpen als "problem village" kunnen worden gekarakteriseerd. In de dorpen, die toentertijd die status kregen toegekend, was sprake ofwel van schaarste (afwezigheid van drinkwater binnen een afstand van 1.6 kilometer of aanwezigheid van drinkwater op een lager niveau dan 15 meter), ofwel van verontreiniging (brak water of met ijzer/fluoride besmet water). Deze inventarisatie vormde het begin van drinkwaterprogramma's, die op federaal niveau (Accelerated Rural Water Supply Programmes) en op deelstaatsniveau (Minimum Needs Programme) werden geïnitieerd. Wat de federale regering doet via het Department of Rural Development geldt als aanvulling op deelstaatsactiviteiten. De Internationale Drinkwater en Sanitatie Decade heeft in India geleid tot het formuleren van decade-doelstellingen. Nooal ambitieus stelde men zich ten doel tot 100% "coverage" bij de drinkwatervoorziening te komen. In 1981 lag het percentage op 30%. Zoveel mogelijk hoopte men de bevolking met handpompen en publieke kranen aan een verbeterde drinkwatervoorziening te helpen.

Op sanitair gebied vormde een stijging van 2% "coverage" (1981) naar 25% het streven. Daarmee stelde India haar "sanitatie"-doelstelling op een lager niveau dan de WHO met 50% "coverage" voor de regio Zuid-oost-Azië had vastgesteld. Ongetwijfeld speelde de ervaring met mislukte sanitatieprojecten in het verleden hierbij een rol. In het eerste Vijfjarenplan van India (1952) na het verwerven van de onafhankelijkheid was 83% van het D/S-budget uitgetrokken voor latrines op het platteland. De keuze voor sanitatie had te maken met de aandacht, die Mahatma Gandhi hiervoor had gevraagd. In praktijk bleken de plannen helaas niet te werken.

Over het geheel genomen zijn de Indiase decade-doelstellingen ambitieus te noemen. Om ze te bereiken zou India de uitgaven in de D/S-sector in vergelijking tot 1981 moeten verdubbelen. Daarmee zijn niet eens de kosten meegerekend, die met de aanleg van voorzieningen ontstaan (O&M!) De uitgaven van de federale overheid zijn in de loop van de Decade gestegen. Dit illustreert dat India het realiseren van de doelstellingen serieus neemt. In het vijfde vijfjarenplan ('74-'79) werd 2.5% van het nationale budget voor drinkwater en sanitatie uitgegeven; in het zesde vijfjarenplan ('80-'84) ruim 4% en in het zevende vijfjarenplan ('85-'89) is 6.22% gereserveerd voor de D/S-sector; Eentiende daarvan bestaat uit donorgelden.

Het verschijnen van een beleidsdocument met uitgangspunten voor het beleid in de D/S-sector tekent eveneens het belang, dat de federale overheid hecht aan de D/S-sector. Men moet evenwel niet vergeten, dat de deelstaatsoverheden hoofdverantwoordelijk zijn voor beleidsvoering ten aanzien van de D/S-sector.

Het bedoelde federale beleidsdocument verscheen in 1986. Het Department of Rural Development, onderdeel van het ministerie van landbouw leverde de auteurs.

In het beleidsdocument komt tot uitdrukking met welke uitgangspunten en voorwaarden de deelstaatsautoriteiten rekening

hebben te houden, willen zij in aanmerking komen voor financiële ondersteuning van bovenaf. In dit beleidsdocument staat ook beschreven met welk doel de "Technology Mission on Drinking Water in villages and Related Watermanagement" is opgezet. (32) Het ligt in de bedoeling, dat deze "denktank" tenminste 1 pilot-project in elke deelstaat gaat uitvoeren. Op basis daarvan zal de "missie" aanbevelingen formuleren. Het aansluiten bij de specifieke aard van de D/S-problematiek in een bepaalde deelstaat vormt het uitgangspunt bij de opzet van het pilot-project en bij de te formuleren aanbevelingen. (33) De richtlijnen, vervat in het federale beleidsdocument, kennen in het kort de volgende inhoud:

- Maximale voorziening tegen minimale kosten: Hoogste prioriteit blijft weliswaar voorbehouden aan voorzieningen in de "problem villages", maar er is ruimte ontstaan om ook dorpen te voorzien van verbeterde voorzieningen, waar reeds een minimale voorziening aanwezig is. Van 250 à 300 gebruikers per handpomp zal men kunnen komen in de richting van 150 gebruikers per handpomp. Zoveel mogelijk moeten handpompen de gewenste verbetering opleveren. De aanleg van een waterleidingssysteem is immers erg kapitaalintensief. Als toch de aanleg van een waterleidingssysteem onder de gegeven omstandigheden de beste oplossing is, moeten publieke tappunten de voornaamste kanalen voor distributie van water vormen. Bij voorkeur moet niet in private aansluitingen worden voorzien. Als norm voor gemiddeld verbruik gold eerst 40 liter per capita per dag. Dit is opgehoogd naar een gemiddelde van 50 lcpd.
- Het beleidsdocument beveelt de deelname van de bevolking in alle fases van drinkwaterprojecten aan. De betrokkenheid van vrouwen verdient expliciet de aandacht.
- Extra-aandacht voor O&M wordt als aparte aanbeveling opgevoerd. Op deelstaatsniveau zou men 10% van de planfondsen voor O&M ter beschikking moeten stellen. Verantwoordelijkheden op dit gebied moeten duidelijker worden vastgelegd. Het preventieve onderhoud kan op een decentraal niveau worden geconcentreerd.
- Gezondheids-voorlichting verdient meer aandacht; de federale overheid ziet hier mogelijk een rol weggelegd voor de Panchayat-instituten (organen voor binnenlands bestuur).
- Indien aanwezig, verdient het aanbeveling lokale organisaties of non-gouvernementele instellingen in te schakelen bij de uitvoering van projectactiviteiten. Ongeacht of alleen professionals of ook leken bij de uitvoering van constructie en/of O&M werkzaamheden worden betrokken, moeten kennis en vaardigheden in overeenstemming zijn met de eisen, die de taakstelling met zich meebrengt. Zonodig moet training plaatsvinden.
- Om inzicht te verkrijgen in het functioneren van bestaande voorzieningen moet een data-base opgezet worden. Eveneens zou voorzien moeten zijn in eenheden, die zich toeleggen op het behoud van de kwaliteit van de waterbronnen en op het beheer van de waterkwantiteit. De wijze, waarop water voor verschillende doeleinden aan het grondwater wordt onttrokken, moet de ecologische stabiliteit niet in gevaar brengen. Het "sustainability"-streven brengt in bredere zin een behoefte tot coördinatie en samenwerking tussen de D/S-sector en andere sectoren met zich mee. Het beleidsdocument vertolkt de mening, dat deze coördinatie reeds in de opzet van de projectorganisatie moet zijn geregeld.



In de "Policy Guidelines" ligt tot slot de aanbeveling besloten om per deelstaat tot een meerjaren planning van activiteiten in de D/S-sector te komen. De meerjarenplanning zou kunnen worden geoperationaliseerd in jaarlijkse actieprogramma's. Voor de federale overheid zou de planning het kader bij de beoordeling of een deelstaat voor ondersteuning in aanmerking komt, kunnen vormen.

Het departement voor plattelandsontwikkeling heeft zich niet alleen beziggehouden met het opstellen van bovenbeschreven richtlijnen.

Om op nationaal niveau overzicht te kunnen bewaren over de projecten in uitvoering, is een Computerised Rural Information Systems Project (CRISP) opgezet. Dit systeem moet (nog) uitgetest worden. Uiteindelijk is het de bedoeling, dat dit informatiesysteem de federale overheid de gegevens verschaft, nodig om tot een oordeel te komen over de wenselijkheid tot verdere financiële ondersteuning van projecten, vallend binnen het Accelerated Rural Water Supply Programme. Zowel de richtlijnen als het informatiesysteem vormen middelen voor de federale overheid om enige invloed uit te oefenen op het beleid, dat in de deelstaten ten aanzien van de D/S-sector wordt gevoerd.

#### 4.4.4: Actoren binnen de deelstaat Uttar Pradesh:

Op deelstaatsniveau ontbreekt een formeel document, waaruit zou kunnen worden afgeleid, wat door wie met welke middelen en binnen welke termijn in de D/S-sector zou moeten worden bereikt. Per te onderscheiden component van de D/S-sector zal worden besproken, welke actoren er zijn, welke taak zij hebben en hoe zij hun taak invullen.

Drinkwatervoorziening: Jal Nigam draagt zowel voor urbane als voor rurale drinkwatervoorziening verantwoordelijkheid voor ontwerp, aanleg en exploitatie. In naam is Jal Nigam een autonome organisatie. Op aanbeveling van de Wereldbank werd de organisatie in 1975 gevormd uit het toenmalige Local Self Government Engineering Department. De Wereldbank stimuleerde dit proces, omdat zij alleen in zee wilde gaan met organisaties, die voor hun financiële bedrijfsvoering gebruik maakten van een "commercial accounting system".

Jal Nigam staat bekend als een bureaucratische, in professioneel technisch opzicht competente organisatie. (Voor een weergave van de organisatiestructuur, zie bijlage 5)

De organisatorische loskoppeling van de overheid betekent gezinszins, dat Jal Nigam geen nauwe banden onderhoudt met die overheid. Voor een deel van haar financiële middelen is de organisatie afhankelijk van het Department of Housing and Urban Development (DHUD). Dit departement vormt het formele coördinatiepunt voor de uitvoering van drinkwaterbeleid in het kader van de Internationale Decade.

Zo'n 16% van het totale budget, waarover Jal Nigam kan beschikken bestaat uit Nederlandse financiële steun. Tot slot heeft Jal Nigam inkomsten uit het gebruik van private-drinkwatervoorzieningen. Langzamerhand is Jal Nigam een andere benadering van drinkwatervoorziening gaan toepassen. Lange tijd was de zogenaamde "sectorale" benadering van kracht en werd drinkwatervoorziening als een puur technische aangelegenheid beschouwd. Daarbij was men geïnteresseerd in toepassing van technologisch meer geavanceerde drinkwatersystemen. Zo merkte de

WACO in een reisverslag in 1985 op, hoe Jal Nigam met name de aandacht gericht had op bijvoorbeeld de watertoren bij een waterleidingssysteem en veel minder op de (publieke) tappunten, ook al zijn deze voor (potentiële) gebruikers het meest tastbare produkt van Jal Nigam's bezigheden.

De geleidelijke acceptatie binnen Jal Nigam van de integrale benadering van de D/S-problematiek is niet volledig in operationele termen uitgewerkt. De (gewenste) consequenties van de integrale benadering voor de te volgen procedures, voor de organisatiestructuur en de te hanteren methoden zijn nog niet ten volle geïnventariseerd.

Een concrete wijziging in de beleidsvoering betreft de opgekomen aandacht voor training. Training zal onder meer moeten leiden tot meer kennis over de "sociale aspecten" van drinkwatervoorziening binnen de organisatie. Op dit moment beschikt Jal Nigam niet over trainingsfaciliteiten, toereikend voor de (potentiële) behoefte aan training binnen de organisatie.

Omdat de bevolking bij de drinkwaterprojecten meer betrokken gaat worden, is het bevorderen van kennis over "sociale aspecten" geen overbodige luxe. In de discussie over CP, die gaande is, gaat het met name om betrokkenheid van de bevolking bij het bepalen van de aantallen en de locatie van tappunten en bij preventief onderhoud aan handpompen.

De aanstelling van een "women liason officer" binnen Jal Nigam, gevolg van onderhandelingen tussen Jal Nigam, WACO en VROCO, (zomer '89) indiceert, dat de organisatie de cruciale rol van vrouwen bij drinkwatervoorziening is gaan onderkennen. Expliciete aandacht voor vrouwen bij drinkwatervoorziening komt verder terecht op de schouders van de enige vrouwelijke ingenieur. Zij heeft een pilot project opgezet, bedoeld voor de selectie van vrouwen voor een opleiding tot onderhoudsmonteur. De mogelijkheid de professionele betrokkenheid van vrouwen bij rurale drinkwatervoorziening te stimuleren, zal onder andere van het verloop en de uitkomst van dit pilot-project afhankelijk zijn.

In het verleden vulde Jal Nigam haar verantwoordelijkheid voor de exploitatie van drinkwatervoorzieningen minimaal in. Dit kan mede verklaard worden door te verwijzen naar de criteria waarop het functioneren van Jal Nigam beoordeeld werd (wordt). In hoofdzaak betrof het kwantitatieve criteria, zoals het aantal aangelegde drinkwatervoorzieningen. In de loop van de tijd is (noodgedwongen) de aandacht voor O&M toegenomen. Naast bestaande constructiedivisies zijn een aantal onderhoudsdivisies gevormd. De Board van Jal Nigam moet de vorming van deze divisies goedkeuren. In deze Raad van Bestuur zijn diverse overheidsinstanties vertegenwoordigd. De "Secretary" van het Department of Urban Housing and Development is voorzitter van de Board. Voor onderzoek naar de kwantiteit en kwaliteit van het grondwater maakte Jal Nigam lange tijd gebruik van de diensten van de State Groundwater Investigation Board en van de Central Groundwater Board. Gezien de omvang van het werkgebied van Jal Nigam en de behoefte aan onderzoek, afgestemd op de specifieke informatie-behoefte, was vorming van een hydrogeologische eenheid binnen Jal Nigam gewenst. Voor deze "hydrogeological cell" huurde men aanvankelijk 2 personeelsleden van de Central Groundwater Board in. Inmiddels (vanaf 1988) is de eenheid integraal onderdeel van de organisatie geworden. De eenheid moet op een systematische wijze controle uitoefenen over de waterkwaliteit bij bestaande voorzieningen en bevorderen, dat vooraf

aan de installatie van handpompen grondwateronderzoek plaatsvindt. Alle gegevens met betrekking tot de kwaliteit van waterbronnen zullen uiteindelijk door deze eenheid beheerd moeten gaan worden.

Achtereenvolgens worden nu de activiteiten besproken, die de ontwikkeling van rurale drinkwatervoorzieningen in hoofdzaak bepalen.

#### Identificatie van de aanleg van drinkwatersystemen:

Selectie van de dorpen, die in aanmerking komen voor de aanleg van verbeterde drinkwatersystemen, kan op twee manieren plaatsvinden.

Jal Nigam heeft "masterplans" opgesteld met betrekking tot het aanleggen van verbeterde drinkwatervoorzieningen in Uttar Pradesh. Wanneer men in een bepaald deel van de deelstaat start met constructie, voorziet men het liefst het hele gebied in één keer van betere drinkwatervoorzieningen. In deze "area coverage-approach" speelt dus minder een rol of de betreffende dorpen als "problem village" zijn geïdentificeerd. Dit is wel het geval in de zogenaamde "worst-first approach". Jal Nigam legt de "masterplans" voor aan districtsbestuurders in de Zilah Parishads. Een Zilah Parishad is een bestuurslichaam op districts-niveau met deels gekozen en deels benoemde bestuurders. Dit lichaam kan aangeven, welke gebieden zij als eerste in aanmerking wil laten komen voor de aanleg van betere drinkwatervoorzieningen. Jal Nigam bekijkt de selectie op uitvoerbaarheid. Voordat Jal Nigam daadwerkelijk tot uitvoering overgaat, moet de deelstaatsregering toestemming geven.

In de tweede manier, waarop selectie van dorpen kan plaatsvinden, komt het initiatief van "block" of lokaal niveau. Districten zijn onderverdeeld in "blocken"; op dit bestuursniveau zijn "ontwikkelingswerkers" van het Department of Rural Development werkzaam.

De "ontwikkelingswerkers" kunnen bij het districtsbestuur of bij Jal Nigam een verzoek indienen om een bepaald gebied te voorzien van een beter drinkwatersysteem. Op dezelfde manier kan vanuit het lokale bestuur (Gram Sabha) een verzoek ingediend worden. Jal Nigam moet nagaan of de dorpen "problem villages" zijn. Als dit het geval is, verricht men studie naar de mogelijkheden. De deelstaatsregering moet opnieuw beslissen of Jal Nigam tot uitvoering kan overgaan. Tevens bepaalt zij wie de kosten voor constructie moet dragen (de kosten kunnen ten laste van het deelstaatsbudget komen te vallen, als onderdeel van het Minimum Needs Program, ten laste van het districtsbudget, ten laste van het budget van Jal Nigam; ook kan besloten worden aan het districtsbestuur een lening te verschaffen ter financiering van een drinkwaterproject.).

#### Constructie:

De constructie van de geïdentificeerde drinkwaterprojecten verloopt als volgt: Conform het officiële beleid raadpleegt Jal Nigam de voorzitter (Pradhan) van de dorpsraad, met betrekking tot de lokatie van handpompen of publieke kranen. In overeenstemming met speciale wetgeving wordt voor de Scheduled Castes / Tribes (gemarginaliseerde groepen in het kastesysteem) per dorp een aparte drinkwatervoorziening gecreëerd. Het grootste deel van de constructiewerkzaamheden voert Jal Nigam in eigen beheer uit: het slaan van putten, de bouw van waterreservoirs,

de aanleg van distributieleidings. De bouw van watertorens wordt uitbesteed. Jal Nigam levert staal en cement aan de aannemers. Lokale arbeidskrachten worden ingehuurd voor het ongeschoolde werk. In het verleden was op de kwaliteit van uitvoering door de aannemers veel af te dingen. Met name kleine, onervaren aannemers schreven bij de tendering in. Binnen één gebied waren een aantal aannemers aan het werk, zonder dat een van hen met (veel) winst de opdracht kon uitvoeren. Rehalve het gebrek aan ervaring had de geringe winstoevendheid zijn weerslag op de kwaliteit. Jal Nigam heeft wel eens gerechtelijke procedures tegen de aannemers aangespannen, omdat er klachten over of vertraging in de uitvoering waren. Uiteindelijk kwam het erop neer, dat Jal Nigam de resterende werkzaamheden uitvoerde. Door de werkzaamheden sinds enige tijd in één gebied als geheel uit te besteden, is het voor de grotere, meer ervaren aannemers aantrekkelijker geworden mee te dingen naar een uitvoeringsopdracht.

#### Bediening en Onderhoud:

Op de eerste plaats de bediening en het onderhoud aan handpompen. Een tijdlang was het onderhoud van handpompen ondergebracht bij het Panchayati Raj Department (PRD). De deelstaatsregering moest op dit besluit terugkomen. In praktijk kwam bij gebrek aan capaciteit bij PRD een deel van het onderhoud bij Jal Nigam terecht. Zoals gezegd is de aandacht voor onderhoud recentelijk toegenomen. De vorming van aparte onderhoudsdivisies binnen Jal Nigam vormt hiervan een illustratie. Overigens is niet in alle districten voorzien in aparte onderhoudsdivisies. Het kan dus gebeuren, dat constructie-divisies ook onderhoudswerkzaamheden moeten uitvoeren, ook al is men daar niet optimaal voor toegerust qua kennis en instrumentarium. De noodzaak tot uitvoering van reparaties aan handpompen kan langs 3 wegen blijken:

- dorpsbewoners sturen voornedrukte, gefrankeerde briefkaarten op of zij tekenen in het klachtenregister op blockniveau het dysfunctioneren aan;
- een monteur van Jal Nigam signaleert een gebrek;
- lokale ambtenaren of hogere Jal Nigam functionarissen merken de noodzaak van reparaties op.

Bij grote reparaties moet een Junior Engineer van Jal Nigam de aankoop van reserve-onderdelen, het transport van onderdelen en van gereedschap regelen. Nu UNICEF een aantal firma's heeft geselecteerd, waar onderdelen kunnen worden aangekocht, is er sprake van een "centralised purchase system".

Per handpomp stelt de overheid elk jaar een vast bedrag ter beschikking voor onderhoud: 300 roepies per handpomp. De voorzitter van de dorpsraad en een ambtenaar van PRD op dorpsniveau beheren de gelden, die bij het postkantoor op een rekening staan.

Het bestaande systeem van onderhoud van handpompen werkt redelijk; in het zomerseizoen, wanneer het gebruik ervan het hoogst is, is maximaal zo'n 5% buiten werking. Schattingen van UNICEF leveren voor Uttar Pradesh als cijfer op, dat 85%-90% van de handpompen het hele jaar door operationeel is.

Bediening en onderhoud van waterleidingssystemen: Personeel van Jal Nigam zorgt voor de dagelijkse bediening van pompen, voor het toevoegen van chloor aan het water, voor de uitvoering van controles aan de waterleidingen, voor het doorgeven van

klachten en voor het innen van de waterrekening bij gebruikers met een privé-aansluiting. Als er iets mis is met (publieke) kranen, kan langs dezelfde wegen, beschreven voor de handpomp om reparatie worden verzocht.

De bewoners van de dorpen zien in algemeenheid de handpomp of publieke tappunten als overheidsbezit. Aan de dorpen is geen enkele formele verantwoordelijkheid of bevoegdheid voor bediening of onderhoud van drinkwatersystemen toegekend. In 1986 bleek bij onderzoek, dat per dorp verschillen kunnen bestaan in de mate, waarin men het initiatief neemt tot bijvoorbeeld het aanleggen van bestrating rondom tappunten, het graven van afvoerkanalen, het schoonhouden van goten. In geen enkel geval bemoeide men zich met de mechanische delen van handpomp of publieke kranen; de verantwoordelijkheid hiervoor wordt eenduidig met de overheid geassocieerd.

