

Zwischenevaluierung 2008

Kooperationsvorhaben „Abwasserentsorgung in Provinzstädten“, Vietnam

Kurzbericht

Erstellt durch: Prof. Dr. Frank Bliss, Bui Thu Huong
für: AGEG Consultants eG

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, Juni 2009

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	Juni 2008 - Dezember 2008
Evaluierendes Institut/ Consulting-Firma	AGEG Consultants eG, Kirchheim u. Teck
Evaluierungsteam	Prof. Dr. Frank Bliss (internationaler Gutachter) Bui Thu Huong (nationale Gutachterin)

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung der Entwicklungsmaßnahme gemäß Auftrag	KV Abwasserentsorgung in Provinzstädten, Vietnam
Nummer der Entwicklungsmaßnahme	2000.2208.7
Gesamtlaufzeit nach Phasen	Gesamtlaufzeit von 02/2005 bis 01/2013 <u>1. Förderphase</u> von 02/2005 bis 06/2008 <u>2. Förderphase</u> von 07/2008 bis 06/2011 <u>3. Förderphase</u> von 07/2011 bis 01/2013
Gesamtkosten	<u>1. Förderphase</u> 5,988 Mio. EUR, davon 3,288 Mio. EUR dt. Beitrag <u>2. Förderphase</u> TZ-Beitrag 6,5 Mio. EUR (geplant)
Projekt/Programmziel	<u>Gesamtziel:</u> Kommunale Unternehmen in sechs Provinzstädten betreiben die ausgebauten Regen- und Schmutzwassersysteme planungsgemäß und wirtschaftlich (Änderungsangebot 12/2006). <u>Phasenziel Phase I:</u> Kommunale Unternehmen in bis zu sechs Provinzstädten betreiben bestehende Regen- und Schmutzwassersysteme ordnungsgemäß und erfüllen Voraussetzungen zur Übernahme der mit dem Ausbau der Systeme verbundenen zusätzlichen Aufgaben (Wiederholungsangebot 03/2004; im Änderungsangebot 12/2006 nicht benannt).
Politischer Träger	Bauministerium (Ministry of Construction, MoC)
Durchführungsorganisationen	Kommunale Abwasserentsorgungsunternehmen der sechs Provinzhauptstädte - Bac Ninh und Hai Duong (Nord-Vietnam) - Vinh (Zentral-Vietnam) - Can Tho, Soc Trang und Tra Vinh (Süd-Vietnam)

Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	Kooperationsvorhaben mit KfW, DED und InWEnt gemäß Kooperationsvertrag von 05/2006
Zielgruppen	Die Bevölkerung in den sechs Provinzstädten. Von dem Vorhaben sollen alle Bevölkerungsteile, einschließlich ärmerer Bevölkerungsgruppen profitieren.

Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i>	3
Einzelbewertung	Relevanz: 1; Effektivität:3; Impact: 3; Effizienz: 3; Nachhaltigkeit: 3

Die Evaluierung wurde im Auftrag der GTZ von AGE G Consultants eG durch Dr. Frank Bliss (internationaler Gutachter) und Frau Bui Thu Huong (nationale Gutachterin) durchgeführt. Die Vor-Ort Untersuchungen in Vietnam fanden im November 2008 statt.

Die Bewertung des Projektes erfolgte anhand der fünf Evaluierungskriterien des OECD-DAC und mit Hilfe eines Bewertungsrasters der GTZ. Methodisch wurde insbesondere auf Sekundäranalysen der zahlreich vorhandenen Projekt- und Sektorunterlagen sowie auf halbstandardisierte und offene Interviews zurückgegriffen.

Gegenstand der Evaluierung war das Projekt „Abwasserentsorgung in Provinzstädten, Vietnam“, das im Rahmen eines Kooperationsvorhabens mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) durchgeführt wird. Die Evaluierung berücksichtigt die Projektaktivitäten der ersten Phase sowie die Planungen der zweiten Phase.

Ausgangssituation: Trotz seines jährlichen Wirtschaftswachstums von 7% gehört Vietnam nach wie vor zu den einkommensschwachen Staaten. Während die vietnamesische Wirtschaftspolitik auch weiterhin auf ein armutsorientiertes Wachstum abzielt, vergrößern sich die Einkommensdisparitäten allerdings immer schneller.

