

SNV-NEPAL, 1985-1995

**Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1998**

ISBN 90-5328-165-7

Omslagfoto: Tom J. Segaar
Kaarten: Geografiek, Amsterdam
Pre-press services: Transcripta, Beerzerveld
Druk: Ridderprint BV, Ridderkerk

Woord vooraf

In dit rapport worden de hoofdbevindingen en de samenvatting gepresenteerd van het hoofdrapport *SNV-Nepal, 1985–1995* dat tegelijk met deze publikatie verschijnt. De lezer wordt uitgenodigd het hoofdrapport te raadplegen voor meer gedetailleerde informatie, literatuurverwijzingen en bijlagen. Tevens werd een evaluatie-onderzoek uitgevoerd van het SNV programma in Benin (1985–95). Voor beide studies werd eenzelfde methodologie gebruikt. Van dit onderzoek in Benin verscheen een hoofdrapport in het Frans en eveneens hoofdbevindingen en een samenvatting in het Nederlands.

De beide evaluatiestudies werden geleid door Tom J. Segaar van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Marinette Oomen-Myin van Matrix Consultants.

Het samenvattend rapport over SNV in Nepal bestaat uit de volgende hoofdstukken: aanleiding en opzet van het onderzoek (hoofdstuk 1), een korte schets van de organisatie SNV (hoofdstuk 2), de context van Nepal (basiskenmerken en ontwikkelingen, inclusief buitenlandse hulp (hoofdstuk 3), het programma van SNV-Nepal in de periode 1985-1995 (hoofdstuk 4), de kenmerken en resultaten van de geëvalueerde activiteiten (hoofdstuk 5) en de conclusies (hoofdstuk 6).

De meeste onderdelen van de studie werden door Nepalese en Nederlandse onderzoekers gezamenlijk uitgevoerd. Zowel in Nederland als in Nepal werd een adviesgroep gevormd om de opzet, voortgang en de resultaten van het onderzoek te bespreken. Aan al deze betrokkenen en aan de directie en staf van SNV-Den Haag en SNV-Nepal, de SNVers in het veld en de vele organisaties, autoriteiten en dorpelingen die de onderzoekers te woord stonden, zijn wij veel dank verschuldigd.

De inhoud van het rapport is de verantwoordelijkheid van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoud

Hoofdbevindingen	1
Samenvatting	9
1 Aanleiding en opzet van de evaluatiestudie	11
2 Korte schets van SNV	12
3 Nepal: basiskenmerken en ontwikkelingen	15
4 Het SNV programma in Nepal, 1985–1995	20
5 Kenmerken en resultaten van de geëvalueerde activiteiten	26
6 Conclusies	37
Bijlage: Onderzoekers en adviesgroepen	43

Hoofdbevindingen

Aan de hand van de centrale onderzoeksvragen worden enkele hoofdbevindingen met betrekking tot de evaluatie van het SNV programma in Nepal gedurende de periode 1985–95 gepresenteerd.

Evolutie en kenmerken van het SNV-Nepal programma

Het programma bestond voornamelijk uit personeelsinzetten en projecten. Onder personeelsinzetten wordt verstaan: ontwikkelingswerkers (SNV-ers) die geplaatst zijn in Nepalese overheidsorganisaties of particuliere hulporganisaties (zgn. gastorganisaties). Projecten bestaan uit twee hoofdtypen, nl. a) projecten die samen met andere organisaties worden uitgevoerd (zgn. partnerorganisaties) en b) projecten die SNV zelf uitvoert en beheert (zgn. eigen beheer projecten).

SNV heeft in de periode 1985–95 in totaal 347 mensjaren besteed aan veldactiviteiten. De totale uitgaven bedroegen fl. 57,8 miljoen. Het aantal SNV-ers in Nepal is in de loop der tijd flink gedaald, van 41 in 1985 tot 17 in 1995, terwijl langzamerhand meer Nepalese deskundigen zijn aangetrokken, zowel in de projecten als op het veldkantoor.

In mensjaren zijn de personeelsinzetten het belangrijkste geweest (60% van alle SNV mensjaren in Nepal), maar qua uitgaven waren de projecten het belangrijkste (70% van alle SNV uitgaven in Nepal). Veruit het grootste aantal personeelsinzetten heeft plaatsgehad in twee overheidsprogramma's, gericht op respectievelijk drinkwater- en sanitaire voorzieningen op het platteland en kredietverlening aan vrouwen op het platteland.

In de loop van de jaren is het aantal personeelsinzetten afgenomen en is de nadruk komen te liggen op de uitvoering van projecten, waarvan de belangrijkste door SNV in eigen beheer uitgevoerd en door DGIS gefinancierd werden. Dit betreft twee streekontwikkelingsprojecten (het Karnali Local Development Programme in de Mid-Western regio en het Mechi Hill Development Programme in de Eastern regio) en drie sectorale projecten (het Trail Bridge Building programme in de Mid-Western regio, het Bee-keeping Training and Extension Support Programme in de Central regio, en het Biogas Support Programme dat op nationale schaal wordt uitgevoerd).

De streekontwikkelingsprojecten zijn intersectoraal en geïntegreerd van aard. De sectorale projecten zijn gericht op één sector in het bijzonder.

In de streekontwikkelingsprojecten had aanvankelijk de aanleg van rurale infrastructuur, zoals bruggen, drinkwater- en irrigatiesystemen, de overhand. Geleidelijk is meer nadruk komen te liggen op een geïntegreerde aanpak. Hierbij gaat het ook om 'community development' activiteiten, d.w.z. om mobilisatie, organisatie en begeleiding van de doelgroep

(mannen-/vrouwengroepen) rond de uitvoering van sociale en economische activiteiten op velerlei gebied (zoals: alfabetisering/niet-formeel onderwijs, aanleg groententuinten, landbouw-voorlichting, voedingsvoorlichting, sparen en krediet, bouw van latrines, vorming van gebruikersgroepen voor beheer en onderhoud infrastructuur).

Iets meer dan een derde van alle SNV hulputgaven is uitgegeven in zeer afgelegen en arme gebieden van Nepal gerealiseerd (Far-Western en Mid-Western) waar SNV meestal als enige donororganisatie aanwezig was. De overige uitgaven vonden plaats in andere regio's en op nationaal niveau.

Het SNV-kantoor in Kathmandu is bepalend geweest voor de vormgeving van het programma. Op de regiokeuze en op de centrale activiteiten die door de streekontwikkelingsprojecten in eigen beheer worden uitgevoerd hebben de Nepalese autoriteiten bij aanvang invloed gehad, maar op de verdere vormgeving en uitvoering niet. De contacten met het Ministerie voor Lokale Ontwikkeling, de oudste en veruit belangrijkste partner van SNV-Nepal, waren goed, maar dit Ministerie liet weten onvoldoende zicht te hebben op de uitvoering van de projecten die onder haar toezicht vallen en daar nauwer bij betrokken te willen worden.

Bij de uitvoering van de projecten zijn veel NGO's ingeschakeld die over het algemeen hun hoofdkantoor in Kathmandu hebben.

Midden jaren tachtig heeft SNV een vrij grote mate van delegatie van taken en bevoegdheden naar de veldkantoren doorgevoerd. Tevens bestaan er afspraken tussen SNV en het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarin SNV de vrijheid krijgt een eigen beleid te formuleren en de landenprogramma's vrij autonoom uit te voeren.

De uitvoering van een aantal grotere eigen beheer projecten heeft tot grote beheersproblemen geleid. Een door SNV-Den Haag in 1995 geïntroduceerd nieuw financieel beheerssysteem moest zorgen voor de verwerking van de administratieve achterstand. Dankzij de invoering van dit systeem is het financiële beheer verbeterd. Daarentegen hebben investeringen in monitoringsystemen niet geleid tot inzicht in de behaalde resultaten ten opzichte van de doelstellingen en de uitgaven. Alleen in het biogasprogramma was dit wel het geval.

Naast de primaire verantwoordelijkheid voor het SNV-programma, heeft het veldkantoor consulaire taken vervuld en was dit kantoor het aanspreekpunt voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken en voor de Nederlandse Ambassade in Delhi. Deze situatie heeft soms voor SNV deuren geopend, maar tevens het veldkantoor extra belast en de afbakening van taken en verantwoordelijkheden vermengd.

Het imago van SNV in Nepal is dan ook niet eenduidig. Zo werd SNV-Nepal door sommige overheidsinstanties en internationale NGO's beschouwd als een vrijwilligersorganisatie, anderen zagen SNV vooral als een uitvoeringsorganisatie van de Nederlandse overheid en weer anderen beschouwden SNV als een internationale NGO. In het algemeen staat SNV-Nepal bekend als een organisatie met gemotiveerde ontwikkelingswerkers die bereid zijn in geïsoleerde gebieden te werken. Tevens bestaat er met name bij een aantal internationale NGO's het beeld dat SNV een relatief rijke organisatie is, maar zich door haar binding met DGIS, zowel in financieel als procedureel opzicht, minder flexibel kan opstellen.

Resultaten

De in deze studie geëvalueerde personeelsinzetten en projecten vertegenwoordigen 65% van alle SNV uitgaven in Nepal, ofwel fl. 37 miljoen, en 55% van alle mensjaren. Zij betreffen: a) personeelsinzetten: in het rurale drinkwater en sanitatie programma (CWSS) en in het kredietprogramma voor vrouwen op het platteland (PCRW); b) sectorale projecten: het bruggenprogramma (TBBP) en het biogasprogramma (BSP); c) streekontwikkelingsprojecten: in de Mid-Western regio (KLDP) en in de Eastern regio (MHDP).

Beleidsrelevantie van het programma

Het programma van SNV-Nepal heeft een bijdrage willen leveren aan armoedebestrijding door een aantal activiteiten in enkele zeer afgelegen en arme gebieden uit te voeren en ook door aandacht aan vrouwen te geven. Midden jaren '80 had SNV-Nepal een beleidsplan vrouwen en ontwikkeling opgesteld. In diezelfde periode, veel eerder dan SNV-Den Haag, werd een aanzet voor een milieubeleidsplan gegeven.

Hoewel armoedebestrijding de centrale doelstelling van SNV is werd ongeveer 20% van de hulp in een relatief welvarende regio uitgegeven en binnen die regio niet speciaal op de armere groepen gericht.

Het beleid van SNV-Nepal kwam grotendeels overeen met het ontwikkelingsbeleid van Nepal en speelde in op de urgente problemen van het land. De nadruk lag aanvankelijk op de aanleg van infrastructurele voorzieningen wat beantwoordde aan behoeften van relatief grote bevolkingsgroepen. In een later stadium zijn de streekontwikkelingsprojecten vooral ook aandacht gaan besteden aan versterking van de weerbaarheid van arme groepen aan de basis. Dit is in overeenkomstig het SNV-Den Haag beleid waarbij het begrip 'empowerment' werd geïntroduceerd: versterking van de sociale, economische en

politieke weerbaarheid van armere en gemarginaliseerde groepen, waaronder vrouwen. Daarbij zou de procesbenadering als ontwikkelingsstrategie worden gebruikt.

Eerder dan Den Haag had SNV-Nepal de zgn. *Coordinated Integral Approach* geformuleerd voor de uitvoering van streekontwikkelingsprojecten welke in grote lijnen overeenkwam met deze procesbenadering. Directe versterking van de organisatie van de doelgroepen draagt bij aan het democratiseringsproces dat in Nepal in 1990 van de grond kwam. In de praktijk is de uitvoering van de in eigen beheer uitgevoerde streekontwikkelingsprojecten echter niet samengegaan met een echte bijdrage aan het Nepalese decentralisatieproces dat in datzelfde jaar op gang kwam. Immers, in deze projecten werden de prioriteiten en plannen die de Nepalese autoriteiten/instanties op districtsniveau hadden geformuleerd niet of nauwelijks in acht genomen. Evenmin werd in de praktijk veel aandacht besteed aan versterking van de plannings- en uitvoeringscapaciteit van de districtsorganisaties. Veeleer werden de doelgroepen aan de basis als de directe partners gezien.

Doeltreffendheid van de activiteiten

De personeelsinzetten in de twee genoemde grote nationale programma's van de overheid (drinkwater en sanitatie/kredietprogramma voor vrouwen op het platteland) zijn redelijk effectief geweest.

In het drinkwater/sanitatieprogramma werden door hen in de periode 1985–95 naar schatting 75.000 mensen bereikt. Op grond van onderzoek in Nepal en van de enquête en interviews in Nederland die in het kader van de evaluatie bij ex-SNVers zijn uitgevoerd, bestaat de indruk dat de armen, en de vrouwen in het bijzonder, van deze voorzieningen hebben geprofiteerd. De SNVers hebben ook bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van de drinkwater-/sanitatie-sector, o.m. op het gebied van beheer en onderhoud en standaardisering van constructiemethoden, neergelegd in een serie handleidingen. Het bleek namelijk dat na enkele jaren ongeveer 50% van de aangelegde voorzieningen niet meer goed functioneerde als gevolg van gebrek aan onderhoud. Vanwege hun positie als 'vrijwilliger' hadden de gezichtspunten van de SNV-ers echter weinig invloed op het nationale niveau.

In het kredietprogramma voor vrouwen op het platteland zijn in de geëvalueerde periode ruim 100.000 mensen bereikt. In feite werd er in dit programma niet alleen aan kredietverlening, maar ook aan diverse gemeenschapsopbouwactiviteiten en drinkwatervoorziening aandacht besteed. Op het gebied van kredietverlening was SNV betrokken bij de vorming van zo'n 2000 kredietgroepen (4–6 leden per groep). De kredietcomponent

van het programma is moeizaam van de grond gekomen omdat de banken terughoudend waren om aan deze vrouwengroepen krediet te geven. Ongeveer 85% van de leningen, die vooral dienden voor de aanschaf van landbouwinputs, werd op tijd terugbetaald. In het programma is nooit geëvalueerd in hoeverre de kredietverlening aan vrouwen hun positie heeft verbeterd. Op grond van de uitkomsten van de enquête en interviews die tijdens de IOB-evaluatie zijn uitgevoerd bestaat de indruk dat de armen, en de vrouwen in het bijzonder, vooral van de activiteiten op het gebied van gemeenschapsopbouw en drinkwater hebben geprofiteerd en dat de personeelsinzetten daarbij hebben bijgedragen aan de bewustwording van vrouwen.