#### Sanitaire voorzieningen:

Hoofdverantwoordelijke voor sanitatie is het Panchayati Raj Department (PRD). Een tijdlang waren dit departement en het Department of Rural Development aaneengevoegd. De loskoppeling is niet compleet, zoals blijkt uit het feit, dat één en dezelfde persoon een functie kan vervullen op posities in de twee departementen (zie bijlage 6).

In de jaren '50 was PRD het departement, dat het proces van ontwikkeling van onderop, "community development" vorm moest geven. Ter bevordering van het ontwikkelingsproces werden nieuwe bestuurlijke eenheden gevormd op een decentraal niveau. De "development blocks" ontstonden. Een block bestaat uit ongeveer 100 dorpen met in totaal meer dan 60.000 inwoners. Aan het hoofd van deze bestuurlijke eenheid staat een "blockdevelopment officer". Deze wordt in de uitoefening van zijn taken door 10 à 12 ontwikkelingswerkers ondersteund. De reorganisatie van het binnenlandse bestuur had op dorpsniveau tot gevolg, dat de traditionele dorpsraden omgevormd werden tot een gekozen volksvertegenwoordiging. Het idee van "ontwikkeling van onderop" werkte in praktijk niet. De gekozen volksvertegenwoordigingen bleken vaak niet bestand tegen de macht van traditionele gezaghebbers. Dorpsraadverkiezingen worden niet regelmatig gehouden. Werkelijk democratische instituties op lokaal niveau zijn niet tot ontwikkeling gekomen. De verklaring voor de mislukking ligt voor een deel in het gebrek aan fondsen. De lokale bestuursorganen ontbrak het aan middelen om zelfbestuur te verwezenlijken en ontwikkelingsprocessen in gang te zetten. Het belangrijkste structurelelement van de "community development" beweging, de "blocken" zijn als bestuurlijke eenheden behouden gebleven.

De mislukking van "ontwikkeling van onderop" was nadelig voor de kracht van PRD, het departement van binnenlands bestuur. Vanaf de identificatie van subproject V is PRD betrokken bij de door Nederland ondersteunde D/S-projecten. Plaatsing van latrines vormt de "hardware"-component van het sanitatieonderdeel in subproject V. PRD laat de constructie van latrineonderdelen uitvoeren door de Panchayat Udyogs. Dit zijn "joint ventures" binnen de PRD-structuur. In de opzet van subproject V is op kleine schaal gekozen voor het verschaffen van latrines ("pour-flush-type") aan elk huishouden. De huishoudens krijgen er een gebruiksaanwijzing bijgeleverd.

Zij worden neacht zelf zorg te dragen voor onderhoud. In eerste instantie worden de latrines neïnstalleerd bij "motivators"; personen in de dorpsamenleving, die naar anderen toe een voorbeeldfunctie kunnen vervullen, zoals de plaatselijke onderwijzer(es), maatschappelijk werkers etc. De introductie van de latrines geschiedt in overleg met de dorpsleider en de opzet is de gemeenschap zoveel mogelijk vanaf het begin te betrekken bij de aanleg van voorzieningen. Personeel van PRD zal ingeschakeld kunnen worden voor eventuele reparaties. De plaatsing van latrines is sinds kort in uitvoering. Discussie is ontstaan of de latrines nu wel of niet met dak en deur geleverd zouden moeten worden. Het was eerst de bedoeling de latrines zonder deze elementen te leveren en het aan de eigen verantwoordelijkheid van gebruikers over te laten een dak en deur aan te brengen. Twijfels ontstonden over de bereidheid onder gebruikers die elementen zelf aan te brengen en de relatie tussen de aanwezigheid van de elementen en het effectieve gebruik van latrines was het voorwerp van discussie (34).

De constructie van latrines voor scholen valt binnen subproject V onder verantwoordelijkheid van Jal Nigam, omdat die ook, indien nodig, de drinkwatervoorzieningen bij scholen moet aanleveren.

PRD beschikt niet over de capaciteit om op grote schaal onder de bevolking uit te dragen wat effectief gebruik van sanitaire voorzieningen inhoudt.

De zwakte van PRD is in een studie ten behoeve van DGIS aangetoond; inmiddels is binnen de PRD-structuur een Rural Sanitation Cell gevormd; deze eenheid wordt ook wel Technical Cell genoemd. De eenheid is opgezet om PRD beter uit te rusten met technische kennis op het gebied van sanitatie. (35)

Om de bevolking, met name vrouwen, bij de sanitatie-programma's te betrekken, werkt men in subproject V én met een non-gouvernementele instelling, de Benares Hindu University (BHU) in het Tikri-scheme en met DWCRA: Development Women and Children Rural Areas. DWCRA neemt het Thulendi-scheme voor haar rekening. DWCRA is een programma, dat zich in het kader van het Integrated Rural Development Programme richt op het bevorderen en ondersteunen (financiëel en organisatorisch) van inkomensgenererende activiteiten voor vrouwen. DWCRA valt onder de activiteiten van het ministerie van Rural Development.

DWCRA hanteert een meer conventionele werkwijze dan BHU bij het organiseren van betrokkenheid van de (vrouwelijke) bevolking. De universiteit hanteert een benadering, die meer op participatie in de ware zin van het woord is gericht en bijvoorbeeld op organisatie-vorming op lokaal niveau (health committees). BHU plaatst de sanitatie-problematiek tegen de achtergrond van volksgezondheid, terwijl DWCRA drinkwatervoorziening ophangt aan plattelandsontwikkeling.

#### Hygiëne-voorlichting:

Hygiëne-voorlichting is eveneens een component in subproject V. Er is in Uttar Pradesh geen enkele overheidsinstantie, die zich specifiek bezighoudt met de problematiek van water en sanitatiegebonden ziekten. Het State-Health Education Bureau (SHEB), vallend onder het ministerie van Volksgezondheid, geeft weliswaar op districts- en blockniveau gezondheidsvoorlichting, maar heeft weinig ervaring op het gebied van met

water en sanitatie samenhangende ziekten. Het SHEB heeft bovendien geen ingang op dorpsniveau. Behalve een organisatie, waaraan hygiëne-voorlichting kan worden opgehangen, moet verder voorlichtingsmateriaal ontwikkeld worden. Enig bruikbaar voorlichtingsmateriaal bleek na inventarisatie te zijn ontwikkeld, onder andere door het State Institute of Education; dit is een orgaan van het ministerie van onderwijs. Enkele andere instituten zijn inmiddels benaderd ten behoeve van een verdere materiaalontwikkeling, zoals CHETNA en Chitravani.

Voor het uitdragen van de voorlichting is in de bescheiden opzet van subproject V de Benares Hindu Universiteit verantwoordelijk voor het Tikri-scheme. Voor het Thulendi-scheme is met betrekking tot gezondheidsvoorlichting nog geen implementerende instantie geïdentificeerd.

#### Drainage:

Bij het opstellen van een eerste werkplan voor subproject V in 1985, bleek dat geen enkele instantie expliciet verantwoordelijk was voor drainage. Inmiddels is Jal Nigam gestart met drainage-activiteiten. Op beperkte schaal zijn bestrating, de aanleg van putten, afvoergeulen etc. gepland.

Publieke tappunten, die gebruikt worden voor veedrenking en/of voor het wassen van kleding, naast gebruik als drinkwatervoorziening, zullen in de toekomst zoveel mogelijk met speciale voorzieningen in de vorm van "wash slabs", "cattle troughs" worden uitgerust.

Deze maatregelen zouden modderpoelvorming moeten helpen voorkomen.

Het idee leeft, dat de afzonderlijke huishoudens zelf een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de situatie op drainage-gebied. Naar het schijnt, zijn er van overheidswege "do it yourself construction manuals" ontwikkeld; Deze handleidingen zouden via PRD onder het publiek verspreid kunnen worden. In de handleidingen staat beschreven, wat de eigen bijdrage kan zijn aan een verbeterde afvoer van afvalwater op dorpsniveau, door huishoudens.

Na deze globale schets van actoren aan Nederlandse en Indiase zijde betrokken bij activiteiten in de D/S-sector, resteert voor hoofdstuk 4 slechts een korte beschrijving van de functie van de Program Support Unit, de eenheid waarvan in 4.4.1 op p. 64 melding werd gemaakt.

Deze PSU is een eenheid die oorspronkelijk ter ondersteuning van Subproject V in leven werd geroepen. De eenheid werd ondergebracht bij UPDESCO, een semi-overheidsorganisatie, gelieerd aan het Departement van Planning. UPDESCO zou zorg dragen voor het management van de PSU. De heer Dey, een functionaris van Jal Nigam is als manager door UPDESCO ingehuurd; Dey is verder belast met technische advisering ten behoeve van subproject V. Voor het opstellen van werkplannen ten aanzien van de sociale aspecten van Subproject V is de heer Dé aangetrokken. Hij staat op de loonlijst van de Nederlandse ambassade en geniet een salaris, dat naar Indiase begrippen erg hoog is. De heer Dé is echter een zeer belangrijke pijler van de PSU, die tevens moet adviseren en stimuleren bij de totstandkoming van coördinatiemechanismen in de D/S-sector, zowel op de hogere als op de lagere bestuurlijke niveaus.

Met de toevoeging van een chauffeur en een secretaresse, begon de PSU in de loop van 1988 te functioneren. Inmiddels vervult de eenheid voor meer dan alleen subproject V een ondersteunende functie.

Een verdere invulling van de situatie-schets in Uttar Pradesh op het gebied van drinkwater en sanitatie vormt het onderwerp van hoofdstuk 5. De in hoofdstuk 1 gepresenteerde probleemstelling vormt het kader voor het vervolg van de case-beschrijving.



## HOOFDSTUK 5: BEANTWOORDING VAN DE PROBLEEMSTELLING

### 5.1: Inleiding:

In hoofdstuk 4 is in globale lijnen uiteengezet, wat de bestaande situatie in de Drinkwater- en Sanitatie-sector in Uttar Pradesh is. Verschillende actoren zijn benoemd, alsmede is het beleid, dat zij ten uitvoer (willen) brengen besproken.

Met de beschrijving, die tot dusver gegeven is, zijn de eerste twee deelvragen van de probleemstelling grotendeels beantwoord. Deze twee eerste deelvragen luiden:

- Welke beleidsuitgangspunten worden in de huidige situatie door donor en door counterpart gehanteerd ten aanzien van activiteiten in de D/S-sector?
- Hoe worden in de huidige situatie de activiteiten in de D/S-sector in Uttar Pradesh georganiseerd?

Enige aanvulling op het "antwoord" op deze deelvragen tot dusver volgt bij beantwoording van de derde deelvraag. Deze was als volgt geformuleerd:

- Doen zich in Uttar Pradesh problemen voor die de kans op "sustainability" van projectresultaten verkleinen?

In de volgende paragraaf worden de problemen besproken, zoals zij bij dossierstudie als van (negatieve) invloed op de kans van sustainability van projectresultaten zijn geïnventariseerd. Geprobeerd is een (deel-)verklaring aan te dragen voor het bestaan van problemen en enige suggesties te formuleren voor probleemoplossing.

### 5.2.: Institutionele problemen in Uttar Pradesh: (36)

#### Kostendekkingsproblematiek:

Zoals in hoofdstuk 4 vermeld betalen alleen gebruikers met een privé-aansluiting voor drinkwater. Het maandelijkse minimum-tarief bedraagt 8 roepies. In principe geldt, dat men voor elke 1000 liter water boven een verbruik van 15m<sup>3</sup> 0.50 roepie extra betaalt (een roepie is + 14 cent). Voor het huren van een watermeter, die de omvang van verbruik bij ongehinderde toevoer zou moeten meten, is een bedrag van 2 roepies per maand vastgesteld. Bij tijdige betaling van de waterrekening volgt een reductie van 10%. Normaliter bedraagt het percentage mensen, dat een huisaansluiting neemt, minder dan 35%. Dit is niet genoeg om de totale kosten van O&M voor "piped water supply" te dragen; van een volledige interne "cross subsidy" kan dus geen sprake zijn, laat staan, dat met de inkomsten afschrijvingskosten of de bediening en het onderhoud aan handpompen kunnen worden gedragen (externe "cross subsidy").

Discrepantie tussen inkomsten uit drinkwatervoorzieningen en uitgaven zou groter zijn, indien Jal Nigam zich gehouden had aan de federale norm om de ontwerpcapaciteit van drinkwatersystemen op een gemiddeld verbruik van 50 liter per capita per dag (lcpd) af te stemmen. De norm lag eerst op 40 lcpd en nog eerder op 70 lcpd. De norm van 50 lcpd zou de mogelijkheid tot het verstrekken van huisaansluitingen beperken tot een kleine 17% van de beschikbare capaciteit; voor verbruik via huisaansluitingen wordt een gemiddelde van 100 lcpd aangehou-

houden, tenen een gemiddelde van 40 lcpd bij publieke tappunten. Nederland ondersteunde Jal Niqam in het vasthouden aan de oude 70lcpd-norm. Deze norm maakt huisaansluitingen tot een maximum van 50% mogelijk en kan zodoende van cruciale betekenis zijn voor de "financial viability" van rurale drinkwatervoorziening. De zo geboden mogelijkheid tot het opvoeren van het aantal huisaansluitingen had helaas in praktijk weleens tot oevolo, dat de aantallen publieke voorzieningen achterbleven bij de Nederlandse uitgangspunten. Jal Niqam paste namelijk de tactiek toe om het aantal aan te leggen publieke voorzieningen in evenredigheid te laten dalen met de groei in het aantal huisaansluitingen. Ook gingen men 2 kranen op één publiek tappunt aanbrenge, waarna dit geteld werd als twee publieke voorzieningen. Gevolg was dat met de ingezette middelen minder mensen de beschikking kregen over beter (bereikbaar en betrouwbaar) drinkwater. Met name de hogere inkomensgroepen profiteren onevenredig in vergelijking tot lagere inkomensgroepen, die zijn aangewezen op de publieke tappunten. Gebruikers met een privé-aansluiting betalen alleen verbruikskosten, maar niets extra's voor de hovenminimale dienstverlening.

Met steeds meer voorzieningen nemen de kosten voor O&M hand over hand toe. De geringe belastingstelling in het verleden voor onderhoud begint Jal Niqam parten te spelen. Jal Niqam had tot voor kort geen helder zicht op de omvang van de uitgaven voor O&M, noch kon de organisatie inschatten of zij op termijn over voldoende middelen beschikt bij een stijgende behoefte aan onderhoudswerkzaamheden. Van Nederlandse zijde is een speciale missie (UP-22) uitgezonden met als doel inzicht te verkrijgen in de uitgaven voor O&M. De rapportage hiervan is in het onderhavige onderzoek niet betrokken (37). De deelstaatsregering heeft zich oarant gesteld tegenover Nederland om aan te vullen wat Jal Niqam tekort komt aan fondsen voor O&M. De penibele financiële situatie van deze regering en het feit, dat zij niet eens de federale richtlijn om 10% van de non-planbegroting voor O&M te reserveren, heeft geëffectueerd roept twijfels op bij de "hardheid" van deze waarborg.

Samenvattend: De oriëntatie op de kostendekking is aan Uttar Pradesh-zijde onvoldoende omop langere termijn handhaving en uitbreiding van de bereikte projectresultaten op het gebied van rurale drinkwatervoorziening zonder problemen laten verlopen.

#### Verklaringsfactoren:

Een aantal variabelen kunnen worden genoemd, die het bestaan van de kostendekkingsproblematiek medebepalen of van invloed zijn op de mogelijkheid tot oplossing van het probleem. Als een eerste deelverklaring van het bestaan van kostendekkingsproblemen kan de politisering van waterkwesties in India worden genoemd.

Drinkwater is een schaars en tegelijkertijd elementair "goed" voor de rurale bevolking. Politici/politieke partijen binden onder meer kiezers aan zich door beloften met betrekking tot verbetering/uitbreiding van drinkwatervoorzieningen. Daarbij wordt het "gratis" drinkwater via publieke voorzieningen wel als "recht" naar voren gebracht. Daarmee speelt men in op de gevoelens van de bevolking, waarvan voor grote delen gebrek aan water als gevolg van droogtesituaties een aan den lijve voelbaar probleem is geweest.

Politiek is het allerminst populair voor te stellen een prijs te koppelen aan het gebruik van publieke voorzieningen. In de bestaande situatie, waarin privé-gebruik voor inkomsten moet zorgen, waarmee voor een deel ook het onderhoud aan publieke voorzieningen kan worden bekostigd, is sprake van "starheid" in het hanteren van tarieven. Hier laat de politisering van waterkwesties ook haar invloed gelden. De Board van Jal Niqam moet instemmen met voorstellen tot wijziging van de tariefstructuur; de diverse overheidsinstanties, vertegenwoordigd in de Board, onderhouden eigen banden met de politieke arena. Er zijn in geen 10 jaar veranderingen doorgevoerd in de tariefstructuur.

De ernst van de kostendekkingsproblematiek kan op de tweede plaats worden toegeschreven aan de landelijke dominantie van constructie van drinkwatersystemen. In onvoldoende mate werden fondsen voor de financiering van bediening en onderhoud gereserveerd. Aan Nederlandse zijde bestond in een eerder stadium dan aan counterpartzijde oog voor het belang van O&M als gespreksthemata in de gesprekken tussen Jal Niqam en vertegenwoordigers van Nederlandse zijde.

#### Oplossingsalternatieven:

Van Nederlandse zijde zijn een aantal alternatieven aangedragen voor verbeterde kostendekking:

- Gebruik van watermeters: Het werkelijke verbruik kan gemeten worden en in rekening worden gebracht. Tegen het gebruik van watermeters bestaan aan Indiase zijde echter bezwaren; Jal Niqam heeft watermeters toegepast in steden, waar non-acceptatie tot sabotage van de meters leidde. Aan gebruikerszijde bestaat de indruk, dat men bij toepassing van watermeters meer voor water betaalt, terwijl men feitelijk alleen extra kosten kwijt is aan de huur van de watermeter.

Jal Niqam wil geen onderscheid maken tussen de "schemes" aan de bekostiging waarvan Nederland heeft bijgedragen en andere "schemes", waar geen watermeters worden toegepast; gebruikers zouden dit niet accepteren.

Gebruik van watermeters zou voor Jal Niqam gevolgen in de administratieve en personele sfeer hebben. Personeel moet beschikbaar zijn om de meterstand op te nemen, de meters te ijken en zonodig te repareren.

Men kan zich afvragen of het verzet tegen het gebruik van watermeters niet gebroken kan worden. Voor zover non-acceptatie aan de zijde van de gebruikers het gevolg is van onjuiste vooronderstellingen, kan een goede voorlichting bij het aanbrennen van de watermeters en een duidelijk onderscheid in de "waterbill" tussen waterverbruikskosten en kosten voor de huur van de watermeter het verzet tegen watermeters helpen breken.

- In het bestaand systeem is voorzien in een uniform tarief voor alle gebruikers. Deze uniformiteit sluit niet aan bij een verschillende behoefte aan dienstverlening en verschillen in inkomenspositie. Differentiatie in de tarievenstructuur zou het mogelijk maken huishoudens te voorzien van een bovenminimale drinkwatervoorziening, zonder dat zij aangewezen zijn op een voor hen te dure of niet bij hun behoeften aansluitende privé-aansluiting. Gebleken is, dat de bevolking bereid is voor een betere dienstverlening te betalen. Het IRC pleit voor de opzet van "pilot projects", waarin geëxperimenteerd kan worden met groepsaansluitingen, waarvan 5 à 10 huishoudens gebruik maken en gemeenschappelijke tappunten (communal water-

points) voor 20 à 30 huishoudens. Deze opties zijn in bijlage 3 als mogelijke vormen, waarin het lokale niveau kan bijdragen aan de kostendekking van drinkwatersystemen, vermeld. Dienstverlening in vermelde vorm stelt als voorwaarde, dat tussen de gebruikers goede onderlinge contacten bestaan en dat duidelijke afspraken kunnen worden gemaakt, hoe de kosten over de gebruikers omgeslagen gaan worden. Daarbij moet er rekening worden gehouden met mogelijke verschillen in gebruik en in gezinsgrootte tussen gebruikers.

- Privé-aansluitingen vormen een bovenminimale dienstverlening, die zowel in het federaal beleid als het Nederlandse beleid niet de hoogste prioriteit geniet. Voor de "extra's" hoeven de gebruikers niet meer te betalen, terwijl toch privé-voorzieningen de mogelijkheid beperken in een bepaald waterscheme publieke voorzieningen aan te leggen. Op deze wijze worden bevolkingsgroepen met hogere inkomens, die een privé-aansluiting hebben, bevoordeeld boven degenen, die op publieke voorzieningen zijn aangewezen. Het zou gerechtvaardigd zijn de kapitaalkosten van "piped water supply" door te berekenen in de tarieven, zodat fondsen voor rehabilitatie, uitbreiding van het voorzieningstelsel gevormd kunnen worden.

- De "worst-first-approach" zou ten aanzien van nieuwe constructie-werkzaamheden (strikter) in plaats van de "area-coverage-approach" gehanteerd kunnen worden, waarbij teneljkertijd Jal Nigam bediening en onderhoud aan bestaande voorzieningen een prominenter plaats in haar takenpakket toekent. Daarmee is niet gezegd, dat de uitvoering van O&M noodzakelijkerwijs geheel bij Jal Nigam moet blijven liggen.

Het delen van verantwoordelijkheden op het gebied van O&M is in het India-beleidsplan voor de periode 1988-1992 als doelstelling geformuleerd (38). Verderop in dit hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op het delen van verantwoordelijkheden tussen het centrale en decentrale niveau.