Nur 50 bis 60% der Haushalte in den großen Städten sind bislang an die Abwasserkanalisation angeschlossen. In den Stadtzentren sind es zwar bis zu 100%, in den Außenbezirken dagegen weitaus weniger. Dem aktuellen Fünfjahres-Entwicklungsplanes zufolge sollen bis 2010 in allen mittleren und größeren Städten des Landes sowie in 50% der Kleinstädte eine Abwasserbehandlung erfolgen. Die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen wurden jedoch erst in den letzten zwei Jahren mit dem Dekret 88/2007 geschaffen. Verantwortlich für Neuinvestitionen im Abwasserbereich ist das *Ministry of Construction* (MoC). Für die Abwasserentsorgung in den Provinzstädten sind kommunale Entsorgungsbetriebe zuständig. Kernprobleme der Betriebsführung sind neben den unzulänglichen Kanalsystemen, fehlenden Kläranlagen und Pumpen v.a. veraltete Managementstrukturen und Betriebsführung sowie die finanzielle Unterdeckung für den Betrieb der Anlagen.

Projektziel und -konzeption: Die Zielformulierung des Projektes lautet: „Kommunale Unternehmen in sechs Provinzstädten betreiben die ausgebauten Regen- und Schmutzwassersysteme planungsgemäß und wirtschaftlich“. Der konzeptionelle Ansatz bezieht sich auf zwei Ebenen: Auf nationaler Ebene werden die Kapazitäten des Bauministeriums (MoC) im Abwasser- und Abfallsektor durch die Beratung der Fach- und Führungskräfte der Abteilung für Städtische Infrastruktur gestärkt (Komponente 1).

Ein zweiter Schwerpunkt des Projektes ist die Förderung der für die Abwasserwirtschaft zuständigen Unternehmen in sechs Provinzstädten (Komponente 2). Durch institutionelle Beratung (z.B. beim Aufbau moderner Betriebsorganisation, der Einführung sozialverträglicher Abwassergebühren usw.) sollen die kommunalen Unternehmen befähigt werden, Regen- und Schmutzwassersysteme ordnungsgemäß zu betreiben und mit dem Ausbau der Abwassersysteme (FZ-Komponente) verbundene neue Aufgaben zu übernehmen. Die Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen zur Regelung der Abwasserentsorgung (Dekret 88/2007) ist eine weitere wichtige Maßnahme der Komponente 2.

Die Zielgruppe des Projektes ist die Bevölkerung der sechs Partnerkommunen. Von den Maßnahmen sollen alle Bevölkerungsgruppen einschließlich der Armen profitieren.

Bewertung der Konzeption: Die Ziele des Projektes und seine Konzeption wurden von dem Evaluierungsteam als realistisch und angemessen bewertet. Die Wirkungshypothesen sind klar und begründet. Da ärmere Bevölkerungsgruppen erst über längere Wirkungsketten von den Maßnahmen profitieren, erscheint den Gutachtern die Einstufung des Projektes in die Armutskennung MSA (Beitrag zur übergreifenden Armutsbekämpfung) als gerechtfertigt.

Gegenüber der Planung von 2004, die nur die heutige Komponente 2 vorsah, wurden 2006 Anpassungen vorgenommen. Die dabei eingeleitete zusätzliche Komponente „Stärkung der Kapazitäten des MoC“ (jetzt Komponente 1) erweist sich als sinnvolle Erweiterung, da sie die gesetzliche Absicherung der Arbeit in den Kommunen unterstützt (z.B. bei der Einführung kostendeckender Tarife, die den nachhaltigen Betrieb der Abwasserentsorgung gewährleisten sollen, oder bei der institutionellen Restrukturierung der Abwasserbetriebe).

Die zur Wirkungsmessung verwendeten Indikatoren sind sehr technisch ausgerichtet. Sie beziehen sich auf die Ablaufwerte und Pumpenbetriebe, nicht aber auf die Zufriedenheit der Bevölkerung mit den Verbesserungen und der daraus resultierenden Akzeptanz der Gebühren. Problematisch ist außerdem, dass die Indikatoren die erfolgreiche Umsetzung der FZ-Baumaßnahmen von Abwasseranlagen in den Kommunen voraussetzen. Durch Verzögerungen bei der Entscheidung der Volkskomitees können die Arbeiten jedoch nicht zeitig abgeschlossen werden, so dass alle Indikatoren, die den Betrieb dieser Anlagen voraussetzen, problematisch sind.

Bewertung der Durchführung: Die fachliche Umsetzung der Maßnahmen wird für beide Komponenten von vietnamesischer Seite als gut bis sehr gut bewertet. Das Projekt hat gemeinsam mit den Maßnahmen anderer Geber eine wichtige Rolle bei der Neugestaltung der Gesetzgebung gespielt. Allerdings leidet das Projekt unter den baulichen

Verzögerungen. Viele Teilziele konnten dadurch bis zum Zeitpunkt der Evaluierung nicht erreicht werden. So kam es bisher nicht zum Probetrieb der Neuanlagen und zur technischen Einweisung in neues Wartungsgerät.

