

NEDERLAND SPEELT BELANGRIJKE ROL IN  
DECENTRALISATIE NUTSVOORZIENINGEN

# Reorganisatie van de stedelijke drinkwatersector in Jemen

In het kader van de ontwikkelingssamenwerking met Jemen draagt Nederland bij aan de verbetering van de stedelijke nutsvoorzieningen in dat land. In 1988 werd begonnen met een project in Rada (30.000 inwoners), als centrum van een door Nederland ondersteund regionaal ontwikkelingsproject. De Nederlandse adviesbureaus DHV en Arcadis/Euroconsult waren hierbij betrokken. De institutionele aanpak van dit project stond model voor de decentralisatie van de stedelijke voorzieningen voor het hele land (31 nutsbedrijven). De Jemenitische overheid maakte de Rada-aanpak tot haar beleid. Andere donoren en ook Nederland passen deze aanpak nu toe in de overige steden. De verwachting is dat het decentralisatieproces zeven tot tien jaar zal beslaan. Weliswaar startte het Nederlandse project in een tijd dat een begrip als 'sectorale benadering' nog niet gangbaar was, maar door de goede samenwerking tussen de Jemenitische autoriteiten en de donoren levert de reorganisatie van de stedelijke drinkwatervoorziening goede resultaten op.

Jemen ligt zoals bekend in het uiterste zuiden van het Arabisch schiereiland. Het bestaat grotendeels uit woestijn. In de Middeleeuwen was Jemen een knooppunt van handelswegen tussen Europa, Azië en Afrika. Toen de Europeanen zelf de wereldzeeën gingen bevaren, was het met de welvaart gedaan. Jemen sloot zich op in zijn bergen en was tot voor kort één der meest geïsoleerde landen ter wereld met een zeer geringe technische ontwikkeling.

De eerste oliecrisis in 1974 was aanleiding voor Nederland om te pogen de relaties met de Arabische wereld te verbeteren. De ontwikkelingssamenwerking met Jemen was hiervan het gevolg. Ten gevolge van de politieke stellingname van Jemen in de Golfoorlog in 1990 ondervond het land daarna een grote economische terugslag, doordat een boycot werd ingesteld door een aantal westerse (niet door Nederland) en Arabische donoren en door de gedwongen terugkeer van bijna één miljoen Jemenitische gastarbeiders uit Saudi-Arabië en de Golfstaten naar hun land. Daarbij kwamen de problemen van de samenvoeging van Noord- en Zuid-Jemen in datzelfde jaar, leidend tot veel politieke onrust en een burgeroorlog in 1994.

Jemen behoort tot de minst ontwikkelde landen ter wereld. Het voornaamste uitvoerproduct is olie.

De urbane drinkwatersector in Jemen kampte en kampt nog steeds met vele pro-

blemen. De voornaamste hiervan zijn:

- een schaarste aan water in de vruchtbare hoogvlakte en kustvlakten, waar 90 procent van de 18 miljoen Jemenieten woont. De Jemeniet heeft gemiddeld per jaar de beschikking over 140 kubieke meter water (minder dan in Jordanië en Israël). Het gemiddelde over de hele wereld ligt op 7.500 kubieke meter per persoon per jaar;
- zwak beheer van de waterbronnen resulterend in uitputting van grondwater als gevolg van de toegenomen vraag naar water, met name in de landbouw. Op nationale schaal wordt 30 procent meer grondwater onttrokken dan aangevuld wordt door neerslag. Plaatselijk (de hoofdstad Sana'a) kan dit zelfs enige honderden procenten bedragen.

## Organisatie drinkwatersector

In Jemen was de National Water and Sanitation Authority (NWSA) verantwoordelijk voor het bouwen, bedrijven en onderhouden van drinkwatervoorzieningen in steden met meer dan 30.000 inwoners. NWSA ontvangt sinds vele jaren ondersteuning van Duitsland, de Wereldbank en Nederland. De Golfoorlog heeft de opstelling van deze donoren niet gewijzigd.

In 1998 kende de NWSA 31 filialen die ieder belast zijn met het beheer van de voorzieningen in specifieke stadjes.

Naast de bovengenoemde problemen met de waterbronnen bestonden nog enkele bedrijfsmatige problemen:

- slecht functionerende voorzieningen door een tekort aan opbrengsten (te lage tarieven) om de beheerskosten te kunnen dekken,
- inefficiënte voorziening door grote lekverliezen (meer dan 40 procent) en een teveel aan personeel,
- een uitgebreide bureaucratie en een sterk gecentraliseerd gezag,
- niet gemotiveerd personeel.