Een structurele verbetering van de kostendekking verot waarschijnlijk bespreking van de problematiek in politieke kring. Het is de vraag of de politici de actuele kosten van "sustainable drinkwatervoorziening" onder ogen willen zien, wanneer zij gemakkelijker kunnen scoren bij de kiezer met op korte termijn te realiseren constructie van voorzieningen.

Niet alleen in politieke kring, maar ook bij de gebruikers zal het besef moeten doordringen dat grote kosten verhonden zijn aan het in stand houden en zonodig uitbreiden van bestaande voorzieningen. Wanneer de instantie, die de rurale drinkwatervoorziening verzorgt, de gebruiker op langere termijn een dienstverlening kan oaranderen, waar men behoefte aan heeft en die hoge prioriteit geniet, zijn wellicht ook gebruikers bereid een grotere bijdrage te leveren aan de bekostiging van rurale drinkwatervoorziening, dan nu het geval is. Dat veronderstelt dat de inkomenspositie van de doelgroep verbeterd is en gebruikers ook daadwerkelijk een deel van hun inkomen voor waterverbruik kunnen reserveren.

Welke rol kan Nederland spelen in de oplossing van de kostendekkingsproblematiek?

Allereerst zal kostendekking als probleemveld in de dialoog tussen donor en counterpart moeten worden gedefiniëerd. Nederland kan in de discussie een aantal alternatieven (zoals

boven genoemd en die elkaar niet uitsluiten) inbrengen, waarbij overigens bij voorbaat vaststaat, dat alleen de counterpart beslissingen kan nemen. Indien mocht blijken, dat aan counterpartzijde de kostendekkingsproblematiek onvoldoende serieus wordt genomen en daarmee de duurzaamheid van geplande D/S-projecten vanaf het begin twijfelachtig is, kan de donor overwegen minder geld te besteden aan de constructie van drinkwatervoorzieningen en meer geld aan bijvoorbeeld het organiseren van inkomensgenererende activiteiten.

#### Community Participation:

Het operationaliseren van het CP-concept levert een potentieel institutioneel probleem op. Het ligt in de bedoeling bij toekomstige D/S-projecten de bevolking meer vanaf het begin bij projectactiviteiten te betrekken, zoals onder andere in het landenbeleidsplan vermeld staat.

Een eerste aanzet tot het opdoen van ervaring met CP vormt subproject V.. Bij de introductie van de latrines wordt de bevolking expliciet betrokken en tevens vormt hygiëne-voorlichting onderdeel van het project. Het is moeilijk gebleken organisaties te vinden, die in de kleinschalige opzet van het project CP nestalte kunnen geven.

Met hetrekking tot de drinkwaterprojecten wil men de bevolking tenminste bij het bepalen van de lokatie en de aantallen, alsmede bij het preventieve onderhoud aan handpompen aan betrekken.

Hoe CP in Uttar Pradesh te operationaliseren is de vraag. Een aantal factoren zullen naar alle waarschijnlijkheid het operationaliseringsproces bemoeilijken.

Allereerst doet zich het probleem voor hoe de bevolking te mobiliseren? Uphoff noemde 3 noemers op, die een succesvolle bevolkingmobilisatie medebepalen.

Op de eerste plaats noemde Uphoff: herkenning van de baten door met name de vrouwelijke gebruikers.

In Uttar Pradesh is de bevolking tot dusver nauwelijks betrokken geweest bij de uitvoering van D/S-projecten. De gebruikers werden tot dusver niet gestimuleerd in het dragen van verantwoordelijkheid ten aanzien van drinkwatervoorzieningen. De bevolking ervaart de aanleg van drinkwater- en sanitaire voorzieningen niet in eerste instantie als een honorering van hun behoeften. Dit heeft consequenties voor de mate, waarin bevolkingsgroepen de (bedoelde) baten van de voorzieningen weten te herkennen en te waarderen. De verbeterde drinkwatersystemen blijkt men vooral te waarderen, vanwege het nemak van een voorziening dichterbij in de buurt. Soms wordt de betere smaak van het water als voordeel genoemd.

De verwachte effecten op langere termijn van verbeterde drinkwatervoorzieningen op de volksgezondheid zijn moeilijk te meten. Bovendien leeft onder de bevolking de gedachte dat een betere gezondheid het gevolg is van verbeteringen in de inkomenspositie. Als onderdeel van rurale infrastructuur vervullen drinkwatervoorzieningen zeker een rol in het creëren van een voedingsbodemp, waarop economische ontwikkeling en verbetering in inkomens kan oedijen, maar de economische-effecten van drinkwatervoorzieningen moeten niet overschat worden.

Probleem is, dat de waarde van de voorzieningen in termen van verbeterde levensomstandigheden en een betere volksgezondheid

niet tegemoet komen aan de thans bestaande primaire behoefte onder de bevolking aan inkomensgenererende activiteiten. De inschakeling van de bevolking bij projectactiviteiten en hijsvoorbereiding bij O&M wordt vergemakkelijkt, wanneer de voorzieningen oopvaard gaan met baten in de economische sfeer voor de gebruikers.

Het volgende citaat is illustratief voor de Indiase situatie: "People see the reduced time effort and the continuous supply of water as good, but since they do not get any direct economic benefit they are unwilling to donate labour, material and money." ("Who puts the water in the taps?", p. 38)

In dit citaat wordt gezien op de tijdsbesparing die verbeterde drinkwatervoorzieningen de gebruikers op zouden leveren. Nader onderzoek naar de praktische gevolgen van verbeterde drinkwatervoorzieningen voor de tijds- en energibesparing van vrouwen is gewenst, zo is onlangs nabeleken in een inventarisatie van onderzoeksbepoefen ten behoeve van DAL/ZZ.(39) Het wetenschappelijke onderzoek, dat gericht is naar de feitelijke betekenis van verbeterde drinkwatervoorzieningen in India brengt tot uitdrukking, dat de tijd, die bespaard wordt, inzet wordt voor huishoudelijke activiteiten; met name het verzamelen van brandstof blijkt steeds meer tijd te vernen. Eveneens is de blikken, dat behalve voor drinkwater, de traditionele bronnen nu steeds in gebruik zijn. Dit kan samenhangen met de eventuele sociale functie van traditionele waterpunten als ontmoetingsplaats voor vrouwen.

Hoe zit het met de waardering van de doelgroep voor sanitaire voorzieningen?

Voor vrouwen meer dan voor mannen kan de introductie van sanitaire voorzieningen een verbetering ten opzichte van de tijd ervoor betekenen, waarin mensen hun behoeften op het veld moeten doen. Vrouwen konden slechts op bepaalde tijdstippen hun behoeften op het veld doen, om de kans te verkrijgen, dat andere mannen dan hun echtgenoten hen daar zouden zien. Toch is het de vraag of deze "voorzieningen" opweest tegen andere negatieve effecten van de introductie van latines. De oude tradities op sanitair gebied rult men niet zomaar in, omdat anderen zeggen dat gebruik van zo'n latine en de erme samenhangende veranderingen in hygiene nood zijn voor de gezondheid. In de hoordele van de waarde van de voorzietingen spelen andere dan gezondheidsoverwegingen een rol. De volking erkent het gemak van een latine aan huis, maar staat allermint positief tegenover het schoonmaken ervan. Op wiens schouders zal deze taak rusten? Niet iedereen beschikt over de middelen om een "sweepster" te huren. Tenen de aanwezigheid van een latine op de binnenplaats, waar vrouwen veel van hun tijd doorbrengen, bestaat grote bezwaren. De vrouwen koken hier; onwelriekende geuren zijn hij deze bezigheid allermint gewenst. Gezien het feit, dat vrouwen meer tijd dan mannen gemiddeld in de nabijheid van latines doorbrengen, is het van belang bij het inventariseren van de mening van de bevolking over de introductie van latines onderscheid te maken, naar de mening van mannen en die van vrouwen.

Bovendien moet de vraag aan de orde worden gesteld of latines onder de doelgroep dezelfde prioriteit hebben als onder de donor en Indiase autoriteiten. De latines onder de doelgroep

zijn voor een groot deel gesubsidiëerd. De Scheduled Castes/Scheduled Tribes ontvangen, evenals huishoudens met een gezinsinkomen beneden de 3500 roepies per jaar, 100% subsidie; andere "beneficiaries" moeten in contanten of natura 20% bijdragen. Als op grotere schaal latrines verschaft gaan worden zal duidelijk moeten zijn, om subsidie van een dergelijke omvang te rechtvaardigen, - gesteld, dat er voldoende middelen bij de overheid aanwezig zijn om subsidie te verschaffen-, dat de voorzieningen in een werkelijke behoefte van de bevolking voorzien. Indien dit namelijk niet het geval is, is de kans op beklijfbaarheid van de latrines en de ermee samenhangende "hygiene practices" in de Indiase samenleving gering.

Als tweede factor, die Uphoff van invloed acht op de mate van succesvolle mobilisatie van de bevolking bij project- en/of onderhoudsactiviteiten, kan de homogeniteit van de gemeenschap worden genoemd. Dit is een factor, waarop de dorpsgemeenschappen van Uttar Pradesh niet al te hoog lijken te scoren.

Hierbij spelen de volgende omstandigheden een rol:

- Het bestaan van een kastensysteem: Het kastensysteem typeert de sociale structuur van de samenleving. Iemand's positie in de samenleving hangt in grote mate samen met de kaste, waartoe men behoort. De zogenaamde "Scheduled Castes" staan op de laagste trap van het kastensysteem. Zij worden ook wel "Harijans" genoemd (onaanraakbaren). Samen met de "Scheduled Tribes" nemen zij een marginale positie in de samenleving in. De "Tribes" zijn de bevolkingsgroepen, die buiten de hiërarchie van het kastensysteem vallen. Gebleken is, dat de noemer "Scheduled Castes/Tribes" het feit, dat er subgroepen hierbinnen bestaan, verhuult. Tijdens Revies and Support Missions is geconstateerd, dat bepaalde subgroepen binnen de Scheduled Castes/Tribes (SC/T) erin slaagen de toegang tot drinkwatervoorzieningen, zoals die speciaal volgens wettelijke maatregelen ten behoeve van de SC/T zijn gecreëerd, aan andere subgroepen te ontzeggen. Vaak trekken de zogenaamde "sweepers" aan het kortste eind. De speciale voorzieningen voor de SC/T staan bovendien soms bloot aan pogingen van hogere kasten zich de voorzieningen voor eigen gebruik toe te eigenen. De missierapporten melden voorbeelden, waarbij hogere kasten of de dorpsleider langs informele weg de zegen-schap verwierven over een openbaar tappunt. Ter legitimering van de toeëigening worden bijvoorbeeld religieuze ceremoniën opgevoerd. Na toeëigening worden de openbare tappunten door mannen gebruikt om er zich te baden, door vrouwen om er kleding te wassen, soms wordt het tappunt ook gebruikt als veedrenkingsplaats. Harijans, die hiervan het slachtoffer worden, zijn opnieuw aangewezen op verder afnelezen waterbronnen en/of waterbronnen met een slechtere kwaliteit water.

De sociale verschillen tussen bevolkingsgroepen op basis van het behoren tot verschillende kasten, komt ondermeer tot uitdrukking in het vestigingspatroon van de bevolking. Vaak wonen de SC/ST in aparte wijken of gehuchten rondom het hoofddorp. In dit hoofddorp wonen de verschillende andere kastengroepen semi-geconcentreerd. Kastenverschillen komen eveneens tot uitdrukking in de verschillende posities, die vertegenwoordigers van verschillende kasten in de samenleving innemen en de rollen, die gekoppeld zijn aan die posities. De omgang tussen kasten is door normen gereguleerd. Hogere kasten kunnen niet van een zelfde waterbron gebruik maken als "harijans". Het verwijderen van vast afval en het schoonhouden van latrines zijn werkzaam-

heden, die alleen door de lagere kaste uitgeoefend kunnen worden; vuilophalers (scavengers) hebben een zeer lage status. De keuze voor "pour flush latrines" is onder andere bepaald door het gegeven, dat men bij gebruik hiervan geen vuilophalers hoeft in te schakelen.

Kastenverschillen werken door in lokale machtsverhoudingen. De Gram Sabha's, de dorpsraden, vormen nauwelijks een representatieve volksvertegenwoordiging. Meestal zijn vrouwen er niet in vertegenwoordigd, ook al bestaan er officiële normen omtrent de opname van vrouwen in het lokale bestuur. De hogere kasten en landbezitters gebruiken delokale politieke instituties soms om eigen belangen veilig te stellen. Consultatie van de dorpsraden garandeert zo geenszins, dat de mening van de bevolking op een adequate wijze in de besluitvorming wordt meegenomen. Een belangenstrijd tussen lokale machthebbers kan tot gevolgen hebben, dat Jal Nidam' functionarissen in het veld bij het bepalen van de lokatie van voorzieningen, onder druk worden gezet. Aan gezien de uitvoerders onder andere beoordeeld worden op de hoeveelheid voorzieningen, die zij binnen een bepaalde tijd hebben aangelegd, is het voor hen niet altijd even gemakkelijk weerstand te bieden aan dergelijke druk van plaatselijke invloedrijke personen. Naleving van de officiële richtlijn om in eerste instantie te voorzien in een tappunt voor de SC/ST komt in het gedrang, wanneer lokale machthebbers onder het uitoefenen van druk hun voorkeur voor een andere lokatie aangeven. De homogeniteit van de dorpsgemeenschappen wordt niet alleen door kastensegregatie, maar ook door sexesegregatie doorbroken. (40)

Vrouwen nemen een ondergeschikte positie in de Indiase samenleving in; onderwijs en opleiding aan vrouwen worden minder belangrijk gevonden dan onderwijs en opleiding aan mannen. Meisjes verlaten eerder dan jongens het onderwijs om thuis in de huishouding te gaan helpen of in neveninkomsten voor het gezinsinkomen te voorzien. Meer meisjes/vrouwen dan jongens/mannen zijn analfabeet.

Traditioneel zorgen vrouwen voor het verzamelen van het water. De zorg voor hygiëne in en rondom het huis berust bij vrouwen. Primair liggen de taken van vrouwen bij huishouden/gezin, maar economische nood kan ertoe leiden, dat zij ook activiteiten buitenshuis hebben of betaalde thuisarbeid verrichten. De vrouwen in Uttar Pradesh zijn werkzaam (bijvoorbeeld) als landarbeidsters en in de aan landbouw gekoppelde plattelandindustrie. Een gevolg van sexesegregatie is de geringere mobiliteit van vrouwen. De vrouwen ophet platteland komen niet vaak en zeker niet alleen buiten het eigen dorp. De arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen sluit het beoefenen van technische beroepen door vrouwen min of meer af. Dit heeft consequenties voor de mogelijkheid vrouwen te betrekken bij het onderhoud aan drinkwatervoorzieningen. Het IRC noemt in een publicatie behalve een gebrekkige mobiliteit en de bestaande arbeidsverdeling, de volgende factoren belemmerend voor het betrekken van Indiase vrouwen bij onderhoudswerkzaamheden (aan handpompen):

- "Women are not supposed to ride bicycles (which is a practical requirement for handpump mechanics), with the possible exception of New Delhi;
- de heersende veronderstelling dat: "women are not stout enough to carry out handpump repairs".

Vrouwen hebben toestemming nodig van hun mannen voor deelname



aan pilot-projects, die ervoor bedoeld zijn "women's involvement" bij drinkwatervoorzieningen te bevorderen. Dit geeft aan, dat de eigen rol van vrouwen bij traditionele drinkwatervoorziening en de rol, die zij bij het behoud van verbeterde drinkwatersystemen kunnen spelen nog niet door de nemeenschap als zodanig wordt erkend. De stem van vrouwen komt in de lokale politiek nauwelijks tot uitdrukking. Hun deelname aan openbare vergaderingen, bijvoorbeeld om de bevolking te raadplegen over een politieke kwestie is miniem. Dergelijke bijeenkomsten worden vaak op tijdstippen georganiseerd, waarop vrouwen zich moeilijk vrij kunnen maken.

Een derde factor, die in samenhang met kaste- en sexesegregatie de homogeniteit onder de bevolking op lokaal niveau vermindert, betreft verschillen in inkomenspositie. Men zou kunnen spreken van een zekere rivaliteit tussen degenen, die vanwege hun kaste-achtergrond een hoge status in de samenleving innemen en degenen, die omwille van hun welvaart in aanzien staan. De sociale en economische scheidslijnen vallen niet altijd met elkaar samen. De bestaande rivaliteit kan op het gebied van drinkwater en sanitatie tot gevolg hebben, dat de aanschaf van een privé-aansluiting of latrine ingegeven wordt door "oneigenlijke" (prestige-)motieven. Zo zal een Brahmaan zijn vrouw geen water laten halen bij een publieke voorziening, wanneer een rijkere Harijan in het dorp over een privé-aansluiting beschikt. De gehanteerde uniformiteit in de tariefstructuur voor privé-aansluiting doet onvoldoende recht aan verschillen in inkomens binnen de doelgroep. De eigen bijdrage, die de bevolkingsgroepen, niet behorend tot de SC/ST bevolkingsgroepen of met een inkomen boven een bepaalde inkomensgrens, moeten leveren bij de aanschaf van een latrine is evenmin gedifferentieerd. De kosten van verbeterde drinkwater- en sanitaire voorzieningen kunnen op deze manier zwaarder drukken op de economisch zwakkere bevolkingsgroepen.

De factoren "economische ontwikkeling" en scholingsgraad moeten in Uttar Pradesh gecompenseerd worden door een sterke behoefte aan verbeterde drinkwatervoorzieningen, wil men de bevolking bereid weten tot participatie in activiteiten in de D/S-sector. Materiële, noch immateriële middelen zijn in Uttar Pradesh in die mate aanwezig, dat de bijdrage van het lokale niveau aan de aanleg en instandhouding van drinkwater- en sanitaire voorzieningen oemakkelijk gerealiseerd kan worden. Uphoff gaf echter al aan, dat de bereidheid tot het inzetten van eigen tijd en energie evenveel beïnvloed wordt door de mate waarin het "goed" aansluit bij bestaande lokale behoeften. Een belangrijke randvoorwaarde om in Uttar Pradesh een structurele betrokkenheid van de bevolking bij activiteiten in de D/S-sector te bewerkstelligen, betreft aandacht voor de behoefte onder de bevolking aan inkomensgenererende activiteiten. In het landenbeleidsplan voor India is dit als aandachtspunt vermeld. In Uttar Pradesh is deze aandacht evenwel nog niet in concrete activiteiten vertaald. Als de doelstelling om de bevolking voortaan vanaf de projectidentificatie bij de activiteiten te betrekken, gehaald wil worden, zal men zich moeten realiseren, dat groter dan de behoefte aan drinkwatervoorzieningen en zeker groter dan de behoefte aan sanitaire voorzieningen, de behoefte aan inkomensgenererende activiteiten is.

Aan de hand van door Uphoff geïdentificeerde variabelen is in het bovenstaande geprobeerd aan te tonen, dat de omstandigheden in Uttar Pradesh om de betrokkenheid van de bevolking bij projectactiviteiten en/of bij de instandhouding van de resultaten te realiseren, niet ideaal zijn. De bevolking vertoont diversiteit en rivaliteit. Extra nadeel voor het organiseren van CP vormt de afwezigheid van informele of formele organisatieverbanden. In Uttar Pradesh is de organisatiegraad laag. Met name de organisatiegraad onder vrouwen is gering. Via de enkele jeugdorganisaties, die er zijn, kan een belangrijke doelgroep bij drinkwater en sanitatie niet worden bereikt. De Jeugdorganisaties bestaan in hoofdzaak uit jongens. Bij afwezigheid van lokale organisaties om de bevolking te helpen mobiliseren ten behoeve van Community Participation kunnen supralokale organisaties ingeschakeld worden. Supralokale organisaties zouden een proces van lokale institutionele ontwikkeling kunnen initiëren en kunnen begeleiden. Helaas beschikt Uttar Pradesh niet over een scala aan organisaties, die zo'n taak op zich zouden kunnen nemen. Non-gouvernementele organisaties, aan wie vaak de boven beschreven intermediair-functie wordt toevertrouwd, zijn er weinig of leiden een papiere bestaan.

Hoe tegen deze achtergrond bezien de vorming van "village water-committees" gestalte moet krijgen, is dan ook een grote vraag. Aan Nederlandse zijde wordt recentelijk de vorming van deze comité's gepropageerd. Het vergroten van de effectiviteit in gebruik van voorzieningen, lijkt de voornaamste reden om vorming van deze "wacoms" te bepleiten. De comité's zouden behalve bij het bepalen van de aantallen en lokatie van handpompen, ook een taak bij het preventieve onderhoud kunnen krijgen. Het is dus de bedoeling in de toekomst het Village Level Operations and Maintenance-concept" ofwel VLOM te operationaliseren. Men mag niet verwachten, dat het initiatief tot het vormen van "wacoms" op lokaal niveau genomen zal worden. Waarom zou de bevolking zich ineens verantwoordelijk gaan voelen voor activiteiten in de D/S-sector, waar zij tot dusver buiten gehouden is? Het initiatief tot organisatievorming en ontwikkeling zal van bovenaf moeten komen. Maar welke supralokale organisatie kan deze verantwoordelijkheid dragen?