Von den Direktoren und Abteilungsleitern/innen in den Abwasserbetrieben wird die Unterstützung des Projektes insbesondere in den beiden Jahren 2007 und 2008 dennoch als „just in time“ betrachtet, da sie die Betriebe während der schwierigen Phase der gesetzlich vorgegebenen Umstrukturierung begleitet hat.

Bei der Reorganisation und dem Aufbau neuer Managementstrukturen in den Abwasserunternehmen konnte das Projekt positive Beiträge liefern, insbesondere zur Verbesserung der Firmen-Kundenbeziehungen.

Auf der Ebene der Stadtviertel war das Projekt bislang weniger aktiv, obwohl Beziehungen zu den Stadtbezirken bzw. deren Verwaltungen aufgebaut wurden. So sind die Maßnahmen zur Beteiligung der Bevölkerung z.B. an Hygienemaßnahmen nicht weit vorangekommen. Eine Reihe dieser Arbeiten wurden auf die zweite Phase verschoben.

Bewertung anhand der OECD-DAC Kriterien: Insgesamt wird das Projekt als „zufriedenstellend“ (3) eingestuft.

Die Relevanz der Entwicklungsmaßnahme wird als „sehr gut“ (1) bewertet, da das Projekt den vietnamesischen Entwicklungsprioritäten (in den Bereichen Umwelt und Wasser und den Zielen des Fünfjahresplanes), sowie den entwicklungspolitischen Schwerpunkten der Bundesrepublik entspricht. Auch auf der Ebene der Kommunen und ihrer Abwasserentsorgungsbetriebe wird das Projekt als sehr relevant eingeschätzt, da es die bislang schleppende Umsetzung von Regierungsvorgaben auf der Provinz- und Kommunalebene vorantreibt. Die Relevanz des Projektes konnte noch gesteigert werden durch die flexible Unterstützung der Regierung bei der kurzfristig erforderlich gewordenen Ausarbeitung des Dekrets 88/2007. Die sehr gute Bewertung erfolgt, obwohl letztendlich noch nicht geklärt werden konnte, inwieweit auch ärmere Haushalte zu bezahlbaren Kosten an die Abwassersysteme angeschlossen werden können.

Die Effektivität¹ des Projektes wird mit „zufriedenstellend“ (3) bewertet. Die positiven Ergebnisse des Projektes überwiegen aufgrund seiner sehr gute Beiträge zur guten Regierungsführung (obwohl diese bei den Indikatoren leider nicht hinreichend berücksichtigt wurden). Bezogen auf die Komponente 1 konnten seit 2007 Fortschritte bei der Entwicklung der Kapazitäten in der Abwasserwirtschaft des MoC festgestellt werden. In beiden

¹ Siehe Anlage 1.

Komponenten sind sehr unterschiedliche Zielerreichungsgrade zu beobachten, die Defizite sollen z.T. während der zweiten Projektphase ausgeglichen werden. Bei den Baumaßnahmen gab es zeitliche Verzögerungen (die jedoch nicht vom Projekt zu verantworten waren).

Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) werden ebenfalls als zufriedenstellend (3) bewertet. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Projekt einen indirekten Beitrag zur Gesundheitsförderung leisten wird, der durch die verbesserte Siedlungshygiene und durch reduzierte wasserbedingte Krankheiten erzielt werden kann. Die angestrebten Verbesserungen erfordern jedoch neben den infrastrukturellen Maßnahmen auch ein verbessertes Hygienebewusstsein der Bevölkerung, das bislang noch nicht erkennbar ist. Dieses, sowie die zeitlichen Verzögerungen bei den Investitionen führen dazu, dass auf der Ebene der Stadtbezirke und in den Haushalten noch keine Veränderungen wahrgenommen werden können, was zur genannten Bewertung führt.

Die Effizienz des Projektes wird zufriedenstellend (3) eingeschätzt. Durch die gute Abstimmung der Maßnahmen innerhalb der Gebergemeinschaft gewinnt die Effizienz des Projektes. Die Beratungsleistungen auf der ministeriellen Ebene wurden mit geringem finanziellen Mitteleinsatz erreicht. Die Leistungen erfolgten zur richtigen Zeit und sind mit Blick auf die angestrebten Ziele angemessen. In den Abwasserbetrieben wurden umfangreiche Beratungen durchgeführt. Die Effizienz dieser Arbeiten wird durch die geographische Verteilung der sechs ausgewählten Partnerkommunen in Süd-, Zentral- und Nord-Vietnam erheblich beeinträchtigt. Die Betreuung erfordert daher einen hohen logistischen Aufwand, der insgesamt nur zur zufriedenstellenden Bewertung der Effizienz führt.