## Het stedelijk drinkwater -en sanitatieproject in Rada

Twintig jaar geleden was Rada een regionaal handelscentrum, maar ook een onbezuinigd gat, waar modder, stank en ziekten de boventoon voerden. Het water werd verstrekt door onordelijke lokale voorzieningen waarvan de pijpen op straat lagen. De waterkwaliteit was slecht door vervuiling van de waterbronnen en lekkages in het distributiesysteem en het afvalwater liep op straat weg.

In de omgeving van Rada werd met Nederlandse steun een geïntegreerd regionaal ontwikkelingsproject uitgevoerd. In de periode 1980 tot 1982 werd ook een stedelijk ontwikkelingsplan voor Rada gefinancierd. Dit plan was met name gericht op verbetering van de gezondheid van de bevolking en omvatte de drinkwatervoorziening, riolering en afvalwaterzuivering.

Hoewel het OS-beleid in de tachtiger jaren financiering van activiteiten in steden uitsloot, werd geaccepteerd dat bij regionale

Procesbegeleiding (foto: DHV).





ontwikkeling ook de ontwikkeling van het regionale centrum hoorde. Duitsland was toen al zeer actief in de stedelijke watervoorziening en had ook Rada op de lijst. Gezien de regionale aspecten werd echter in overleg besloten dat Nederland het Rada-project zou steunen. Als vervolg hiervan heeft Nederland het stedelijk drinkwater- en sanitatieproject in Rada gefinancierd in de periode 1988-1999. Dit project is uitgevoerd door NWSA met technische assistentie van de Nederlandse adviesbureaus DHV en Arcadis.

Het nieuwe systeem omvat een bronnenveld met zes boorputten en kan 50.000 mensen voorzien van water. De putten liggen in een gebied waar duurzaam water kan worden onttrokken en dat goed afgeschermd is tegen vervuiling. Het water wordt naar een reservoir op een heuvel gevoerd, vanwaar het 24 uur per dag onder zwaartekracht via leidingen naar de huizen stroomt. De circa 4.000 huisaansluitingen zijn alle voorzien van een watermeter. Het afvalwater wordt via de riolering afgevoerd naar de zuivering.

Om de lekverliezen te beheersen is de distributie verdeeld in circa 20 zones. Deze zones zijn op twee plaatsen verbonden met het primaire distributiesysteem. De verbindingen zijn voorzien van een zonemeter, een afsluiter en een terugslagklep. Het water kan alleen de zones binnenkomen.

## Beperkingen

In 1996 was de bouw van de water- en afvalwatervoorzieningen voltooid. Om deze voorzieningen te beheren richtten de NWSA een nieuw filiaal op. Al spoedig tijdens de opstartfase van de werkzaamheden van het filiaal liepen de adviseurs tegen beperkingen in de organisatie van de NWSA op, die de duurzaamheid bemoeilijkten:

- Beperkte bevoegdheid om beslissingen te nemen over personele en financiële zaken;
- Politieke onwil om de prijzen te laten afwijken van de nationale waterprijzen, welke onvoldoende waren om de beheers- en vervangingskosten van de apparatuur met een middellange levensduur (zoals pompen, motoren) te dekken;
- De inkomsten werden beheerd door het hoofdkwartier van NWSA en zouden kunnen worden gebruikt om andere, zwakkere filialen te ondersteunen;
- De ambtenarensalarissen waren te laag om het managementteam en personeel van het filiaal te motiveren om hun taken goed uit te voeren;
- De financiële beheerssystemen en procedures waren ongeschikt om het filiaal op commerciële basis te laten functioneren.

Daarom pleitten DHV en Arcadis ervoor het filiaal onafhankelijker te maken van het hoofdkwartier van de NWSA. Een grote doorbraak werd bereikt in 1996, toen het Ministerie van Water en Elektriciteit, in samenspraak met het hoofdkwartier van NWSA, het Technisch Secretariaat voor Sectorhervorming, de Nederlandse ambassade en het projectteam van Rada overeenkwamen om het Rada-filiaal van de NWSA een meer autonome positie te geven als een eerste proef van decentralisatie in Jemen.

In de nieuwe structuur moet het filiaal leren zijn eigen broek op te houden en moet het nu belangrijke management- en financiële taken zelf uitvoeren. De capaciteitsontwikkeling van het filiaal heeft zich gericht op de volgende zaken:

- het geven van meer zelfstandigheid aan het filiaal,
- het op meer commerciële basis uitvoeren van de werkzaamheden door implementatie van nieuwe systemen en werkprocedures, onder meer in klantgerichtheid, managementrapportagesystemen, financieel management en preventief onderhoud,
- stafontwikkeling met speciale aandacht voor motivatie en training om nieuwe taken uit voeren of taken anders uit te voeren.