Het toedelen van verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de "women's involvement-component" in subproject V bleek bijvoorbeeld al moeilijk. De twee geselecteerde instanties, DWCRRA en RHU beschikken niet over de capaciteit om op oprotere schaal "women's involvement" te organiseren. Bij afwezigheid van organisaties, die dit van hen kunnen overnemen, is het oever niet denkbeeldig, dat "women's involvement" in een institutioneel vacuüm terecht komt. De ervaringen, die met "women's involvement" in subproject V zullen worden opgedaan dreigen verloren te gaan, als er geen koppeling wordt geleid tussen DWCRRA/RHU en organisaties, die reguliere werkzaamheden in de D/S-sector uitvoeren. De (korte) duur en het kleinschalig karakter van het project zullen waarschijnlijk niet een diepgaand<sup>d</sup> inzicht kunnen geven in de effecten van de verbeterde voorzieningen op de tijdsbesteding en levensomstandigheden van vrouwen op het platteland. Evenmin mag voetstoots worden aangenomen, dat de ervaringen op deze schaal representatief zullen zijn voor de behoeften/wensen en kennis/ervaring van vrouwen op het gebied van drinkwater en sanitatie in andere delen van Uttar Pradesh.

Om dit inzicht te kunnen verwerven en vrouwen als aparte doelgroep te kunnen blijven benaderen, is het aanbevelenswaardig, dat de verantwoordelijkheid voor "women's involvement" expliciet aan een organisatie wordt toegekend, die reeds bij bestaande D/S-activiteiten betrokken is en op (redelijk) grote schaal kan opereren. Waarborgen zouden moeten worden geschapen, opdat de belangen van vrouwen bij hetgeen in de D/S-sector tot stand wordt gebracht, in besluitvormingsprocessen worden meegenomen en opdat er een waarborg is voor de participatie van vrouwen in de operationele sfeer.

Met het aanstellen van een "women's liaison officer" binnen Jal Nigam is een stap in de goede richting gezet. WACO en VROCO hebben hierover in de zomer van '89 namens Nederland met Jal Nigam gesprekken gevoerd. Het is de vraag of deze contactpersoon binnen Jal Nigam voldoende gewicht in de schaal kan leggen. Jal Nigam is immers een organisatie, die tot dusver niet gewend was expliciet oog te hebben voor de belangen van vrouwelijke gebruikers.

In Uttar Pradesh lijkt CP en LID, ter institutionalisering van CP moeilijk te realiseren. In elk geval levert het problemen op. Aan de oplossing van de problemen kan pas gewerkt gaan worden, wanneer op het politiek/bestuurlijke niveau de noodzaak van toepassing van CP in ruimere zin is onderkend. Aan donorzijde en op federaal niveau aan counterpartzijde zijn officiële stukken voorhanden, waaruit de erkenning van het belang van CP voor "sustainability" van de D/S-voorzieningen blijkt. De erkenning van het belang van CP met een uitwerking naar de omstandigheden in Uttar Pradesh is tot dusver op deelstaatsniveau niet volledig en formeel vastgelegd.

Jal Nigam heeft op topniveau onderkend, dat het van belang is CP te operationaliseren, maar heeft er tegelijkertijd blijk van gegeven, dat ook het Panchayat Raj Department de ruimere toepassing van het concept in woord en daad moet onderschrijven. Onder dit departement vallen de lokale bestuursorganen. Succes op decentraal niveau bij een verdeling van de verantwoordelijkheid in de D/S-sector tussen de publieke sector en organisaties, waarin burgers zich uit vrije wil verenigen, zoals de beoogde watercomité's, is alleen mogelijk, wanneer op centraal niveau medewerking van PRD kan worden verkregen. Het PRD kan de lokale bestuurslaag instrueren en stimuleren in de omgang met lokale organisaties, zonder dat lokale bestuursverhoudingen verstoord hoeven te raken. Het lokale bestuur zou namelijk LID op kunnen vatten als een aantasting van zijn gezag, en de macht die daaraan gekoppeld is. Wanneer bijvoorbeeld Jal Nigam in de toekomst niet langer de dorpsraad consulteert, als representant van de bevolking, maar een lokaal watercomité, betekent dit een verlies aan verantwoordelijkheid voor de publieke sector. Dit verlies aan verantwoordelijkheid kan in de dorpsgemeenschap spanningen oproepen. Het traditionele gezag van de Pradhan wordt getrotseerd. Het proces om medewerking van PRD voor een ruimere interpretatie van CP te verkrijgen, is reeds in gang gezet. De Social Planning Advisor van de Program Support Unit, heeft hierbij een bemiddelende rol gespeeld. Allereerst heeft hij pilot-projects geïnitieerd, zodat kan worden nagegaan, welke taken het lokale niveau met succes kan dragen. Tevens is hij in gesprek getreden met vertegenwoordigers van PRD om zo een politiek/bestuurlijk draagvlak te creëren voor grotere betrokkenheid van de bevolking bij de D/S-sector. Daarmee is het

probleem hoe LID van de grond te tillen, niet opgelost. In hoeverre een dergelijke taak door ambtenaren van het Rural Development Departement nader kan worden, is (mij) onbekend. Uitgangspunt is, dat wanneer het nationale en deelstaatsniveau het belang van deling van verantwoordelijkheden tussen supra-lokale en lokale organisaties onderschrijven, het supralokale niveau de middelen vrij zal moeten maken om beleid uit te voeren, bijvoorbeeld door meer "community workers" beschikbaar te stellen aan het lokale niveau.

Vooropgesteld, dat er een oplossing moet worden gevonden voor de vraag, welke organisatie in Uttar Pradesh het proces van LID moet initiëren en begeleiden, moet bij de vorming van watercomité's met een aantal voorwaarden rekening worden gehouden:

- Voortgehouwd moet worden op bestaande lokale institutionele arrangementen, hetgeen niet verhindert, dat nieuwe vormen van samenwerking geïntroduceerd kunnen worden.

De te vormen comité's zouden zoveel mogelijk een afspiegeling moeten zijn van:

- \* alle lokale politieke facties, formeel en informeel gezag;
- \* alle in sociaal-cultureel opzicht te onderscheiden bevolkingsgroepen;
- \* mannen én vrouwen;
- \* jong en oud;
- \* traditionele en niet-traditionele kennis.

Het is de vraag of in Uttar Pradesh op dorpsniveau één watercomité moet ontstaan of meerdere watercomité's, georganiseerd rondom gebruikers van een en dezelfde handpomp. Uit de verschillende comité's, die in eerste instantie verantwoordelijk-<sup>zijn</sup>heid voor preventief onderhoud aan de eiken handpomp zouden dragen, zouden afgevaardigden voor het overkoepelende watercomité kunnen worden gekozen. Wellicht dat op deze manier bestaande diversiteit en rivaliteit tussen bevolkingsgroepen geen negatieve consequenties voor het proces van LID hoeven te hebben. <sup>me!</sup> <sup>me!</sup> <sup>(comité n.w.)</sup>

Er moet bovendien voor gezorgd worden, dat er voor de gebruikers voldoende reden bestaat tijd en energie te steken in participatie in een watercomité. De gebreken behoeft aan inkomensgenererende activiteiten vormt hier een omstandigheid, waarmee terdege rekening moet worden gehouden.

Naaraan zou moeten worden, welke mogelijkheden er bestaan om in Uttar Pradesh het opzetten en versterken van watercomité's te koppelen aan het opzetten van inkomensgenererende activiteiten. (41)

De te vormen watercomité's zouden het kader kunnen vormen van waaruit leden deel kunnen nemen aan inkomensgenererende activiteiten. Deze activiteiten zouden qua aard verband moeten houden met de beschikking over meer, betrouwbaar en dichterbij gelegen waterpunten. Bijvoorbeeld zou men kunnen denken aan het gemeenschappelijk verbouwen van voedselgewassen, voor het besproeien waarvan afvalwater gebruikt kan worden.

Supralokale en donorinstanties zouden kapitaal ter beschikking kunnen stellen voor het organiseren van inkomensgenererende activiteiten. De inkomsten hieruit zouden voor een deel onder de leden van de organisatie verdeeld kunnen worden; een deel zou afgedragen kunnen worden om bijvoorbeeld een fonds te vormen voor de betaling van het in dienst nemen van een handpomp "caretaker".

- Als tweede voorwaarde, waarmee bij de vorming van watercomité's rekening moet worden gehouden, kan worden genoemd: Een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden van de publieke organen en van het watercomité moet tot stand komen. Het formuleren van een statuut door het watercomité kan hierbij een hulpmiddel zijn. Het toekennen van een officiële status aan het comité van hogerhand maakt het makkelijker op basis van gelijkwaardigheid met de lokale publieke instanties, alsmede met de supralokale organisaties in de D/S-sector samen te werken. In de statuten kan worden opgenomen, welke taken het watercomité voor zijn rekening zal nemen. In het neraadpleegde bronnenmateriaal worden de volgende taken gesuggereerd:

- \* uitvoering van preventief onderhoud;
- \* constructie van wasplaatsen (washing slabs), drinkplaatsen voor het vee (cattle troughs);
- \* schoonhouden van de omgeving van publieke tappunten/ handpompen;
- \* het voorkomen van vandalisme bij waterpunten;
- \* contact onderhouden met Jal Nigam als intermediair tussen Jal Nigam en de gebruikers;
- \* functie als forum voor discussie over aantallen en lokatie van voorzieningen bij uitbreiding of ophoging van het voorzieningspeil;
- \* het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de drainage;
- \* het ontplooiën van activiteiten op het gebied van hygiëne-voorlichting;
- \* het houden van toezicht op de waterkwaliteit; gegevens zouden via bijvoorbeeld het bekende briefkaartensysteem, gebruikt voor het doorgeven van klachten over het functioneren van voorzieningen, kunnen worden doorgegeven aan de "hydrogeological cell" van Jal Nigam;
- \* het doorgeven van klachten over het functioneren van de voorzieningen, als het gaat om klachten, die niet op het dorpsniveau zelf kunnen worden verholpen;
- \* het stimuleren van de lokale bevolking om klachten tijdig te melden en indien mogelijk zelf activiteiten te ondernemen, bijvoorbeeld in de zin van het schoonhouden van de omgeving van tappunten.

Een laatste randvoorwaarde, wil een lokaal watercomité een effectieve rol in de D/S-sector kunnen spelen, luidt: Duidelijkheid over de fondsen, waarover de lokale organisaties kunnen beschikken voor de bekostiging van de uitvoering van gedelegeerde taken. Niet alleen bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten gedecentraliseerd worden, maar ook financiële middelen. Op dit moment beschikt het lokale niveau in Uttar Pradesh niet over eigen inzetbare fondsen.

Het potentiële succes van lokale watercomité's is mede afhankelijk van technische ondersteuning (back up), die Jal Nigam kan geven. De onderhoudsverantwoordelijkheid zal in de plannen, die er liggen gedeeld gaan worden; dat betekent, dat op- en neerwaartse communicatielijnen moeten worden gecreëerd voor het uitwisselen van informatie. Rapportage over bijvoorbeeld het (dagelijks) functioneren van de voorzieningen, kan langs deze lijnen plaatsvinden.

Verder kan Jal Nigam voorzien in de volgende vormen van "back up": - medewerking verlenen aan het ontwikkelen van richtlijnen voor de uitvoering van preventieve onderhoudswerkzaamheden;

- training geven in onderhoudstechnieken en andere vaardigheden /kennis, waarover local caretakers moeten beschikken;
- beschikbaarheid van onderhouds-/reparatiedivisies: het lokale niveau moet voor de uitvoering van groot onderhoud of voor de uitvoering van ingewikkelde reparaties hulp van bovenaf in kunnen roepen. Praktijk tot dusver is, dat niet overal in Uttar Pradesh voorzien is in aparte onderhoudsdivisies naast constructiedivisies.

Ruimere toepassing van het CP-concept brennt voor Jal Nigam intern oevolgen met zich mee en wel voor de organisatiecultuur. Een herbezinning op gehanteerde methoden en procedures zal moeten plaatsvinden. Een potentiëel probleem in dit proces van heroriëntatie ligt in de kloof tussen top- en veldvertegenwoordigers. De instemming met toepassing van het CP-concept is duidelijk. Het is echter de veldstaf, die het meest de consequenties van een veranderde benadering (CP én toepassing van de integrale benadering) zal ondervinden. Het veldpersoneel heeft tot uitdrukking gebracht, dat het niet over de juiste instrumenten, ook in de zin van de volgen procedures, beschikt om CP te bevorderen. Bovendien is het personeel weinig gemotiveerd al te veel werk te maken van het leren samenwerken met de lokale bevolking, zolang die omgang geen onderdeel uitmaakt van de criteria met behulp waarvan het functioneren van Jal Nigam personeel wordt beoordeeld.

Er zullen nu een aantal problemen worden besproken, waarvan de oplossing handelen op het supralokale niveau vereist. Op problemen binnen Jal Nigam als belangrijkste actor in de D/S-sector zal daarna uitvoeriger worden ingegaan.

#### Intersectorale coördinatie:

In Uttar Pradesh is op een aantal punten sprake van een gebrekkige coördinatie tussen gerelateerde sectoren. Afwezigheid van coördinatie heeft in praktijk meermalen problemen opgeleverd, waar het gaat om de relatie tussen Jal Nigam en het State Energy Bureau (SEB). De continuïteit in de aanvoer van water via pijpleidingen is afhankelijk van regelmatige toevoer van energie naar de pompen. In Uttar Pradesh blijkt de leverantie van stroom door het SEB niet zonder problemen. De pompen werken op stroom van een bepaald voltage; niet altijd is de stroom, die geleverd wordt van de juiste sterkte. "Exempted feeders" die Nederland bij de pompen had laten aanbrengen, als waarborg voor de continuïteit van energietoevoer, voldoen niet in alle gevallen aan de verwachtingen, die de SEB bij Jal Nigam en Nederland heeft gewekt. Continuïteit in de energietoevoer is van belang om de druk in de leidingen op peil te houden, hetgeen verontreiniging kan tegengaan en dus de kwaliteit van het water ten goede komt. Wanneer het water niet op de afgesproken tijdstippen uit de (publieke) kraan komt, zullen gebruikers eerder geneigd zijn de kraan open te laten staan, zodat, als er water voorhanden is, dit meteen zichtbaar is. Dit kan verspilling in de hand werken en kan bij afwezigheid van goede drainage modderpoelvorming tot gevolg hebben.

In de zomer, wanneer de vraag naar drinkwater het grootst is, kampt SEB het meest met capaciteitsproblemen. Wil Jal Nigam aan de gebruiker een regelmatige aanvoer van water kunnen garanderen, dan zijn goede afspraken met de SEB omtrent de

leverantie van energie een voorwaarde. Coördinatie met de sectoren landbouw en irrigatie is eveneens wenselijk.

Van primaire betekenis voor Jal Nigam is de kwantiteit en kwaliteit van het grondwater. Overpompings ten behoeve van irrigatie van landbouwgebieden doet het grondwaterpeil dalen; overbemesting kan leiden tot aantasting van de kwaliteit van het grondwater door nitraten. Dit komt noch de landbouw, noch de drinkwatersector en goede.

Van beide verschijnselen (overpompings en overbemesting) is in Uttar Pradesh sprake.

Welke (deel-) verklaringen kunnen gegeven worden voor het bestaan van problemen in de coördinatie tussen gerelateerde sectoren?

Jal Nigam, de sleutelactor in de D/S-sector, heeft door haar gerichtheid op constructie van drinkwatersystemen, lange tijd onvoldoende oog gehad voor de invloed van omgevingsfactoren op het functioneren van drinkwatersystemen op lange termijn. Daarbij komt dat Jal Nigam, tenenover de sectoren energievoorziening en irrigatie een mindere positie inneemt. In de politiek arena worden voor energievoorziening en irrigatie méér gelden ter beschikking gesteld dan voor de D/S-sector.

Energievoorziening en irrigatie worden van grotere betekenis geacht voor de economische ontwikkeling van Uttar Pradesh, dan rurale drinkwatervoorziening. In de planbegroting van de deelstaatsoverheid zijn de uitgaven voor electriciteitsvoorziening en voor irrigatie het grootst. De uitgaven voor drinkwater en sanitatie vormen de grootste component van de post "social and community services". Van deze post maken ook gezondheidszorg en onderwijs deel uit. Hieruit zou men kunnen afleiden, dat bij de deelstaatsoverheid de D/S-sector eerst en vooral met het verbeteren van de levensomstandigheden en de volksgezondheid op het platteland in verband wordt gebracht. Harde cijfers omtrent de baten van verbeterde drinkwater- en sanitaire voorzieningen voor economische ontwikkeling onthreken. De economische situatie in Uttar Pradesh legitimeert de omvang van uitgaven voor energievoorziening en irrigatiesystemen, aangezien die in het verleden reeds positieve economische effecten hebben opgeleverd. Met name irrigatie heeft voor een sterke toename in de voedselproductie gezorgd.

Hoe kan de coördinatie (intersectoraal) worden verbeterd?

Nagegaan kan worden of de geplande uitbreiding van drinkwatervoorziening aansluit bij de (toekomstige) capaciteit van energievoorziening. Afspraken tussen de D/S-sector en de sectoren irrigatie en landbouw zouden gemaakt kunnen worden om tot een gezamenlijk beleid voor het behoud van de kwantiteit en de kwaliteit van drinkwater te komen.

Het gegeven is, dat er in het regenseizoen te weinig terugkomt om aan te vullen, wat aan het grondwater voor irrigatie- en drinkwaterdoeleinden wordt onttrokken. Binnen Jal Nigam vindt momenteel binnen de "hydrogeological cell" voornamelijk onderzoek naar kwalitatieve aspecten van grondwater plaats. Geofysisch onderzoek vindt in te geringe mate plaats. Nagegaan zou kunnen worden of er mogelijkheden zijn tot samenwerking tussen Jal Nigam en de instantie, verantwoordelijk voor irrigatiesystemen. Beide organisaties hebben belang bij een regelmatige verzameling van gegevens omtrent kwantitatieve aspecten van het grondwater. Meer onderzoek naar zowel kwantiteit als kwaliteit van het grondwater zou voor Jal Nigam

reden moeten zijn niet langer de bouw van inspectiebuhalous en de uitrusting van mobiele en zonale laboratoria geringe prioriteit toe te kennen.

Politiek zou het belang van dergelijke "waterresources management"-maatregelen ondersteund kunnen worden door bijvoorbeeld het onttrekken van water voor irrigatie doeleinden te reguleren via een vergunningstelsel en strafsancties af te kondigen met betrekking tot overpompings en overbemesting.

Meer algemeen geldt, dat voor het verbeteren van de coördinatie tussen de D/S-sector en gerelateerde sectoren een basis moet bestaan, die de verschillende partijen inzicht verschaft in de doelstellingen en uitgangspunten voor beleidsvoering in de verschillende sectoren. Zoals eerder vermeld ontbreekt het in Uttar Pradesh aan zo'n basis. Aan Nederlandse zijde is voorgesteld om naar analogie met Kerala, waar Nederland ook D/S-projecten ondersteunt, voor Uttar Pradesh een middellange termijnplanning voor beleidsvoering in de D/S-sector te formuleren. Zo'n plan zou aansluiten bij de federale behoefte aan een beter overzicht over de activiteiten in de D/S-sector per deelstaat.

Een andere vraag betreft in welk kader afspraken gemaakt zouden moeten worden over samenwerking tussen en afstemming van activiteiten tussen gerelateerde sectoren. Er ligt een voorstel van de Commissioner Rural Development & Panchayat Raj om een Coördination Committee in leven te roepen. De taak van dit comité zou zijn de voortgang van het drinkwaterprogramma te monitoren, het functioneren van bestaande voorzieningen te toetsen en na te gaan, welke de effecten van verbeterde drinkwatersystemen op de volksgezondheid op het platteland zijn. Gezien de in het voorstel genoemde brede samenstelling van het te vormen comité ligt hier een aanknopingspunt voor inkadering van intersectorale coördinatie. Als participanten in het comité zijn genoemd: Agricultural Production Commissioner (voorzitter), Panchayat Raj, Jal Nigam, Revenue Department, Hill Development Department. Indien nodig zou het comité aangevuld kunnen worden met vertegenwoordigers van andere aan de D/S-sector gerelateerde beleidsterreinen.

Er is niet alleen sprake van gebreken in de coördinatie tussen sectoren, ook gebreken kunnen genoemd worden in de onderlinge afstemming van de ontwikkeling van de D/S-sector-componenten. Om recht te kunnen doen aan de sociale aspecten van rurale drinkwatervoorziening zal niet alleen Jal Nigam versterkt moeten worden, maar ook is het nodig af te stappen van een eenzijdige gerichtheid op Jal Nigam en meer nadruk te leggen op het geheel aan instanties met activiteiten in de D/S-sector. Dat betekent, dat een verband moet worden geschapen, waarin de samenhang tot uitdrukking kan komen en van waaruit coördinatie kan plaatsvinden, teneinde de effectiviteit van de inspanningen in de D/S-sector als geheel zo groot mogelijk te maken. In het kader van subproject V is een begin gemaakt met dergelijke coördinatie, na bemiddeling van de Social Planning Advisor van de Program Support Unit. Instanties, die een rol vervullen in de D/S-sector zijn met elkaar in contact gebracht en hebben in meerdere bijeenkomsten de moeilijkheid en wenselijkheid tot samenwerking besproken. Besprekingen op het centrale (deelstaats-) niveau kunnen vooral van betekenis zijn voor het uitzetten van beleids-



lijnen voor de landere termijn in de D/S-sector, bijvoorbeeld in de vorm van het aan Nederlandse zijde gewenste Middellandse termijn Plan. Het op pagina 93 vermelde Coördination Committee, dat op stapel staat, biedt het gewenste kader om intra-sectorale coördinatie in te bedden, met tevens een aanknopingspunt voor het organiseren van inter-sectorale coördinatie.

