

# IOB Evaluatie rapport Tanzania

Kenmerk: 07-BuZa-B-071

## *“Impact evaluation water supply and sanitation programmes Shinyanga region, Tanzania 1990-2006”*

Kamerstuk 31 250, nr.2

### Lijst van vragen - totaal

Kamerstuknummer : 31250-2  
Vragen aan : Minister voor Ontwikkelingssamenwerking  
Commissie : Buitenlandse Zaken  
Griffier : Van Toor

Nr	Vraag	Blz	van	tot
1	<b>Is er in het programma samengewerkt dan wel contact geweest met de FAO? Zo ja, waar bestond het contact uit? Zo nee, waarom niet?</b>  De Food and Agriculture Organisation van de Verenigde Naties is geen ‘major actor’ op het gebied van Water Supply and Sanitation in Tanzania en is in de regio Shinyanga niet actief. Er is vanuit het programma dan ook niet samengewerkt met de FAO, noch is er sprake geweest van uitwisseling van ervaringen en andere contacten. Gedurende de uitvoering van de diverse programmafases is wel met andere donoren en actoren contact geweest. Dit betreft ondermeer de Wereldbank, GTZ, de EC delegatie, Water Aid/ Simavi, World Vision, JICA en Oxfam GB.	1		
2	<b>Heeft Nederland middels haar hulp aan de water en sanitatieprogramma's in de Shinyanga regio actief dan wel passief bijgedragen aan waterprivatisering? Zo ja, op welke wijze?</b>  De waterprivatisering in Tanzania is beperkt gebleven tot de urbane sector, met name Dar es Salaam. Het 10-jarig leasecontract dat de Tanzaniaanse overheid in 2003 tekende met het privé consortium <i>City Water</i> is overigens in de loop van 2005 beëindigd.  In de rurale sector, inclusief het door Nederland gesteunde Shinyanga programma, speelt de private sector een belangrijke rol als commercieel dienstverlener. De dienstverlening heeft betrekking op het boren van waterputten, aanleg van fysieke infrastructuur, distributie en verkoop van bouwmaterialen, pompen en onderdelen daarvan, ontwerp en toezicht op de uitvoering van werken.  In de Shinyanga regio heeft Nederland actief gemeenschappen van watergebruikers gesteund in het vormen van <i>Water User Groups</i> of <i>Water User Associations</i> voor een bijdrage aan de kosten, beheer en eigendom van verbeterde watervoorzieningen. Deze groepen zijn gehouden aan regelgeving op nationaal en districtsniveau voor gemeenschapsorganisaties. Daarnaast heeft Nederland actief bijgedragen aan versterking van de rol van de private sector in de uitvoering van de	2		

door Nederland gesteunde programma's. Een voorbeeld van een onderneming die het goed gedaan heeft is de *Water and Environmental Development Company*. Deze is met Nederlandse steun en inzet van voormalige (Tanzaniaanse) staf van het programma in 1999 opgezet. Het is een redelijk groot bedrijf geworden dat zowel opdrachten voor technische werkzaamheden als diensten op het terrein van bewustwording, begeleiding en training van lokale gemeenschappen verricht. Daarnaast is er een toenemend aantal kleine bedrijven dat in de rurale gebieden in de regio actief is en een beperkt aantal nationale bedrijven die semi-urbane projecten uitvoeren in de district hoofdplaatsen (bijvoorbeeld in Bariadi, Meatu en Maswa). De District overheden zijn geassisteerd bij de uitvoering van aanbestedingen door gerichte trainingen betreffende contract management en de inhoud van de *Procurement Act*. Daarnaast is veel aandacht besteed aan 'on-the-job' assistentie bij aanbestedingen.

Binnen het programma is ook aandacht besteed aan het verbeteren van de relaties tussen de publieke en de private sector. De dominante rol die de staat in het recente verleden van Tanzania op alle maatschappelijke terreinen speelde, heeft onder meer tot gevolg dat er een wederzijds gebrek aan vertrouwen tussen de publieke en private sector bestaat. In een serie workshops en seminars is gestreefd de relaties te verbeteren. Dit is echter een langzaam proces dat zeker niet als afgerond beschouwd kan worden. Toch kan gesteld worden dat in de Shinyanga Regio de samenwerking tussen de publieke en de private sector op het gebied van de drinkwatervoorziening verder gevorderd is ten opzichte van vele andere regio's in Tanzania.

- 3 **Is deze impactstudie vergeleken met andere landen waar waterprojecten met hetzelfde doel opgezet zijn, bijvoorbeeld Bangladesh? Zo ja, worden de resultaten van een dergelijke vergelijkende studie ook aan de Kamer gepresenteerd?** 2

De impactstudie maakt deel uit van een serie impactstudies van door Nederland gesteunde programma's. In Jemen is een dergelijke evaluatie in uitvoering en in Egypte in voorbereiding. Daarnaast is een dergelijke evaluatie voorzien in Mozambique en Benin. Deze studies zullen worden gebruikt als informatiebron voor een synthese in de vorm van een beleidsdoorlichting die gepland is voor 2010. De beleidsdoorlichting zal evenals de afzonderlijke impactevaluaties naar de Kamer worden gestuurd.