Die Nachhaltigkeit wird als zufriedenstellend (3) eingestuft. Für die nachhaltige Verankerung der bisher nur teilweise wirksamen Reformen auf nationaler Ebene sind einige Weichen gestellt. Dieses betrifft auch die positiven Veränderungen auf der Ebene der Abwasserentsorger. Allerdings bleibt abzuwarten inwieweit diese Maßnahmen bei der Zielgruppe auf Dauer nachhaltig wirken werden. Für die nachhaltige Verankerung eines verbesserten Hygieneverhaltens in den Haushalten, v.a. hinsichtlich der Abfallentsorgung, ist eine direkte Zusammenarbeit mit den Nachbarschaften notwendig.

Gender- und armutsbezogene Wirkungen: Obwohl angenommen wird, dass Frauen wie Männer in ähnlichem Umfang von den Projektmaßnahmen profitieren, erkennen die Gutachter keine explizit positiven Wirkungen des Projektes auf die Gleichstellung der Geschlechter. Die Wirkungen des Projektes auf die Armen sind noch nicht absehbar. Es

deutet sich jedoch an, dass nur ein Teil der städtischen Armen von den Projektmaßnahmen profitiert, da ihr Anteil in den geförderten Stadtzentren relativ klein ist.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

Der Mehrebenen-Ansatz des Projektes hat sich bewährt. Im Zuge der Implementierung wurde deutlich, dass die mittlere Ebene (People`s Committees and Councils) in Vietnam von großer Bedeutung ist und künftig noch stärker einbezogen werden sollte.

Die Gutachter kommen zu folgenden Empfehlungen:

- Die Volkskomitees sollten als Entscheidungsträger der Finanzen der Kommunalbetriebe künftig noch stärker einbezogen werden. So könnten die Vorteile einer guten Abwasserentsorgung und die Information, dass Investitionen in die Abwasserentsorgung letztendlich der Bevölkerung nützen, gezielter vermittelt werden.
- Die Beteiligung der Bevölkerung sollte stärker umgesetzt werden. Im Dialog mit Nachbarschaften, Frauengruppen usw. könnte über die Wasser-, Abwasser- und Abfallgebühren sowie über Fragen der Wasserhygiene und des Umgangs mit Abfall diskutiert werden.
- Die bisher gute Zusammenarbeit mit anderen Gebern sollte fortgeführt und ein deutsches Engagement bei der Mobilisierung des *Urban Forum* (Forum im Bauministerium zur Koordination von Geberaktivitäten) geprüft werden.
- Bei der Ausweitung der Projektmaßnahmen auf weitere Kommunen sollte die sozio-ökonomische Datenbasis frühzeitig verbessert und die Einbeziehung ärmerer Haushalte stärker beachtet werden.
- Für ärmere Haushalte sollten künftig verbilligte Einstiegstarife für Abwassergebühren festgelegt werden und ggf. eine Sicherung der Vollkostendeckung der Betriebe auch durch Zuwendungen aus dem Budget der Provinzen erfolgen. Grundsätzlich wird eine durchschnittliche Obergrenze von 4% der Einkommen für die Trinkwasserversorgung und Abwasser- und Abfallentsorgung empfohlen.
- Die für die zweite Projektphase geplanten Anlagen zur dezentralen Abwasserentsorgung sollten gezielt auch für ärmere Haushalte errichtet werden.

Anlage 1: Grafischer Soll-Ist-Vergleich der Zielerreichung anhand der Indikatoren

KV Abwasserentsorgung in Provinzstädten, Vietnam

Indikator 1:

In allen sechs Provinzstädten wird Regen- und Schmutzwasser aus den an die Kanalisation angeschlossenen Stadtteilen in Behandlungsanlagen abgeführt, deren Reinigungsleistungen die in den Anlageplanungen definierten Überwachungswerte erfüllen.

Bewertung: Nicht erreicht

Gesamtziel

Kommunale Unternehmen in sechs Provinzstädten betreiben die ausgebauten Regen- und Schmutzwassersysteme planungsgemäß und wirtschaftlich.