De beide sectorale projecten hebben hun doelstellingen bereikt. In het bruggenbouwproject werd de doelstelling om 20 bruggen te bouwen en 40 opzichters op te leiden gerealiseerd. De meeste bruggen zijn in goede staat en worden door de lokale bevolking zeer gewaardeerd omdat zij het gebied ontsluiten en het aantal dodelijke ongevallen bij het oversteken van de rivier tot nul is gereduceerd. De betrokkenheid van lokale arbeidskrachten bij de bouw (65% van de totale bouwkosten) heeft ook lokale inkomsten gegenereerd.

Het biogasprogramma heeft zijn primaire doelstelling gerealiseerd: de aanleg van 20.000 biogasinstallaties. Naar schatting levert dit een besparing van 60 miljoen kilo brandhout per jaar op. Behalve brandhoutbesparing hebben de installaties er toe geleid dat de werklust van vrouwen verlicht en de hygiënische omstandigheden in de keukens verbeterd zijn. Tevens is er veel bereikt op het gebied van het biogasbeleid en het samenbrengen en versterken van publieke en particuliere organisaties die met biogas te maken hebben: ministerie, constructiebedrijven, banken, NGO's.

Het programma was niet primair bedoeld om de positie van armen te verbeteren, maar heeft in de loop van de tijd ook kleinere installaties gemaakt om ook relatief armere boeren te kunnen bereiken. Ongeveer 20% van de voltooide installaties blijkt eigendom van vrouwen te zijn.

In hoeverre de doelstellingen van de beide geëvalueerde streekontwikkelingsprojecten zijn gerealiseerd is moeilijk te bepalen aangezien deze doelstellingen in zeer algemene termen zijn omschreven.

Het streekontwikkelingsproject in de zeer geïsoleerde Mid-Western regio bereikte ongeveer 20.000 mensen (8% van de bevolking in het projectgebied) met de constructie van 10 bruggen/kabelwagens en 26 drinkwatersystemen. Het streekontwikkelingsproject in de Eastern-regio bereikte ongeveer 50.000–60.000 mensen (10% van de bevolking in het projectgebied) met de aanleg van irrigatie- en drinkwatersystemen.

De kwaliteit van beheer en onderhoud laat te wensen over. Gebruikersgroepen die voor dat doel in de dorpen werden gevormd kregen over het algemeen te weinig training en bleken niet te functioneren. In beide projecten werd in een later stadium veel aandacht besteed aan gemeenschapsopbouwactiviteiten en de vorming van dorpsgroepen. Vooral de sociale weerbaarheid van vrouwen is hierdoor, volgens hun eigen zeggen, vergroot (zelfbewuster geworden). De armen zijn er in economische zin weinig op vooruit gegaan omdat de activiteiten die daarvoor bedoeld waren niet op hen gericht waren of niet goed werden uitgevoerd. Daar komt bij dat in een regio als de Mid-Western het economisch potentieel zeer beperkt is. Ook hebben de armen nog nauwelijks deel aan besluitvorming die voor hun gemeenschap als geheel van belang is. In beide streekontwikkelingsprojecten is, sinds SNV deze in eigen beheer is gaan uitvoeren, weinig aandacht besteed aan de relatie met en versterking van de institutionele capaciteit van de instanties op districtsniveau.

Doelmatigheid van de activiteiten

De resultaten van de personeelsinzetten waren qua kosten van technische assistentie zeer acceptabel. De samenwerking tussen de SNV-ers en de Nepalese collega's was over het algemeen goed. De gastorganisaties beoordeelden de SNV veldstaf als gekwalificeerd, gemotiveerd en hardwerkend. Zij konden echter, vanwege hun lage positie in de hiërarchie als 'vrijwilliger', geen invloed uitoefenen op het beleid en management van de programma's op nationaal niveau.

De constructiekosten van de twee geëvalueerde sectorale projecten (bruggen en biogas) zijn relatief laag gebleven door het gebruik van lokale materialen. Het economische rendement van de biogasinstallaties is hoog (24%) en de 'overhead'-kosten relatief laag (10% van het totale budget). De sectorale projecten werden gekenmerkt door duidelijke doelstellingen en goed management.

De kosten per capita van twee geëvalueerde streekontwikkelingsprojecten werden ongunstig beïnvloed door de hoge 'overhead' (65% van het totale budget) die ondermeer door de buitenlandse staf veroorzaakt is. In deze projecten lieten de projectorganisatie en het financieel beheer te wensen over: vage doelstellingen, gebrek aan indicatoren ten behoeve van de monitoring, stroeve relaties tussen de SNV-staf en de gecontracteerde Nepalese NGO's en met de vakdepartementen van de centrale overheid in de districten en de districtsinstellingen zelf.

De inhoud en toepassing van de procesbenadering heeft binnen SNV-Nepal tot veel discussie aanleiding gegeven. Met name aan Nepalese zijde wordt weinig verschil gezien met de participatieve methoden die men al jarenlang kent.

Duurzaamheid van de resultaten

De programma's waarin de personeelsinzetten van SNV plaatsvonden waren goed ingebed in bestaande structuren op het moment dat SNV haar activiteiten beëindigde. Er waren ook voldoende opgeleide Nepalezen aanwezig om de resultaten voort te zetten.

De duurzaamheid van de bruggen lijkt op middellange termijn groot te zijn omdat de constructies van goede kwaliteit zijn. Er is echter niet voorzien in hun onderhoud. De vooruitzichten voor duurzame resultaten in het biogasprogramma zijn gunstig, zowel in beleidsmatig, technisch, financieel, personeelsmatig als institutioneel opzicht.

De vooruitzichten voor de duurzaamheid van de resultaten van de streekontwikkelingsprojecten zijn minder gunstig. Dit heeft te maken met de onzekerheid over het beheer en onderhoud van de gerealiseerde infrastructuur door de gebruikersgroepen, de onzekerheid over de financiering in de toekomst, onvoldoende capaciteit van de districtsorganisaties, hun geringe betrokkenheid bij de planning en uitvoering van deze eigen beheer programma's van SNV. De betrokkenheid van de NGO's in de projecten was groot, maar in de streekontwikkelingsprojecten uitten zij algemeen hun ontevredenheid over de weinig respectvolle wijze waarop SNV hen tegemoet trad. De continuïteit in de samenwerking loopt daardoor gevaar. In de projecten zijn nog geen Nepalese projectmanagers getraind die de plaats kunnen innemen van de Nederlanders.

Tot 1995 was in geen van de streekontwikkelingsprogramma's aan de ecologische duurzaamheid speciaal aandacht geschonken.

Samenvatting

1 Aanleiding en opzet van de evaluatiestudie

Aanleiding

In 1995 deed de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking het verzoek aan de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken om een evaluatie uit te voeren van de activiteiten van de ontwikkelingsorganisatie SNV.

Sinds 1977 is IOV verantwoordelijk voor de uitvoering van onafhankelijke evaluaties betreffende de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking. In het kader van de herijking van het buitenlandse beleid van Nederland, die in 1996 zijn beslag kreeg, werd het mandaat van IOV uitgebreid tot andere terreinen van buitenlands beleid. De naam IOV werd bij die gelegenheid gewijzigd in Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). In dit rapport wordt de naam IOB gebruikt.

In het verleden heeft IOB incidenteel ontwikkelingsactiviteiten van SNV geëvalueerd, maar altijd als onderdeel van evaluaties van sectoren, thema's of landenprogramma's. In de deze evaluatie studie is het de eerste keer dat IOB zich uitsluitend richt op ontwikkelingsactiviteiten van SNV.

IOB heeft ervoor gekozen om deze evaluatie uit te voeren in twee landen, te weten Benin en Nepal. Deze keuze is gebaseerd op een aantal criteria zoals de duur van SNV's aanwezigheid in het land (méér dan 15 jaar), de omvang van het hulpprogramma (meer dan fl. 30 miljoen in de periode 1985–95), aanwezigheid van de belangrijkste SNV-hulpvormen (personeelsinzetten in gastorganisaties en uitvoering van projecten) en geografische spreiding (Afrika/Azië).

Doelstelling en hoofdvragen

Het doel van de evaluatie is om na te gaan in hoeverre de algemene doelstelling van SNV om bij te dragen aan de verbetering van de positie van arme, gemarginaliseerde en onderdrukte bevolkingsgroepen is gerealiseerd.

De hoofdvragen die aan de orde komen zijn:

- (1) Wat zijn de kenmerken van het SNV-programma in Nepal m.b.t. beleid, activiteiten, organisatie en beheer?
- (2) Hoe is het SNV-landenprogramma in Nepal tot stand gekomen en in hoeverre zijn zowel het beleid van SNV als het beleid en de behoeften van Nepal erin te herkennen?

- (3) In hoeverre heeft het programma bijgedragen aan armoedebestrijding en aan de vergroting van de weerbaarheid (*empowerment*) van arme en onderdrukte mensen?
- (4) In hoeverre zijn de capaciteiten van gast-/partnerorganisaties in Nepal versterkt?
- (5) Welke middelen zijn ingezet om de resultaten te bereiken en is de inzet van deze middelen efficiënt geweest?
- (6) In hoeverre zijn de resultaten duurzaam?

Deze hoofdvragen worden in dit onderzoek beantwoord aan de hand van vier evaluatiedimensies, te weten beleidsrelevantie, effectiviteit, doelmatigheid en duurzaamheid.

Organisatie van het onderzoek

De evaluatie richt zich op de periode 1985–95 en richt zich op twee kernactiviteiten van SNV, namelijk de ondersteuning van gastorganisaties door SNV-ers de zogenaamde inzetten, en de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierde en aan SNV uitbestede projecten waarin ook SNV-ers werkzaam zijn.

Verschillende methoden van onderzoek zijn gebruikt, te weten dossieronderzoek; interviews met alle relevante personen/instanties in Nederland, in Nepal en op de Ambassade die bij de voorbereiding en uitvoering zijn betrokken, inclusief de personeelsinzetten en de staf van de projecten die voor de evaluatie zijn geselecteerd; een enquête onder de teruggekeerde personeelsinzetten in Nederland; een onderzoek onder de bewoners in geselecteerde districten waar de projecten zijn uitgevoerd naar hun leefsituatie, veranderingen daarin en de rol die de ontwikkelingsprojecten hebben gespeeld.

Het onderzoek is uitgevoerd door een team van in totaal 15 onderzoekers waarvan 10 uit Nepal en vijf uit Nederland (zie bijlage). In het kader van deze evaluatie zijn vijf deelstudies gemaakt. Het onderzoek werd begeleid door een adviesgroep in Nederland en in Nepal (zie bijlage).

2 Korte schets van SNV

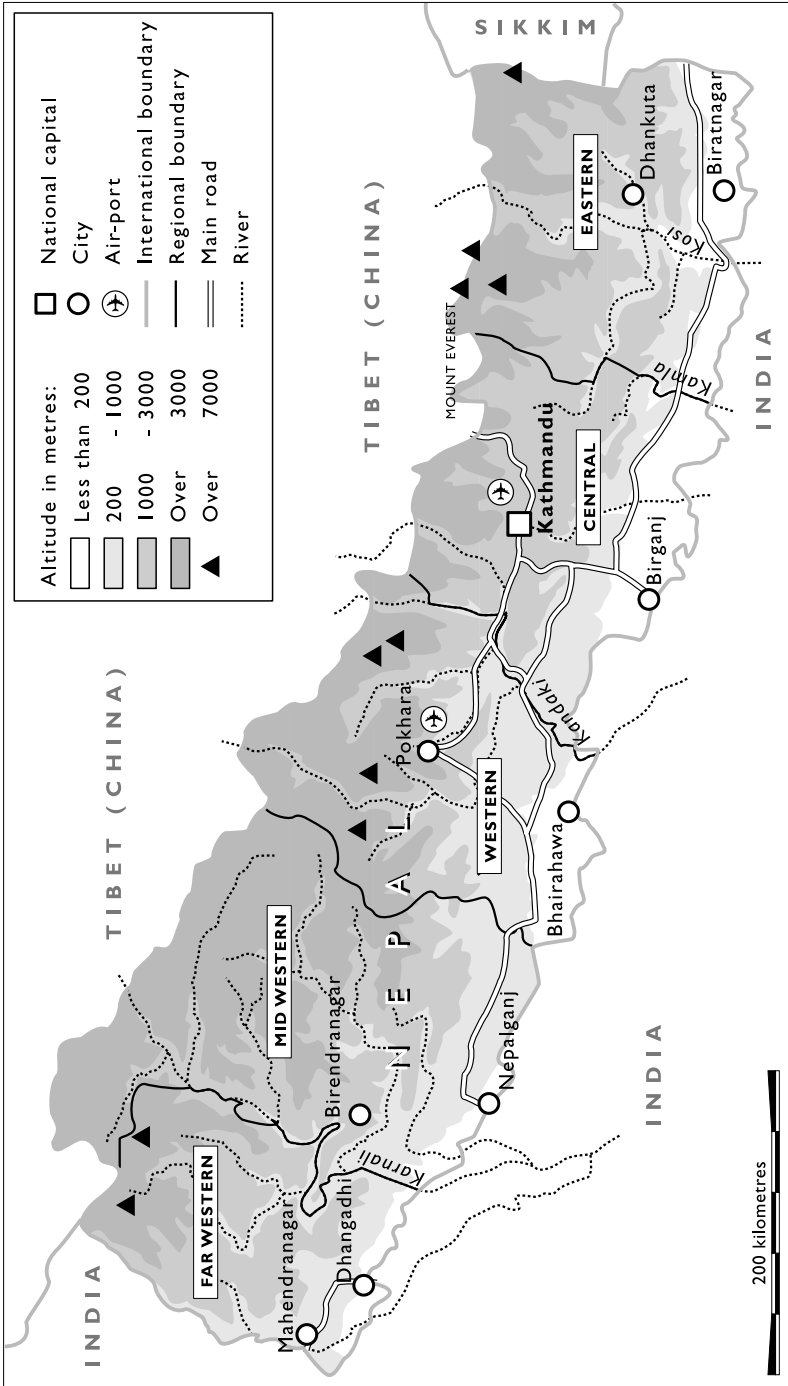
In 1965 werd de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV) naar het model van het Amerikaanse *Peace Corps* door het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgericht voor de uitzending van jonge vrijwilligers naar ontwikkelingslanden. De centrale doelstelling van SNV is door de jaren heen niet veranderd: verbetering van de positie van arme en gemarginaliseerde mensen. Tevens is steeds veel aandacht geschonken aan ondersteuning en versterking van gastorganisaties. Specifieke thema's werden in de loop der jaren

vormgegeven, o.a. het thema ‘vrouwen en ontwikkeling’ sinds 1985 en het thema ‘milieu’ sinds 1995. SNV heeft altijd aan de basis willen werken waarbij participatie van de bevolking en ‘self-help’ een centraal uitgangspunt was. In de periode 1990–95 werd het begrip ‘empowerment’ geïntroduceerd: vergroting van de weerbaarheid van arme groepen in sociaal, economisch en politiek opzicht. In dezelfde periode werd de ‘procesbenadering’ geïntroduceerd als de ontwikkelingsstrategie voor geïntegreerde rurale, en later ook urbane, ontwikkelingsprojecten. De procesbenadering gaat uit van de gedachte dat de armen zelf bij het ontwikkelingsproces moeten worden betrokken overeenkomstig hun mogelijkheden en de prioriteiten die zij zelf aangeven. Hiertoe worden groepen gevormd en begeleid om uiteindelijk zelf de contacten te leggen met publieke en private organisaties die voor de ontwikkeling van de bevolking in de desbetreffende gebieden van belang zijn. Zolang de groepen nog niet sterk genoeg zijn vervult SNV tijdelijk een intermediaire rol.