Coördinatie moet niet alleen horizontaal, maar ook vertikaal gericht zijn. Als een belangrijke spil in de afstemming tussen het supralokale en lokale niveau kan het districtsniveau een functie gaan vervullen. Op beperkte schaal is de districts-magistraat (een ambtenaar van PRD/RURAL DEVELOPMENT) ertoe overgegaan een coördinatietaak toe te voegen aan het takenpakket van ambtenaren onder zijn supervisie. Deze ambtenaren moeten regelmatig bijeenkomsten beleggen voor overleg tussen de verschillende partijen als uitvoerenden in de D/S-sector actief. Het is van belang, dat dit overleg in de toekomst ook toegankelijk wordt gemaakt voor vertegenwoordigers van de gebruikers, zodat er een brug geslagen kan worden tussen de publieke sector en de "vrijwilligers"-sector.

In het overleg kan bijvoorbeeld de voortgang in de uitvoering van D/S-projecten besproken worden. Eveneens kunnen toekomstige projecten aangekaart en doorgesproken worden, kan de situatie met betrekking tot bestaande voorzieningen regelmatig geëvalueerd worden.

In de besproken federale richtlijnen voor de D/S-sector wordt het districtsniveau aangewezen als het niveau van waaruit de door de Technology Mission uit te voeren pilot-projects per deelstaat zouden kunnen worden beheerd. Het Districts Rural Development Agency (DRDA) zou dan als managementseenheid voor de projectorganisatie kunnen worden uitgerust. Fondsen zouden naar dit niveau moeten worden gedecentraliseerd. Binnen DRDA zou een projectcell gecreëerd moeten worden. DRDA zou het decentrale knooppunt voor contacten tussen uitvoerenden in de D/S-sector en gerelateerde sectoren kunnen vormen. Een en ander is als volgt in de "Policy guidelines" geformuleerd

"(iii) It would be necessary to empower the District Rural Development Agency (DRDA) to act as the Project Agency for the Pilot Projects and for this purpose to constitute a separate fund to be operated by the Executive Director of the Agency.

(iv) An officer of the rank of Superintending Engineer or a Senior Administrator should be appointed as the Executive Director for the Pilot Project. Supporting staff should be posted to function under the DRDA. Technical officers in charge of afforestation, irrigation, soil conservation, PHED, Health and Public Relations would also be members of this cell." (Policy Guidelines, Government of India, 1986, p. 25)

Nagegaan zou moeten worden of de capaciteit van de DRDA's in Uttar Pradesh berekend is ophet uitvoeren van de bovengeschetste taak. Zonodig kunnen maatregelen getroffen worden om de capaciteit op decentraal niveau te vergroten. Nederland zou kunnen overwegen om als uitvloeisel van de verschuiving naar het hanteren van een integrale benadering en bevorderen van Community Participation, in navolging van het federale voor-

stel, bij de implementerende organisaties in Uttar Pradesh te pleiten voor concentratie van het projectmanagement op het districtsniveau.

#### Verankering van hygiëne-voorlichting:

Hygiëne-voorlichting kan in de integrale benadering gezien worden als een sectorcomponent, die als vanzelfsprekend een plaats zou moeten krijgen in de D/S-projecten. Zover is het in Uttar Pradesh echter niet. De verankering ervan levert problemen op. Dat zou tot gevolg kunnen hebben, dat hygiëne-voorlichting niet of slecht vertegenwoordigd gaat worden in besprekingen tussen D/S-actoren. Het risico bestaat, dat voorlichting in de (te verwachten) formulering van langere termijnplannen voor de D/S-sector onvoldoende wordt meegenomen.

Op projectniveau deden de problemen van het organiseren van hygiëne-voorlichting zich gevoelen in Subproject V. De verantwoordelijkheid voor voorlichting is in Uttar Pradesh aan geen enkel departement expliciet opgedragen. Los van elkaar houden een aantal instanties zich (oppervlakkig) met gezondheidsvoorlichting bezig. Voor de 2 "schemes", die door subproject V bestreken worden, bleek het moeilijk een instantie te vinden, die oriëntatie/motivatie van onderwijzers en de uitvoering van voorlichting voor haar rekening zou kunnen nemen. Als uitvoerende organisatie voor het "scheme" in Varanasi is de Benares Hindu University geïdentificeerd. Voor Rae Bareilly is geen implementerende organisatie tot dusver geïdentificeerd.

De inventarisatie van het aanwezige en bruikbare voorlichtingsmateriaal bleek tijdrovend. Materiaalontwikkeling is nodig; Verschillende organisaties zijn hierbij thans betrokken: CHETNA, Chitravani, Literacy House Lucknow, State Institute of Education. Een duidelijk centrum voor hygiëne-voorlichting onthreekt, hetgeen mogelijkwerwijs de effectiviteit ervan schaadt. Onder de bevolking is het inzicht over de samenhang tussen gebruik van drinkwater- en sanitaire voorzieningen en de aanwezigheid van ziektes in de meeste gevallen gebrekkig; een adequate verankering van hygiëne-voorlichting, zodat voorlichting systematisch opgezet kan worden, is dan ook geen overbodige luxe. Hoe zou die verankering gerealiseerd kunnen worden?

In paragraaf 3.3.1 werden 4 alternatieven voor het organiseren van voorlichting opgesomd. Omdat de inspanningen in de D/S-sector in eerste instantie een technisch implementatieproces blijven, waaraan aandacht voor de sociale aspecten toegevoegd wordt, kan gesteld worden, dat optie 1 in bedoelde paragraaf, de opname van hygiëne-voorlichting in "technische" programma's het meest voor de hand ligt. Dat dit de "beste" oplossing onder de gegeven omstandigheden is, hangt samen met het volgende:

- De sociale infrastructuur op het gebied van gezondheidszorg is redelijk ontwikkeld, maar kenmerkt zich niet door optimaal gebruik. Een belangrijke verklaring hiervoor vormt de moeilijke bereikbaarheid van de gezondheidsposten. Het netwerk van openbaar vervoer (fysieke infrastructuur) is op het platteland niet verregaand ontwikkeld. De bevolking is derhalve beperkt in haar mobiliteit. Het personeel van de gezondheidsposten is bovendien nauwelijks op de drinkwater- en sanitatieproblematiek ingevoerd. De gezondheidszorg is met name gericht op family planning, vaccinatie, en immunisatie-programma's.

Bovendien is het personeel in de reguliere gezondheidszorg reeds overbelast.

- Evenmin is het aanbevelingswaardig de verantwoordelijkheid voor hygiëne-voorlichting onder te brengen bij het Ministerie van onderwijs. Dit ministerie is tot dusver niet in de operationele sfeer bij activiteiten in de D/S-sector betrokken. Bovendien zou via scholen slechts een gering publiek worden bereikt. Een belangrijke toekomstige gebruikersgroep, jonge meisjes, wordt als gevolg van vroegtijdige schoolverlating onvoldoende bereikt. Het bestaande analfabetisme heeft tot gevolg, dat geschreven voorlichting weinig effectief is. Een organisatie met reikwijdte tot op het lokale niveau is nodig, om in direct contact met de gebruikers de "boodschap" over gebruik en omgang met drinkwater- en sanitaire voorzieningen over te brengen.

De keuze voor opname van hygiëne-education in technische projecten betekent niet, dat de uitvoering van voorlichting door dezelfde instanties, als die de buizen leggen, de putten slaan etc. ter hand moet worden genomen. Uitbesteding aan meer gespecialiseerde organisaties kan plaatsvinden. Het is evenwel wenselijk, dat binnen de organisatie(s), verantwoordelijk voor de implementatie van technische aspecten, een contactpunt wordt aangewezen, waarmee voorlichters overleg kunnen plegen, opdat de planning van voorlichtingsbijeenkomsten afgestemd kan worden op de voortgang in de projectcyclus. Het bedoelde contactpunt zou bijvoorbeeld onderdeel uit kunnen maken van de aan Nederlandse zijde gewenste vorming van een Social Extension Wing binnen Jal Nigam, waarover later meer.

Bij afwezigheid van publieke of non-overheidelijke organisaties, die op grote schaal in Uttar Pradesh voorlichting kunnen verzorgen, blijft de uitvoering problematisch. Hopelijk geven de contacten, die gelegd zijn met instanties, zoals CHETNA en Chitravani uitzicht op intensivering van voorlichting, zodat dit een gelijker tred gaat vertonen met de uitvoering van constructiewerkzaamheden.

In de beleidsontwikkeling kan een grote vooruitgang worden geboekt, wanneer in het overleg tussen bij de D/S-sector betrokken actoren ten behoeve van het opstellen van een Middellange Termijn Planning, de hygiëne-voorlichting niet uit het oog wordt verloren en structureel onderdeel uitmaakt van de plannen.

### 5.3. De institutionele capaciteit van Jal Nigam:

In de bespreking van de capaciteit van organisaties, die na terugtrekking van Nederlandse steun, de activiteiten in de D/S-sector moeten voortzetten, kan alleen op de capaciteit van Jal Nigam wat dieper worden ingegaan. Het hoeft geen verbazing te wekken, dat de projectdocumentatie de meeste informatie over Jal Nigam verschaft. De aanleg van drinkwatervoorzieningen heeft immers lange tijd de activiteiten gedomineerd. Ook in de toekomst blijft Jal Nigam de organisatie, die in belangrijke mate de ontwikkeling van rurale drinkwatervoorziening bepaalt.

Zoals eerder aangekondigd, zal nu aan de hand van door Austin, Otterstetter en Rosensweig onderscheiden variabelen (zie 2.3) geschetst worden, waar de organisatie gebreken vertoont. Hierbij wordt impliciet verwezen naar hetgeen Baum en Tolbert hebben beschreven als specifieke problemen van parastataals (zie 2.4).

### Beleidsomgeving:

De invloed van het politiek/bestuurlijke circuit op de beleidsvoering van Jal Nigam blijkt onmiskenbaar. Zowel bij beleidsontwikkeling als bij uitvoering is sprake van inperking van de eigen beleidsruimte van Jal Nigam. Enkele voorbeelden. Jal Nigam kan in praktijk geen veranderingen in de tariefstructuur voor drinkwater doorvoeren, zonder toestemming van de deelstaatsregering. Acceptatie van het CP-concept door de deelstaatsregering is eveneens voorwaarde om tot toepassing ervan over te gaan. In de uitvoerende sfeer heeft druk van de Joint Secretary DHUD ertoe geleid, dat Jal Nigam in strijd met afspraken met Nederland al tot de aanleg van latrines op scholen was overgegaan. De bestuurder wilde de kosten van uitvoering binnen het lopende financiële jaar kunnen boeken. Nederland was tegen plaatsing van de latrines, zolang er een "awareness-campaigns" (voorlichting op het gebied van sanitatie), gericht op onderwijzers en scholieren van start waren gegaan. Toen ten tijde van de uitvoering van subproject 1 verkiezingen voor de deur stonden, bleek Jal Nigam in een aantal andere "schemes" dan waaraan Nederland financieel bijdroeg, het tempo van uitvoering van constructie aanmerkelijk op te kunnen schroeven. Blijkbaar moest op deze wijze de uitslag van de verkiezingen ten gunste van de zittende regering beïnvloed worden. Toen de deelstaatsregering een "Governments Ban on Appointments" instelde, ondervond Jal Nigam daarvan hinder. Voor de duur van dit decreet kon Jal Nigam bijvoorbeeld vacatures in haar laboratoria niet opvullen.

Omdat de deelstaatsregering schulden bij de federale overheid had, kwamen er in '85-'86 geen gelden beschikbaar uit de planbegroting voor de uitvoering van D/S-projecten. Door met fondsen te schuiven kon de uitvoering toch doorgang vinden. Fondsen voor onderhoud werden voor constructiedoeleinden aangewend; de voortgang in de uitvoering van projecten werd vertraagd; hiervan werd het platteland vaker dan de steden het slachtoffer. De monelijkheid tot oplossing van enkele eerdere geschetste problemen wordt bemoeilijkt door de beïnvloeding, die Jal Nigam van de overheidssector ondervindt.

Jal Nigam zit niet ruim in haar middelen en zal in toenemende mate financiële middelen voor het behoud van bestaande voorzieningen moeten gaan inzetten. Veel meer dan nu het geval is, zal Jal Nigam wellicht in de toekomst de aandacht van constructie naar O&M moeten verschuiven. Het is echter de vraag of in politieke kring een dergelijke verschuiving in voldoende mate wordt ondersteund.

Toepassing van het CP-concept betekent, dat Jal Nigam niet langer simpelweg haar "technische" taak kan uitvoeren, maar dat rekening gehouden moet gaan worden met de inbreng van gebruikers. De wensen/hehoeften onder het publiek stroken niet per definitie met die van de politiek/bestuurlijke elite. Gerichtheid op de gebruiker betekent ook, dat beslissingen niet eenzijdig op centraal niveau na ruggespraak met de zittende regering genomen kunnen worden. Een zekere decentralisatie van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen naar het decentrale niveau is onontkoombaar. Specifiek is dit van toepassing indien het VLOM-concept daadwerkelijk gestalte moet gaan krijgen in Uttar Pradesh en de vorming van Watercomité's nagestreefd wordt.

De verschuiving in de richting van een integrale benadering van

de D/S-problematiek betekent, dat Jal Nigam moet gaan overleggen en samenwerken met actoren in gerelateerde sectoren en met actoren, die een andere dan de drinkwatercomponent verzorgen. Teveel bemoeienis van de politiek kan de mogelijk positieve resultaten van coördinatie afremmen. Politieke controverses kunnen de besluitvorming ten behoeve van coördinatie en coöperatie vertragen. Bovendien bestaat het risico, dat andere dan inhoudelijke argumenten in de besluitvorming mee gaan spelen. Wellicht dat bij ontwikkeling van een meerjarenplanning waarover al eerder gesproken is, en waaraan de deelstaatsregering haar fiat zou moeten geven, een stap in de richting van ontkoppeling van Jal Nigam aan de politiek, gezet kan worden. De middellange termijn planning zou opgevat moeten worden als een kader, binnen de grenzen waarvan actoren in de D/S-sector automatisch hun beleid kunnen bepalen met beschikking over de voor beleidsuitvoering benodigde middelen.

Aan Nederlandse zijde kan men aan het gegeven, dat Jal Nigam beperkt is in haar beleidsvrijheid, weinig veranderen. Wél kan Nederland bij de deelstaatsoverheid erop aandringen, dat zo'n beleidskader ontwikkeld wordt. Nederland kan zich bij het bepleiten van een meerjarenplan gesteund weten door de federale overheid, die de vorming van een dergelijk plan ook wenselijk acht.

#### Organisatiestructuur:

In de organisatiestructuur van Jal Nigam weerspiegelt zich een centralistisch karakter. Konden de beslissingen in het verleden gemakkelijk vanuit één centrum genomen worden, toepassing van het FP-concept en van de integrale benadering brengen een behoefte aan decentralisatie met zich mee. Als de ontwikkeling in de richting van concentratie van het management van D/S-activiteiten op het districtsniveau zich zou doorzetten, zou nagegaan moeten worden of en in hoeverre het in praktijk problemen oplevert, dat Jal Nigam niet georganiseerd is volgens dezelfde lijnen als het binnenlandse bestuur (zie bijlagen). Bovendien moet de vraag gesteld worden, nu onderhoudstaken meer in het vizier van de beleidsbepalers is gekomen, of in voldoende mate voorzien is in aparte onderhoudsdivisies; in sommige gebieden vormen onderhoudswerkzaamheden onderdeel van het takenpakket van constructiedivisies. Zeker met het oog op het operationaliseren van het VLOM-concept, is een tijdige aanpassing van de organisatiestructuur hierop een voorwaarde. De effectiviteit van de lokale bijdrage aan onderhoud is immers mede afhankelijk van de ondersteuning, die van bovenaf kan worden verkregen.

Een kloof tussen veldvertegenwoordigers van Jal Nigam en de hogere niveaus is aanwezig. Gewezen is op de klachten van de veldstaf over de gebrekkige uitrusting voor toepassing van het CP-concept, waarover op topniveau het besluit genomen was. Versterking van het middenniveau biedt de mogelijkheid via opwaartse communicatie, de inbreng van het veldniveau op beleidsontwikkeling te vergroten. Tevens neemt de kans toe, dat het beleid, dat wordt ontwikkeld onder de specifieke omstandigheden, waarin het moet worden uitgevoerd, toepasbaar en effectief is.

#### Operationele effectiviteit:

De integrale benadering vereist, dat Jal Nigam minder op de

eigen activiteiten gericht is en meer oog heeft voor de invloed van welke actoren de effectiviteit van het eigen handelen verstoord kan worden. Jal Nigam moet zich realiseren, dat de kwaliteit van het water in de pijpleidingen en uit de handpomp niet alleen door haar eigen inspanningen wordt bepaald. Deelname in intra- en intersectorale coördinatiestructuren is een "must". Tevens mag verwacht worden, dat de operationele effectiviteit toeneemt, door het aanbod in diensten middels consultatie van de doelgroep en marktverkenning, in overeenstemming met de vraag bij gebruikers te brengen.

#### Overdracht van technologie:

De veranderingen, die zich in de D/S-sector voor hebben gedaan, zijn het meest concreet merkbaar in de ontwikkelingen binnen Jal Nigam ten aanzien van de overdracht van technologie.

Training is binnen Jal Nigam een nieuw "issue".

Er is een aparte missie uitgezonden om bij Jal Nigam de trainingsbehoeften te inventariseren. Jal Nigam besteedde tot voor kort weinig middelen aan de training van haar personeel. Uitgaven hiervoor zouden door het publiek als een verkwisting worden afgeschilderd. Tekorten aan drinkwatervoorzieningen of drinkwaterbronnen van een slechte kwaliteit dwingen Jal Nigam de ter beschikking staande middelen voor een groot deel voor constructiewerkzaamheden aan te wenden. Jal Nigam heeft een gering trainingsaanbod tenover de bestaande behoefte aan training. Met name het personeel op veldniveau is nauwelijks getraind voor de taken, die men moet verrichten. Deze groep Jal Nigam medewerkers heeft voor het merendeel na het verlaten van de middelbare school geen opleiding meer gehad. Ook Jal Nigam zelf is ervoor verantwoordelijk, dat het op peil houden van kennis en vaardigheden van het personeel niet altijd de aandacht kreeg, die het verdiende. Zo kende Jal Nigam hogere prioriteit toe aan de aanschaf van geavanceerde laboratoriumapparatuur, ten behoeve van het testen van de kwaliteit van het water, dan aan training van het personeel. Naar de mening van de Review and Support Mission waren de uitgaven voor de apparatuur overbodig.

DAL/ZZ zal Jal Nigam financieel ondersteunen in het versterken van haar trainingscapaciteit. Er zijn voorstellen voor trainingsprogramma's ontwikkeld. Daarin zijn zowel sociale als technische componenten opgenomen. Conform de geaccepteerde integrale benadering, zal in de training het (lagere) personeel vertrouwd worden gemaakt met de sociale aspecten van drinkwater en sanitatie. Onderdeel hiervan zou de omgang met de inbreng van de lokale bevolking moeten zijn.

Tevens zal in de training aandacht moeten worden besteed aan de efficiëntere omgang met het beschikbare materiaal en gereedschap. Naar verwachting zal in de training ook aandacht moeten worden geschonken aan het op grotere schaal toepassen van de computer. Jal Nigam is namelijk gebruik gaan maken van een gecomputeriseerde projectplanning. In de toekomst wil men de computer ook bij de dataverzameling met betrekking tot de waterkwaliteit gaan hanteren.

Op facilitair gebied zijn de volgende plannen gemaakt. Er zal een aparte trainingseenheid binnen Jal Nigam worden gecreëerd. Aan deze eenheid zal onder andere de taak tot ontwikkeling van trainingsmateriaal toe worden bedield. DAL/ZZ heeft aangegeven, aan de inhoud van de trainingen hoge eisen

te stellen. Er is door IRC een checklist ontwikkeld, met aandachtspunten voor het ontwikkelen van trainingsprogramma's. Om op decentraal niveau de trainingscapaciteit van Jal Nigam te versterken, zullen er vier regionale trainingscentra met gastverblijven voor de trainees gebouwd gaan worden. Thans beschikt Jal Nigam over maar één trainingsaccommodatie, met onvoldoende overnachtingsgelegenheden. Bij afwezigheid van een redelijke vergoeding voor verblijfskosten was deelname aan training voor het personeel in het verleden allerm minst aantrekkelijk.

Ten behoeve van training van het hogere Jal Nigam kader liggen er mogelijkheden voor deelname aan de International Course in Sanitary/Hydraulic Engineering in Delft. Van Nederlandse zijde is eveneens het voorstel gedaan een studiebezoek aan Indonesië af te leggen. Gesprekken met instanties, betrokken bij de door Nederland in Indonesië ondersteunde projecten, zouden de mogelijkheid bieden tot het uitwisselen van ervaringen omtrent de verwijdering van afvalwater, kostendekking, drainage, bediening en onderhoud.

#### Ontwikkeling van lokale capaciteit:

In de bestaande opzet van trainingsprogramma's is (nog) niet voorzien in programma's voor de training van local caretakers of training van gebruikers op bijvoorbeeld het gebied van preventief onderhoud. Als het WLOM-concept daadwerkelijk ingevoerd wordt, kan het bestaan van een trainingsmogelijkheid voor gebruikers een adequate ondersteuning van Jal Nigam aan lokaal te dragen verantwoordelijkheid betekenen. Op pagina 90 en 91 werden andere vormen van ondersteuning door Jal Nigam aan de ontwikkeling van lokale capaciteit besproken.

Kan nu eenduidig beantwoord worden of de capaciteit van Jal Nigam toereikend is om na terugtrekking van donorsteun de "sustainability" van projectbaten te waarborgen?

