



# Alternatieve financiering van huisvesting in de derde wereld

DR. M.P. VAN DIJK\*

## Inleiding

De sterke groei van derde-wereldsteden is een bekend verschijnsel. De stroom migranten uit kleinere naar grotere steden, en van het platteland naar de steden vindt meestal onderdak in krottenwijken. In dit soort „substandard“-wijken woont veelal een kwart, soms zelfs de helft van de stedelijke bevolking. Migrant huren er een kamer of richten een voorlopig onderkomen in op een stuk land waarvan ze meestal niet de eigenaar zijn.

Wat in deze steden met behulp van overheidssubsidie wordt gebouwd, is vaak bestemd voor ambtenaren en de hogere-inkomensgroepen. Voor de lagere-inkomensgroepen zijn te weinig huizen tegen een betaalbare prijs beschikbaar en deze groepen komen meestal niet in aanmerking voor een lening van een commerciële bank of een overheidsinstelling om zelf een huis te kunnen bouwen.

Daarom lieten de Verenigde Naties vijf jaar geleden al een studie maken van alternatieve financieringsmogelijkheden voor de huisvesting van lage-inkomenshuishoudingen 1). Recent organiseerde het United Nations Center for Human Settlements (UNCHS of Habitat te Nairobi, Kenya) een „expert group meeting“ om de mogelijkheden meer gebruik te maken van alternatieve financieringsbronnen, verder uit te diepen. Daarbij wordt verondersteld dat op die manier de besparingen van de mensen zelf beter zullen worden gemobiliseerd en krediet zal worden verschaft op een manier die beter aansluit op de behoeften en de mogelijkheden van lage-inkomensgroepen.

Alternatieve financiering wordt in het genoemde rapport gedefinieerd als: „Any financing approach which, by modifying loan terms, guarantees, collateral and/or eligibility requirements, permits low income households to qualify for, and to afford, housing loans for which they otherwise would be ineligible due to their limited financial and socio-economic circumstances.“ Dit is een brede definitie, waaronder zowel een nationale hypotheekbank die voor lage-inkomensgroepen 1 procent minder rente rekent valt, als een groepje mensen dat samen spaart, zonder

hun geld aan een bank toe te vertrouwen 2). In dit artikel zullen naast conventionele en alternatieve financieringsmogelijkheden de termen formele en informele organisatie worden gebruikt. Die termen duiden op het karakter van de instellingen die de fondsen verzamelen en/of kanaliseren 3).

Lage-inkomensgroepen blijken, indien ze een stuk grond hebben bemachtigd, vaak wel zelf in staat om daar iets op te bouwen. Vrienden, kennissen en familie worden gemobiliseerd om daar aan bij te dragen door hun arbeidsinzet of door bouwmaterialen of geld beschikbaar te stellen. Dit vermogen om zelf het probleem aan te pakken, als aan een aantal voorwaarden is voldaan, wordt vaak onderschat en er wordt te weinig op ingespeeld. Het bouwproces kan zich echter in zo'n geval over jaren uitstreken en in een woning van lage kwaliteit resulteren. Toch is dit gegeven aanleiding geweest om te zoeken naar die minimale voorwaarden, naar de mogelijkheden om de familie en medebewoners te mobiliseren en het vermogen van de armen om zelf financiële middelen bijeen te krijgen. Deze „self help“-benadering heeft namelijk enorme voordelen, al was het alleen maar dat het een veel goedkopere oplossing van de huisvestingsproblematiek betekent. Overheden worden zich daar ook in toenemende mate van bewust en daarom zijn „site and services“ (men krijgt een perceel met een minimale infrastructuur) en slumverbeteringsprojecten steeds meer een reëel alternatief geworden. De minimale voorwaarden voor het succes van die benadering zijn meestal: een kleine lening om de lage-inkomensgroepen op gang te helpen, een eenvoudige opzet van zo'n kredietprogramma, enige technische assistentie, het verschaffen van een eigendomsbewijs voor het stuk land waarop deze mensen wonen en het verschaffen van een aantal basisvoorzieningen die de armen niet zelf kunnen aanleggen of verzorgen 4).