Grote veranderingen zijn in de organisatiestructuur doorgevoerd, o.a. de delegatie van taken en verantwoordelijkheden van SNV-Den Haag naar de SNV veldkantoren vanaf medio jaren tachtig; het besluit rond 1990 om niet langer een ‘vrijwilligersorganisatie’ te zijn maar een ontwikkelingsorganisatie te worden die mensen met een hogere beroeps- en academische opleiding uitzendt; en het besluit in diezelfde tijd om naast het uitzenden van SNV-ers naar gastorganisaties ook projecten uit te voeren. De naam van de organisatie werd gewijzigd in SNV-Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie.

SNV heeft tegenwoordig de status van een ‘QUANGO’ (quasi non-gouvernementele organisatie). Dit wil zeggen dat er enerzijds een directe relatie is tussen SNV en het Ministerie van Buitenlandse Zaken en SNV anderzijds nogal onafhankelijk is. De SNV-staf in Den Haag bestaat uit ambtenaren van dit Ministerie en het budget ten behoeve van de financiering van lopende en ontwikkelingskosten in Nederland en in de ontwikkelingslanden is bijna geheel afkomstig van het Ministerie. Daartegenover staat dat SNV een eigen bestuur heeft waarin geen ambtenaren van het Ministerie meer zitting hebben en vrijheid heeft t.a.v. zaken als recrutering van ontwikkelingswerkers, beleidsvorming, financieel en veldpersoneelsbeheer, uitvoering en monitoring van activiteiten in het veld.

In 1995 was SNV actief in 29 landen met bijna 600 SNV-ers. Deze term omvat in dit rapport zowel de vroeger uitgezonden jonge vrijwilligers als de tegenwoordig hoger opgeleide en wat oudere ontwikkelingswerkers die als regel op projectniveau worden ingezet. De uitgezonden SNV-ers hebben contracten van enkele jaren. In de periode 1985–95 bedroegen de uitgaven van SNV naar schatting fl. 994 miljoen, exclusief de lopende kosten van het hoofdkantoor in Den Haag.



Map 1 Topography of Nepal

3 Nepal: basiskenmerken en ontwikkelingen

Algemeen

Nepal ligt ingesloten tussen India in het zuiden, westen en oosten en China in het noorden. Het heeft een bevolking van ruim 20 miljoen mensen op een oppervlakte van vier keer Nederland. De unieke geopolitieke situatie van Nepal heeft zijn weerslag op alle ontwikkelingen in dit land. Met name bestaan er op velerlei gebied relaties met India. Nepal heeft er echter steeds naar gestreefd zijn onafhankelijkheid ten opzichte van India te handhaven. Nepal is vooral bezorgd over de inmenging van India in Nepal's interne aangelegenheden, over zijn economische afhankelijkheid van India en over de stroom Indiase migranten naar Nepal. Herhaaldelijk hebben zich conflicten tussen beide landen voorgedaan, o.m. over de vrije doorvoer van goederen en mensen en over de waterverdeling. Er worden drie verschillende zones in Nepal onderscheiden, te weten het dunbevolkte Himalaya gebied met bergen boven de 7000 meter, het gebied van de Mid-Hills met bergen tot 3000 meter waarin de hoofdstad Kathmandu ligt en een zeer dichtbevolkt, smal laaglandgebied in het Zuiden: de Tarai.

Volgens de internationale statistieken behoort Nepal tot de armste landen ter wereld met een gemiddeld inkomen van US\$ 190 per persoon. Ook in de regio is Nepal een van de minst ontwikkelde landen. Het gemiddelde inkomen, de economische ontwikkelingen, de infrastructurele voorzieningen en de plaatsing op de *Human Development Index* van UNDP (in 1996: 151ste plaats van in totaal 174 landen) blijven ver achter bij nabijgelegen landen zoals India, Pakistan en Bangladesh. Ongeveer een kwart van de bevolking kan lezen en schrijven. Naar schatting 9–10 miljoen mensen leven in armoede en hebben geen toegang tot gezondheidszorg, onderwijsvoorzieningen en veilig drinkwater.

Politieke ontwikkelingen

In Nepal heeft zich in de afgelopen decennia een aantal belangrijke machtswisselingen voorgedaan. Na het vertrek van de Britse resident, kwam er in 1951 een einde aan een lange door de Rana's beheerste periode. De Rana's waren een heersende klasse die samenwerkten met de Britten en regeerden uit naam van de koning. Met behulp van het volk werden de Rana's door Koning Mahendra verdreven en werd een begin gemaakt met een meer democratisch bewind. De ontwikkeling van de democratie verliep echter niet erg voorspoedig en de Koning besloot in 1960 om het parlement naar huis te sturen, vakbonden, demonstraties en oppositie te verbieden en het Panchayat systeem te introduceren. Dit systeem beoogde om de dorpsraad, de panchayat, tot centrum van het democratiseringsproces te maken en zo het volk bij besluitvorming te betrekken.

Het Panchayat systeem werd in 1990 afgeschaft onder druk van het volk dat de corruptie en het gebrek aan mogelijkheden tot vrije politieke meningsuiting niet langer accepteerde. Ook India speelde een rol in de politieke veranderingen door de grens met Nepal in 1989 grotendeels te sluiten, wat de economische relatie met Nepal sterk onder druk zette. Al in 1990 werd een nieuwe grondwet opgesteld waarin werd vastgelegd dat Nepal een parlement zou kiezen en de koning het staatshoofd zou worden. De eerste verkiezingen werden gehouden in mei 1991 en gewonnen door de Nepalese Congrespartij, terwijl de Marxistisch-Leninistische Partij in de oppositie terecht kwam. De verhoudingen met India werden snel genormaliseerd.

Een volgende machtswisseling vond plaats na de verkiezingen in 1994. Deze werden door de communistische partij gewonnen. De communistische regering ging voortvarend van start en schonk veel aandacht aan de versterking van dorpsontwikkelingscomitees. Deze regering werd na een half jaar vervangen door een coalitieregering, die op haar beurt ook al weer snel vervangen is. Al met al blijft de politieke situatie weinig stabiel, ondanks de positieve ontwikkelingen in de richting van democratie.

Economische ontwikkelingen

Landbouw is de dominante economische sector in Nepal, hoewel de groei ervan achterblijft bij die van de industrie- en dienstensector. Naar schatting 80% van de bevolking is afhankelijk van de landbouw als inkomstenbron. Terwijl Nepal in het verleden een voedselexporterend land was, moet nu voedsel geïmporteerd worden. Bijna 80% van de landbouwproductie vindt plaats in de Tarai. De gemiddelde bedrijfsgrootte is kleiner dan 0,5 ha en verdere fragmentatie en ingebruikname van marginale gronden zijn aan de orde van de dag.

Op industrieel terrein hebben belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden, hoewel de totale omvang van deze sector nog steeds beperkt is. Met name de tapijt- en kledingindustrie hebben recentelijk een belangrijke groei doorgemaakt.

In de dienstensector is het toerisme een van de belangrijkste sectoren. De handelsstromen werden lange tijd volledig gedomineerd door India, maar recentelijk is Nepal er in geslaagd om deze stromen meer te diversificeren naar andere landen. Dit laatste hangt samen met de wijziging in de samenstelling van de exportproducten. In het verleden waren dat vooral jute, hout en voedselwaren en nu vooral tapijten en textiel.

Al sinds de jaren zeventig is de economische groei van Nepal laag. Vooral in het begin van de jaren tachtig begon het tekort op de handelsbalans en op de overheidsbegroting snel

toe te nemen. In 1985 was de overheid gedwongen om een economisch hervormingsprogramma in te voeren en de rupee met bijna 15% te devalueren. Naast het terugbrengen van het overheidstekort en het verbeteren van de betalingsbalanspositie was de privatisering van staatsbedrijven een van de belangrijke prioriteiten. Zowel de tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans als het overheidstekort zijn afgenomen, maar overheidsinkomsten blijven beperkt en een echt evenwicht is nog zeker niet bereikt. Door de grote hoeveelheid buitenlandse hulp is de algehele betalingsbalans bijna steeds positief. Ook de overheidsuitgaven worden voor bijna 1/3 uit buitenlandse leningen en giften gefinancierd. In de periode 1992–94 ontving Nepal hulpbedragen die varieerden van US\$ 363 miljoen in 1992 tot US\$ 448 miljoen in 1994.

De armoede is niet gelijk verdeeld over de regio's en over de bevolking. De verhouding tussen mannen en vrouwen is ongelijk. De meeste vrouwen hebben geen recht om te erven. Het baren van zonen bepaalt vaak de toegang tot de eigendom van de echtgenoot. Er bestaan rituelen rond menstruatie en geboorte die de gezondheid en eigenwaarde van vrouwen aantasten. Vrouwen uit lagere kasten en armere vrouwen in het algemeen spelen noodgedwongen een actievere rol in het economische leven dan vrouwen uit hogere kasten of rijkere kringen.

Ontwikkelingsknelpunten en ontwikkelingsbeleid van Nepal

Naast de macro-economische problematiek en de politieke instabiliteit wordt de economische en sociale ontwikkeling van Nepal belemmerd door een aantal factoren:

- De transport infrastructuur is onderontwikkeld. Grote delen van het land zijn slecht bereikbaar. Transport en marketing van goederen worden daardoor belemmerd. De afwezigheid van zeehavens maakt import en export kostbaar, beperkt de mogelijkheden voor industriële ontwikkeling en handel en vergroot de afhankelijkheid van de buurlanden;
- De relatief hoge bevolkingsdruk in het gebied van de Mid-Hills en de Tarai maakt uitbreiding van de landbouwproductie slechts beperkt mogelijk. De milieuproblematiek is door de snel stijgende bevolking sterk toegenomen;
- De institutionele infrastructuur op met name het districts- en dorpsniveau heeft te kampen met een groot tekort aan voldoende opgeleid kader;
- De sociale voorzieningen op het gebied van o.m. onderwijs, gezondheidszorg en drinkwater zijn slecht ontwikkeld.

Het ontwikkelingsbeleid van Nepal, neergelegd in vijfjarenplannen, onderkent deze problemen. Met de politieke machtswisselingen aan het begin van de jaren negentig ontstond er een planloze periode van 1990 tot 1992, maar daarna werd weer een plan gemaakt

voor de periode 1992–97. De laatste decennia komen steeds twee aandachtspunten terug in de prioriteiten van de Nepalese overheid, namelijk de versterking van de economische rol van de private sector en de katalyserende rol van de overheid bij de ontwikkeling van sociale sectoren en infrastructuur. Al sinds de jaren tachtig worden er in de ontwikkelingsplannen speciale verklaringen opgenomen over de versterking van de positie van vrouwen, zowel juridisch, economisch als sociaal. In de ontwikkelingsplannen zijn in de loop der jaren wel accentverschuivingen opgetreden. Zo wordt met name in het 8e plan (1992–97) minder nadruk gelegd op een actieve rol voor de overheid en komt een markt oriëntatie in het kader van de economische herstructurering veel sterker naar voren. In 1985 werd een start gemaakt met de uitvoering van een economisch hervormingsprogramma om de slechte macro-economische situatie te verbeteren. Met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank werden enkele overeenkomsten gesloten over structurele aanpassings-maatregelen, maar over het algemeen zijn de uitkomsten van deze programma's beneden de verwachtingen gebleven. De Wereldbank deed zelfs niet mee aan de laatste programma's, terwijl ook het IMF in 1995 een tijdelijke financieringsstop afkondigde. Belangrijkste knelpunten waren dat Nepal andere prioriteiten leek te hebben dan het IMF en de Wereldbank, terwijl de internationale financiers ontevreden waren over het tempo waarin de maatregelen werden doorgevoerd en over de beperkte resultaten.