Gesteld mag worden, dat de taak van Jal Nigam er met de introductie van nieuwe benaderingen van de D/S-problematiek niet gemakkelijker op is geworden. Deze veranderingen hebben aanleiding gegeven tot een aanpassingsproces. Training wordt bijvoorbeeld gestimuleerd, Community Participation is als concept geaccepteerd geraakt en aan bediening en onderhoud wordt meer aandacht geschonken.

Toch is van een systematische bezinning op de betekenis voor de organisatie van alle veranderingen geen sprake. De vraag zou dan ook gesteld moeten worden of de doorgevoerde veranderingen/nog door te voeren veranderingen, in voldoende mate de organisatie hebben aangepast/zullen aanpassen aan de rol die zij in de toekomst in de D/S-sector moet gaan vervullen. Als indicatoren voor een "onvolledige" aanpassing zouden de volgende zaken genoemd kunnen worden:

- handhaving van een centralistische organisatiestructuur;
- opzet van trainingsprogramma's zonder maatregelen, die de motivatie van werknemers kan vergroten en die tot gevolg hebben, dat in afstemming op een gewijzigde beleidsomgeving acht geslagen wordt op de vraag of de juiste mensen op de juiste plaats zitten (personal efficacy).
- blijvende dominantie van constructiewerkzaamheden; uitgaven voor watertestfaciliteiten neigt men op de lange baan te

schuiven. Constructiewerkzaamheden worden uitgevoerd zonder dat aan randvoorwaarden is voldaan, zoals de opzet van voorlichting of de ontwikkeling van een Community Participation component in het project.

Mijns inziens is het veranderingsproces binnen Jal Nigam in onvoldoende mate uitgekristalliseerd, waar het de aanpassing op de sociale aspecten van rurale drinkwatervoorziening betreft. Dit bedreigt niet zozeer de duurzaamheid van de voorzieningen als zodanig als wel de effectiviteit in het gebruik. De mogelijk positieve gevolgen op langere termijn van verbeterde drinkwatervoorzieningen voor de volksgezondheid en de economische ontwikkeling in Uttar Pradesh worden hierdoor bedreigd. Een belangrijk hulpmiddel om het veranderingsproces binnen Jal Nigam op gang te houden betreft de vorming van een Social Extension Wing. Deze SEW zou ervoor zorg moeten dragen, dat sociale aspecten van rurale drinkwatervoorziening voldoende tot hun recht komen bij de uitvoering van de technische werkzaamheden. Een SEW zou de contacten tussen Jal Nigam en andere bij de D/S-sector betrokken departementen of instellingen kunnen verzorgen en zodoende op centraal niveau een spilpositie bij intrasectorale coördinatie kunnen innemen.

Een aantal van de activiteiten, die in de SEW ondergebracht zouden kunnen worden, neemt thans de Program Support Unit voor haar rekening. Formeel is het bestaan van deze eenheid aan de duur van subproject V gekoppeld. Wanneer de PSU dus opgeheven wordt zullen bepaalde taken, die voor het continueren van de baten van cruciale betekenis zijn, elders ondergebracht moeten worden. Een deel zou dus bij een binnen Jal Nigam te vormen SEW kunnen worden ondergebracht. Enkele jaren geleden is vorming van een SEW al voorwerp van discussie in Uttar Pradesh geweest, bij het opstellen van het eerste werkplan voor subproject V in 1985. Toentertijd was er onvoldoende politiek draagvlak voor de vorming van de eenheid. De PSU is er uiteindelijk voor in de plaats gekomen. De Nederlandse autoriteiten hebben er anno 1989 opnieuw bij de Indiase autoriteiten op aangedrongen, terug te komen op het eerder genomen besluit en vorming van de SEW binnen Jal Nigam toe te staan.

Ook de SEW is niet het middel, dat elke kwaal kan verhelpen. Belangrijk is te erkennen, dat de duurzaamheid van rurale drinkwatervoorziening niet alleen op rekening van Jal Nigam is te schrijven. Beperkingen in haar functioneren zijn deels het gevolg van haar band met het politiek/bestuurlijke systeem. Deels zijn interne gebreken in de organisatie aanwijsbaar. Maar ook (f)actoren buiten Jal Nigam, zoals daar zijn de verantwoordelijke organisatie voor sanitatie, gerelateerde sectoren, de inbreng van de federale overheid en donoren en niet te vergeten die van de gebruikers, zijn van invloed op de "sustainability". Dit netwerk van actoren in zijn geheel bepaalt hoe groot de kans is, dat de resultaten van D/S-projecten het ontwikkelingsproces in Uttar Pradesh ondersteunen.

Tot slot kan nog één actor expliciet genoemd worden als een zwakke schakel in het geheel, namelijk PRD. PRD draagt verantwoordelijkheid voor de rurale sanitatie, maar is hiertoe onvoldoende uitgerust.



Er is sprake van een ondercapaciteit binnen PRD. Om de technische kennis over sanitaire voorzieningen te optimaliseren is een Rural Sanitation Cell gevormd. Deze eenheid omvat te weinig personeel met bovendien te weinig technische scholing. Aan het hoofd van de eenheid staat een man, voor wie het leidinggeven slechts één van zijn taken is. Het kader, dat thans de dagelijkse gang van zaken bepaalt, is van een te laag technisch niveau. Dit alles gaat ten koste van het functioneren van PRD. Anders dan bij Jal Niram het geval is geweest, is PRD niet het voorwerp van een inventarisatie naar trainingsbehoeften geweest. Wel ligt het in de bedoeling, dat PRD-functies op "block"-niveau en districtsniveau deel gaan nemen aan "sanitation courses". Van een zekere mate van Human Resources Development binnen PRD zal in de toekomst dus naar verwachting wel sprake zijn. Het is de vraag of daarmee de zwakte van de organisatie weggewerkt kan worden.

#### 5.4: Samenvatting van conclusies:

In hoofdstuk 4 en de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is beschreven, wat de bestaande situatie is in Uttar Pradesh, met betrekking tot beleidsvoering in de D/S-sector.

De case diende als een illustratie voor ontwikkelingen, die zich hebben voorgedaan met het oog op het vergroten van de kans, dat de resultaten van D/S-projecten in een samenleving bekliven.

De Internationale Drinkwater- en Sanitatie-Decade creëerde de belangrijkste impulsen voor die ontwikkelingen. Die Decade zit er nagenoeg op; dit betekent echter niet, dat inspanningen op het gebied van drinkwater en sanitatie niet langer nodig zijn.

Ook al is de oorspronkelijke doelstelling, die al spoedig werd afgezwakt, -"Water for all by 1990"-, niet gehaald, toch zijn er belangrijke resultaten in 10 jaar geboekt. Daarvan vormen de resultaten in Uttar Pradesh, waaraan Nederland financiële steun verleent, een klein onderdeel. Grote groepen mensen kunnen profiteren van een verbetering in hun levensomstandigheden, met naar men hoopt en verwacht positieve effecten voor de volksgezondheid en de levensomstandigheden op het platteland.

De belangrijkste "les", die wellicht getrokken kan worden uit de Decade-ervaringen, betreft de noodzaak de problematiek van rurale drinkwatervoorziening vanuit een breder perspectief te beschouwen en de betrokkenheid van de bevolking bij het vinden van een duurzame oplossing voor problemen op het terrein van drinkwater en sanitatie, te institutionaliseren.

Het kost tijd om deze "les" te integreren in bestaande beleidsvoering. Allereerst moeten beleidsmakers voorgestelde veranderingen in de probleemdefiniëring accepteren, vervolgens moeten consequenties getrokken worden met betrekking tot de wijze, waarop in de toekomst beleid ontwikkeld en uitgevoerd wordt. Met betrekking tot Uttar Pradesh kan gesteld worden dat nog niet alle elementen, die in de loop van de tijd zijn geïdentificeerd als voorwaarden voor "sustainability", op samenhangende wijze in de beleidsvoering zijn verankerd.

In algemeenschap zou gesteld mogen worden, dat op deelstaatsniveau later dan aan donorzijde of op federaal niveau de implicaties van aanvaarde nieuwe benaderingen en concepten voor beleidsontwikkeling worden onderkend. Zonder het verleggen van accenten in de beleidsuitgangspunten blijft de

nadruk teveel liggen op de rol, die Jal Nigam door de aanleg van drinkwatervoorzieningen in de D/S-sector speelt. Behalve -(a) gehreken in de aanpassing van Jal Nigam op veranderingen in de beleidsomgeving werden de volgende problemen geïnventariseerd:

- (h) kostendekking;
- (c) organisatie van betrokkenheid van de bevolking bij de D/S-sector, met name in de zin van "women's involvement";
- (d) intra- en intersectorale coördinatie;
- (e) organisatie van hygiëne-voorlichting.

Het hestaan van deze problemen bleek deels samen te hangen met factoren van politieke, economische, culturele of sociale aard. Zo zijn problemen in de sfeer van kostendekking en bij de institutionele ontwikkeling van Jal Nigam ten dele het gevolg van politisering van waterkwesties in de Indiase samenleving en een teveel aan overheidsbemoeienis met Jal Nigam.

De economische situatie van Uttar Pradesh legt beperkingen op aan de mogelijkheid tot een snelle oplossing van de kostendekkingproblematiek, maar stimuleert tegelijkertijd tot het devolueren van (preventieve) onderhoudsverantwoordelijkheid aan gebruikersgroepen.

De kostendekkingproblematiek hleek niet alleen terug te voeren op variabelen, waar Jal Nigam geen invloed op kan uitoefenen. De organisatie heeft zelf tot voor kort weinig gedaan om zicht te verkrijgen op de actuele kosten aan bediening en onderhoud verbonden, en op de mate waarin inkomsten uit privé-aansluitingen deze kosten kunnen dekken.

Jal Nigam moge geen invloed uit kunnen oefenen op de hoogte van de tarieven, daarmee is echter niet gezegd, dat middels differentiatie de tarieven niet flexibeler zouden kunnen worden toegepast. Gebruikers zouden meer dan nu het geval is op de hoogte kunnen worden gesteld van de actuele kosten van drinkwatervoorzieningen, hetgeen hun bereidheid om (naar draagkracht) een reëlere prijs voor waterverbruik te betalen, moelijk positief beïnvloedt.

Kaste- en sexesegregatie, alsmede verschillen in economische positie, zijn van invloed op de persoonlijke relaties binnen de bevolking en op de mate waarin met succes de bevolking ten behoeve van Community Participation en "local institutional development" gemobiliseerd kan worden. Het organiseren van Community Participation wordt bemoeilijkt door het feit, dat de zorg van grote delen van de bevolking in eerste instantie uitgaat naar het verwerven van nezesinkomsten. "Verbeterde drinkwater- en sanitaire voorzieningen beschouwt men als zaken die ondergeschikt zijn aan zaken, die voorzien in de bevrediging van elementaire levensbehoeften. Het inzetten van eigen tijd, energie en middelen ten behoeve van de constructie en/of instandhouding van drinkwater- en sanitaire voorzieningen, deniet dan ook niet de hoogste prioriteit.

De puur consumptieve rol, die tot voor kort aan de bevolking bij activiteiten in de D/S-sector werd toegekend, heeft eveneens haar (negatieve) weerslag ophet mobiliseren van de bevolking. Men is niet gewend op dit terrein eigen verantwoordelijkheid voor het behoud van het functioneren van drinkwater- en sanitaire voorzieningen te dragen. De mate waarin met succes de vorming en versterking van watercomité's zal verlopen, zal derhalve ondermeer afhangen van een voldoende aansluiting op lokale behoeften en prioriteiten; de behoefte aan inkomens -

genererende activiteiten kan daarbij niet veronachtzaamd worden. Met het bevredigen van coördinatiebehoeften, inter- en intrasectoraal, is slechts een begin gemaakt in Uttar Pradesh. In dit proces zou meer vaart gezet moeten worden. Het onderkennen van gemeenschappelijke belangen bij stroomlijning van activiteiten en samenwerking vormt een randvoorwaarde. Waterresourcesmanagement (kwalitatief en kwantitatief beheer van waterbronnen) is een concreet voorbeeld van een activiteit waar samenwerking tussen de sector irrigatie en de drinkwatersector of verdeling van taken in beide belang is, gezien de afhankelijkheid van grondwater. Verschillen in prioriteit, die enerzijds aan energie/irrigatie en anderzijds aan drinkwater door de politiek worden toegekend vergemakkelijken de totstandkoming van samenwerking niet. Met betrekking tot intrasectorale coördinatie zal vooral de totstandkoming van coördinatiemechanismen op decentraal niveau een kernpunt in beleidsontwikkeling moeten gaan vormen. De consequentie hiervan voor Jal Nigam, is dat het middenkader waarschijnlijk moet worden versterkt en dat beslissingen minder vanuit één centrum genomen kunnen worden. De geringe (politieke) prioriteit, gesteld aan hygiëne-voorlichting dreigt in een institutioneel vacuüm terecht te komen. Een organisatie is expliciet met verantwoordelijkheid voor voorlichting belast en heeft specifieke kennis over de samenhang tussen gebruik van D/S-voorzieningen en het voorkomen van ziektes. In de toepassing van een integrale benadering dient plaats te worden ingeruimd voor hygiëne-voorlichting. Het doorbreken van de schakels, die watergebonden ziekten tot gevolg hebben en dus het leveren van een bijdrage aan de volksgezondheid als projectdoelstelling vereisen hygiëne-voorlichting aan de doelgroep. Oplossing van de opgesomde problemen moet als van positieve invloed op de kans tot "sustainability" van D/S-projecten in Uttar Pradesh worden gezien. Institutional Development, opnevat als het weloverwogen doorvoeren van maatregelen op supralokaal en lokaal niveau om de kans op beklijfbaarheid van projectresultaten te vergroten, is derhalve gewenst. De centrale vraag in de probleemstelling, luidend:

Kan Institutional Development een bijdrage leveren aan de "sustainability" van de resultaten van de door Nederland in Uttar Pradesh ondersteunde activiteiten in de D/S-sector ?"

moet derhalve bevestigend worden beantwoord.

ID is in Uttar Pradesh nog niet het expliciete onderwerp van beleidsvoering. Deelvraag 4 moet dus ontkennend worden beantwoord. (zie p. 4)

De recente aandacht voor training en de discussie over het ontwikkelen van lokale capaciteit wijzen in de richting van een opkomende belangstelling voor aspecten van institutionele ontwikkeling.

De bestaande problemen, voortvloeiend uit de bestaande institutionele arrangementen, maken echter een gerichte beleidsontwikkeling ten behoeve van ID in de D/S-sector wenselijk.

Naaraan moet worden, hoe de veranderingen in het behandelen van de D/S-problematiek (integrale benadering, toepassing van het CP-concept en VLOM, toegenomen aandacht voor Bediening

en Onderhoud idealiter wijzigingen in de institutionele arrangementen impliceren. Bij de beschrijving van de "institutionele" problemen zijn enkele suggesties reformuleerd, aan de hand waarvan beleid gericht op ID ontwikkeld zou kunnen worden.

Als laatste vraag kwam in de probleemstelling de rol die Nederland bij de ontwikkeling van beleid gericht op ID in Uttar Pradesh zou kunnen spelen, aan de orde.

Gezien de geringe mogelijkheid voor Nederland tot directe sturing van de activiteiten in de D/S-sector en het uithijven van initiatieven aan Indiase zijde op deelstaatsniveau om meer werk te maken van Institutional Development ligt het vervullen van de door Uphoff onderscheiden promotierol voor de hand. De aanbevelingen, die volgen omvatten aandachtspunten, die bij het promoten van het belang van ID meegenomen zouden kunnen worden. Tevens wordt kort stilgestaan bij de eventuele aanpassingen in de opstelling van DAL/ZZ als bijdrage aan het vergroten van de kans op "sustainability".

#### 5.5.: Aanbevelingen:

Bij het formuleren van de navolgende beleidsaanbevelingen is aansluiting gezocht bij aandachtspunten, zoals die door DAL/ZZ met betrekking tot de D/S-sector in het landenbeleidsplan voor de jaren 1988-1992 naar voren zijn gebracht.

De volgende punten verdienen de aandacht in de beleidsvoering aan Nederlandse zijde:

- Promotie van het belang van Institutional Development bij de Indiase counterpart; In dialoog met de op deelstaatsniveau bij de D/S-sector betrokken actoren kan een discussie in gang worden gezet. De waarde van het concept voor het analyseren en oplossen van problemen in de D/S-sector moet aan counterpartzijde onderschreven worden. Het zijn immers de Indiase actoren die met behulp van de hen ter beschikking staande middelen oplossingen moeten zien te vinden voor bestaande knelpunten, die de beklijfbaarheid van de resultaten van D/S-projecten negatief beïnvloedt.

- Eenheid in beleidsvoering: Actoren aan Nederlandse zijde kunnen alleen effectief optreden als promotores van het belang van Institutional Development, indien de verschillende betrokkenen aan Nederlandse zijde de aard van de "institutionele problemen" in Uttar Pradesh eenduidig definiëren. Met betrekking tot alternatieven om institutionele problemen op te lossen en die Nederland in de discussie aan counterpartzijde kan inbrengen moeten de ideeën bij de verschillende actoren, die Nederland representeren van een gelijke strekking zijn.

Een aantal "joint meetings", waarin de ID-problematiek met betrekking tot Uttar Pradesh centraal staat zou georganiseerd kunnen worden. Discussie over knelpunten, geïdentificeerd in het landenbeleidsplan met betrekking tot de D/S-sector (bediening en onderhoud, verdeling van onderhoudsverantwoordelijkheid tussen overheden en lokale organisaties en de achterblijvende beleidsontwikkeling ten aanzien van sanitatie) zouden kunnen dienen als aanzet tot het stroomlijnen van standpunten.

Voorts zou DAL/ZZ, ten behoeve van de eenheid in beleidsvoering

met betrekking tot ID in de D/S-sector in het algemeen, in overleg met de drinkwatercoördinator binnen DST/TA en de voor Drinkwater en Sanitatie verantwoordelijke project-officieren van andere landen-/regioeenheden, door het uitwisselen van ervaringen tot een verfijning van de bestaande ID-checklist kunnen komen; logische consequentie hiervan zou zijn, dat de ID-checklist meer (expliciet) in alle fases van de projectcyclus als hulpmiddel wordt gehanteerd.

ID veronderstelt immers, dat ook aan donorzijde een leerproces in werking wordt gezet.

Omdat een aantal zaken in de beleidsvoering naar de ambassade zijn gedelegeerd is het van belang, dat ook de WACO bij dit leerproces wordt betrokken.

De aard van de OS-relatie tussen Nederland en India maakt systematische aandacht voor ID met name van belang in de fase van identificatie en beoordeling. Hierna kan de institutionele inbedding van het project door actoren aan Nederlandse zijde moeilijk worden bijgestuurd. Het volgen van de financiële hulpprocedures heeft immers tot gevolg, dat nauwelijks van een koppeling tussen Nederland en een project in uitvoering is, ook al draagt Nederland een belangrijk financieel steentje eraan bij.

- Integrale benadering van de D/S-problematiek: Als uitvloeisel van de acceptatie van een integrale benadering van de D/S-problematiek zouden de betrokkenen van Nederlandse zijde de aandacht minder eenzijdig op Jal Nigam kunnen richten. Bij het afleggen van Review and Support Missions bijvoorbeeld hoeven de afspraken zich niet tot Jal Nigam te beperken. Rapportage over de voortgang van de projecten (compliance reports) zou men bijvoorbeeld ook van PRD kunnen vragen.

Dat men afgestapt is van de sectorale benadering zou tot uitdrukking moeten worden gebracht in de formulering van de Terms of Reference van RSMs. Door minder "puur" in D/S-termen te spreken, wordt de mogelijkheid geboden bijvoorbeeld ook dieper in te gaan op de door vrouwen naar voren gebrachte behoefte aan inkomensgenererende activiteiten, aangezien het verwaarlozen van deze behoefte gevolgen voor de beklijfbaarheid met zich mee kunnen brengen.

Bij de verwachte uitbreiding van het aantal personen, dat deelneemt aan de RSMs zou in overweging kunnen worden genomen of de veranderingen in beleidsoptiek niet rechtvaardigen, dat in plaats van een persoon met "technische" achtergrond, zoals het plan is, een persoon met kennis op het gebied van managements/bestuurskundige vraagstukken wordt gerecruteerd.

- Betrokkenheid van vrouwen vanaf de projectidentificatie: Indien men de participatie van vrouwen in Uttar Pradesh in de D/S-sector wil vergroten, zullen activiteiten moeten worden ontplooid, die de behoefte onder vrouwen aan inkomensgenererende activiteiten bevredigt. Een koppeling tussen de uitvoering van D/S-projecten en dergelijke activiteiten verdient aanbeveling. De organisatiegraad onder vrouwen in Uttar Pradesh bleek laag. Nagegaan zou kunnen worden of met middelen terbeschikking gesteld voor de categorie programmahulp in India activiteiten kunnen worden gestimuleerd, die de positie van vrouwen in Uttar Pradesh versterkt.

Nagegaan zou kunnen worden of de vrouwencoördinator op de ambassade in New Delhi meer structureel betrokken kan worden

bij het bevorderen van "women's involvement", als gebruiker of als professional bij drinkwater en sanitatie.

- Onderzoek zou moeten worden verricht naar de reële gevolgen van de introductie van verbeterde drinkwater- en sanitaire voorzieningen op de tijds- en energiebesteding van vrouwen. Treden de verwachte effecten voor vrouwelijke gebruikers op? Treden ook niet-verwachte effecten op? Indien de effecten in praktijk anders zijn dan verondersteld, heeft dit mogelijk gevolgen voor de mate, waarin met succes vrouwen bij drinkwater- en sanitatie betrokken kunnen worden.