[Gesamtziel und Indikatoren beziehen sich auf das KV und die gemeinsame Zielerreichung von TZ- und FZ-Komponenten]

Indikator 2:

Alle neu eingerichteten Pumpstationen zum Hochwasserschutz werden entsprechend der Anlagenplanung betrieben und führen zu einer messbaren Reduktion von Überschwemmungsereignissen durch Rückstau.

Bewertung: Nicht erreicht

Indikator 3:

In allen sechs Provinzstädten werden die Ablaufwerte von Abwasserbehandlungsanlagen durch die zuständige Umweltbehörde entsprechend geltender gesetzlicher Bestimmungen überwacht.

Bewertung: Nicht erreicht

Indikator 4:

In allen sechs Provinzstädten können zumindest die Betriebskosten der ausgebauten Abwassersysteme durch Einnahmen aus Abwassertarifen finanziert werden.

Bewertung: Nicht erreicht

Indikator 5:

Nationale Ministerien und Behörden nutzen die Projekterfahrungen zur Formulierung von praxisorientierten Gesetzen, Standards und Richtlinien für die Abwasserwirtschaft.

Bewertung: Nicht erreicht

Komponentenziel 1

Die Kapazitäten des MoC in der Abwasser- und Abfallwirtschaft sind gestärkt.

Indikator 1:

Eine im MoC abteilungsübergreifend abgestimmte Bedarfsanalyse für Fortbildungsmaßnahmen berücksichtigt die derzeitige Qualifikation der Mitarbeiter und die Aufgabenbereiche des MoC in der Abwasser- und Abfallwirtschaft (abgestimmte Bedarfsanalyse liegt Führung des MoC zur Verabschiedung vor).

Bewertung: Teilweise erreicht

Indikator 2:

Ausgewertete Erfahrungen bei Planung, Bau und Betrieb von Abwassersystemen in den beteiligten Provinzstädten werden von Mitarbeitern des MoC in einem für Kommunen zugänglichen Informationssystem hinterlegt (Überprüfung durch externen Gutachter).

Bewertung: Nicht erreicht

Indikator 3:

Mindestens $\frac{3}{4}$ der Partnerfachkräfte in der Abteilung für städtische Infrastruktur (voraussichtlich 8) verfügen über eine bessere Qualifikation zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in der Abwasser- und Abfallwirtschaft.

Bewertung: Überwiegend erreicht

Indikator 4:

Mindestens 3 relevante Abwasser- und Abfallthemen (z.B. Einsatz von Absetzgruben, Herstellung dichter Rohrverbindungen, Vermeidung von Rückstau, Reduktion von Emissionen durch Abfalldeponien, Erhöhung lokaler Einnahmen) werden in Publikationen bzw. Fachtagungen diskutiert.

Bewertung: Überwiegend erreicht

Komponentenziel 2

Kommunale Unternehmen in sechs Provinzstädten betreiben bestehende Regen- und Schmutzwassersysteme ordnungsgemäß und erfüllen die Voraussetzungen zur Übernahme der mit dem Ausbau der Systeme verbundenen zusätzlichen Aufgaben.

Indikator 1

Alle Führungskräfte der sechs beteiligten kommunalen Unternehmen verfügen über die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Aufgaben entsprechend ihrer Funktionsbeschreibung und werden regelmäßig beurteilt.

Bewertung: Überwiegend erreicht

Indikator 2

In allen sechs beteiligten Provinzstädten werden Überlastungen und Wartungsarbeiten für im Durchschnitt mindestens 50% der Hauptsammler erfasst und durch ein Inspektionsprogramm verfolgt.

Bewertung: Nicht erreicht

Indikator 3:

In allen sechs beteiligten Provinzstädten werden betriebskostendeckende Abwassergebühren, die das verfügbare Haushaltseinkommen zu höchstens 5% belasten, dem Volksrat und der Volkskammer zur Verabschiedung vorgelegt.

Bewertung: Nicht erreicht

Indikator 4:

In mindestens einem Stadtteil in jeder der sechs Provinzstädte sind mehr als 60% der an die Kanalisation angeschlossenen Haushalte über ihre Rechte und Pflichten bei der Abwasserentsorgung informiert.

Bewertung: Teilweise erreicht

Indikator 5:

$\frac{2}{3}$ der Führungskräfte in den sechs beteiligten kommunalen Unternehmen und in den zuständigen Ministerien (MoC und MoNRE) bestätigen in einer repräsentativen Umfrage, dass sie über Projektaktivitäten und -erfahrungen unterrichtet sind.

Bewertung: Wahrscheinlich erreicht