In dit artikel komen eerst de beperkingen van bestaande financiële instellingen ter sprake en de problemen die zij hebben om de lagere-inkomensgroepen te bereiken. Dan komen enkele alternatieve financieringsmogelijkheden ter sprake, alvorens

enkele suggesties te doen hoe daar meer gebruik van kan worden gemaakt en hoe de mensen daartoe kunnen worden georganiseerd om ten slotte te concluderen dat daardoor de economische haalbaarheid van huisvestingsprojecten wordt verbeterd.

## Beperkingen van bestaande financiële instellingen

De bestaande financiële instellingen bereiken in het algemeen de lagere-inkomensgroepen niet 5). In de eerste plaats zijn ze daar niet op ingesteld. De financiële instituties stellen allerlei eisen waaraan deze groepen niet kunnen voldoen. Men moet b.v. een bepaald inkomen verdienen, een vaste betrekking hebben of voor een onderpand zorgen. Bovendien wordt een aantal restrictieve voorwaarden geformuleerd voor een lening, zoals een minimum of een maximum bedrag, een eigen bijdrage en een lange looptijd. Verder is de rente vaak te hoog, het terugbetalingsschema weinig flexibel en de terugbetaling dient in een kantoor van de betreffende instelling te gebeuren dat vaak niet in de betreffende wijk van de betreffende is gevestigd. Voor ongelletterden met onregelmatig werk en wisselende inkomsten zijn dit meestal onoverkomelijke hindernissen. Bovendien zijn zij bang voor de juridische verplichtingen ten opzichte van de kredietverlenende instelling. Zelfs in landen als Tunesië en Thailand, die goede overheids- en particuliere instellingen kennen, is minder dan 1 procent van de kredieten van deze instellingen bestemd voor lage-inkomenshuishoudingen 6).

Daar staat echter tegenover dat in de derde wereld een aantal andere mogelijkheden bestaan om aan geld te komen. Ten eerste is de uitgebreide familie („extended family“) een bron van krediet. Verder verschaffen winkeliers, ambtenaren en religieuze leiders vaak krediet en soms gaat men naar de lommerd. Ten slotte zijn er in bepaalde landen geldschietters, hoewel die gewoonlijk niet voor huisvestingsdoeleinden geld uitleenen. Geldschietters zijn bo-

\* De auteur is verbonden aan het NIAS in Wassenaar. Hij nam in oktober 1983 deel aan een „expert group meeting“ van UNCHS in Nairobi over het onderwerp van dit artikel. Hij geeft hierin zijn persoonlijke visie.

1) United Nations Department of International Economic Affairs, *Non-conventional financing of housing for low-income households*, New York, 1978.

2) N.O. Jørgensen, *Housing finance for low income groups*, University of Kenya, Nairobi, 1977, laat onder „non-institutional finance“ ook „suppliers credit and helping friends“ vallen.

3) Een nationale hypotheekbank is dan een formele organisatie die meestal op conventionele voorwaarden geld uitleent, terwijl een spaarvereniging een informele organisatie kan zijn die op een alternatieve wijze geld verzamelt en aan de leden verstrekt.

4) UN, op. cit., blz. 10.

5) Idem, blz. 9-15.

6) *The Urban Edge*, jg. 7, nr. 4, mei 1983.

vendien vaak duur, in ieder geval indien het krediet over een lange periode moet worden terugbetaald en niet direct productief wordt geïnvesteerd.

Van land tot land zal moeten worden nagegaan hoe belangrijk deze vormen van krediet zijn. Waarschijnlijk zal dan blijken dat ze wel belangrijk zijn, maar niet voldoende om aan de vraag van lage-inkomensgroepen naar krediet te voldoen 7). Daar is dan een uitbreiding van de alternatieve financieringsmogelijkheden noodzakelijk.

### Traditionele spaarsystemen

Financiële middelen voor het bouwen van een huis kunnen uit het inkomen of uit besparingen in het verleden, of door middel van krediet, worden verkregen. Indien het inkomen laag is, is in de eerste plaats belangrijk na te gaan of en hoeveel kan worden gespaard.