Nederland zou het belang van dergelijk onderzoek kunnen aankaarten bij de Indiase autoriteiten in Uttar Pradesh en er financiële middelen voor ter beschikking kunnen stellen.

- Middellange Termijn Planning: Nederland zou bij de deelstaats-overheid het formuleren van een beleidsplan voor de middellange termijn in de D/S-sector moeten bepleiten. Indien de autoriteiten het belang van zo'n beleidskader onderschrijven en Nederland vragen terzijde te staan bij het opstellen van het plan kan Nederland bijvoorbeeld de ratio van haar eigen beleidsuitgangspunten uiteenzetten. Zaken als het belang van een evenwichtige sectorontwikkeling, community participation en meer aandacht voor O<sup>2</sup>M vragen om het formuleren van een kader, dat op langere termijn richting geeft aan het handelen in de D/S-sector.

De Nederlandse (en federale) inbreng laat onverlet dat het uiteindelijke middellange termijn plan voor beleidsvoering in de D/S-sector in Uttar Pradesh door de actoren op dat niveau beleidsmatig moet kunnen worden uitgewerkt en verdedigd.

In het beleidsplan zou een apart deel gewijd kunnen worden aan de mogelijkheden tot verbrede inschakeling van vrouwen in de D/S-sector. Indien er reeds wat op papier staat van het federale "Action plan on women, water and sanitation", zou dit, aangevuld met deelstaatsspecifieke maatregelen en informatie in het beleidsplan opgenomen kunnen worden.

Indien het nodig blijkt, dat nieuwe gegevens worden verzameld omtrent de specifieke geohydrologische omstandigheden in Uttar Pradesh, teneinde in het beleidsplan aandachtspunten voor "waterresources management" te kunnen formuleren, kan Nederland bijspringen in de bekostiging van het onderzoek.

- Functie Netherlands Assisted Program Support Unit:

In paragraaf 4.4.1 werd de (toekomstige) vorming van NAPSUs besproken en kort ingegaan op de discussie over de functie, die een NAPSU ten aanzien van de ontwikkelingsprojecten, die Nederland in India ondersteunt, zou kunnen vervullen.

Hoewel de werking van de NAPSU in eerste instantie ten aanzien van D/S-projecten zal worden uitgetest, is het uiteindelijk de bedoeling, dat zij in brede zin een ondersteunende functie vervullen. De Napsu in Uttar Pradesh zou dus een meer omvattende taak dan de bestaande PSU uit te voeren krijgen.

Een aantal lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen met de PSU. De PSU is inhoudelijk bij projecten betrokken en kent geen verankering binnen organisaties, die de beleidsvoering in de D/S-sector bepalen. Het management over de PSU wordt door een organisatie (UPDESCO) uitgevoerd, die geen directe betrokkenheid had bij de D/S-sector; dit heeft gevolgen voor de wijze, waarop UPDESCO zich van haar taak op het terrein van logistieke ondersteuning kwijt; middelen kwamen niet of laat ter beschikking van de PSU; op allerlei manieren werd aan het personeel van de PSU duidelijk gemaakt, dat "you don't be-

long to UPNESCO". Wanneer Nederland het pleit voor de vorming van een Social Extension Wing binnen Jal Ninam niet wint, is het risico aanwezig, dat met de opheffing van de PSU, waarvan formeel het bestaan gekoppeld is aan de duur van subproject V een aantal taken, die de kans op "sustainability" van de projectresultaten vergroten, niet langer wordt verricht. De PSU is als het ware teveel een eenheid in dienst van de donor gebleven, die ontegenzeggelijk belangrijke resultaten heeft geboekt, maar niet verankerd is geraakt in de Indiase context, waarbinnen beleidsvoering in de D/S-sector wordt bepaald. Het feit, dat de PSU de facto bij meer projecten inhoudelijk betrokken is geraakt, is een indicatie voor het feit, dat bestaande institutionele arrangementen niet toereikend zijn. In plaats van de makkelijkere weg te kiezen en de PSU knelpunten op te laten lossen, moet in de institutionele context zelf de angel uit het probleem worden getrokken. Op langere termijn levert dit naar alle waarschijnlijkheid een bevredigender resultaat op.

Ten aanzien van de te vormen NAPSU zou dus gesteld kunnen worden dat voorkomen moet worden, dat een eenheid ontstaat, die met het vertrek van de donor haar bestaansrecht in India verliest. De NAPSU moet gezien worden als een eenheid, die niet óf primair ten behoeve van de donor óf primair ten behoeve van de counterpart functioneert, maar die voor beide partijen een positieve rol vervult hij het vergroten van de kans op beklijfbaarheid. Koppeling aan of inpassing in bestaande organisatiestructuren van de NAPSU vergemakkelijkt de overgang naar een situatie waarin Nederland zich heeft teruggetrokken heeft als donor. Aansluiting zou moeten worden gezocht bij een departement met een leidende rol bij ontwikkelingsprojecten in Uttar Pradesh en dat een brugfunctie kan vervullen tussen verschillende sectoraal neorieerde departementen; Gedacht zou kunnen worden aan het Rural Development Department. Binnen deze structuur hoeft het belang van de donor bij bijvoorbeeld het met enige regelmaat verkrijgen van informatie over de voortgang in de projectuitvoering niet veronachtzaamd te worden.

De NAPSU zou informatie kunnen verzamelen over de voortgang in projecten en, waar het om D/S-projecten gaat, het inzicht in onderhoud aan en functioneren van bestaande voorzieningen kunnen vergroten. Onderzoek zou kunnen worden verricht naar de effecten van verhoging van het voorzieningspeil op de rurale volksgezondheid. De identificatie van inkomensgenererende activiteiten voor de doelgroep van D/S-projecten is eveneens in het landenbeleidsplan genoemd als een taak, die is weggelegd voor de NAPSU. Gezien de omvang van de ondersteunende rol, die uiteindelijk voor de NAPSU is weggelegd, is het aanbevelenswaardig er vanaf het begin voor te zorgen, dat de NAPSU geen projectinhoudelijke rol te vervullen krijgt. Wanneer men er in slaagt een Middellange Termijn plan voor de D/S-sector in Uttar Pradesh te ontwikkelen, waar Nederland de eigen beleidsuitgangspunten voldoende is geïntegreerd weet, kan de NAPSU door monitoring van de D/S-projecten het materiaal aanreiken voor tussentijdse evaluaties. Tot dusver is nauwelijks van tussentijdse evaluaties sprake geweest om tussentijds bijstelling van projecten mogelijk te maken en dus recht te doen aan het leerproces, dat een project eigenlijk is. Uitvoering van de opdracht tot ~~ex~~post evaluatie van subproject I aan UPNESCO heeft aanzienlijke vertraging opgelopen, alsmede de opdracht tot het opzetten van een Management Information

System.

- Training: Aan Nederlandse zijde is recentelijk veel aandacht voor training van Jal Nigam functionarissen. Hoewel deze aandacht verheugend is, moet men zich realiseren, dat training op zichzelf in veel gevallen niet de effecten oplevert, die ervan worden verwacht. In hoofdstuk 2 is betoogd, dat Human Resources Development behalve versterking van kennis en vaardigheden, aandacht vergt voor het verbeteren van de motivatie en de doeltreffendheid/doelmatigheid in het functioneren van individuen. Vandaar, dat Nederland deze aspecten onder de aandacht van (bijvoorbeeld) Jal Nigam zou moeten brengen en bij het verlenen van steun aan trainingsprogramma's na zou moeten gaan of training is ingebed in een breder kader van Human Resources Development.

Voorts zou nagegaan kunnen worden of het verlenen van steun aan trainingsprogramma's beperkt moet blijven tot Jal Nigam en niet ook naar PRD moet worden uitgebreid.

#### 5.6: Slot:

Met deze aanbevelingen en het verslag in zijn geheel hoop ik in de opzet te zijn geslaagd een bijdrage te leveren aan de kennisontwikkeling binnen DFIS ten aanzien van Institutional Development in de drinkwater en sanitatiesector in het algemeen. In het bijzonder hoop ik enige stof tot discussie over toekomstige beleidsontwikkeling ten aanzien van de D/S-projecten in Uttar Pradesh te hebben aangeleverd! Een discussie, die donor noch counterpart in isolement moeten voeren, maar in dialoog; Is dat immers niet de belangrijkste basis om de doelen van ontwikkelingssamenwerking te bereiken?



NOTENBIBLIOTHEEK:

- 1) zie: Development Assistance Committee, "Sustainability in development programmes: a compendium of evaluation experience. OECD, Parijs, 1988, p. 13
- 2) zie: OCIS, "Het Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid op het gebied van de Drinkwatervoorziening, Sanitaire voorzieningen, Drainage en Afvalverwijdering.", Sector-notitie aan de Tweede Kamer, dec. 1988, p. 14
- 3) zie: Eekelen, F., van, "De plaats van institutionele ontwikkeling in het Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.", april 1988
- 4) zie: sectornotitie, p. 2 (zie: noot 2)
- 5) zie: Gischler, M., "Overzicht van de D/S-activiteiten die Nederland in ontwikkelingslanden heeft ondersteund in de periode 1985-1988.", juni 1988, p. 9
- 6) idem, p. 17
- 7) zie: IOV, "Uitbested, goed besteed?", Den Haag, dec. 1988 p. 159
- 8) zie: Laisfisz, J., Reenen, G.J., van, "Final Report on Institutional Development.", Den Haag, april 1988
- 9) zie: OCIS, IO-referentiegroep, "Notitie over activiteiten, bevindingen en voorstellen van de referentiegroep IO met betrekking tot het aandachtsveld institutionele ontwikkeling." Den Haag, juli 1988, p. 5
- 10) zie: Austin, J.A., Otterstetter, M., Rosensweig, F., "Institutional and human resource development." in: Waterlines, vol. 5, no. 4, april 1987
- 11) zie: United Nations, "Legal and institutional factors affecting the implementation of the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade.", Natural Resources, "Water Series, no. 23, New York 1988
- 12) zie: paragraaf 4.3.2 in rapport onder noot 3 genoemd.
- 13) Dit tweede voorbeeld is een zelfverzonden voorbeeld.
- 14) Op dit aspect ga ik maar kort in, omdat ik er in de case-beschrijving ook niet te diep op in kan gaan. Opgeraadpleegde bronnen zijn niet geschikt om al te veel te kunnen zeggen over de interne organisatie van implementerende instanties.
- 15) zie: Baum, G.C., Tolbert, S.H., "Investing in development. Lessons of World Bank Experience.", Chapter 13, "Institutional Analysis.", Oxford University Press, 1985
- 16) idem
- 17) Reden om in dit verslag hiervan melding te maken, is het feit, dat de organisatie, die een spilfunctie vervult in de D/S-projecten in Uttar Pradesh (case study) een parastatal is. Deze organisatie, Jal Nigam, draagt formele verantwoordelijkheid voor de drinkwatervoorziening (urbaan en ruraal) in Uttar Pradesh als geheel. Het is interessant na te gaan, óf en zo ja welke van de door Baum en Tolbert beschreven problemen in het geval van Jal Nigam in Uttar Pradesh voorkomen.
- 18) De volledige titel van dit boek luidt: Uphoff, N., "Local Institutional Development. An analytical sourcebook with cases.", Cornell University, Kumarian Press, 1986
- 19) Anders dan Uphoff zie ik organisaties (onder bepaalde omstandigheden) niet als synoniem met het begrip "institutie". Wel kunnen organisaties een instrumentele functie voor het

- behoud van een bepaalde institutie vervullen. Zie verder hoofdstuk 1, pagina 4 (omschrijving van begrippen)
- 20) zie: Kortzen, F., "Building National Capacity to develop water user's associations. Experience from the Philippines.", World Bank Staff Working Papers, no. 528, Agricultural and Rural Development Department, july 1982
  - 21) zie: Esman, M.E., "The maturing of development administration.", 1988, Public Administration and Development, Vol. 8, pp. 125-134
  - 22) Reeds in 1983 bepleitte IOV in een samenvattende evaluatie van activiteiten in de D/S-sector voor het hanteren van een integrale benadering. De titel van het rapport luidt: Report and Recommendations on Domestic Water Activities Undertaken by the Netherlands 1975-1980. no. 154-1, IOV/DGIS, Den Haag, juni 1983
  - 23) Zowel in de algemene D/S-sectornotitie van december 1988 aan de Tweede Kamer als in het India-landenbeleidsplan voor de periode 1988-1992 komt de afwezigheid van evenwicht in de ontwikkeling van de D/S-sector als knelpunt naar voren.
  - 24) Schematisch zijn de samenhangen tussen deze categorieën activiteiten in bijlage 2 weergegeven. In het schema worden de afkortingen gebruikt om de activiteiten aan te duiden.
  - 25) Deze informatie is afkomstig uit: "The Local Decade. Men, Women and agencies in water and development." Report on the international symposium to support the International Drinking Water and Sanitation Decade, Amsterdam, juni 1984
  - 26) Het feit, dat ik hier niet dieper op in ga kan (deels) verklaard worden door de (relatief) geringere aandacht voor deze componenten in de geraadpleegde bronnen en dus geringe kennis hierover mijnerzijds. Ik zie de geringe aandacht ervoor in de projectdocumentatie als een indicatie voor een gebrekkige integratie (tot dusver) van drainage en vast afvalverwijdering in de D/S-projecten.
  - 27) zie: McClelland, N.I., "Improved Efficiency in the management of waterquality", in: Natural Resources Forum, United Nations, New York, 1987, p. 49-57
  - 28) Gedoeld wordt op de volgende publicatie van IRC: "What Price water? User participation in paying for community based watersupply with particular emphasis on piped systems.", Occasional Paper, no. 10, mrt. 1987
  - 29) zie: "Rapport en advies inzake: Inspectiebezoek India, Uttar Pradesh Rural Watersupply Projects.", IOV, juni 1981
  - 30) Bron voor de weergegeven beleidslijnen vormt de rapportage van de missie Passtoors (Evaluation of the advisory structure for the Indo-Dutch watersupply and sanitation programme), nov. 1988, Delhi/The Hague
  - 31) Dit citaat is afkomstig van p. 31 uit het onder noot 30 vermelde rapport.
  - 32) Het gaat om: "Guidelines for implementation of accelerated Rural Water Supply Programmes.", Department of Rural Development, Ministry of Agriculture, Government of India, aug. '86
  - 33) De geraadpleegde bronnen maken geen melding van de uitvoering van een pilot-project door de Technology Mission in Uttar Pradesh.

- 34) In de geraadpleegde bronnen is de afloop van de discussie niet vermeld.
- 35) Hiermee wordt de in het kader van UP-16 uitgevoerde studie door dhr. Dé bedoeld.
- 36) De volgorde, waarin de onderscheiden institutionele probleemvelden zijn gerangschikt, vormt geen indicatie voor de ernst van het probleem met betrekking tot de kans op "sustainability" van de projectresultaten.
- 37) De rapportage van UP-22 is niet betrokken in de dossierstudie.
- 38) Het landenbeleidsplan is een document, waarin is vastgelegd voor welke activiteiten in welke sectoren, volgens welke strategie en met welke doelstellingen OS-middelen ter beschikking zullen worden gesteld. Het beleidsplan geeft een vooruitblik op de activiteiten voor 4 jaren.
- 39) Verwezen wordt naar de "draft"-versie van "A preliminary investigation of the outstanding research needs related to the Dutch-supported water and sanitation programme", door Altrude Ode, Den Haag, april 1989
- 40) Dat er deels een onderling verband bestaat tussen sexe-segregatie en kaste-segregatie lijkt mij voorstelbaar; Het onthrekt mij echter aan de kennis om op dit verband verder in te gaan.
- 41) UNICEF is bezig met het vormen van watercomité's in Sultan Pur District. Nagegaan kan worden, wat de ervaringen zijn en op welke wijze "leden" zijn geworven en of (en zo ja: hoe?) een koppeling is gelegd naar inkomensgenererende activiteiten.

LITERATUURLIJST:

- 1) Austin, J.H., Otterstetter, M., Rosensweig, F.,  
"Institutional and human resource development.",  
in: *Waterlines*, Vol. 5, no. 4, april 1987
- 2) Agarwal, A., Kimondo, J., Moreno, S., Tinker, J.,  
"Water, sanitation, Health - for all? Prospects  
for the international drinkingwater supply and  
sanitation decade, 1981-1990.", An Earthscan Publication,  
International Institute for Environment and Development,  
1981
- 3) Bakker, N., "Institutional Development.", Doctoraal-  
scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, 1988
- 4) Baum, W.C., Tolbert, S.H., "Water and Sanitation"  
(Chapter 13) en "Institutional Analysis"(Chapter 23)  
uit: "Investing in Development. Lessons of World  
Bank Experience.", International Bank for Reconstruction  
and Development/World Bank, Oxford University Press, 1985
- 5) Development Assistance Committee, "Sustainability of  
Development Programs: A compendium of donor experience.",  
Expert Group on Aid Evaluation, Organisation for  
Economic Cooperation and Development, Paris, 1988
- 6) DGIS, "Het Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid  
op het gebied van de Drinkwatervoorziening, Sanitaire  
voorzieningen, Drainage en Afvalverwijdering.", Sector-  
notitie aan de Tweede Kamer, dec. 1988
- 7) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Hydrogeological Appraisal 2. Prelimi-  
nary report.", maart 1982, UP-6
- 8) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Progress evaluation of rural water-  
supply projects under Subprojects 1 and 2, (East Uttar  
Pradesh).", mei 1982, UP-7
- 9) DGIS/DAL/ZZ/DHV, Report of the Indo-Dutch Reappraisal  
Mission for Rural Drinking Watersupply Projects in  
Uttar Pradesh.", januari-februari 1983, UP-8
- 10) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Progress-evaluation of rural water  
supply projects under subproject I (East UP).", okt. 1983,  
UP-9
- 11) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Progress evaluation of rural water  
supply projects under subprojects I, II and III.",

- Ukt. 1984, UP-10
- 12) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Werkplan for sanitation, drainage and health education activities in six districts in Uttar Pradesh.", jan.-mrt. 1985, UP-11
  - 13) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Progress evaluation of rural water supply projects under subprojects I and III", en "Technical appraisal of proposed water supply schemes for subproject IV.", april 1985, UP-12
  - 14) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Progress evaluation of rural water supply projects under subprojects I and II." en "Final appraisal of recast watersupply schemes for subproject IV.", okt. 1985, UP-13
  - 15) DGIS/DAL/ZZ/DHV, " Report on mission 14 to Uttar Pradesh.", april 1986, UP-14
  - 16) DGIS/DAL/ZZ/DHV, " Report on mission 15 to Uttar Pradesh.", nov. 1986, UP-15
  - 17) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Formulationreport UP-16.", mrt. 1987
  - 18) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Report on mission 17 to Uttar Pradesh.", april 1987
  - 19) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Report on Review and Support Mission UP-18 of november 1987 to Uttar Pradesh.", nov. 1987
  - 20) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Report on mission 19 to Uttar Pradesh.", mrt. 1988
  - 21) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "Report on Review and Support Mission UP-20.", mei 1988
  - 22) DGIS/DAL/ZZ/DHV, "UP-21, Review and Support Mission.", okt.-dec. 1988
  - 23) DGIS/DAL/ZZ, "Reisverslag Watercoördinator.", aug. 1985
  - 24) DGIS/DAL/ZZ, "Evaluation of the advisory structure for the indo-dutch watersupply and sanitation programme.", Delhi/Den Haag, nov. 1988
  - 25) DGIS/IOV, "Rapport en advies inzake "Inspektiebezoek India; Uttar Pradesh Rural Watersupply Projects.", no. 88, Den Haag, juni 1988
  - 26) DGIS/IOV, "Report and Recommendations on Domestic Water Activities undertaken by the Netherlands 1975-1980.", no. 154/S-1, Den Haag, juni 1983
  - 27) DGIS/IOV, "Uitbested, goed besteed?", "Een onderzoek naar het uitbestedingsbeleid voor bilaterale ontwikke-

- lingsactiviteiten met nadruk op rurale en regionale ontwikkeling.", no. 245, Den Haag, dec. 1988
- 28) DGIS/Referentiegroep Institutionele Ontwikkeling,  
"Notitie over activiteiten, bevindingen en voorstellen van de Referentiegroep IO met betrekking tot het aandachtsveld Institutionele Ontwikkeling.", Den Haag, juli 1989
  - 29) Eekelen, F., van, "De plaats van institutionele ontwikkeling in het Nederlandse ontwikkelings Samenwerkingsbeleid.", Den Haag, april 1989
  - 30) Esman, M.J., "The maturing of development administration.", 1988, *Public Administration and Development*, Vol. 8, pp. 125-134
  - 31) Frerks, G.E., "De rol van institutionele ontwikkeling binnen de Nederlandse ontwikkelings Samenwerking.", Den Haag, 1989
  - 32) Gischler, R., "Overzicht van de D/S-activiteiten die Nederland in ontwikkelingslanden heeft ondersteund in de periode 1985-1988.", juni 1988
  - 33) Government of India/Département of Rural Development/Ministry of Agriculture, "Guidelines for implementation of Accelerated Rural Watersupply Programmes.", 1986
  - 34) Gow, D.D., Morss, E.R., "The notorious nine: critical problems in project implementation.", 1988, *World Development*, Vol. 16, no. 12, pp. 1399-1419
  - 35) Kortén, F.F., "Building National Capacity to develop water user's associations. Experience from the Philippines." *World Bank Staff Working Papers*, no. 528, Agricultural and Rural Development Department, July 1982
  - 36) Khrishna Chanhan, S., Bikua, Z., Gopalakrishnan, K., Rukh Hussden, L., Yeboah-Afari, A., Leal, F., "Who puts the water in the taps?", "Community Participation in Third World Drinking Water, Sanitation and Health.", An Earthscan Paperback, International Institute for Environment and Development, Russel Press, Nottingham, London, Washington D.C., 1983
  - 37) IRC, "Community Participation in water and sanitation. Concepts, strategies and methods.", Technical Paper Series, no. 17, Rijswijk, juni 1981