Omvang en organisatie van de ontwikkelingshulp

Het macro-economische belang voor Nepal van ontwikkelingshulp werd hierboven al aangegeven waarbij aan de orde kwam dat een derde deel van alle overheidsuitgaven en zelfs 55% van alle investeringsuitgaven door buitenlandse donoren werd gefinancierd. Japan is de belangrijkste donor voor Nepal, gevolgd door de Aziatische Ontwikkelingsbank (ADB) en de Wereldbank. Nederland behoort tot een groep van kleinere bilaterale donoren. Het Nederlandse aandeel aan de totale hulp voor Nepal bedroeg minder dan 1% in de periode 1985–95. Naast de groepen van bilaterale en multilaterale donoren kan een derde kleinere groep van Internationale niet-gouvernementele organisaties (INGO's) onderscheiden worden die minder dan 5% van de totale hulp voor hun rekening nemen.

In de periode 1985–95 bedroegen de Nederlandse hulputgaven aan Nepal in totaal f. 97,1 miljoen waarvan f. 57,8 miljoen of wel 60% via SNV kwam. De resterende 40% werd voornamelijk uitgegeven via de medefinancieringsprogramma's van Nederlandse niet-gouvernementele organisaties (NGO's), de co-financiering van multilaterale programma's en de co-financiering van programma's uitgevoerd door internationale NGO's zoals bijv. CARE.

De coördinatie van donoractiviteiten in Nepal verloopt problematisch, omdat alle donoren hun eigen procedures en prioriteiten hebben en omdat het onmogelijk blijkt om tot een gezamenlijke afstemming te komen. Op centraal overheidsniveau speelt een aantal instituties een coördinerende rol ten aanzien van het vaststellen van prioriteiten en het toezicht op de tenuitvoerlegging. Zo is de 'National Planning Commission' verantwoordelijk voor het vaststellen van prioriteiten die in ontwikkelingsplannen worden neergelegd en voor het toezicht op de uitvoering. In de praktijk werkt de 'National Planning Commission' op een zeer centralistische en gepolitiseerde manier. Het Ministerie van Financiën zou in theorie op de hoogte moeten zijn van alle buitenlandse geldstromen die het land binnenkomen, maar in de praktijk worden veel projecten direct gefinancierd zonder dat dit ministerie op de hoogte is gesteld.

De Nepalese overheid streefde de decentralisatie van het planningsproces al in het 'Panchayat' systeem na. In die tijd was het de bedoeling dat dorpspanchayat's (dorpscomitees) de motor zouden zijn van het decentralisatieproces en dat districtscomitees betrokken zouden zijn bij district planning. Op centraal niveau had het Ministerie van Panchayat en Lokale Ontwikkeling een coördinerende rol.

In 1992 werd bepaald dat dorps- en districtontwikkelingscomitees een belangrijke rol in de planning en de uitvoering van ontwikkelingsplannen moesten spelen. Het decentralisatieproces werd in 1994 een belangrijke impuls gegeven door de kortzittende marxistisch-leninistische regering die een grootschalig 'Dorpsontwikkeling en Zelfvoorzieningsprogramma' startte, waarbij elk dorp een bedrag van NRs. 300.000 (ongeveer fl. 11.000) ontving om eigen activiteiten te initiëren. Ondanks kritiek werd dit programma door de volgende regering overgenomen die de dorpssubsidie tot een bedrag van NRs 500.000 (ongeveer fl. 18.000) verhoogde en meer aandacht gaf aan de rol van de districten. De meeste vakministeries zijn in op districtsniveau vertegenwoordigd. Het Ministerie voor Lokale Ontwikkeling coördineert via haar vertegenwoordiger op districtsniveau de initiatieven die door de dorps- en districtontwikkelingscomitees (resp. VDC's en DDC's) worden ondernomen en vervult een brugfunctie tussen deze comitees en de centrale overheid. Ondanks alle pogingen is er in de praktijk nog nauwelijks sprake van effectieve decentralisatie. De constitutionele basis voor de decentralisatie is nog steeds niet officieel gelegd, de lokale ontwikkelingscomitees kampen met een gebrek aan professionele capaciteit en financiële middelen, terwijl de vakministeries en hun districtsafdelingen de dienst blijven uitmaken. Recentelijk is een hernieuwde poging ondernomen om het decentralisatieproces nieuw leven in te blazen via onder meer het Participatory District Development Programme dat met hulp van het United Nations Development Programme (UNDP) in 1995 van start ging om in 20 districten de planningcapaciteit te versterken. SNV steunt dit programma in voornamelijk twee districten (Kalikot en Mugu in de Mid-Western Region).

Sinds de democratisering aan het begin van de jaren negentig zijn er meer mogelijkheden gekomen voor niet-gouvernementele organisaties (NGO's) om zich te ontwikkelen en een snelle groei van het aantal Nepalese NGO's heeft zich dan ook voorgedaan. Naar schatting zijn 1500 NGO's geregistreerd bij de centrale overheid, hetgeen een voorwaarde is om externe financiering te kunnen verkrijgen. De NGO's vertonen een grote variatie in organisatie-graad, capaciteit, middelen en activiteiten. De relatie met de overheid op centraal en decentraal niveau verloopt niet altijd soepel, terwijl ook de verhouding tussen de internationale NGO's die hun eigen projecten uitvoeren en de Nepalese NGO's soms problematisch is, omdat de Nepalese organisaties een grotere rol voor zichzelf opeisen.

4 Het SNV-programma in Nepal, 1985–95

Beleidsontwikkelingen

SNV startte in Nepal in 1977. Na drie jaar nauwe samenwerking met de Duitse vrijwilligersorganisatie, werd de eerste SNV-Nepal directeur benoemd. De beleidsontwikkelingen vanaf het begin zijn hieronder gepresenteerd omdat zij voor de vormgeving van het programma in de periode 1985–95 van belang zijn geweest.

De nadruk lag in het begin op een sterke uitbreiding van het aantal personeelsinzetten in voornamelijk overheidsorganisaties, van 11 in 1978 naar 42 in 1984, voor m.n. technische ondersteuning van activiteiten op het gebied van kleinschalige irrigatie en rurale drinkwatervoorziening. Voorts werden enkele activiteiten gestart op het gebied van training en kredietvoorziening voor vrouwen en geïntegreerde plattelandsontwikkeling.

In 1984 werd door SNV-Nepal het eerste inzetbeleidsplan (1984–89) gepresenteerd. Armoedebestrijding werd gedefinieerd als de belangrijkste invalshoek voor de activiteiten van SNV in Nepal. Een onderscheid werd gemaakt tussen absolute en relatieve armoedebestrijding. De eerste vorm is gerelateerd aan de ontwikkeling van een basisbehoeftenprogramma voor de armen. De relatieve armoedebestrijding heeft te maken heeft met het versterken van de institutionele capaciteit op verschillende niveaus. De keuze werd gemaakt voor het werken in afgelegen gebieden. Enige aandacht werd geschonken aan de milieuproblematiek en het thema 'vrouwen en ontwikkeling' (V&O). Tijdens de uitvoeringsperiode werden deze thema's in sub-beleidsplannen verder uitgewerkt. Bestaande vormen van samenwerking met Nepalese overheidsorganisaties zouden zoveel mogelijk gecontinueerd worden, terwijl ook getracht zou worden om samen te werken met enkele NGOs. Later werd geconstateerd dat de samenwerking met NGOs, mede door sterke overheidscontrole, niet van de grond kwam en dat de samenwerking met de overheid vaak moeizaam verliep. In lijn met de in Den Haag ontwikkelde voorkeur om ook zelf projecten te gaan beheren werd een tweetal projecten in eigen beheer gestart.

Hoofdaandachtspunt in het tweede plan (1990–94) was de ontwikkeling van een nieuwe strategie, de zogenaamde ‘gecoördineerde integrale aanpak’. Uitgaande van de idee dat duurzame ontwikkeling niet gerealiseerd kan worden via de vervulling van een enkele op zichzelf staande basisbehoefte, werd een integrale en programmatische aanpak als meest wenselijk gezien. Zoveel mogelijk werkend via bestaande organisaties zouden niet alleen sociale, maar ook economische activiteiten in samenhang en stap voor stap ondernomen worden. Mobilisatie, organisatie en participatie rond activiteiten waaraan de doelgroep prioriteit gaf stonden in deze aanpak centraal. In 1991 werd geconstateerd dat deze benadering in grote lijnen overeen kwam met de door SNV Den Haag gepropageerde procesaanpak.

In het plan werd een sterke voorkeur uitgesproken om deze aanpak te gebruiken bij het werken op het dorps- en districtsniveau. Personeelsinzetten op het centrale niveau en sectorale programma’s hadden niet meer de voorkeur. Er werd niet gekozen voor een strikte regionale concentratie, maar een voorkeur werd uitgesproken voor interventies in die gebieden waar de levensomstandigheden het ongunstigst zijn. De mogelijkheid om ook in urbane gebieden te gaan werken werd eveneens geopperd. Opnieuw vormden sub-beleidsplannen op het gebied van V&O en van ecologie een onderdeel van het tweede plan.

In het landenbeleidsplan voor de periode 1995–99 wordt geconstateerd dat zich in de afgelopen jaren een belangrijke wijziging in het SNV-Nepal programma heeft voorgedaan: van een voornamelijk sectoraal en geografisch verspreid programma, waarin personeelsinzetten bij gastorganisaties de hoofdmoot vormden, naar een meer geconcentreerd programma in bepaalde regio’s dat volgens een geïntegreerde aanpak en in eigen beheer door SNV wordt uitgevoerd.

Naast een verdere regionale concentratie zouden activiteiten op het nationale niveau aansluitend bij SNV’s belangrijkste beleidsthema’s ter hand genomen kunnen worden. Tevens werd verdere Nepalisering van de SNV-staf en diversificatie van donoren voor de financiering van SNV-projecten als aandachtspunt genoemd.

Kenmerken van het programma

In het programma dat SNV in de periode 1985–95 in Nepal heeft uitgevoerd zijn vier vormen van hulp te onderscheiden, te weten:

- Personeelsinzetten in gast-organisaties: Deze vormen de ‘traditionele’ activiteit van SNV waarbij (Nederlandse) SNV-ers in Nepalese of internationale gastorganisaties geplaatst werden. Deze vorm van hulp is in de loop der jaren sterk afgenomen.

- Uitvoering van projecten in samenwerking met Nepalese partnerorganisaties: Dit betrof in de periode 1985–95 een drietal projecten op het gebied van natuurbeheer en duurzame landbouw.
- Uitvoering van projecten in eigen beheer: Dit betreft zowel sectorale programma's als geïntegreerde streekontwikkelingsprogramma's. De eerst genoemde worden op nationaal of regionaal niveau uitgevoerd.
- Uitvoering van kleine SNV projecten, de zogenaamde 'KSPs': Deze vorm van hulp werd door SNV in 1991 geïnitieerd en in 1995 gestopt. De KSP fondsen gaven de mogelijkheid tot het uitvoeren van kleinschalige activiteiten passend bij de doelstellingen van SNV en waarvan het totale budget niet het bedrag van fl. 100.000 overschrijdt.

Tabel 1 geeft de omvang aan van de verschillende hulpvormen.

Tabel 1 Mensjaren en uitgaven per hulpvorm, 1985–95

Hulpvormen	Mensjaren (SNVers)	Uitgaven in miljoen gulden		
		SNVers en KSP ¹	Projecten ²	Totaal
Personeelsinzetten in gastorganisaties	208	16,3		16,3
Projecten met partnerorganisaties	16	1,3	1,6	2,9
Eigen beheer projecten	121	9,7	28,4	38,1
KSP	2	0,5		0,5
Totaal	347	27,8	30,0	57,8

1 De kosten van (Nederlandse) SNVers en KSPs werden door de categorie IV-e ('SNV-programma') van de ontwikkelingssamenwerkingsbegroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gedekt. De gemiddelde jaarlijkse kosten van een SNVer werd voor de periode 1985–95 door IOB in overleg met SNV op een bedrag van fl. 80.000 geschat. Dit bedrag is exclusief de kosten van het hoofdkantoor in Den Haag.

2 De kosten van projecten werden door de categorie II-a (bilaterale landenprogramma) van het Ministerie gedekt. De kosten van de Nederlandse teamleiders en van de Nepalese projectstaf zijn daarin opgenomen.

De uitgaven van SNV in Nepal in de periode 1985–95 (f. 57,8 miljoen) vertegenwoordigen 60% van de totale hulp van Nederland aan Nepal in deze periode (f. 97,1 miljoen). Van deze uitgaven is 65% gegaan naar de projecten die SNV in eigen beheer uitvoert, 28% naar personeelsinzetten in gastorganisaties en de rest naar projecten die met partnerorganisaties en als Kleine Ambassade Projecten zijn uitgevoerd. Sinds het begin van de jaren negentig zijn de uitgaven voor personeelsinzetten in gastorganisaties drastisch verminderd en die van de eigen beheer projecten sterk toegenomen. De belangrijkste sectoren waarop SNV zich heeft gericht waren rurale infrastructuur, drinkwater (op het platteland), irrigatie, geïntegreerde plattelandontwikkeling, milieu (biogas) en kredietverlening (aan vrouwen op het platteland). De Nederlandse niet-SNV uitgaven hebben vooral plaatsgevonden

in de sectoren plattelandontwikkeling, landbouw/bosbouw, milieu en, via Nederlandse NGO's, 'community development'.

Er heeft zich een duidelijke daling voorgedaan in het aantal uitgezonden SNVers. Terwijl er in 1985 nog 41 Nederlandse SNVers in Nepal werkten, was dit aantal in 1995 gedaald tot 17. Het aantal Nepalese deskundigen is in de onderzochte periode toegenomen tot 13 in 1995, van wie zes personen werkzaam waren op het veldkantoor en zeven in projecten. De man-vrouw verhouding onder SNVers die in 1985 50%–50% was, is schever geworden want het vrouwenaandeel bedroeg in 1995 nog maar 35%.