- 4 **Gaat het wat betreft de inzet op duurzaamheid van de watervoorziening om duurzaamheid in het kader van langdurige/continue watervoorziening of gaat het om duurzaamheid in de zin van bescherming van de natuurlijke hulpbronnen?** 3

In principe gaat het om beide. In Shinyanga heeft de planning voor de drinkwater- en sanitatiesector deel uitgemaakt van een nationaal programma van integraal water- en milieubeheer. Binnen het geïntegreerde water- en milieubeleid kreeg het voldoen aan de vraag naar drinkwater prioriteit boven andere gebruiksfuncties van water omdat het een basisbehoefte is.

In de impactevaluatie is de duurzaamheid van de verbeterde watervoorzieningen onderzocht. Daarbij is gelet op de beschikbaarheid van water én de duurzaamheid van de drinkwaterfaciliteit. Dit laatste heeft vooral te maken met beheersaspecten en 'eigendomsbesef'.

Duurzaamheid van natuurlijke hulpbronnen is uiteraard een belangrijk aspect, omdat het veelal gaat om waterputten die alleen bij voldoende en veilig grondwater

op niet al te grote diepte kunnen functioneren. Vooral in het Oosten en Zuidoosten van de regio is het grondwater dikwijls onvoldoende. Daar is bewust gezocht naar technieken om het afspoelende regenwater op te vangen en voor langere tijd beschikbaar te maken voor gebruik. Dit gebeurt door middel van dammen die regenwater opvangen in een bassin, het leggen van drempels in de beddingen van (seizoen)stroompjes en rivieren waardoor infiltratie galerijen kunnen worden aangelegd in de rivierbodem, enz.

Ook is gestreefd naar minimale afhankelijkheid van fossiele brandstoffen door de introductie van windenergie voor het pompen en door –waar mogelijk- gebruik te maken van zwaartekracht en handpompen. Het gebruik van zonne-energie is in onderzoek, maar wordt nog niet toegepast in de praktijk. Dit heeft onder andere te maken met de extreme diefstalgevoeligheid van zonnepanelen.

- 5 **Kunt u wat betreft de inzet op tijdsbesparing voor vrouwen aangeven op wat voor manier vrouwen bij de opzet en uitvoer van dit project betrokken zijn en of deze tijdsbesparing hun wens was?** 3

De bevindingen van de impactevaluatie laten het volgende zien. De door Nederland gesteunde programma's hebben overeenkomstig nationaal beleid actief ingezet op een gelijke verdeling van mannen en vrouwen in *management committees* van *Water User Groups*. Deze *committees* bestaan uit een voorzitter, secretaris, penningmeester en drie andere leden. Bij het overgrote deel is er sprake van gelijke verdeling van functies tussen mannen en vrouwen en bij een aanzienlijk deel van de 'Water User Groups' is de voorzitter een vrouw. De programma's werken vraaggericht d.w.z. dat op aanvraag van de gebruikersgemeenschappen, vrouwen en mannen, een verbeterde voorziening wordt aangelegd. De vraag of tijdsbesparing de wens was van vrouwen, is in het onderzoek niet expliciet gesteld, maar, gelet op de berekende gemiddelde tijd van meer dan een uur per trip om water te halen, wordt ervan uitgegaan dat dit in het algemeen wel het geval was. In ieder geval is tijdsbesparing wel een effect geweest.

- 6 **Op welke wijze wensen vrouwen de vrijgekomen tijd te besteden? Is daar vanuit het project ook sturing aan gegeven? Zo ja, op welke wijze?** 3

De *Water User Groups* in de aselecte steekproef voor het onderzoek rapporteerden dat de vrijgekomen tijd is besteed aan huishoudelijk werk, verzamelen van brandhout en werk op het land. In het geval van meisjes rapporteerde het merendeel van de groepen in de steekproef, dat de vrijgekomen tijd wordt gebruikt om naar school te gaan. Vanuit het project is geen sturing aan de besteding van de vrijgekomen tijd gegeven.

- 7 **De lange termijn duurzaamheid, alsook een gerichte aanpak van milieugerelateerde problemen zijn nog onvoldoende verzekerd. Hoe gaat dit aangepakt worden?** 3

Het RWSSP programma betrof het laatste programma dat door Nederland uitgevoerd werd in 'eigen beheer'. Toekomstige financiering van investeringen in de drinkwater- en sanitaire/milieu gerelateerde sector zullen geschieden via budgetsteun. De programma's zullen geheel worden beheerd door de Tanzaniaanse overheid, waarin de Lokale Overheden (*District Councils*) een centrale rol zullen spelen. Ook andere donoren zullen bijdragen door middel van budgetsteun, waardoor de start van een nationaal programma voor 'Water Supply and Sanitation Development' mogelijk wordt. Nederland zal in dit geheel indachtig de Verklaring

van Parijs m.b.t. het verhogen van de effectiviteit van de hulp door verdergaande afstemming op het overheidsbeleid en door harmonisatie onder donoren, een *Silent Partner* worden via co-financiering met de Duitse overheid (BMZ/KfW). Van plannen om via directe betrokkenheid de gebreken aan duurzaamheid en milieugerelateerde aspecten aan te pakken is dus geen sprake. Nederland zal echter wel via beleidsbeïnvloeding en donoroverleg aandacht aan deze aspecten blijven besteden.