- 38) IRC, "The local decade. Men, women and agencies in water and development." Report on the international symposium to support the International Drinking Water and Sanitation Decade, Amsterdam, juni 1984
- 39) IRC, "Participation of women in watersupply and sanitation. Roles and Realities." Technical Paper Series, no. 22, Den Haag, sept. 1985
- 40) IRC/ Bijk, Chr., van, "What price water. User participation in paying for community based watersupply, with particular emphasis on piped systems.", Occasional Paper, no. 10, mart. 1987
- 41) IRC, "Hygiene Education in watersupply and sanitation programmes.", Technical Paper Series, no. 28, Den Haag, 1988
- 42) IRC, "Conceptnota; Maintenance and Repair Systems for handpump wells."
- 43) Management for Development Foundation, "Informatiemap voor de themadag Institutionele Ontwikkeling op 6 okt. 1988 te Clingendael."
- 44) McLelland, N.I., "Improved efficiency in the management of waterquality.", in: Natural Resources Forum, United Nations, New York, 1987, pp. 49-57
- 45) Odé, A., "A preliminary investigation of the outstanding research needs related to the Dutch-supported water and sanitation programme in India." (draft), The Hague, april 1989
- 46) Riggs, F.W., "Prismatic Society Revisited." in: Reader Ontwikkelingsbestuur, Rijks Universiteit Leiden, 1988
- 47) Toonen, Th. A.J., "Monocentrisme, polycentrisme en de economie van het openbaar bestuur. Het werk van Vincent Ostrom.", in: "Hoofdfiguren en kernthema's. Bestuurskunde.", Redactie: Prof. dr. A.F.A. Korsten, Dr. Th. A.J. Toonen, H.E. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1988
- 48) United Nations, "Legal and Institutional factors affecting the implementation of the International Drinking water supply and Sanitation Decade.", Natural Resources, Water Series, no. 23, Department of Technical Cooperation for Development, New York, 1989

- 49) Uphoff, H., "Local Institutional Development. An analytical sourcebook with cases.", Cornell University, Kumarian Press, 1986
- 50) USAID, "Guidelines for institutional assessment. Water and wastewater institutions.", WASH Technical Report no. 37, prefield test draft, march 1986.
- 51) Waisfisz, B., Reenen, G.J., van, "Final Report on Institutional development.", Den Haag, april 1988



Om de doelstellingen van het Nederlandse D/S-sectorbeleid te verwezenlijken is (volgens de sectornotitie) aandacht nodig voor:

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

Vrijwel alle PO's zijn het met deze lijst van aandachtspunten eens. Zij vinden het belangrijk dat al deze punten in een land aan de orde komen, maar niet op elk project zijn ze allemaal van toepassing. Bij een grondwaterverkenning is bv. de participatie van gebruikers niet relevant en bij een materiaalleverantie heeft men weinig van doen met de tariefstructuur.

Hoewel PO's de punten dus grotendeels relevant vinden komen ze lang niet allemaal in elk land aan bod. Voor de belangrijkste D/S-landen volgt een overzicht van de punten die bediend worden - op grond van de PDS-beschrijvingen. In het volgende hoofdstuk zal uit de informatie van PO's blijken dat onderstaand overzicht voor een aantal landen een verkeerd beeld geeft. \*(AB)

Voor de mate waarin een van de bovenstaande punten in een land aandacht krijgt is een codering gekozen:

---

-- = geen; - = nauwelijks; 0 = matig; + = vrij veel; ++ = veel

---

Tabel 3.5

land	ad1	ad2	ad3	ad4	ad5	ad6	ad7
India	--	--	--	--	--	--	--
Indonesie	0	++	0	0	0	+	--
Kenia	+	++	-	-	+	--	--
Soedan	-	++	--	0	--	--	--
Egypte	--	--	--	--	--	--	--
Mozambique	-	-	-	--	-	--	--
Burkina Faso	0	++	--	-	-	--	--
Noord Yemen	0	++	--	--	++	--	--
Bangladesh	--	+	--	--	-	-	--
Tanzania	++	++	0	--	0	--	--

\*(AB): Zo'n nuancering is met betrekking tot India achterwege gebleven.

SAFE COLLECTION BY ALL

HE  
MORE WATER USED IN HYGIENE BY ALL

HE  
SAFE STORAGE IN HOMES BY ALL

HE  
SAFE DRAWING OF DRINKING WATER IN HOMES BY ALL

S  
LATRINE OWNERSHIP

LATRINE HYGIENE HE

BIGLAGE 2  
OPERATIONELLE  
SCHAKELS

LATRINE USE BY ALL MEMBERS OF HOUSEHOLD IN ALL SEASONS HE

SOLID EXCRETA DISPOSAL OF - LATRINES / - INFANTS A

USE OF LATRINES IN PUBLIC PLACES UNDER HYGIENIC CONDITIONS HE

SOLID WASTE DISPOSAL A

LOCAL WATER/SANITATION -  
RELATED DISEASE REDUCTION  
CONDITIONS.

WATER POINTS USED BY ALL DW

DRAINAGE OF WATER POINTS D

WASTE-WATER DISPOSAL AND DRAINAGE A/D

Bron: J.R.C

# BIJLAGE 3

## APPENDIX A: SUMMARY TABLE OF FINANCING OPTIONS

What?	When?	What for?	Who organizes?	How?
voluntary funds	in communities with a tradition of fund-raising, seasonal income, and a good knowledge and control of payments according to household capacity and benefits	financial contributions to construction; occasional larger contributions to maintenance and repair of simple systems with public water points	traditional leadership, voluntary organizations, e.g. women's groups, tap organizations	targets are set and funds collected periodically through meetings, house-to-house collections, bazars etc. Funds are collected in advance or when required
general community revenue	in communities with own sources of income and a water supply with public facilities	annual maintenance and repair, financial contributions to construction; depreciation and expansion where possible	local government, community water committee or subcommittee	reservation of funds based on the estimated costs and net annual income of the community; cost-reduction or income generation where necessary
cooperative funds	water supply initiated and financed through production cooperative or village revolving fund; no direct payments for water used	annual maintenance and repairs; repayment of construction loan; depreciation and expansion where possible	cooperative's executive committee, community water committee or subcommittee	reservation of funds based on estimated costs and income from cooperative ventures and/or member fees; cost-reduction or income generation where necessary
flat rates	families have private taps, or share taps with well-defined social group, have fairly reliable incomes, and benefit more or less equally	repayment of community loan for construction; annual maintenance and repairs; depreciation and expansion where possible	water committee or subcommittee, board of water users cooperative, local government, tap users' committee	project agency advises on initial rate for approval by users; rates are collected and administered by the local water organization
graded rates	in communities with appreciable differences in water use and benefits and sufficient community spirit to divide user households into different payment categories	repayment of community loan for construction; annual maintenance and repairs; depreciation and expansion where possible	community water organization with support from promoters or other social experts assisting the project agency	private tap owners are classified in high and low rate categories, using local indicators of water use and wealth; users sharing taps may pay lower or equivalent individual rate
mixed systems	in communities with large differences in payment capacity and water use, with high and low-income households living in separate sections	repayment of community loan for construction; annual maintenance and repairs; depreciation and expansion where possible	water agency with community water committee or subcommittee	surpluses or private taps are used to finance the costs of free public taps in poorer sections
water metering	in large communities with limited water resources and an efficient administration	repayment of community loan for construction; annual maintenance and repairs; depreciation and expansion where possible	water agency and/or community water organization	meter reading, billing and rate collecting by separate workers, or payment through banks, at central government offices or local branches
vending instead of a piped distribution network	in communities where a socially valuable vending system can be improved, where other solutions are technically, economically or politically impossible	contribution towards financing of the recurrent costs of the agency, and financing of vendor service costs, including upkeep of hygiene and simple repair	water agency with paid operators, women's groups or water sellers' cooperative	water is sold from metered taps at controlled prices; when buying prices are subsidized, selling prices may equal private rates, the difference forming the vendors' income
vending as part of a piped distribution network	in communities where group connections or cross subsidies between private and public taps have not worked	contribution towards financing of the recurrence costs of public taps and the service of the vendors, including upkeep of hygiene and simple repairs	water agency with paid operators or socio-economically appropriate concessionaires, e.g. women heads of households	
coin-operated taps	not recommended because of their great sensitivity to breakdown and interference			
direct or indirect water taxes	in communities where the transfer of sufficient funds to the water organization is assured and taxation can be related to water use and costs	annual maintenance and repair; repayment of construction loan; depreciation and expansion where possible	local government service organization for a specific area, e.g. a low-cost housing scheme	taxes are used exclusively for financing one or several basic services; categories of payment are based on level of service or housing conditions

Bron: "What price water?" Occasional paper no. 10, march 1987  
 IRC/ Chr. van Wijk Sijbesma

#### Bijlage 4: Enige achtergrondinformatie over het IRC:

Het is een centrum, waarin informatie samenkomt en van waaruit informatie wordt verspreid; het doel hiervan is, te voorkomen, dat fouten bij activiteiten op het gebied van "watersupply and sanitation" die gemaakt zijn, opnieuw elders of op een later tijdstip worden gemaakt. In de eigen woorden van het centrum luidt de centrale doelstelling van de organisatie:

"Committed to helping bring adequate water and sanitation facilities, and hygiene education to the millions of people who suffer from the lack of these facilities."

Het IRC bestaat sinds 1968 en werd opgericht met steun van de World Health Organization (WHO) en de Nederlandse overheid (DGIS). Het is een onafhankelijke non-gouvernementele organisatie (NGO). UNDP, Wereldbank en andere bi- en multi-laterale of non-gouvernementele organisaties droegen financieel bij.

Het personeel kent een multi-disciplinaire samenstelling; ingenieurs, sociologen, organisatiedeskundigen, planningsdeskundigen, managers, voorlichtingsdeskundigen etc.

Men is zowel in Azië, Afrika als Latijns-Amerika actief betrokken bij projecten. Men legt de nadruk op demonstratieprojecten en op de samenwerking met instituties in Derde Wereld-landen zelf.

Men voorziet in training en werkt samen met internationale trainingsinstituten. Tot slot is IRC van belang, gezien de dokumentatie, die er in Den Haag aanwezig is. Uitwisseling van informatie vindt plaats met andere instellingen, die een informatievoorzieningsfunctie op dit gebied vervullen.

De dokumentatie is onderverdeeld in de volgende categorieën:

- technologie;
- gezondheids- en hygiëne-voorlichting;
- vrouwen en hun rol bij watervoorziening en sanitatie;
- community participation;
- projectplanning- en evaluatie;
- training; human resources development;
- financial management and administration

# ORGANISATIESTRUCTUUR JAL NIGAM

CENTRAL NIVEAU

## Beleidsbepaling

### Centrale Directie

#### full time

- voorzitter
- financieel directeur
- directeur uitvoering

#### parttime

- overheids functionarissen; vertegenwoordigers v. districts niveau (door de deelstaats regering benoemd);
- directeuren v. instanties op het gebied v. volksgezondheid

## Beleidsuitvoering

General Manager met ondersteunende staf

## Beheer

- planning
- financieel beheer
- administratie

DECENTRAL NIVEAU

(3) Zone  
• zone chief engineer

(12) constructie cirkel  
• superintending engineer

- civil
- electrical and maintenance

(onderhoudsdivisies) aantal?

(60) constructiedivisie  
• executive engineer & assistant engineers (4 per executive engineer)

- civil
- engineering and maintenance

watersupply schemes

• junior engineer

- pump operator
- linesman
- fitter
- tax collector

Bijlage 6: Organisatiestructuur PRD, zie ook volgend blad

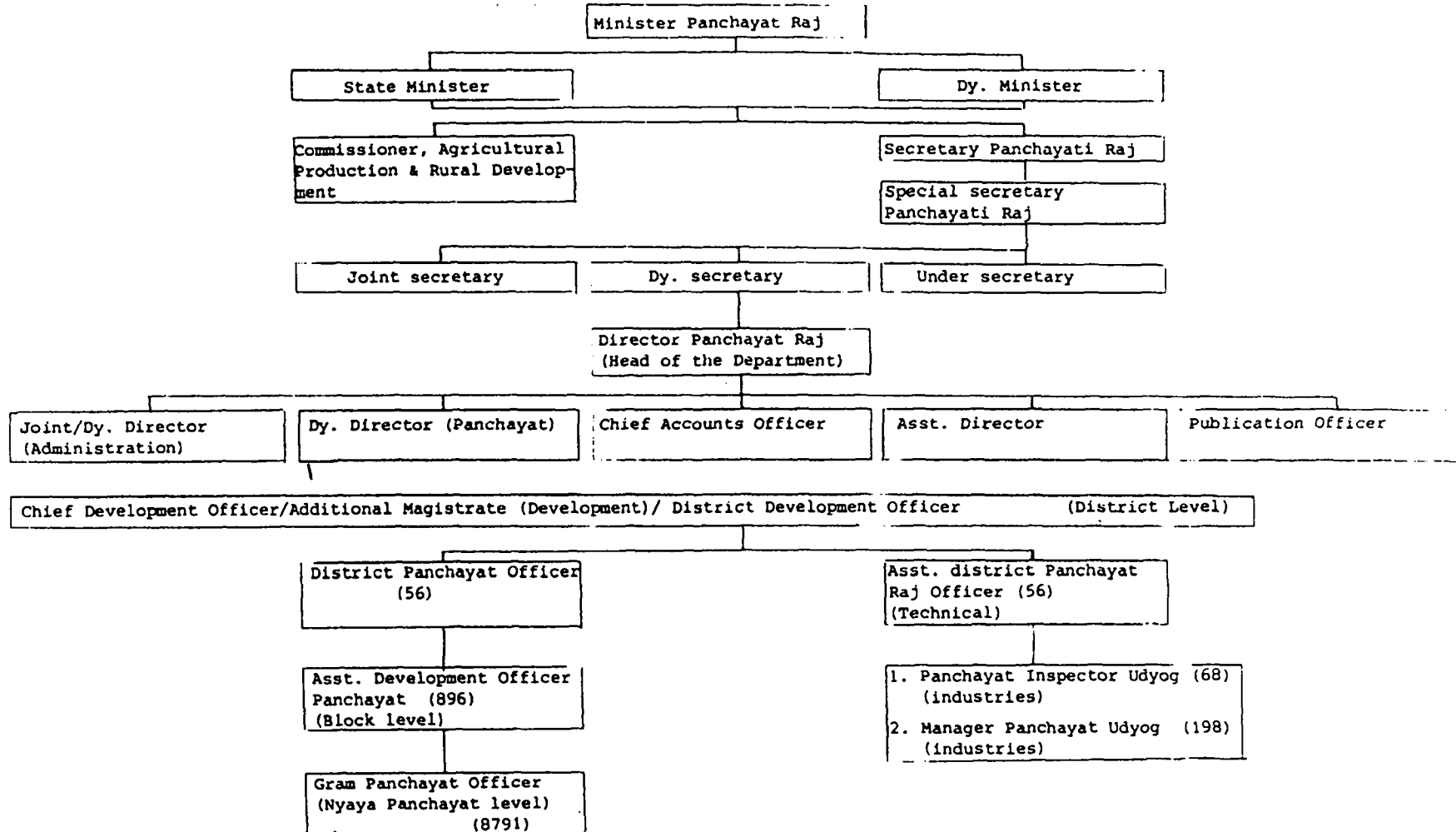
SCHMATIC OF ORGANIZATIONS ACTIVE IN RURAL DEVELOPMENT

	People's representatives	Panchayat Raj Department	Rural development	Jal Nigam	Health
STATE	Minister for Rural Development and Panchayat Raj	Secretary Commissioner Director, Panchayat Raj - implementing authority of rural sanitation progr. Rural WS & San. Cell under Dy. Director, for monitoring and coordination of sanitation progr. and maintenance of hand pumps.	Secretary <same> Commissioner <same> Director, Rural Development	Chairman Managing Director Chief Engineers	Secretary Director-General, Medical Health and Family Welfare Services, assisted by 6 Directors
DISTRICT	Chairman Zila Parishad	District Magistrate CDO/ADM (Dev) ● DPRO - Key officer for rural sanitation progr. implementation and coordination, assisted by ADPRO (Technical).  ** = District-level coordinator for all developmental programmes	District Magistrate <same> CDO/ADM (Dev.) <same> heads the District Rural Development Agency (DRDA) APO/W, responsible for DWCRA programme	Superintending Engr. Executive Engineer (4-5 per S.E.) Assistant Engineer (4 per E.E.)	Chief Medical Officer (CMO) 3 Deputy CMO 1 District Health Education and Information Officer 1 Dist. Malaria Off. 1 Dist. Leprosy Off. 1 District Health Visitor 1 District Extension Educator
BLOCK	Pramukh Panchayat Samiti	BDO - over-all in charge of Block-level development programs ADO (Panchayat), key officer at Block level for rural sanitation programmes. Panchayat Inspector, in charge of Panch. Udyog (responsible for material production and supply)  Junior Engineer (RES) providing technical support	BDO <same> over-all in charge of Block-level development programs, supported by 8 - 10 ADO's viz. ADO (Panchayat) ADO (Women) ADO (Cooperatives) ADO (Minor Irrig.) ADO (Agriculture) ADO (Statistics) ADO (Plant protect.) etc. Junior Engineer (RES) <same>	Junior Engineer (covering 40 - 50 villages, under 1 or 2 schemes)	Medical Off. i/c PHC 2 Med. Off. (one for indig. medicine) 1 Block Extension Educator 2 Health Visitors 2 Health Inspectors 2-3 Vaccinators (male) 1 Smallpox Supervisor (male) 1 Basic Health Worker for Malaria (male) 6-8 Health Workers for EPI, expanding programme for immunization (female)
VILLAGE	Pradhan Village Panchayat/ Members incl. 2 women members	VPO - Village Panchayat Officer, supervises village-level works	VDO - Village Development Officer VLW - Village Level Worker Gram Sevika - woman worker Group Organizer - woman worker, working for DWCRA	Pump Operator Fitter Linesman Tax Collector	At Sub-Centre level (8 per Block), for every 10,000 pop.: 1 Health Worker/ANM (female) 1 trained Dai for every 20,000 pop.: 1 Family Planning Health Assistant for every 1,000 pop.: 1 Community Health Volunteer

- CDO = Chief Development Officer
- ADM = Additional District Magistrate

ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF PANCHAYATI RAJ

vervolg bijlage 6



Hierin zijn de dorpsraden  
(GRAM Sabha's vertegenwoordigd)

## Half miljoen inwoners van Londen zonder drinkwater

LONDEN (DPA) — Ongeveer een half miljoen inwoners van de Britse hoofdstad Londen is door de aanhoudende hitte en droogte verstoken van drinkwater. De autoriteiten hebben vrijdag gezegd dat voor begin volgende week geen verbetering in de situatie is te verwachten.

de Volkskrant VAN. WOENSDAG 31 MEI 1989

REDUCTIE VAN 75 PROCENT NAGESTREEFD

# Waterrekening gaat omhoog voor bestrijding van fosfaten

Van onze verslaggever  
DEN HAAG — Waterverbruik wordt de komende jaren enkele tientallen gulden duurder. Per huishouding zal de waterrekening in 1995 met ten minste dertig gulden zijn opgelopen. De prijsverhoging is het gevolg van investeringen om fosfaten uit het water te halen. Als de waterzuiveringsbedrijven ook de nitraten uit het water zuiveren, komt er nog een dertig gulden per jaar bij.

OPENBARE DRINKFONTEINTJES JARENLANG VERWAARLOOSD

## Happertje dreigt na kwijnend bestaan geheel te verdwijnen

### Grondwater op veel plaatsen sterk vervuild

Van onze verslaggever  
DEN HAAG — Het grondwater in Nederland is in veel gebieden sterk vervuild met nitraat en kalium. Op de landgronden zijn bij ruim 70 procent van het landbouwareaal concentraties aangetroffen die twee tot tien keer zo hoog zijn als de drinkwaternorm. Ook in de bosgebieden, vooral onder naaldbomen, worden te hoge nitraatconcentraties gemeten, vaak enkele malen hoger dan de drinkwaternorm.

### Meer dan honderd waterbodems ernstig vervuild

22/7/89  
DEN HAAG (ANP) — De bodems van meer dan honderd rijkswateren zijn zo ernstig verontreinigd, dat zij mogelijk een ernstig gevaar vormen voor de volksgezondheid of het milieu. De betrokken locaties moeten nader worden onderzocht, en wellicht is sanering noodzakelijk.

RESULTAAT ONDERZOEK DUIDT OP GERING AANDEEL

## Drinkwaterbedrijven weerleggen beschuldiging over verdroging

Van onze verslaggever  
AMSTERDAM — De drinkwaterbedrijven zijn maar in geringe mate verantwoordelijk voor de verdroging in Nederland. In slechts vier gebieden levert de grondwaterwinning een fikse bijdrage aan die verdroging. In meer dan 90 procent van de gebieden is het effect van de waterwinning op de verdroging gering.