Vanwege het lage inkomen en het veelal ontbreken van een duidelijk doel om te sparen worden de armen in het algemeen nauwelijks in staat geacht om te sparen. Traditioneel spaarde men misschien in de vorm van sieraden of vee, maar geldelijke besparingen worden vaak gewantrouwd vanwege de inflatie en de mogelijkheid dat bepaalde biljetten of munten ongeldig worden verklaard zonder dat men daarvan op de hoogte is. Ook het gebrek aan kennis over institutionele spaarmogelijkheden, de angst voor de belastingdienst en de mogelijke claims van familieleden en buurtgenoten stimuleren sparen niet.

Een bekende vorm van besparingen zijn de Rotating Savings and Credit Associations (ROSCA's) 8). Zij zijn bekend onder verschillende namen: „tontines” in Frans-talig West-Afrika, „arisan” in Indonesië, en „cundina” in Mexico. Het betreft een groep mensen die met een zekere regelmaat bij elkaar komt waarbij iedereen een gelijke, meestal financiële, bijdrage levert. Het totale bedrag wordt aan een van de aanwezigen toegekend op grond van bepaalde afspraken of door middel van het lot. De betreffende deelnemer komt vervolgens niet meer in aanmerking, totdat iedereen aan de beurt is geweest. Het is echter de vraag in hoeverre de gelden die op deze manier worden gegenereerd, worden gebruikt voor huisvestingsdoeleinden. In een „case study” met betrekking tot Cameroen werd bij voorbeeld gevonden dat dit slechts in 4 procent van de gevallen was gebeurd 9).

### Het bevorderen van sparen

Het genoemde VN-rapport noemt een aantal manieren om het sparen door lage-inkomensgroepen te bevorderen. In de eerste plaats worden indexatie (om voor inflatie te corrigeren) en depositoverzekeringen of overheidsgaranties voor deposito's aanbevolen. Bovendien kan een hogere rente besparingen voor huisvestingsdoeleinden bevorderen. Ten slotte is een gunstige fiscale behandeling van spaarders mogelijk en van instellingen die dit soort

besparingen kanaliseren, bij voorbeeld door rente-inkomsten niet fiscaal te belasten.

Naast de vrijwillige besparingen zijn ook gedwongen en contractuele besparingen belangrijk. In het eerste geval wordt van het salaris (bij voorbeeld gelijktijdig met de sociale premies) een bepaald bedrag afgehouden. Een probleem hierbij is dat dit alleen kan voor mensen die in loondienst zijn. Het wordt dan ook het meest toegepast door de overheid voor hogere-inkomensgroepen. In het geval van contractuele besparingen wordt een lening in het vooruitzicht gesteld indien de spaarder op een bepaald tijdstip een zeker bedrag heeft gespaard. Het spaargedrag in het verleden geeft de betreffende instelling een indruk van de kansen op terugbetaling in de toekomst. Er bestaan bovendien specifieke „sparen-voor-huisvesting”-programma's, coöperatieve spaarsystemen, woningbouwverenigingen en informele spaarsystemen die kunnen worden gestimuleerd. Deze programma's werken veelal omdat de mensen elkaar kennen en de besparingen een specifiek doel hebben. Ze functioneren dan ook, indien ze specifiek voor huisvesting opgericht zijn, totdat het gestelde doel is bereikt.

Gezien de genoemde belemmeringen voor lage-inkomensgroepen om te sparen, zal het niet eenvoudig zijn het sparen te bevorderen. Bovendien is de relatie tussen sparen en investeren in ontwikkelingslanden vaak anders dan in het Westen. Men kan er vaak waarnemen dat besparingen onmiddellijk (op een wekelijkse of maandelijkse basis) worden geïnvesteerd, in plaats van dat men wacht tot er voldoende geld beschikbaar is om een bepaald project in een keer, in zijn geheel te verwezenlijken (z.g. op „an incremental basis”).

### Alternatieve kredietverleningsprogramma's

Er zijn een aantal pogingen gedaan om overheidsprogramma's ook de lagere-inkomensgroepen te laten bereiken. Ten eerste worden de eisen met betrekking tot het onderpand of de garantie soms verzacht. Er worden bij voorbeeld andere onderpanden geaccepteerd: de werkplaats van een kleine ondernemer, de kiosk van een handelaar, of de persoonlijke bezittingen van de aanvrager. Of, in plaats van het gebruikelijke eigendomsbewijs van het perceel, wordt soms ook een „occupancy licence” (met een beperkte looptijd van bij voorbeeld 20 jaar) als onderpand geaccepteerd, of dient het huis zelf als onderpand (bij voorbeeld indien de grond van de overheid is). Ook komt collectieve verantwoordelijkheid („collective responsibility”, „community collateral” of de „group guarantee”) voor, bij voorbeeld in het geval van een coöperatie, een „credit union” of een „community association”. De groep is dan in zijn geheel verantwoordelijk voor de leningen van de leden die via deze instellingen zijn gekanaliseerd.