Nederland heeft middels deze impact studie een belangrijke bijdrage geleverd aan de inzichten in ingrediënten die nodig zijn voor duurzame voorzieningen. Het onderzoek is in goed overleg met het Ministerie van Water en de regionale autoriteiten uitgevoerd en het rapport is in Tanzania breed verspreid. Ook is een workshop over het onderzoek gepland. Daarnaast is in de eindfase van het RWSSP een eindrapport en een 'Lessons Learned' document geproduceerd, getiteld 'Building on what Works', hetgeen aan een breed publiek bekend is gemaakt.

Hoe de Tanzaniaanse centrale overheid en de districtsoverheden gebruik zullen maken van de bevindingen en aandachtspunten is moeilijk te voorspellen en hangt mede samen met inputs vanuit andere donoren (waaronder de Wereldbank).

**8** **Waarom zijn er in de evaluatie of al tijdens de uitvoering van het programma geen gegevens verzameld over het aantal mensen dat geen toegang heeft tot water en welke mensen dat zijn? Door wie en wanneer zal het gebruikersparticipatie onderzoek uitgevoerd worden? Wanneer zullen de resultaten van het gebruikersparticipatie onderzoek beschikbaar zijn?** **3**

Er zijn tijdens de evaluatie gegevens verzameld over het aantal mensen dat geen toegang heeft tot de drinkwatervoorzieningen. Zoals aangegeven in het rapport heeft momenteel naar schatting 43% van de bevolking toegang tot verbeterde drinkwaterbronnen. Dit impliceert dat naar schatting 57% van de bevolking geen toegang heeft. Op basis van de beschikbare gegevens is het echter niet mogelijk aan te geven welke mensen dat zijn.

Vanuit de Tanzaniaanse overheid is het bijhouden van statistieken vooral gericht op het behalen van nationale doelen (MDGs) en dientengevolge op het leveren van faciliteiten en als afgeleide daarvan het aantal mensen dat is bereikt. Het monitoren op informatie omtrent welke sociale segmenten van de bevolking specifiek niet zijn bereikt / worden uitgesloten is voor de Tanzaniaanse overheid niet een eerste prioriteit. Momenteel geldt vooral de uitdaging van 57% van de bevolking die nog niet is bereikt (en daarbij nog eens een bevolkingstoename van 3,3% per jaar in Shinyanga). De verdeling tussen arm en rijk in Tanzania is gelukkig niet van dien aard dat sprake kan zijn van grootschalige uitsluiting van de allerarmsten. Het overgrote deel van de bevolking van het platteland in Shinyanga is zonder meer arm. De wenselijkheid van een gebruikersparticipatie onderzoek zal tijdens de jaarlijkse Joint Sector Review met de Tanzaniaanse overheid aan de orde worden gesteld.

**9** **Waarom is in het onderzoek gekozen voor het gebruik van een norm in tijd? Waarom is niet gekozen om (ook) te kiezen voor een norm die gebruikt wordt door het WHO-UNICEF 'Joint Monitoring Programme', zodat gegevens beter met elkaar vergeleken zouden kunnen worden?** **3**

De reden om te kiezen voor de indicator 'benodigde tijd voor het halen van water' i.p.v. de door WHO-UNICEF gehanteerde indicator 'afstand tot de verbeterde bron', is dat deze indicator nauwkeuriger is en informatie geeft die van belang is voor de vervolgvraag naar de besteding van de vrijgekomen tijd. Het probleem met

de WHO-UNICEF norm is dat deze nogal onnauwkeurig is. Een korte afstand over een moeilijk begaanbaar terrein kan erger zijn dan een langere afstand over goed begaanbaar terrein.

- 10 **Gemeld wordt dat het IOB-onderzoek voor de minister aanleiding is om in het beleid, meer dan in het verleden, aandacht te besteden aan waterkwaliteitsaspecten in algemene zin en het opzetten van duurzame kwaliteitsmonitoring systemen die kwaliteitsproblemen tijdig signaleren. Waarom bestaat zo'n systeem nog niet in Tanzania? Waarom moest 17 jaar op zo'n systeem worden gewacht? Heeft Nederland nooit aangedrongen op een dergelijk systeem? Zo nee, waarom niet?** 3

Tussen het streven naar kwantiteit en naar kwaliteit van het drinkwater ligt een zeker spanningsveld, waarbij het aanleveren van basisvoorzieningen voor onbehandeld drinkwater (grond- of oppervlaktewater) in de tijd de eerste doelstelling (prioriteit) is en de verbetering van de kwaliteit door behandeling van het water een latere doelstelling betreft. In Tanzania zijn er zeer veel mensen die helemaal geen toegang hebben tot een enigszins acceptabele drinkwaterinfrastructuur. De primaire aandacht van de Tanzaniaanse overheid is dan ook gericht op het opleveren en rehabiliteren van basisinfrastructuur voor drinkwater. De doelstelling daarbij is steeds geweest om zeker te stellen dat de gehele bevolking toegang heeft tot die basisstructuur. Deze doelstelling wordt ook onderstreept in de MDGs.