De geografische distributie van het programma geeft het volgende beeld (tabel 2):

Tabel 2 Mensjaren en uitgaven per regio, 1985–95

Regio	Mensjaren	Uitgaven in miljoen gulden		
		Inzetten en KSP (Cat.IV-e)	Projecten (Cat.II-a)	Totaal
Far-Western	36	2,9		2,9
Mid-Western	91	7,3	10,2	17,5
Western	42	3,4		3,4
Central	58	4,6	1,7	6,3
Eastern	78	6,3	10,9	17,2
Nationaal niveau	42	3,3	7,2	10,4
Totaal	347	27,8	30,0	57,8

Iets meer dan een derde van de mensjaren en van de uitgaven zijn gerealiseerd in afgelegen en relatief arme gebieden, namelijk de Far-Western en de Mid-Western regio's. De gerichtheid op deze gebieden komt overeen met de hulpcriteria die in de beleidsplannen van SNV-Nepal zijn genoemd. Naast deze arme regio's is de wat meer welvarende Eastern regio echter ook altijd een belangrijk concentratiegebied van SNV geweest wat minder te rijmen is met SNV's beleid en meer het gevolg is van voortzetting, in andere vorm, van in een eerder stadium in deze regio uitgevoerde activiteiten. Ongeveer 10% van de uitgaven had betrekking op activiteiten op nationaal niveau.

Organisatie en beheer van het programma

Het veldkantoor van SNV in Kathmandu is het centrale punt in de organisatie en het beheer van het programma. Dit kantoor wordt geleid door een Nederlandse velddirecteur

(vier verschillende directeuren in de periode 1985–95) en een Nederlandse plaatsvervangend velddirecteur. In de periode 1985–90 werden zij bijgestaan door twee Nepalese sectorspecialisten en een Nepalees als hoofd van de administratie. In de periode 1990–95 kwamen daar nog drie Nepalese specialisten bij. Verder zijn er zowel Nederlanders als Nepalezen aangesteld, voornamelijk in de jaren negentig, om specifieke deeltaken te verrichten. In het veldkantoor werden drie verschillende taken uitgevoerd:

- de SNV-taak: ontwikkelen en uitvoeren van het beleid van SNV-Nepal;
- de consulaire taak: uitvoeren van consulaire werkzaamheden, waarbij de SNV-directeur ook altijd de functie van honorair-consul bekleedde;
- de ‘liaison-taak’: als aanspreekpunt fungeren voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken/DGIS in Den Haag en voor de Nederlandse Ambassade in New Delhi; voor hen voorbereiden en beoordelen van projectvoorstellen in Nepal, voor zover deze buiten SNV vallen, en deze ter goedkeuring en financiering voorleggen aan DGIS/Ambassade. Hieronder valt ook het programma voor Kleine Ambassade Projecten (KAP).

Het uitvoeren van projecten in eigen beheer door SNV was het gevolg van het beleid van SNV-Den Haag en van het uitbestedingsbeleid van DGIS, geïnitieerd in het midden van de jaren '80. SNV werd a.h.w. een uitvoerende organisatie voor DGIS met een status die het midden houdt tussen die van een consultant en die van een medefinancieringsorganisatie. In de loop der jaren bleek dat de financiële administratie en verantwoording van de grotere ‘eigen beheer’ projecten te wensen overliet. Derhalve werd door SNV Den Haag in 1994 een nieuw financieel beheersysteem ingevoerd en in Nepal werd het personeel dat met name kennis had van de administratie van SNV ‘oude stijl’ vervangen. Ook werd in de loop der tijd geleidelijk aan meer aandacht besteed aan de ontwikkeling van een monitoring en evaluatiesysteem. Een dergelijk systeem kwam slechts langzaam van de grond.

De werkwijze in Nepal, de prioriteiten in taakstelling en de mate van overleg met verschillende SNV-overlegorganen zijn altijd sterk bepaald geweest door de management-stijl van de verschillende SNV velddirecteuren. Zo gebruikte de ene velddirecteur zijn functie als honorair consul om SNV goed te positioneren in de Nepalese samenleving, terwijl anderen deze taak meer overlieten aan anderen. Ook de manier waarop en de mate waarin overleg werd gepleegd met teamleiders van projecten, die tezamen het management-team vormden, en met de SNV-veldraad wisselde sterk. Uiteindelijk is de velddirecteur altijd zeer bepalend geweest voor het gezicht, het beleid en de organisatie van SNV-Nepal.

De bovengenoemde ‘liaison taak’ begon in de loop der tijd steeds meer tijd op te eisen van de SNV-staf op het veldkantoor terwijl ook de taken en verantwoordelijkheden niet duidelijk afgebakend waren. In 1995 werd uiteindelijk een overeenkomst getekend tussen de betrokken partijen waarbij functie, taken en verantwoordelijkheden van deze ‘liaison’

nader werden gedefinieerd, hoewel niet alle onduidelijkheden werden weggenomen. In 1996 werd een full-time vertegenwoordiger voor deze functie aangesteld, overigens wel met een SNV-contract en werkzaam vanuit het SNV veldkantoor in Kathmandu.

In de contacten van SNV-Nepal met de overheid kan het Ministerie voor Lokale Ontwikkeling worden beschouwd als de oudste en belangrijkste partner. Omdat er geen formeel bilateraal overleg tussen Nepal en Nederland bestaat zijn de officiële contacten beperkt gebleven. De informele contacten waren goed, maar het Ministerie voor Lokale Ontwikkeling zou veel meer geïnformeerd willen worden over de opzet, de uitvoering en de uitgaven van de grote SNV projecten. SNV-Nepal is als internationale niet-gouvernementele organisatie in Nepal geregistreerd. De belangrijkste Nepalese instantie voor de coördinatie van de buitenlandse hulp bij het Ministerie van Financiën is wel op de hoogte van de grote SNV projecten, waarvoor SNV en het Ministerie een projectovereenkomst tekenen, maar niet van het totale SNV programma.

SNV-Nepal werkte in een aantal grote projecten samen met Nepalese NGO's. Met hen werden contracten afgesloten om de participatie van de bevolking en 'community development' activiteiten in o.m. grote streekontwikkelingsprogramma's vorm te geven. Deze NGO's, die bijna alle in Kathmandu gevestigd zijn, werden meestal via een aanbestedingsprocedure geselecteerd. De relatie met SNV-Nepal was in de ogen van veel NGOs niet bevredigend. Zij waren van mening op een enigszins paternalistische wijze te worden bejegend.

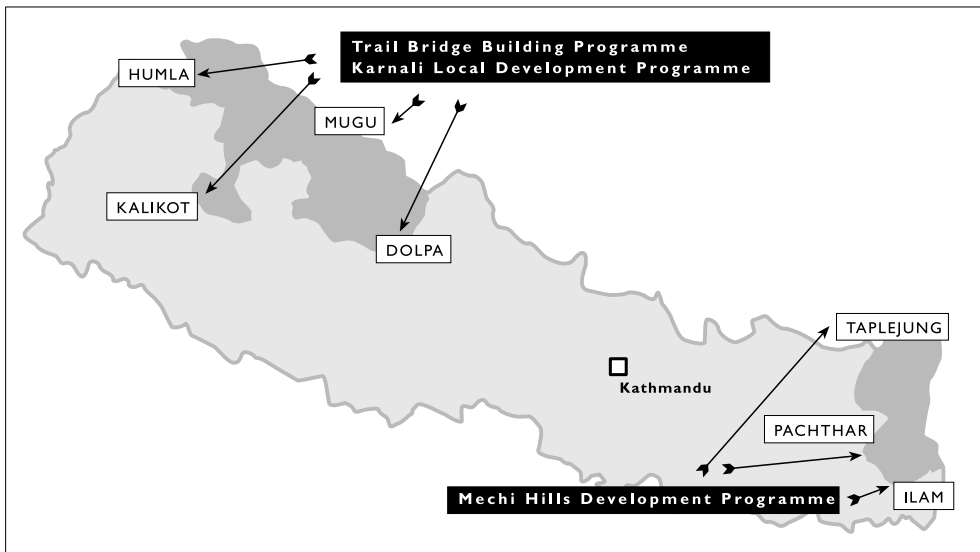
SNV werkte ook met NGO's samen in het kader van enkele Kleine SNV Projecten. Tenslotte financierde SNV-Nepal een 'staff-sponsored programme' waarbij via een formule van afnemende subsidie gedurende drie jaar de salaris- en trainingskosten van stafleden van NGO's werden betaald.

SNV-Nepal had veel contacten met andere donoren. In de eerste plaats via personeelsinzetten bij internationale NGO's (INGO's) zoals CARE en multilaterale organisaties zoals UNICEF. Maar daarnaast door deelname aan informele bijeenkomsten zoals de sectorale discussies met andere donoren waarin ook vakministeries participeren, of door deelname aan discussies over ontwikkelingsbeleid/-thema's die geleid worden door de Wereldbank en UNDP. Deze vormen van overleg hadden niet tot doel tot een afstemming van elkaars programma's en activiteiten te komen; maar men wisselde informatie uit over elkaars activiteiten en kon daar met de eigen programmering rekening mee houden.

Verschillende Nepalese en buitenlandse partijen waarmee SNV in Nepal te maken heeft werd gevraagd om SNV als hulporganisatie te karakteriseren. De antwoorden gaven geen eenduidig beeld. Voor sommigen was SNV toch vooral een 'vrijwilligersorganisatie',

voor anderen een uitvoeringsorganisatie van Nederlandse ontwikkelingshulp en voor weer anderen voornamelijk een INGO. SNV bleek bekend te staan als een organisatie die hard werkende en gemotiveerde mensen heeft die bereid zijn in geïsoleerde gebieden te werken waar anderen het laten afweten. SNV wordt gezien als een rijke organisatie die goede Nepalese deskundigen weet aan te trekken door relatief hoge salarissen te betalen; die althans veruit gaan boven die van de Nepalese overheid. Tevens werden als kenmerken genoemd de vrij sterk gecentraliseerde organisatie vanwege de nauwe relatie met de Nederlandse overheid, de relatief grote afstand tot de Nepalese overheid, de beperkte betrokkenheid van Nepalese NGO's en het geringe aantal Nepalezen in managementfuncties.

5 Kenmerken en resultaten van de geëvalueerde activiteiten



Kaart 2 Lokatie van de geëvalueerde projecten in districten

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kenmerken en resultaten gepresenteerd van de geëvalueerde activiteiten van SNV in Nepal. Dit zijn:

Personeelsinzetten in gastorganisaties voor twee nationale programma's:

- het Drinkwater- en sanitatieprogramma (CWSS),
- het Kredietprogramma voor vrouwen op het platteland (PCRW);

Projecten:

- Rurale wegen/bruggen-programma (TBBP), in de Mid-Western region,
- Karnali streekontwikkelingsprogramma (KLDP) in de Mid-Western region,
- Mechi-Hill streekontwikkelingsprogramma (MHDP) in de Eastern-region,
- Biogas programma (BSP), een nationaal programma.

Deze activiteiten vertegenwoordigen 65% van alle SNV uitgaven in Nepal in de periode 1985–95. Dit komt overeen met fl. 37 miljoen. In mensjaren uitgedrukt hebben de SNV-ers in de geëvalueerde activiteiten in deze periode 180 mensjaren doorgebracht ofwel 55% van het totaal aantal mensjaren dat Nederlandse SNV-ers in de periode 1985–95 in Nepal heeft gewerkt.

In tabel 3 zijn enkele hoofdkenmerken van deze personeelsinzetten en projecten weergegeven.

Tabel 3 Kenmerken van de geëvalueerde SNV activiteiten

Naam van de gastorganisatie en van het programma	Locatie	Periode	Uitgaven 1985–95 (fl. miljoen)	Mensjaren (SNV-ers) 1985–95
I SNV PERSONEELSINZETTEN				
1. Ministry of Local Development/ Ministry of Housing and Physical Planning/UNICEF—Community Water Supply and Sanitation (CWSS) programme	Nationaal	1977–93	3,4	43
2. Ministry of Local Development/ UNICEF—Production Credit for Rural Women (PCRW) programme	Nationaal	1983–92	3,7	47
II SNV PROJECTEN				
1. Trail Bridge Building programme (TBBP)—bruggenprogramma	Mid-Western region	1986–92	5,4	30
2. Karnali Local Development programme (KLDP)— streekontwikkeling	Mid-Western region	1993–nog gaande	4,6	12
3. Mechi Hill Irrigation and Related Development programme (MHDP)—streekontwikkeling	Eastern region	1987–nog gaande	13,4	51
4. Biogas Support Programme (BSP)	Nationaal	1992–nog gaande	4,7	6

5.1 Personeelsinzetten in gastorganisaties

In de twee geëvalueerde programma's (CWSS-drinkwaterprogramma en PCRW-kredietprogramma) besteedde SNV in totaal 90 mensjaren in de periode 1985–95. Dit is ongeveer de helft van het totaal aantal mensjaren dat SNV aan personeelsinzetten in die periode in Nepal heeft besteed. Beide programma's werden mede gefinancierd door UNICEF en zijn onder verantwoordelijkheid van het Ministerie voor Lokale Ontwikkeling uitgevoerd.

In beide programma's was SNV niet de enige vrijwilligersorganisatie die technische assistentie verleende, maar waren o.m. ook het Amerikaanse *Peace Corps*, de Engelse *Voluntary Service Overseas* en de Duitse *German Volunteers Services* bij de uitvoering betrokken. In het drinkwaterprogramma zijn in totaal 32 SNV'ers ingeschakeld geweest gedurende 85 mensjaren, van wie 15 SNV'ers in de bestudeerde periode 1985–95 met in totaal 43 mensjaren. Daarmee leverde SNV ongeveer 15% van het totaal aantal vrijwilligers in het drinkwaterprogramma. In het kredietprogramma lag het SNV-aandeel met ongeveer 50% van de buitenlandse personeelsinzetten relatief nog veel hoger.