Hypotheeken hebben over het algemeen een langere looptijd dan de meeste families

met een laag inkomen durven te accepteren. Bovendien is de minimumomvang van de hypotheek vaak groter dan wenselijk is. Arme mensen willen veelal liever kleine leningen, met een korte looptijd en tegen een lage rente. Sommige alternatieve financieringsprogramma's spelen in op deze behoefte. Daarbij wordt de lener dan vaak wel de mogelijkheid geboden om een tweede lening te krijgen indien de eerste geheel is terugbetaald. Het is ook mogelijk om leningen met flexibele terugbetalingsregelingen te verschaffen 10). Daardoor wordt de maandelijkse terugbetaling kleiner. De veronderstelling is echter wel dat het inkomen van de betreffende familie in de loop der tijd zal stijgen, zodat op een later tijdstip maandelijks meer kan worden terugbetaald. Die veronderstelling is echter voor veel lage-inkomensfamilies niet erg realistisch.

In de vierde plaats kunnen lagere-inkomensgroepen worden bereikt door een betere toegankelijkheid van de kredietverlenende instanties te bewerkstelligen. Men probeert dan de drempels te verlagen door bij voorbeeld ook kantoren in de wijk te vestigen en die ook na de gewone werktijden open te laten zijn. Voorbeelden van instellingen die dit ook proberen zijn de „money shops”, de „market place banks” en de „post office savings banks”.

Dan zijn er nog leningen in natura. Er worden bij voorbeeld bouwmaterialen verschaft om de bewoners te stimuleren een huis te bouwen. In bepaalde landen worden zelfs de noodzakelijke machines en het vereiste gereedschap om bouwmaterialen te vervaardigen en huizen te bouwen te huur of te leen aangeboden. Het voordeel hiervan is dat het huis veel goedkoper kan worden gebouwd, omdat de mensen zelf een groot deel van het werk doen. Soms dient het verschaffen van deze benodigdheden gepaard te gaan met enige technische assistentie of met training van de mensen. Bovendien is in dit geval een belangrijk voordeel dat de kans dat het verschaft geld op een andere manier wordt uitgegeven erg klein is.

In de zesde plaats kunnen werkgevers hun personeel leningen voor huisvesting verschaffen. De terugbetaling wordt dan gemakkelijk geregeld door inhoudingen op het salaris. Dit werkt echter alleen voor mensen die in loondienst zijn en waarvan

7) M.P. van Dijk, *Informal finance structures for small enterprises. Evidence from West Africa and India*, in: El-Namaki, M.P. van Dijk en N. Molenaar (red.), *Small-scale industry, promotion in developing countries*, RVB, Delft, 1984.

8) F.J.A. Bouman, *The ROSCA: Financial technology of an informal savings and credit institution in developing economies*, *Savings and Development*, nr. 4, 1979.

9) M.P. van Dijk, op. cit., Het bleek evenmin een belangrijke bron van krediet voor investeringen in kleine bedrijven.

10) UN, op. cit., blz. 69, stelt tegenover „level payments”, de „variable installment schemes” en wel drie typen: de „variable principal mortgage”, de „variable rate mortgage” en de „variable payment mortgage”.

de werkgever de voordelen ziet van betere levensomstandigheden voor zijn personeel.

Ten slotte dient te worden vermeld dat huurkoopovereenkomsten, eenvoudige toelichtingen en op de terugbetalingsvoorwaarden en hulp bij het administreren van terugbetalingen eenvoudige hulpmiddelen zijn om ook lagere-inkomensgroepen aan een huis te helpen.

De redenen om deze alternatieve kredietverlening uit te breiden zijn vooral dat huisvesting dan minder zal hoeven te worden gesubsidieerd, dat tegelijkertijd de besparingen worden gestimuleerd, dat meer bouwen meer werkgelegenheid betekent en dat daardoor de huisvestingssituatie voor veel mensen kan worden verbeterd (11).