Voor Shinyanga, dat een relatieve achterstand had in het percentage van de bevolking met toegang tot goed drinkwater, gold dit kwantitatieve aspect mogelijk nog sterker dan in andere delen van het land. Verbeterde basisinfrastructuur voor drinkwater levert over het algemeen, in vergelijking met de traditionele bronnen, al een aanzienlijk betere kwaliteit van water op. Dat is echter geen garantie dat die kwaliteit altijd volledig betrouwbaar is, zoals is gebleken.

Het meten van de kwaliteit en de verbetering ervan is voor wat betreft ziektekiemen technisch niet al te gecompliceerd (voor goed opgeleide mensen), maar impliceert bij enkele duizenden over het platteland verspreide waterputten een grote logistieke organisatie. De laboratoriumcapaciteit in Shinyanga is beperkt en de afstand tot het laboratorium is dikwijls groot. Het beschikbare 'monitoring budget' voor de 'District Water and Sanitation Committees' is beperkt en de beschikbare menskracht daardoor onvoldoende. Hierbij dient bedacht te worden dat een dergelijk monitoring systeem in principe gefinancierd moet worden uit het 'eigen' (*recurrent*) district budget om duurzaamheid te kunnen garanderen.

De effectiviteit van een eventuele behandeling van het water (met hypo-chloriet) is beperkt. Hypochloriet heeft voornamelijk blijvende positieve effecten als de concentratie regelmatig wordt gecontroleerd en gecorrigeerd. Daarbij komt dat hypochloriet onder veldomstandigheden beperkt houdbaar is, terwijl te hoge concentraties in het water weer schadelijk zijn voor de gezondheid. Het opzetten van een 'participatief' systeem voor monitoring en behandeling is gezien de lage opleidingsniveaus van de bevolking op het platteland dan ook nog niet aan te bevelen.

Er is geen sprake van een drinkwater voorziening door een kraan in huis, maar het water wordt in 'jerrycans' en emmers getransporteerd en opgeslagen in huizen alvorens het geconsumeerd wordt. Gedurende die handelingen kan het eenvoudig verontreinigd worden door ziektekiemen, o.a. door aanraking met handen en servies en via vectoren als vliegen e.d. De meest effectieve remedie tegen verontreiniging lijkt hygiëne educatie te zijn en behandelingen binnenshuis

(bijvoorbeeld koken en door introductie van langzame zandfilters).

Ofschoon het chloreren en het ‘volgen’ van de waterkwaliteit wel in het ‘draaiboek’ van het programma was opgenomen is er om bovenstaande redenen niet echt prioriteit aan gegeven en is de aandacht vooral gegaan naar hygiëne-educatie. Dat gebeurt door middel van de *Participatory Hygiene and Sanitation Transformation* (PHAST) methode en door trainingen om putten te onderhouden. Afgezien van het feit dat de effecten van deze educatie moeilijk te meten zijn is de uitvoering van dit PHAST programma nog te kort geleden van start gegaan om hiervan al goed resultaten van te kunnen meten. Dit zou echter wel in de follow-up van het programma (WSDP) moeten worden opgenomen.

Helaas wordt door de *District Water and Sanitation Teams* (DWSTs) vaak te laat vastgesteld dat er sprake is van een te hoog fluorgehalte in het water van putten. Dit heeft te maken met het feit dat dit pas wordt gemeten als de put zo goed als gegraven is. Het is vaak moeilijk de bevolking te bewegen om opnieuw een put te graven en bovendien is het fluor dan ook zeer waarschijnlijk in de wijdere omgeving aanwezig. Via het registreren van de plaatsen waar te hoge fluorgehalten zijn gesignaleerd in databases en het verwerken in GIS kunnen risicogebieden in kaart worden gebracht en alternatieve technologieën worden aanbevolen. Dit is via het ingevoerde monitoringsysteem technisch mogelijk, maar nog niet operationeel geworden gedurende de uitvoering van het programma.

- 11 **Gemeld wordt dat de tijdswinst voor vrouwen (wat betreft het halen van water) aanzienlijk is, maar dat het onderzoek geen inzicht biedt in de totale tijd die huishoudens aan transport van water besparen. Moet hieruit worden geconcludeerd dat er geen nulmeting is gedaan? Zo ja, waarom is die meting achterwege gebleven (terwijl deze tijdswinst een hoofddoelstelling van het beleid was)?** 3

M.b.t. tijdswinst voor vrouwen is geen nulmeting gedaan. De impactevaluatie is gebaseerd op een vergelijking van de tijd die wordt besteed aan het halen van water tussen een steekproef van gemeenschappen met en zonder een *Water User Group* en gegevens van *Water User Groups* over de tijd die werd besteed voorafgaande aan de verbeterde voorziening. Retrospectieve gegevens over een lange periode zijn uiteraard niet erg betrouwbaar. Dit onderstreept het belang van nulmetingen. De vraag waarom in 1990 geen nulmeting is verricht kan nu niet meer worden nagegaan. Op initiatief van IOB en de beleidsdirectie worden thans stappen gezet om ervoor te zorgen dat in de toekomst wel nulmetingen worden gedaan.