De ingezette SNV'ers in deze programma's waren over het algemeen vaak net afgestudeerde mensen tussen 25 en 30 jaar. In het drinkwaterprogramma werkten zij vooral in de afgelegen Westelijke regio's en hadden zij geen directe counterparts. Voor de uitvoering van het programma had UNICEF in diverse regio's veldkantoren opgericht die o.a. zorg droegen voor de supervisie en coördinatie van de werkzaamheden van de vrijwilligers. In het kredietprogramma daarentegen werkten de SNV'ers in de veldteams wel direct samen met Nepalese counterparts. Het aanstellen van jonge Nepalese professionele vrouwen in afgelegen rurale gebieden was vrij ongewoon in de jaren tachtig en daarom werd de versterking van het Nepalese team met een buitenlandse vrijwilliger wenselijk geacht. De werkcondities waren voor de SNV'ers in beide programma's niet altijd eenvoudig. Vaak moesten lange afstanden te voet worden afgelegd in moeilijk terrein.

De betrokkenheid van SNV bij de twee programma's eindigde in 1992/1993. In beide gevallen was er toen voldoende capabel Nepalees personeel beschikbaar. SNV's geringe invloed op het beleid, op de ontwikkelingsaanpak en SNV's wens om de eigen beleidsprioriteiten en ontwikkelingsstrategie beter te kunnen realiseren via de uitvoering van eigen projecten, lijkt een belangrijke rol te hebben gespeeld bij het terugtrekken van de personeelsinzetten in deze twee programma's. Dit terugtrekken vond niet plaats op grond van een evaluatie van de resultaten en werd, zeker in het geval van het kredietprogramma, door de gastorganisatie niet altijd begrepen.

Doelstellingen en activiteiten

Drinkwaterprogramma:

De evolutie van het drinkwaterprogramma in Nepal weerspiegelt goed de algemene ontwikkeling in de drinkwatersector in ontwikkelingslanden. In eerste instantie was het programma vooral gericht op de aanleg van drinkwatersystemen (onder zwaarte kracht), liefst één systeem per dorp (uiteindelijk ging het om 2266 systemen). Hierdoor zouden de taken van vrouwen verlicht kunnen worden. In latere stadia werd meer aandacht besteed aan de betrokkenheid van de bevolking bij de aanleg, maar ook bij het onderhoud van de systemen, terwijl er ook meer aandacht kwam voor gezondheids- en hygiënische aspecten in de vorm van een sanitatie-component in het programma.

SNVers waren betrokken bij diverse activiteiten, in eerste instantie vooral bij de aanleg van systemen en later ook meer bij sanitatie- en voorlichtingsactiviteiten en de organisatie van het onderhoud. In het midden van de jaren tachtig, op het hoogtepunt van de SNV-inzettingen in het programma, kwamen de SNVers regelmatig bij elkaar om de werkwijze te bespreken. Zij ontwikkelden inzichten omtrent een meer gestandaardiseerde aanpak, die ook in het programma werd toegepast. Zij waren eveneens betrokken bij het ontwikkelen van nieuwe activiteiten op voorlichtings- en sanitatiegebied. Ook wilden zij meer invloed hebben op het algemene programmabeleid van de gastorganisatie en UNICEF, eventueel gezamenlijk met de andere vrijwilligersorganisaties. Deze laatste wens is niet gerealiseerd en langzaam nam SNV's betrokkenheid bij het programma af.

Kredietprogramma:

Het kredietprogramma was erop gericht om de economische en sociale positie van arme vrouwen op het platteland te verbeteren door groepsvorming, kredietverlening, drinkwatervoorziening en 'community development' activiteiten, in het bijzonder gericht op landbouwactiviteiten, alfabetisering en moeder- en kindzorg. Het programma werkte in 1992 in 67 van de 75 districten in Nepal. Kredieten zouden niet door het programma maar door de banken verstrekt moeten worden, waarbij het programma een intermediaire rol zou kunnen spelen. Een participatieve aanpak werd gevolgd volgens de toen geldende opvattingen, waarbij een stapsgewijze aanpak per dorp werd gevolgd. De volgorde van de stappen lag min of meer vast, waarbij ook alfabetisatiecursussen als een verplicht onderdeel van het programma werden beschouwd. Ook de SNVers in dit programma organiseerden zich in een 'vakgroep' die trachtte meer invloed op het programmabeleid te verkrijgen. De positie van de SNVers t.o.v. het betrokken Ministerie voor Lokale Ontwikkeling en UNICEF was echter te zwak om deze invloed effectief te kunnen uitoefenen.

Resultaten*Drinkwaterprogramma:*

In 1995 werd geschat dat ongeveer 46% van de rurale bevolking in Nepal toegang had tot een veilig drinkwatersysteem, mede dankzij de inspanningen van het drinkwaterprogramma. De bij de aanleg betrokken SNVers hebben in de periodes 1977–85 en 1985–93 naar schatting bijgedragen aan de aanleg van respectievelijk 85 en 50 drinkwatersystemen voor respectievelijk 127.500 en 75.000 mensen. Tevens hebben de SNVers bijgedragen aan een standaardisering van de aanpak, neergelegd in een serie handleidingen.

Hoewel SNVers vooral actief zijn geweest in de arme, verafgelegen gebieden kan niet verondersteld worden dat automatisch de armen hebben geprofiteerd. In sommige gevallen werden tappunten gemonopoliseerd door de rijkere dorpsbewoners en ook waren de selectiecriteria voor dorpen niet altijd duidelijk. Toch bestaat de indruk dat de drinkwatersystemen hebben bijgedragen aan verbeterde levensomstandigheden voor armen en met name ook vrouwen. Op sanitatiegebied is beduidend minder voortgang geboekt en bleven de activiteiten nogal ad-hoc en slecht geïntegreerd in de rest van het programma. De situatie op het gebied van onderhoud wordt niet al te positief ingeschat: in 1990 was naar schatting minimaal 30–60% van de systemen buiten gebruik. Op het gebied van institutionele versterking is weinig voortgang geboekt. De vrij autonome UNICEF regiokantoren werden in 1988 geïntegreerd in de nieuwe structuur van het Department of Water Supply and Sewerage in het Ministerie en daarna kwam er meer aandacht voor participatie en ‘ownership’. De bevolking beschouwde de systemen lange tijd als overheidssystemen waarvoor zij zelf nauwelijks verantwoordelijkheid hoefde te dragen.

Kredietprogramma:

Het kredietprogramma heeft in de periode 1983–92 naar schatting 130.000–150.000 mensen bereikt. Dit aantal is inclusief de mensen die zijn bereikt via diverse gemeenschapsontwikkelings-activiteiten en de aanleg van drinkwatersystemen. In het algemeen heeft dit programma bijgedragen aan de bewustwording van vrouwen. Gedurende de negen jaar dat SNV er bij betrokken was, zijn 2000 kredietgroepen (4–6 leden) opgericht die in totaal ongeveer US\$3 1 miljoen aan krediet ontvingen. Dit werd voor 60–70% voor landbouwinputs gebruikt. Ongeveer 85% van de leningen werd op tijd terugbetaald. De kredietcomponent van het programma is moeizaam van de grond gekomen omdat de banken terughoudend waren om aan de vrouwengroepen kredieten te geven. Voor zover SNVers op regionaal en centraal niveau werkzaam waren hebben zij bijgedragen aan zinvol landbouw- en tuinbouwkundig onderzoek en aan trainingsactiviteiten.

Opinie van SNVers over beide programma's

Een enquête en aanvullende interviews met SNVers die destijds in deze beide programma's werkzaam waren, brengt aan het licht dat zij hun trainingsactiviteiten als meest succesvol beschouwen. De uitvoerende werkzaamheden waar zij het grootste deel van hun tijd aan besteedden werden als matig succesvol beschouwd. Vooral op het gebied van het ontwikkelen van aandacht voor het belang van onderhoud en op het gebied van beïnvloeding van het beleid vonden zij zich weinig succesvol geweest.

De samenwerking met Nepalese counterparts werd, als die bestond, zinvol gevonden en de complementariteit in de relatie werd benadrukt. SNVers erkenden algemeen dat hun counterparts betere kennis hadden van de cultuur en van de doelgroep dan zijzelf.

De positie binnen het programma en de relatie tot de gastorganisatie werd door de meesten onduidelijk gevonden. Hoewel zij wel werden uitgenodigd voor de vergaderingen die geregeld over het programma werden gehouden in Kathmandu was hun rol daarin vaak onduidelijk. Daardoor zagen zij geen mogelijkheden om het beleid in meer participatieve zin om te buigen, bij te dragen aan verbetering van de technische en management capaciteit en meer aandacht te vragen voor milieuaspecten. Zij hadden dan ook twijfels over de duurzaamheid van de resultaten.

5.2 Projecten

De geselecteerde projecten voor deze evaluatie betreffen twee sectorale projecten, nl. Trail Bridge Building Programme op het gebied van rurale infrastructuur (m.n. bruggen) en het Biogas Support Programme in de milieu sector, en twee streekontwikkelingsprogramma's, nl. het Karnali Local Development Programme en het Mechi-Hill Irrigated and Related Development Programme.

Trail Bridge Building Programme/Karnali Local Development Programme:

Op verzoek van de Nepalese overheid werd SNV in 1985 betrokken bij de formulering en uitvoering van het bruggen-programma voor het Karnali gebied. Deze regio wordt gekenmerkt door een geïsoleerde ligging, een kwetsbare en niet erg produktieve bodem, een bevolkingsdruk die de draagkracht van de grond te boven gaat wat leidt tot een verdere degradatie van de grond. Armoede dwingt mensen gedurende het winterseizoen, en soms voor langere perioden, te migreren naar vooral de Tarai en India. Toerisme is nauwelijks ontwikkeld. De bevolking is gewikkeld in een dagelijkse strijd om het bestaan waarbij verschillende inkomstenbronnen worden gecombineerd en landbouw niet langer

de hoofdbron van inkomsten vormt. Het programma werd opgezet voor vier districten in de Mid-Western regio, te weten Humla, Mugu, Kalikot en Dolpa in de Mid-Western region, met een totale bevolking van ongeveer 270.000 mensen. Het programma startte in 1986 en werd tot 1990 onder verantwoordelijkheid van een afdeling van het Ministerie voor Lokale Ontwikkeling uitgevoerd. Deze leverde ook de projectmanager. In 1990 werd besloten om het programma verder als een eigen-beheer project van SNV uit te voeren. Naast de aanleg van bruggen werden er toen al andere ontwikkelingsactiviteiten ondernomen, zoals de aanleg van drinkwatersystemen. In 1992 kreeg het programma een vervolg in de vorm van het Karnali Local Development Programme, gericht op dezelfde vier districten. Er werd gekozen voor een geïntegreerde, intersectorale, aanpak met speciale aandacht voor de positie van vrouwen. Dit programma voerde SNV eveneens in eigen beheer uit.

Mechi Hill Irrigated and Related Development Programme:

Dit programma startte in 1987 en werd uitgevoerd in drie districten van de Eastern-region, te weten Ilam, Panchthar en Taplejung in de Mechi zone, met een totale bevolking van ongeveer 525.000 mensen. Het is de tweede regio waar SNV besloot een streek-ontwikkelingsprogramma te beginnen. Deze regio is duidelijk meer ontwikkeld dan de Mid-Western regio, hoewel ook hier problemen van armoede, moeilijke toegankelijkheid en bodemdegradatie voorkomen. Het economisch potentieel en de infrastructuur van met name Ilam zijn veel beter dan die van de twee andere districten, waardoor de commercialisatie daar sneller van de grond komt. De geïrrigeerde landbouw werd in de jaren tachtig beschouwd als een van de potentiële mogelijkheden om deze regio verder te ontwikkelen.

Nadat SNV in het de begin van de jaren tachtig al ervaring had opgedaan met personeelsinzetten in verschillende irrigatieprojecten in Nepal, o.a. het terrasirrigatieproject (*Terrace Irrigation Project*), verzocht de Nepalese regering SNV om de ontwikkeling van het Mechi-gebied ter hand te nemen waarbij irrigatie een belangrijke rol zou spelen. Het Mechi programma werd uitgevoerd in twee fasen, een eerste periode van 1987–92 en een tweede van 1993–97. In de eerste fase was SNV voor haar activiteiten direct verantwoordig schuldig aan het Ministerie voor Lokale Ontwikkeling en dat van Landbouw. Vanaf de tweede fase voert SNV het programma in eigen beheer uit. Een oorspronkelijk zelfstandig project voor de productie van zaaizaad werd in 1990 aan het programma toegevoegd.

Biogas Support Programme:

Dit programma startte in 1992 onder eigen beheer van SNV nadat vanaf 1989 al SNV's waren ingezet bij de ontwikkeling van deze sector. Het is een programma dat op nationale

schaal wordt uitgevoerd. Het kan beschouwd worden als een milieuprogramma, omdat het beoogt de ontbossing tegen te gaan door de ontwikkeling van biogas als alternatieve energiebron. Het programma is uitgevoerd in twee fasen, 1992–94 en 1994–97, maar de voorbereiding van de derde fase startte al in 1995, omdat de uitvoering vooruitliep op de oorspronkelijke planning.

Doelstellingen en activiteiten

Trail Bridge Building Programme:

In het bruggenprogramma was het hoofddoel de aanleg van 20 bruggen en de training van 40 nieuwe opzichters. De brugoverspanning varieerde van 40 tot 100 meter. Er werd een aan de lokale situatie aangepast brugmodel ontwikkeld, waarbij relatief veel lokale materialen gebruikt werden en de gemiddelde constructiekosten fl. 70.000 per brug bedroegen. Het programma voorzag niet in de ontwikkeling van een onderhoudsysteem. In de tweede fase werden geleidelijk aan andere ontwikkelingsactiviteiten ondernomen, met name aanleg van publieke drinkwatersystemen. Op het gebied van vrouwen en ontwikkeling werd samengewerkt met een NGO.

Karnali Local Development Programme:

Dit is een veelomvattend streekontwikkelingsprogramma dat voortgekomen is uit het bruggenprogramma (TBBP). Het werd vanaf het begin door SNV in eigen beheer uitgevoerd. Er werd gewerkt volgens de ‘concentrated integral approach’ (de procesbenadering) om de organisatie, participatie en training van de bevolking in groepen van de grond te krijgen. Hierbij werd samengewerkt met NGOs die hun basis in Kathmandu hadden.