Het duurde anderhalf jaar om het waterbedrijf in Rada meer zelfstandigheid te geven op gebied van personeels- en financiële zaken. Tijdens het project is een softwarepakket voor financieel management, dat door de grote private ondernemingen in Jemen wordt gebruikt, aangepast voor het waterbedrijf in Rada door ontwikkeling van factureringsmodules en een aparte klantenadministratie. Dit pakket is ook zodanig aangepast dat het de meeste managementinformatiebehoeften automatisch kan genereren. Het pakket bestaat uit modules voor boekhouden, voorraadbeheer, begroting en personeelsadministratie. Het is tweetalig (Engels en Arabisch), zodat de ontwikkelingsorganisaties ook makkelijk de voortgang van het filiaal kunnen monitoren.

## Verbeteringen

De inkomsten van het waterbedrijf in Rada zijn inmiddels gestegen en de kosten gedaald. Dit laatst gebeurde door:

- een goede personeelsplanning waardoor het aantal stafleden is beperkt,
- gecomputeriseerde budgetbewaking,
- beheersing van de waterverliezen door de maandelijkse automatische vergelijking van de totale hoeveelheid water die naar de zones stroomt met het totaal

gemeten verbruik door de klanten in deze zones, en

- aandacht voor preventief onderhoud.

De opbrengsten stegen onder andere door:

- de promotie van huisaansluitingen tegen financieel aantrekkelijke tarieven;
- het geautomatiseerde klanten-, boekhoud- en factureringssysteem, en meer discipline in het opvolgen van onbetaalde rekeningen, inclusief afsluiten van klanten;
- beheersing van de waterverliezen;
- hogere tarieven en op peil houden van de service.

Door de decentralisatie is het waterbedrijf in Rada erin geslaagd de inwoners op een efficiënte wijze van drinkwater te voorzien. Het voert zelf al zijn financieel-administratieve taken uit. Het waterbedrijf kan de beheers- en vervangingskosten van apparatuur met een beperkte levensduur (tot tien jaar) dekken. De inning van de waterrekeningen is meer dan 90 procent en de onbetaalde inkomsten betreffen een termijn van minder dan twee maanden. Van de stadsbevolking heeft 95 procent een water- en rioleringaansluiting. De gebruikers krijgen 24 uur per dag water. De klanten zijn tevreden met de voorziening.

De omstandigheden waarin het waterbedrijf in Rada meer zelfstandigheid kon krijgen, waren gunstig. Ten eerste was er de druk van de minister en de donoren om het lokale waterbedrijf meer zelfstandigheid te geven. Het personeel stond positief tegenover de verzelfstandiging. De voorzieningen zijn nieuw en er kan een goede service worden gegeven, zodat de mensen bereid waren meer te betalen. Dat vergde echter wel een goede dialoog met lokale autoriteiten en traditionele leiders, die zich populair onder de bevolking wilden maken door de watertarieven laag te houden. Ook bestond natuurlijk weerstand van het hoofdkwartier van de NWSA door verlies van macht en autoriteit, met name over de financiële middelen. In ruil voor de zelfstandigheid krijgt het hoofdkwartier een klein percentage van de totale inkomsten. De adviseurs moesten met de belangen van de diverse partijen rekening houden en het proces zodanig begeleiden dat een duurzame voorziening werd gecreëerd, waarvoor voldoende draagvlak is.

Daarnaast speelde DHV en Arcadis een belangrijke rol in de begeleiding van de verandering in de voorheen overheidsgeoriënteerde organisatie. Veranderingen zijn stap voor stap geïntroduceerd en bijgesteld waar nodig, in goede samenspraak met het management en de staf om zo de acceptatie



van de andere werkwijzen te vergroten. Doordat de meeste staf nieuw was aange- trokken, verliep de introductie van de nieu- we werkwijze voorspoedig.

## Vervolg

Het Rada-pilotproject is in 1998 afge- rond. De aanpak werd door de overheid als succesvol beschouwd. De richtlijnen waar- langs de decentralisatie had plaatsgevonden, werden bekend als de 'Rada Principles'. Deze vormen nog steeds de basis voor het decen- tralisatiebeleid voor alle andere steden.

De Jemenitische regering was inmiddels wel doordrongen van de noodzaak tot reor- ganisatie van de urbane drinkwatersector. Wereldbank, Duitsland en Nederland coördineerden het hervormingsproces met de Jemenitische regering via het door Duits- land gesteunde Technische Secretariaat voor Sectorhervorming.