- 12 **Moet uit de afwezigheid van een nulmeting tevens worden geconcludeerd dat pas achteraf, bij het uitvoeren van de evaluatie, wordt verzonnen welke indicatoren moeten worden gebruikt?** 3

Voor de operationalisering van de IOB impactevaluatie is een evaluatiematrix opgesteld met indicatoren voor de verschillende interventieniveaus (‘input, output, outcome, impact’). Voor een belangrijk deel gaat het daarbij om indicatoren die ook door de programma’s zijn gehanteerd, zoals bestedingen en het aantal en percentage functionerende voorzieningen. Indicatoren voor impact waren nog niet eerder gekozen. Impactindicatoren zijn afgeleid van programmadoelstellingen. De beoogde effecten op gezondheid zijn voor het onderzoek vertaald in indicatoren op basis van de belangrijkste in de regio voorkomende aan water en sanitatie gerelateerde ziektes.

- 13 **De genderspecifieke benadering blijft één van de hoofdaandachtspunten. Wat wordt daar inhoudelijk mee bedoeld? In welke activiteiten zal dit worden vertaald?** 3

Voor een gender specifieke benadering is allereerst een analyse van rollen, verhoudingen en prioriteiten van mannen en vrouwen van belang. Mede op basis daarvan en meer nog dan in het verleden, zal via de beleidsdialoog met de Tanzaniaanse overheid, gestreefd worden naar een actieve betrokkenheid van vrouwen gedurende de voorbereidende fase en bij de exploitatie en het onderhoud (inclusief financieel beheer) van de drinkwatervoorzieningen, op een dusdanige wijze dat belangen van vrouwen zo goed mogelijk en gelijkwaardig worden behartigd.

- 14 **Wat is de oorzaak van het ontbreken van het gebrek aan institutionele capaciteit om verdere ontwikkeling van de sector in goede banen te leiden?** 4

De oorzaak van het gebrek aan institutionele capaciteit is niet eenvoudig aan te geven. Een aantal factoren draagt hiertoe bij:

- De 'Ujamaa' periode

- Waarin bestuur in vrijwel alle opzichten vanuit centraal niveau werd geleid. Veel ambtenaren zijn vooral gewend aan top-down communicatie mechanismen.
- Waarin de overheid (of de donor organisatie) zelf de uitvoering van projecten in de hand had en van aanbesteding geen sprake was
- Waarin van waakhond functies van de *civil society* en de commerciële private sector nauwelijks sprake was. De *civil society* sector en de private sector zijn nog relatief jong.
- Waarin een sterk paternalisme regel was, hetgeen tot gevolg heeft gehad dat vele overheidsfunctionarissen ook nu nog nauwelijks geloven in de capaciteit op dorpsniveau en dorpsgemeenschappen weinig initiatiefrijke of ondernemend zijn.

- Lage salarissen en lage kwalificaties van overheidspersoneel

Tot voor kort beschikte slechts een enkel district in Shinyanga over een gediplomeerd water ingenieur. Inmiddels is er voor ieder district een afgestudeerd ingenieur aangenomen. Tevens heeft de Tanzaniaanse regering sinds kort de salarissen van overheidspersoneel substantieel verhoogd. Dit biedt betere uitgangspunten voor het opbouwen van capaciteit in de districten.

- Laag onderwijs niveau

Een groot gedeelte van de bevolking heeft niet of nauwelijks onderwijs genoten. Dit is van invloed op de institutionele capaciteit van *Water User Groups* en *Water User Associations*.

- Gebrekkige politieke controle

Gebrek aan interacties tussen de *District Councils* en de District Administratie. De volksvertegenwoordigers houden zich maar zeer beperkt bezig met het controleren van de lokale overheden op het gebruik van publieke gelden voor ontwikkeling van de districten.

- Gebrek aan transparantie in het fiscale systeem

Ieder donorprogramma of project resulteerde in aparte bankrekeningen die door de verschillende departementen in de districten individueel werden beheerd. Met de invoering van het Fiscale Decentralisatie programma is hier aan een eind gekomen en wordt een integraal boekhoudsysteem ingevoerd, waardoor volksvertegenwoordigers direct inzicht krijgen in geldstromen en beschikbare budgetten. Daarnaast zal budgetdelegering naar dorpsraden plaatsvinden, waardoor een veel hogere graad van participatieve planning en controle mogelijk wordt. Het gebrek aan transparantie leidde tot een vruchtbare voedingsbodem voor corruptie en diensgevolge tot een diepgeworteld wantrouwen bij de *District Councils* die angst hadden om verantwoordelijkheden te delegeren waardoor veel potentiële institutionele slagvaardigheid onbenut bleef.