De doelstelling van het KLDP-programma was vanaf het begin in zeer algemene termen geformuleerd: ‘*to assist the target group population to improve their standards and level of self-reliance into an ecologically sound environment*’; een preciese doelgroep werd niet aangegeven. Er werd een groot aantal, eveneens in algemene termen gestelde, sub-doelstellingen geformuleerd gericht op districtsniveau (vooral versterking van de districtsorganisaties en van de NGO’s; en ontwikkeling van de infrastructuur) en op dorpsniveau (‘empowerment’ van de armen en speciaal vrouwen). Daarbij werden tientallen activiteiten genoemd die voor uitvoering in aanmerking zouden kunnen komen; deze hadden betrekking op zo’n zes tot acht sectoren. Zowel in de eerste als de tweede fase liep het programma vertraging op omdat van donorzijde (DGIS en SNV-Den Haag) over de projectopzet verduidelijking werd gevraagd alvorens tot goedkeuring over te gaan. Veel discussies werden gevoerd over de prioriteiten, de wijze waarop de activiteiten

moeten worden uitgevoerd, de meest geëigende vormen van samenwerking met districts- en dorpscomitees (DDC's en VDC's), meer of minder aansluitend bij de in gang zijnde decentralisatieprocessen, de definitie en toepassing van de procesbenadering. Met name over de procesbenadering bestond bij velen onduidelijkheid.

Mechi Hill Irrigated and Related Development Programme:

Ook de doelstelling van het streekontwikkelingsproject in de Mechi zone van de Eastern Region was zeer algemeen omschreven: *'to assist the rural population in improving their living standards and raising their level of self-reliance in an ecologically sound environment'*. Een groot aantal kwantitatief geformuleerde activiteiten werd vervolgens voor uitvoering voorgedragen. In de eerste fase (vanaf 1987) was het project voornamelijk gericht op de aanleg/rehabilitatie van irrigatie- en publieke drinkwatersystemen. In verband daarmee wilde men ook gebruikersgroepen formeren. Tevens richtte men zich op activiteiten op het gebied van vrouwen en ontwikkeling (oprichten van vrouwengroepen), landbouwvoorlichting, institutionele versterking van de lokale overheid, zaadproductie en -marketing. De aanpak was vrij technisch en aan de relatie tussen de diverse activiteiten werd vrij weinig aandacht besteed. Aanvankelijk was dit streekontwikkelingsproject goed ingebed in de lokale overheidsstructuren en werd nauw samengewerkt met de uitvoerende kantoren van de vakministeries van de centrale overheid in de districten. Na 1988 werden de relaties met de overheid moeizamer. In de tweede fase (vanaf 1993), toen SNV het programma in eigen beheer ging uitvoeren, werd naast aandacht voor activiteiten op het gebied van irrigatie, drinkwater, voedselproductie, verbetering van de voeding en vrouwen en ontwikkeling, de nadruk gelegd op niet-formeel onderwijs en *'sustainable community development'*: mobiliseren, participatie en training van dorpsbewoners/lokale leiders/gebruikersgroepen/NGO's, versterking van de planningcapaciteit in de dorpen en van de *'district development committees'*. Hierbij werd de door SNV-Nepal al eerder ontwikkelde variant van de procesbenadering, de zogenaamde *'gecoördineerde integrale aanpak'*, als hoofdstrategie gebruikt. In afwijking van de theorie van de procesbenadering waren de activiteiten al van te voren aangegeven.

Biogas Support Programme:

In het programma werd als belangrijkste lange termijn doelstelling genoemd de besparing van 49 miljoen kilo brandhout per jaar door de bouw en introductie van biogasinstallaties. In de eerste en tweede fase (1992–94/1994–97) beoogde het programma respectievelijk 7.000 en 13.000 installaties te bouwen. Het programma was in eerste instantie vooral gericht op de Tarai, maar later werd geheel Nepal met uitzondering van het hooggebergte als interventiegebied gezien. Het ging om biogasinstallaties die met subsidie bij boeren-huishoudens zouden moeten worden gerealiseerd. Het programma werd overigens op een

commerciële basis opgezet en besteedde veel aandacht aan institutionele versterking van de biogassector, o.a. door het organiseren van veel trainingen. De institutionele versterking richtte zich zowel op de publieke als de particuliere sector: de overheid die het beleid bepaalt, de banken die de subsidies en leningen verstrekken, de biogas-ondernemingen die de installaties bouwen en onderhouden en de NGO's die zich richten op promotie en voorlichting.

BSP heeft er in de loop der tijd naar gestreefd kleinere biogas installaties te bouwen om de relatief kleinere boer(in) te kunnen bereiken. De grootte van de installatie varieert thans van 4–20 m³. Een 10m³ installatie kost ongeveer NRs 20.000 (ongeveer fl. 700 in 1995). De kleinste biogas installatie is geschikt voor huishoudens met twee koeien die 25 kilo mest produceren en daarmee 1m³ gas per dag leveren, voldoende voor drie uur koken of om een lamp vijf uur te laten branden. Er wordt een vaste subsidie gegeven per installatie, deze bedraagt NRs 7.000 in de Tarai en NRs 10.000 in de Hills. De gemiddelde subsidie bedraagt 25% van de kapitaal- en arbeidskosten, de rest dient door de boeren zelf te worden gefinancierd.

Resultaten

Trail Bridge Building Programme/Karnali Local Development Programme:

De doelstelling van het bruggenprogramma om 20 bruggen te bouwen is gerealiseerd. Hiervan is 75% volgens een speciale, aan de lokale situatie aangepaste, methode gebouwd. De meeste bruggen zijn in goede staat en worden gebruikt, hoewel er geen duidelijk onderhoudsplan is. Door de betrokkenheid van lokale arbeidskrachten bij de bouw (65% van de totale bouwkosten) kon de bevolking direct profiteren.

Ook in de beginperiode van het Karnali Local Development Programma werd vrij veel aandacht besteed aan infrastructurele werken en werden o.a. 10 bruggen/kabelwagens geconstrueerd, wegen gebouwd/gerepareerd en 26 drinkwatersystemen voor 1.000 huishoudens aangelegd. Uit het onderzoek tijdens de IOB-evaluatie onder de bevolking (perceptiestudie) bleek dat de ontsluiting van het gebied door de aanleg van bruggen, wegen en paden zeer positief werd gewaardeerd.

In de loop der tijd werd minder aandacht besteed aan infrastructurele werken, maar meer aan gemeenschapsopbouw-activiteiten via gevormde dorpsgroepen (gemiddeld 5–7 leden). Deze activiteiten hielden onder meer in: alfabetisering/niet-formeel onderwijs, aanleg van latrines, aanleg van groententuinten, spaar- en kredietactiviteiten, e.d. Er werden ongeveer 2.500 huishoudens, die 15.000 mensen vertegenwoordigen bereikt. Het

totaal van activiteiten heeft ongeveer 20.000 mensen bereikt, d.i. ongeveer 8% van de totale bevolking in de vier projectdistricten. Met name vrouwen profiteerden van deze activiteiten, hoewel de vrouwen van lagere kasten in de praktijk nauwelijks bereikt konden worden. De vrouwen die deelnamen in de activiteiten waren veelal enthousiast, o.a. omdat zij het gevoel hadden zelfbewuster te zijn geworden (*social empowerment*).

Mechi Hill Irrigated and Related Development Programme:

Dit programma bracht in totaal ongeveer 2.000 ha land onder irrigatie, waarvan 3.000 huishoudens konden profiteren (4% van de totale bevolking in de drie projectdistricten). Het grootste gedeelte van deze irrigatiesystemen, nl. 1.300 ha werd al gedurende de eerste fase gerealiseerd. De kwaliteit en het onderhoud van de irrigatiesystemen laten in de praktijk nogal wat te wensen over. Veel irrigatiewater blijkt weg te lekken. Er zijn ook drinkwatersystemen aangelegd waar naar schatting 6.000 huishoudens (d.w.z. 7% van de totale bevolking in de drie projectdistricten) gebruik van hebben kunnen maken. Tevens werden zo'n 10 bruggen en 20 scholen gebouwd. Op landbouwgebied zijn de activiteiten beperkt gebleven en voornamelijk gericht op zelfvoorziening: groententuintjes en gebruik van verbeterde zaden. De commerciële mogelijkheden voor zaaizaadproductie werden niet benut. De kwaliteit van de landbouwvoorlichting liet veel te wensen over en een analyse van de bestaande landbouw systemen werd niet gemaakt.

Aanvankelijk is veel aandacht gegeven aan de vorming van gebruikersgroepen voor het beheer en onderhoud van irrigatie- en drinkwatersystemen. In de tweede fase van de uitvoering gebeurde dit veel minder en bleken veel van deze groepen slechts in naam te bestaan. In deze fase werd veel aandacht besteed aan vorming en training van vrouwengroepen met betrekking tot leiderschap, sparen, inkomensgenererende activiteiten, landbouw en sanitatie en vooral ook niet-formeel onderwijs. De relatief welvarender vrouwen hebben vooral geprofiteerd. Hun participatie in de groepen heeft geleid tot een sterker zelfbewustzijn en tot het besef hoe belangrijk onderwijs voor hun kinderen is. Vaak bleken de vrouwengroepen niet sterk genoeg te zijn om door te gaan zonder hulp van buiten. De NGO's die bij deze groepsvorming een grote rol speelden waren weinig tevreden over de relatie met de SNV staf van programma. Men vond SNV een paternalistische en weinig respectvolle houding jegens hen hebben.

De geplande training van de overheidsstaf op districtsniveau is niet van de grond gekomen omdat men het weinig zinvol vond zich te richten op een staf waarin zich zeer frequente wisselingen voordeden.

Biogas Support Programme:

Dit programma heeft bijna 20.000 biogasinstallaties gebouwd, waarvan 20% het eigendom is van vrouwen. Het potentiële aantal installaties dat zou kunnen worden gebouwd in de Tarai en de Hills, waar 92% van de bevolking een probleem heeft om aan voldoende brandhout te komen, bedraagt ongeveer 700.000. De schatting is dat de huishoudens die biogas gebruiken gemiddeld ongeveer 3.000 kilo brandhout per jaar besparen. Voor 20.000 biogasinstallaties zou dat een besparing betekenen van 60 miljoen kilo brandhout per jaar.

De levensduur van een installatie wordt geschat op 14–20 jaar. De constructies zijn in het algemeen van goede kwaliteit. De gebouwde installaties hebben ongeveer 3000 mensjaren werkgelegenheid opgeleverd. Zij dragen bij aan een verminderde werklast voor vrouwen, omdat dezen geen hout meer hoeven te halen, en aan een verbeterde hygiënische situatie in hun keukens.

Er is zeer veel aandacht geweest voor versterking van de institutionele capaciteit door het organiseren van trainingen voor constructie-ondernemingen, bankpersoneel, NGO's en overheidspersoneel. Tevens werd een bijdrage gegeven aan het biogasbeleid en de organisatorische inbedding van biogas in de Nepalese structuur.

6 Conclusions

In deze conclusies worden de hoofdvragen beantwoord met betrekking tot beleidsrelevantie, effectiviteit, doelmatigheid en duurzaamheid.

Beleidsrelevantie

SNV's programma heeft zich in de periode 1985–95 over het algemeen gericht op de armere gebieden in Nepal, en op vrouwen in het bijzonder, zonder dat de doelgroep duidelijk werd afgebakend. Een vraagteken kan geplaatst worden bij de selectie van de relatief meer ontwikkelde Eastern-regio in het streekontwikkelingsproject van Mechi, met name van het district Ilam. Ook het biogasproject is niet primair opgezet met het oog op armoedebestrijding, hoewel er daarin wel gestreefd werd ook de relatief kleinere boer te bereiken. Dit programma is echter gericht op het behoud van natuurlijke hulpbronnen, het tegengaan van de ontbossing, door de bouw van biogasinstallaties.

Reeds in 1986 heeft SNV-Nepal een beleidsplan geformuleerd voor vrouwen en ontwikkeling, en voor milieu. Tevens was het versterken van de institutionele capaciteit van

Nepalese organisaties ook steeds een doelstelling. Bij de personeelsinzetten waren dat de organisaties op centraal, regionaal, districts- en dorpsniveau. In de sectorale projecten waren dat de Nepalese institutionele structuren in betreffende sectoren. In de streekontwikkelingsprojecten waren dat de mannen-/vrouwengroepen en gebruikersgroepen in de dorpen en de NGO's waarmee werd samengewerkt.

In het algemeen zijn SNV's personeelsinzetten belangrijk geweest omdat Nepal destijds over onvoldoende menskracht beschikte om de beide programma's waarin de inzetten plaatsvonden, respectievelijk aanleg van drinkwater- en sanitatievoorzieningen en kredietverlening aan vrouwen op het platteland, uit te voeren.

SNV's beleid paste in het algemeen goed in dat van Nepal, zoals geformuleerd in het 7e en 8e Vijfjarenplan en heeft in de geëvalueerde activiteiten ingespeeld op Nepal's urgente problemen: ontsluiting van geïsoleerde gebieden, integrale verbetering van de situatie op het platteland, verbetering van het milieu, speciale aandacht voor verbetering van de positie van vrouwen.

De sectorale projecten speelden in op Nepalese prioriteiten: constructie van rurale infrastructuur (bruggen/paden) en het tegengaan van milieudegradatie (constructie van biogasinstallaties). Dit was minder duidelijk het geval bij de streekontwikkelingsprojecten. Aan de selectie van deze projecten in de Mid-Western en Eastern regio is geen contextanalyse van het micro-meso-macro niveau voorafgegaan.

Deze beide grote streekontwikkelingsprojecten droegen bij aan het democratiseringsproces dat in Nepal in 1990 van de grond kwam, met name door hun nadruk op versterking van de sociale weerbaarheid (vergroten van het zelfbewustzijn) van de armen aan de basis. Hun bijdrage aan het decentralisatieproces dat in datzelfde jaar in Nepal begon kwam veel minder van de grond. Immers, nadat SNV besloot de streekontwikkelingsprojecten in eigen beheer te gaan uitvoeren is aan de samenwerking met en de versterking van de planning- en uitvoeringscapaciteit van de organisaties op districtniveau weinig aandacht besteed. Sinds 1995 ondersteunt SNV echter—buiten deze projecten om—in twee districten in de Mid-Western regio een nationaal programma van UNDP dat op de versterking van deze capaciteit is gericht.