DHV en Arcadis maakten een inventari- satie van alle kleine steden, hun behoeften aan rehabilitatie en uitbreiding van de watervoorziening en de reeds geplande pro- jecten. Dit document vormde de basis voor de planning van de overheid voor de decen- tralisatie van alle waterleidingbedrijven. Een periode van zeven tot tien jaar is uitgetrok- ken om daadwerkelijk tot decentralisatie en privatisering van de watervoorziening te komen. De decentralisatie is met name van belang voor NWSA's filialen in kleinere ste- den (met 30.000 tot 200.000 inwoners); de voorzieningen in deze steden zijn te groot om te worden beheerd door de bevolking. Aan de andere kant is het beheer van de watervoorziening door de private sector ook onwaarschijnlijk vanwege de te lage winst- marges.

In zeven steden waar met Duitse steun watervoorzieningen zijn aangelegd, werd de decentralisatie doorgevoerd zoals in Rada. De Nederlandse overheid besloot om de decentralisatie van nog eens vijf waterbedrij- ven in Jemen te financieren (ISFNB-project) en om een studie te doen naar de mogelijk- heden om ook de laatste 15 kleinste waterbe- drijfjes te decentraliseren. Dezelfde advi- seurs die de Rada-pilot uitvoerden, kregen opdracht om de decentralisatie in de vijf bedrijven te begeleiden. Ook de Wereldbank volgt de 'Rada Principles' in de steden waar- bij zij betrokken is, maar in sommige steden zet ze een stap verder op de weg naar privati- sering.

## Van pilot naar sectorwijde decen- tralisatie

Tijdens de uitvoering van het laatste Nederlandse decentralisatieproject in Jemen

zijn de aanpak en werkwijze in Rada verder verfijnd en toegespitst naar de specifieke situaties in de verschillende steden. Het financieel managementprogramma dat in Rada is ontwikkeld, wordt nu in de meeste waterbedrijven van NWSA gebruikt.

Bij een aantal van de vijf ISFNB-bedrij- ven was met name het teveel aan personeel een punt. Nederland liet speciale cursussen ontwikkelen om het management van de waterbedrijven te trainen in personeelsplan- ning. Via natuurlijke afvloeiing, stopzetting van tijdelijke contracten en hergroepering is het teveel aan personeel al gedurende het project aanzienlijk verminderd.

Eén van de belangrijkste voorwaarden voor het succesvol introduceren van de decentralisatie in middelgrote steden is dat de nutsvoorzieningen in een goede staat zijn. Dan kan immers een goede service wor- den gegeven en zullen de klanten bereid zijn een hogere prijs voor de service te betalen. Tijdens het ISFNB-project zijn projectvoor- stellen gemaakt om de nog niet zelfstandige 15 waterbedrijven van NWSA (de kleinste filialen) te verzelfstandigen en hun voorzie- ningen in een goede staat te brengen.

In dezelfde tijd dat de adviseurs betrok- ken waren bij het ISFNB-project, hebben zij in opdracht van de Duitse overheid via het Technisch Secretariaat voor Sectorhervor- ming een nationaal personeelsontwikke- lingplan voor de watersector opgesteld en trainingsmodules ontwikkeld ter ondersteu-

ning van de verzelfstandiging van de NWSA- filialen. Belangrijke modules omvatten de achtergrond van de sectorhervormingen, management, personeelszaken, financieel management, veranderingsmanagement, het ontwerpen van watertarieven en beheer- sing van lekverliezen. Als onderdeel van dat project (National Human Resources Deve- lopment Project) zijn ook trainingsinstitu- ten versterkt die de ontwikkelde trainingen in het vervolg gaan verzorgen.

Deze trainingsmodules worden nu gebruikt bij alle lopende decentralisatiepro- jecten, zo ook in het ISFNB-project.

De ontwikkelde modellen en procedures in Rada en ISFNB vormen nu de basis voor het voortgaande decentralisatieproces in de stedelijke drinkwatersector in Jemen. Nieu- we inzichten en ideeën, zoals de inschake- ling van de private sector in de grootste ste- den, worden hierin meegenomen.

Nu een aantal waterleidingbedrijven in de grotere steden is omgevormd tot geheel zelfstandige 'local corporations' en onder de paraplu van NWSA weg zijn, dient de nieu- we rol van deze nationale organisatie NWSA verder uitgewerkt te worden. ■

**Bas Trommelen en Jan Oomen**  
(DHV)

**Jack van Hoorn (Arcadis)**

**Joep Blom (voormalig thema-  
deskundige Water, Nederlandse  
Ambassade in Sana'a)**

In het voorlichtingscentrum proberen vrouwen mensen te overtuigen van het belang van goede (drink)water- aansluitingen (foto: DHV).