De impactstudie toont aan dat institutionele innovaties, zoals *Water User Groups* en *District Water and Sanitation Teams*, hebben bijgedragen aan duurzame resultaten. De bevindingen maken echter ook duidelijk dat er geen eenvoudige snelle benaderingen voor het realiseren van duurzame voorzieningen zijn en dat er een aantal specifieke aandachtspunten zijn (zie pag. 22 van het evaluatierapport) die de duurzaamheid onder druk zetten. Deze aandachtspunten en de verdere institutionele versterking van de sector zullen in het 'Water and Sanitation Development Programme' aan de orde moeten komen.

**15 Op welke wijze zult u blijvend aandacht besteden aan het scheppen van voorwaarden voor een duurzaam beheer van drinkwater en sanitaire voorzieningen?** 4

Vanaf juli 2006 is het Ministerie van Water in Tanzania, in nauw overleg met de donorlanden, bezig met de operationalisering van het Nationaal 'Water and Sanitation Development Programme' (WSDP). Dit programma zal binnen de beleidskaders die door het Ministerie van Water en het *Local Government Reform Programme* zijn gesteld, door de Districten worden gefaciliteerd en beheerd. De ervaringen uit de Shinyanga programma's hebben in grote mate bijgedragen tot de formulering van dit beleidskader en de opzet van het WSDP. Verwacht wordt dat het IOB rapport opnieuw een uitdaging vormt tot verdere invulling en verbetering.

Nederland zal als *Silent Partner* deelnemen in dit programma en haar financiële bijdragen door Duitsland (BMZ/KfW) laten beheren en monitoren. Hiervoor is een bedrag gecommiteerd van 50 miljoen Euro voor 5 jaar (2007-2011).

**16 Wilt u toezeggen dat in de toekomst voor door Nederland ondersteunde activiteiten (a) de doelstellingen vooraf zo precies worden geformuleerd dat duidelijk is welke indicatoren bij toekomstige evaluaties moeten worden gebruikt en (b) de uitgangspositie door middel van een nulmeting wordt vastgelegd?** 4

De doelstellingen van door Nederland gefinancierde activiteiten worden door de partnerlanden en/of partnerorganisaties vastgesteld. Ook het formuleren van de indicatoren is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de ontvangende partij. Bij de beoordeling van de activiteit in het kader van een door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking te nemen financieringsbesluit gaat zowel naar de doelstellingen als de hierbij te gebruiken monitoring- en evaluatie indicatoren, te allen tijde reeds veel aandacht uit. Het aanwezig zijn van voldoende basisinformatie over de bestaande situatie (nulmeting) is hierbij essentieel.



- 17 **In hoeverre is de toegang van de allerarmsten tot water verbeterd door de Nederlandse bijdrage?** 16 rapp.

Een onderzoeksbevinding is dat in drievijfde van de gemeenschappen in de steekproef alle huishoudens toegang hebben tot de verbeterde watervoorziening. In tweevijfde van de gemeenschappen in de steekproef hebben niet alle huishoudens toegang. De data laten echter niet een interpretatie toe dat het zou gaan om de armste huishoudens.

Zie verder ook vraag 19.

- 18 **Hoe verklaart u dat het percentage van de populatie met toegang tot een verbeterde waterbron minder is dan het geschatte nationale rurale gemiddelde van 54%?** 16 rapp.

Het feit dat na lange tijd van inspanningen in de rurale watersector in Shinyanga er nog steeds een achterstand is ten aanzien van het landelijk gemiddelde heeft in de eerste plaats te maken met de achterstand bij aanvang van de interventies. In 1992 werd gerapporteerd dat slechts 10,5 % van de bevolking van Shinyanga toegang had tot verbeterde drinkwaterbronnen terwijl het landelijke gemiddelde toen al ruim boven de 42% lag. In 2002 was het percentage voor rurale gebieden in Shinyanga opgetrokken tot 39% terwijl het landelijk gemiddelde toen op 53% was uitgekomen, (zijnde 73% voor de urbane sector en 50% voor de rurale sector).

Terwijl het landelijke gemiddelde sinds 2002 volgens de statistieken nauwelijks is toegenomen is het percentage in Shinyanga toegenomen tot 43%. Shinyanga heeft daarbij te maken met een gespreide, sterk toenemende bevolking (groei 3,3% per jaar tegen een landelijk gemiddelde van 2,9%).

- 19 **Hoe komt het dat in sommige gevallen de allerarmsten geen toegang krijgen tot verbeterde waterfaciliteiten? Heeft de Nederlandse hulp bijgedragen aan een oplossing (of verergering) van dit probleem? Wat zou aan dit probleem (verder nog) gedaan kunnen worden?** 20 rapp.

Zie ook vraag 17

In het evaluatierapport staat aangegeven dat zeker niet in alle gemeenschappen de armsten geen toegang hebben maar dat waakzaamheid op dit punt geboden is. De meest genoemde reden dat in een deel van de gemeenschappen een aantal huishoudens geen toegang hebben is de vereiste financiële bijdrage. Dat de vraag of het hier gaat om de armste huishoudens niet verder is onderzocht vloeit voort uit het feit dat deze bevinding een nieuwe feitelijke constatering bevat, die in tegenspraak staat tot de bevindingen tijdens de voorverkenning van het onderzoek en de testfase van het IOB onderzoek. In het geval dat huishoudens geen toegang tot verbeterde waterbronnen hebben omdat deze zich de hiermee verbonden kosten niet kunnen veroorloven dient de oplossing vooral gezocht te worden in de beleidsdialoog met de Tanzaniaanse autoriteiten en overleg met de betreffende *Water User Groups* inzake o.a. mogelijkheden en wenselijkheid van cross-subsidiëring.