Effectiviteit

Met name in de beginjaren kunnen de personeelsinzetten in de beide geëvalueerde programma's als effectief worden beschouwd. Drinkwatersystemen werden aangelegd en groepen dorpsvrouwen werden gemobiliseerd. In latere fasen werd de aandacht voor

institutionele aspecten groter (beleidsbeïnvloeding, training, beheer en onderhoud) maar zonder veel resultaat, onder meer omdat de SNV-er als 'vrijwilliger' een te zwakke positie had om invloed te kunnen uitoefenen op hogere échelons in de organisatie.

De sectorale projecten zijn erin geslaagd de directe doelstellingen te realiseren. Hoewel het sectorale bruggenprogramma niet specifiek op de armen was gericht heeft de bevolking in de arme Mid-Western regio als geheel van de aanleg van de bruggen en paden geprofiteerd. Op milieugebied is het sectorale biogasprogramma zeer effectief, niet alleen in het aantal geconstrueerde installaties, maar vooral ook op het gebied van beleidsvorming en institutionele ontwikkeling. Het biogasproject bouwde na verloop van enige tijd ook kleine installaties om de relatief armere boeren te kunnen bedienen. Het is erin geslaagd de publieke sector en verschillende particuliere bedrijven, banken en NGOs bij elkaar te brengen.

De resultaten van de streekontwikkelingsprojecten waren moeilijk te beoordelen omdat de doelstellingen vaak nogal vaag waren. In het Karnali project werd een tiental bruggen/kabelwagens en 26 drinkwatersystemen gerealiseerd (20.000 mensen of ongeveer 8% van de bevolking in het projectgebied), terwijl daarna zo'n 2.500 groepen werden gevormd, die betrokken waren bij verschillende 'community development' activiteiten. In het Mechi-project werden in totaal ongeveer 50.000–60.000 mensen bereikt, d.w.z. ongeveer 10% van de gehele bevolking in de drie districten. De gestelde doelen voor constructie-activiteiten op het gebied van irrigatie en drinkwatersystemen werden gerealiseerd (respectievelijk 4% en 7% van de bevolking in het projectgebied). Het functioneren van de gebruikersgroepen rond beheer en onderhoud van aangelegde constructies liet echter veel te wensen over.

De resultaten op het gebied van armoedebestrijding in de streekontwikkelingsprojecten zijn beperkt, zowel kwantitatief als kwalitatief: men is er slechts in beperkte mate in geslaagd om de armen te bereiken en/of hun positie structureel te verbeteren. Ruwweg kan worden geconcludeerd dat op het gebied van sociale weerbaarheid (zelfbewustzijn) positieve resultaten geboekt zijn, maar dat dit niet het geval is op het gebied van economische weerbaarheid (inkomensverbetering/verbetering van de voedselvoorziening) en politieke weerbaarheid (invloed op besluitvorming). In de Mid-Western regio is dit ook een gevolg van het feit dat het economisch potentieel van de regio beperkt is en de bevolkingsdruk de draagkracht van de grond te boven gaat. Aan de institutionele ontwikkeling is bij de streekontwikkelingsprojecten onvoldoende aandacht geschonken en de relaties met de Nepalese organisaties lieten te wensen over. Dit betreft de versterking van de NGOs, van de vakdepartementen van de centrale overheid in de districten en van de districtorganisaties zelf.

Doelmatigheid

Wat betreft organisatie en beheer van SNV's programma in Nepal in het algemeen kan het volgende geconcludeerd worden. SNV is in Nepal het belangrijkste kanaal voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking qua uitgaven en activiteiten. Haar status is enigszins verwarrend omdat de SNV-staf in het kantoor in Kathmandu verschillende taken uitoefent die niet direct onder het eigenlijke takenpakket van SNV vallen.

Als gevolg van het delegatie-beleid van SNV-Den Haag, sinds medio jaren tachtig, is SNV in Nepal in belangrijke mate verantwoordelijk voor de samenstelling, uitvoering en het beheer van het ontwikkelingsprogramma geweest. De vormgeving en het beheer van het programma hadden te lijden van tegengestelde visies en managementstijlen bij de achtereenvolgende directeurs van SNV in Nepal.

Zolang er alleen sprake was van personeelsinzetten verliep het financieel beheer goed. Toen de projecten, eind jaren tachtig, in eigen beheer werden uitgevoerd was dit niet langer het geval. Het heeft tot 1995 geduurd voordat een begin werd gemaakt het financieel beheer te verbeteren. De beslissing om de personeelsinzetten in belangrijke mate te beperken en over te gaan tot uitvoering van projecten in eigen beheer is door SNV eenzijdig genomen en niet op basis van een gemeenschappelijke Nepalese/Nederlandse evaluatie van de resultaten van deze inzetten. Terwijl SNV aan de ene kant met deze eigen beheer projecten een grotere mate van autonomie heeft gekregen ten opzichte van DGIS, is SNV daarnaast afhankelijk geworden van de project-goedkeuring van DGIS en van diens administratieve procedures.

Sinds een aantal jaren is SNV-Nepal bezig met de ontwikkeling van een project-monitoring systeem. Binnen het biogasprogramma bestaat zo'n systeem thans, in de streekontwikkelingsprojecten is het nog in wording.

In deze eigen beheer projecten heeft nog geen Nepalisering van het management plaatsgehad en wordt er ook nog geen aanstellen gemaakt hiertoe over te gaan. Aan Nepalese zijde wordt als verklaring gegeven dat er in deze projecten veel Nederlandse hulp gelden omgaan en Nederlandse (DGIS) administratieve procedures worden gevolgd.

De gastorganisaties beoordeelden de SNV-ers als gekwalificeerd, gemotiveerd en hardwerkend. Zij werden vooral ook gewaardeerd omdat zij bereid waren te werken in geïsoleerde gebieden onder veelal moeilijke omstandigheden. Hun doelmatigheid werd negatief beïnvloed door de moeilijke fysische omstandigheden waarin zij moesten werken. In toenemende mate werden de SNV-ers gefrustreerd doordat zij geen invloed konden uitoefenen op het beleid en het management op nationaal niveau.

Het resultaat van de personeelsinzetten in het drinkwaterprogramma en in het programma voor kredietverlening aan rurale vrouwen was qua kosten van technische assistentie zeer acceptabel (respectievelijk ongeveer fl. 22 en fl. 18 per capita in 1993), zeker gezien de moeilijke fysieke omstandigheden in afgelegen gebieden. De samenwerking tussen SNV-ers en Nepalezen was over het algemeen goed. In het drinkwaterprogramma had echter de helft van alle SNV-ers geen counterpart.

In de beide sectorale projecten, bruggen en biogas, zijn de constructiekosten relatief laag gebleven door het gebruik van lokale materialen en verbeterde ontwerpen. Hoewel het gebruik van de bruggen misschien niet intens is (gemiddeld 100 personen per dag) is het directe nut hoog: ontsluiting van het gebied en het voorkómen van dodelijke ongelukken. Bij biogas werd het economische rendement (24%) positief beïnvloed door besparingen op brandhout, kerosine, mest en door een toename van de bodemvruchtbaarheid door het gebruik van de biogasresiduen. De overheadkosten waren laag (10%).

De kosten per capita van beide streekontwikkelingsprojecten werden ongunstig beïnvloed door de hoge overhead (zij bedroegen 65% van het totale budget, m.n. veroorzaakt door de buitenlandse technische assistentie) en doordat in totaal 'slechts' ongeveer 75.000 mensen zijn bereikt.

In tegenstelling tot de sectorale projecten liet het projectmanagement in de streekontwikkelingsprojecten nogal te wensen over. De doelstellingen waren vaag; er waren nog geen indicatoren ontwikkeld om de uitvoering te monitoren; de houding van SNV tegenover de Nepalese NGOs werd door hen als nogal paternalistisch ervaren; de versterking van de bestaande publieke en particuliere ontwikkelingsorganisaties in de districten werd niet gerealiseerd.

Duurzaamheid

Toen de laatste personeelsinzetten in 1993 uit de beide geëvalueerde programma's waren teruggetrokken bleken deze programma's goed geïnstitutionaliseerd te zijn in de betreffende ministeries en was er voldoende opgeleid Nepalees personeel aanwezig om de activiteiten voort te zetten, hoewel velen, zelfs na jaren, nog een tijdelijk contract hadden. In de geëvalueerde projecten vormt de duurzaamheid een punt van zorg omdat vaak niet voorzien is in het onderhoud van de infrastructuur.

In de streekontwikkelingsprojecten zijn vooral de institutionele en financiële duurzaamheid onzeker. Veel gebruikersgroepen rond het beheer en onderhoud van constructies functioneerden niet meer en bleken ook vaak onvoldoende training te hebben gehad. Ook

de gevormde mannen-/vrouwengroepen rond gemeenschapsopbouw-activiteiten bleken zonder hulp van buiten vaak niet gecontinueerd te worden.

De centrale overheidsdiensten in de districten en de districtsautoriteiten zelf waren geïnformeerd over maar niet echt betrokken geweest bij de planning en uitvoering van de SNV projecten, en lokale, uit het district zelf afkomstige NGO's waren niet bij de projecten ingeschakeld geweest omdat zij nog te zwak waren of niet integer functioneerden.

In geen van de streekontwikkelingsprojecten is aan de ecologische duurzaamheid speciaal aandacht besteed. Zo werd de bestaande systemen van landgebruik niet aan de orde gesteld, werd geen analyse gemaakt van de draagkracht van de grond en geen aandacht besteed aan bosbeheer.

De vooruitzichten met betrekking tot duurzame resultaten zijn heel gunstig in het biogasprogramma, zowel in beleidsmatig, technisch, financieel, personeelsmatig als institutioneel opzicht.

Bijlage: Onderzoekers en adviesgroepen

Onderzoekers

De evaluatie van het SNV programma in Nepal, 1985–95, stond onder leiding van Dr. Tom J. Segaar (IOB) en Marinette Oomen-Myin (Matrix Consultants). Zij vormden het coördinatie-team en waren verantwoordelijk voor het ontwerp van het onderzoek (de ‘terms of reference’), selectie van de onderzoekers, introductie van de studie in Nepal, de supervisie over de deelstudies, het schrijven van het voorlopig eindrapport en het eindrapport. Catherine Navis was als onderzoeksassistent van IOB aan dit team verbonden.

Het onderzoek bestond uit vijf deelstudies. Deze werden in de periode december 1995–november 1997 uitgevoerd, inclusief bespreking van de deelstudie-rapporten in Nederland en Nepal en het opstellen van het voorlopig eindrapport.

- Studie 1: Een context-studie van Nepal, uitgevoerd door Dr Meena Acharya, consultant.
Rapport: *Politico-economic situation and development programming in Nepal*, juni 1996.
- Studie 2: Een studie over de organisatie en het beheer van het SNV programma in Nepal, uitgevoerd door het coördinatie-team. De resultaten van deze studie werden rechtstreeks verwerkt in het voorlopig eindrapport: *Evaluation of the SNV programme in Nepal, 1985–95*, juli 1997.
- Studie 3: Een evaluatie van de SNV projecten in Nepal, uitgevoerd door twee teams:
- July Leesberg en Dr Ram P. Yadav, consultants.
Rapport: *Evaluation of Mechi Hill Development Programme and the Biogas Support Programme, SNV-Nepal, 1985–95*, augustus 1996.
 - Jan-Joost Kessler en Prof. dr Binayak P. Bhadra, consultants.
Rapport: *Background documents of the evaluation of SNV projects in Karnali Region in Nepal: Trail Bridge Building Programme and Karnali Local Development Programme*, augustus 1996.

Deze twee rapporten zijn door Jan-Joost Kessler gebruikt voor een samenvattend rapport: *Synthesis report*, september 1996.

Studie 4: Een ex-post evaluatie van personeelsinzetten van SNV, uitgevoerd door Dr Henk J.W. Mutsaers en Dr Ram P.Yadav, consultants, en Catherine Navis, onderzoeksassistent van IOB.

Rapport: *SNV personnel inputs in Nepal, 1985-93*, oktober 1996.

Studie 5: Een perceptiestudie op dorpsniveau, uitgevoerd door twee teams onder supervisie van Nalini S. Chhetri, consultant:

- een team in de Eastern Region onder leiding van Aparna Bhatta (coördinator) met de onderzoekers Bhimsen Puri en Tilak Chaulagain.

Rapport: *Words from within... Perception study Nepal, Mechi zone*, september 1996;

- een team in de Mid-Western Region onder leiding van Dr Birendra B. Basnyat (coördinator) met de onderzoekers Minoo Piya en Bharat Shakya.

Rapport: *Voices from the villagers. Perception study Nepal, Kalikot District*, augustus 1996.

Adviesgroepen

De evaluatie werd begeleid door een adviesgroep in Nederland en in Nepal. De adviesgroepen bestonden uit de volgende leden:

In Nederland:

Mevrouw H.I. von Metzsch	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directeur IOB, voorzitter
H.G.M. Hendrix	Ministerie van Buitenlandse Zaken, IOB
P.J. Ymkers	Ministerie van Buitenlandse Zaken, DAO/ZZ
R.W. Koelstra	SNV-Den Haag
H.L. van der Vegt/J. Bremmers	SNV-Den Haag
Dr R.A. van de Putte	Saltet & van de Putte Consultants
Dr W. van Spengen	Universiteit van Amsterdam

In Nepal:

Dr R.P. Yadav	Consultant/Coördinator voor IOB in Nepal
Mevrouw Nalini S. Chhetri	Consultant
Dr M.M. Sainju	Directeur van het Institute for Integrated Development Studies
Prof. Dr L.F. Stiller, S.J.	Historicus