**20 Aan welke speciale maatregelen moet gedacht worden om te voorkomen dat de groeiende rol van de private sector er in resulteert dat de allerarmsten uitgesloten worden?**

21  
rapp.

In een aantal landen zijn in de loop der jaren experimenten uitgevoerd met *pro-poor water concessions* (Bolivia, Panama, etc) waarbij is gebleken dat privatisering en sector regulering een zeer verschillend effect kunnen hebben op de armere delen van de bevolking. Toch zijn er een aantal belangrijke algemene lessen te trekken die van belang zijn bij het concipiëren van *pro-poor* concessie contracten. In de eerste plaats kan de overheid helpen met de formulering van duidelijke en gemakkelijk meetbare doelstellingen en de formulering van een goed financieringsplan. Verder is van groot belang dat een private dienstverlener wordt geselecteerd (liefst op basis van een openbare aanbesteding) die zowel operationeel zeer flexibel is en bereid is het niveau van de dienstverlening aan te passen aan de specifieke wensen c.q. behoeften van de allerarmste groepen.

Met de private sector worden in het geval van Shinyanga vooral *Water-boards*, *Water Associations* en *Water User Groups* bedoeld, die strikt genomen niet tot de overheidssector behoren en verantwoordelijk zijn voor het management van de waterfaciliteiten. Dit zijn allen organisatievormen die een belangrijke basis hebben in de bevolking zelf en waar de centrale en lokale overheden en volksvertegenwoordigers een regulerende rol in kunnen spelen.

Indien uitsluiting van de allerarmsten inderdaad berust op onvoldoende inkomen zouden Districten en/of dorpsraden kunnen overwegen om de gezinnen van deze gebruikers (gedeeltelijke) ontheffing te verlenen van eigen bijdragen in geld of arbeid voor de constructie van de voorzieningen.

Daarnaast kunnen richtlijnen geformuleerd worden voor maximum tarieven of een maximale maandelijkse bijdrage voor gebruikers. Ook is het mogelijk om voor bepaalde minderbedeelde groepen speciale tarieven van toepassing te laten zijn (cross-subsidiëring) of bijvoorbeeld een absoluut minimum van 10 liter water per persoon per dag kosteloos te garanderen. Voor zieken (bijvoorbeeld AIDS patiënten) zou deze norm kunnen worden aangepast. Om het participatieve proces niet te verstoren is het hierbij echter wel van belang dat deze maatregelen in consensus met de *Water User Groups* en *Water Associations* worden vastgelegd. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door op nationaal niveau richtlijnen vast te leggen die vervolgens aan de verschillende niveaus van *Local Councils* (Districtsraden, dorpsraden) worden voorgelegd om in samenspraak met de *WUGs / Water Associations* zogenaamde *Bye-laws* te formuleren. In de beleidsdialoog met de Tanzaniaanse overheid zal hier aandacht voor worden gevraagd.

**21 Wat is de reden dan wel oorzaak van het ontbreken van een resultaatgericht monitorsysteem?**

22  
rapp.

De programma's zijn sterk gericht geweest op programma-uitvoering tot het moment dat de verbeterde watervoorziening werd overgedragen aan de *Water User Group*. Veel aandacht is besteed aan de ontwikkeling en invoer van een monitoringsysteem en een regionale database voor programma-uitvoering. Ofschoon dit systeem vele mogelijkheden biedt heeft de invoering van basisgegevens zeer veel tijd in beslag genomen en ontbreekt het nog aan het volgen van de *Water User Groups* nadat de voorziening aan de groep is overgedragen. In de beleidsdialoog met de Tanzaniaanse overheid zal de wenselijkheid van het blijven volgen van de groepen worden benadrukt met het oog op de duurzaamheid van de resultaten.

- 22 **Waarom was de betrokkenheid van internationale bedrijven in de watervoorziening in Dar es Salaam niet succesvol? Wat zijn de gevolgen geweest van deze (onsuccesvolle) betrokkenheid?** 39 rapp.

In eerste instantie werd de privatisering gezien als een middel ter verhoging van de zeer gebrekkige dienstverlening en effectiviteit van betrokken overheidsorganisaties door de beperking van de bureaucratie en de werking van het marktmechanisme. In het geval van Dar es Salaam zijn specifieke problemen ontstaan omdat de drinkwatervoorziening nog niet volledig was uitgebouwd en zowel kwalitatief als kwantitatief tekort schoot en gekozen werd voor het “engelse model” waarin de private onderneming ook verantwoordelijk is voor de kapitaalsinvesteringen. In de praktijk bleek het lastig om voor de tekortkomingen normen vast te leggen die door de private onderneming gehaald konden worden. Terugkijkend op het proces had beter gekozen kunnen worden voor het “franse model” waarin uitbreidingsinvesteringen op basis van de aanwijzingen van de beherende onderneming, op kosten van de overheid worden verricht (infrastructuur blijft eigendom van de overheid).

Het gevolg van de onsuccesvolle betrokkenheid van de private sector is dat de privatisering is teruggedraaid en teruggekeerd is naar de oude situatie. Welke gevolgen dit voor de eindgebruikers tot nu toe heeft gehad of heeft, is niet bekend.

- 23 **Wordt water in Tanzania, net zoals in Nederland, gezien als een publieke dienst?** 102 rapp.

In Tanzania worden drinkwatervoorzieningen gezien als een publieke dienst. De overheid faciliteert en reguleert. Op grond van slechte ervaringen met beheer door de overheid in het verleden wordt het management tegenwoordig uitbesteed. Voor eenvoudige voorzieningen (zoals waterputten) wordt dit in handen gegeven van de directe gebruikers die door hun eigen bijdrage co-eigenaars zijn geworden. In het geval van omvangrijkere drinkwatersystemen (stadswaterleidingen) is professioneel management noodzakelijk. Dit kan worden uitgevoerd door private commerciële bedrijven en in sommige gevallen door non-profit organisaties. Deze bedrijven worden in principe gecontroleerd door een van overheidswege benoemde *Waterboard* met een regulerende functie.

In voorzieningen van middelbare grootte worden leden van de *Water Associations* vaak opgeleid om management taken van de voorzieningen uit te voeren.

In alle gevallen hebben de gebruikers vertegenwoordiging in het bestuur van de watervoorziening. Zoals in Nederland is het mandaat en de functionaliteit van de *Water Associations*, *WUGs*, *Water boards* en *management companies* een onderwerp van continue discussie, veranderen inzichten en wisselen uitvoerende instanties. De Tanzaniaanse regering is echter tamelijk vastbesloten dat het beheer van de watervoorzieningen niet meer door de overheid zelf dient te worden uitgevoerd.

- 24 **Kunt u aangeven in welke mate de aanwezigheid van de private sector is gegroeid in de regio van Shinyanga gedurende de periode van de Nederlandse hulp? Is de aanwezigheid van de publieke sector tijdens deze periode afgenomen, gelijk gebleven of gegroeid?** 127 rapp.

De aanwezigheid van de private sector is gegroeid van niet aanwezig tot ver in de jaren negentig, naar een steeds belangrijker rol in de uitvoering van programma's

voor water en sanitaire voorzieningen. De rol van de nationale en lokale overheid is steeds meer beperkt tot regulering, financiering/subsidieverstrekking, planning, facilitatie van processen en monitoring. Het mandaat van de lokale overheden is uitgebreid terwijl de rol van het ministerie en ministeriele instituties evenals van de regionale overheid is afgenomen. De onderzoeksbevindingen wijzen tegelijkertijd op aanzienlijke beperkingen van de private sector op financieel en technisch gebied alsook op het terrein van het faciliteren en trainen van *Water User Groups* voor het nemen van verantwoordelijkheid voor de voorzieningen. Ook speelt de private sector nog nauwelijks een rol bij het verzekeren van de langere termijn duurzaamheid van de watervoorzieningen.

25 **Hoe kan het dat de private sector maar weinig heeft bijgedragen aan de duurzaamheid of positieve impact op lange termijn? Welke lessen kunnen hier uit getrokken worden?** 128  
*rapp.*

Eén van de verklarende factoren is dat de periode dat de private sector een groeiende rol speelt in de rurale drinkwatersector nog vrij kort is. De nadruk tot nu toe lag op opdrachten in het kader van de uitvoering van programma's tot het moment dat de verbeterde watervoorziening werd overgedragen aan de Water User Group. Een beperkt aantal private ondernemingen heeft tot nu toe een bescheiden rol gespeeld bij onderhoud, reparaties en vervanging van bijv. de handpompen. Een complicatie daarbij is dat met goede kwaliteit handpompen wordt gewerkt waardoor de vraag naar reserveonderdelen per district (nog) zeer beperkt is, terwijl de afstand tot urbane centra waar handelaren zich willen vestigen groot is. De distributie van reserveonderdelen vergt daardoor dus veel inspanning en is weinig rendabel. Dit zal naar verwachting veranderen naarmate de hoeveelheid waterpompen toeneemt en de pompen slijtage beginnen te vertonen. Dan zal ook blijken in hoeverre de WUGs werkelijk duurzaam zijn.

De voornaamste les van het mislukte privatiseringsproces in de urbane sector is dat privatisering dwingt tot een duidelijke en uitvoerige regelgeving ter bewaking van de kwaliteit, de leveringszekerheid, het prijsniveau/tarieven en het voorkomen van een ongemotiveerde winstonttrekking waarbij deze regels langdurig tussen overheid en private onderneming dienen te worden vastgelegd. Essentieel is dat de betrokken overheid zich laat bijstaan door een onafhankelijke deskundige professionele organisatie die haar adviseert omtrent de te sluiten contracten met betrekking tot de exploitatie en de investeringen en ook de controle op de naleving van de contracten verzorgt.

+++