### Case studies

Voor de genoemde „expert group meeting” werden verschillende soorten „case studies” gemaakt. Ten eerste werden de officiële organisaties die in Egypte, India en de Filipijnen speciale programma's hebben voor lage-inkomensgroepen behandeld (12). Vervolgens kwamen de ervaringen van organisaties van de krottenwijkbewoners zelf in een drietal huisvestingsprojecten in Kenya en in een project in Brazilië aan de orde (13). Ten slotte beschreef een „case study” de activiteiten van een niet-gouvernementele organisatie (NGO) in Indonesië, een benadering die als de „charity”-benadering werd gekarakteriseerd, die op zich zelf geen oplossing kan bieden omdat er niet voldoende geld is om zulke projecten ook elders te herhalen (14).

In Kenya werden „building groups” of woningbouwcoöperaties opgezet. Deze combineren een „self help”-benadering met het stimuleren van besparingen. Ze slaagden erin van respectievelijk de Nairobi City Council en van een lokale NGO leningen te krijgen op gunstige voorwaarden. De groepen of coöperaties gaven het geld door aan hun leden en inden de aflossing. Ten gevolge van een zwakke organisatie van de terugbetaling en doordat politici geruchten verspreiden dat er niet hoefde te worden terugbetaald, waren de terugbetalingsresultaten teleurstellend. In enkele gevallen werden de gelden niet doorgegeven aan de geldverlenende organisaties (15).

De „case study” van een krottenwijk in Rio de Janeiro (Brazilië) sprong eruit omdat in dat geval geen financiële steun van buiten de wijk nodig was. Puur door zich te organiseren en politici te bewerken slaagde de wijk erin bepaalde infrastructurele voorzieningen te krijgen en geleidelijk zelf legale titels te verkrijgen voor hun percelen. De bewoners brachten zelf het geld bijeen om bepaalde werkzaamheden te bekostigen en om hun huizen vervolgens te verbeteren. Deze „case study” werpt ook de vraag op of de problemen door buitenstaanders moeten worden aangepakt of dat de betrokkenen zich zelf dienen te organiseren.

### De organisatie van de betrokkenen

Idealiter nemen krottenwijkbewoners zelf het initiatief om hun situatie te verbeteren. Uit de „case study” van Rio de Janeiro bleek een gemeenschappelijke vijand (het leger, dat een deel van de wijk voor zich opeiste) als een katalysator voor dit spontane organisatieproces te werken. In de Kenyaanse situatie bleken echter buitenstaanders (sociale werkers, of een NGO, of een politicus) een belangrijke rol te spelen. Het is niet gemakkelijk zo iets te regelen en het lijkt wenselijk spontane initiatieven meer te beoordelen op hun haalbaarheid dan op de krachten die er achter zitten (16).

NGO's blijken vaak een belangrijke rol te spelen. In Kenya was het een NGO die is begonnen met huisvestingsprojecten voor de lagere-inkomensgroepen, een initiatief dat later door de overheid is overgenomen. NGO's werken gewoonlijk kleinschaliger, hechten veel waarde aan persoonlijke relaties en het laten participeren van de doelgroep in het project. Internationale NGO's hebben vaak veel ervaring met huisvestingsprojecten, die ze kunnen inbrengen naast financiële steun. NGO's zijn vaak ook in een betere positie om met de overheid of de betrokken overheidsinstellingen te onderhandelen dan de basisgroepen zelf.

„Building groups”, verenigingen van krottenwijkbewoners en huisvestingcoöperaties zijn geschikte organisatievormen om samen te sparen en te bouwen. Een nationale overkoepelende organisatie kan nieuwe organisaties en coöperaties vaak helpen in een eerste stadium om van de grond te komen. Het financiële beheer van de genoemde organisaties laat echter vaak te wensen over en daardoor is assistentie vaak gewenst. Standaardprocedures zouden kunnen worden ontwikkeld (17). Management problemen spelen ook vaak een rol. Deze problemen zijn vaak het gevolg van de marginale positie van de lage-inkomensgroepen, het gebrek aan leiderschap en hun vaak amateuristische organisatie. Toch moeten deze organisaties onderhandelen met gemeentelijke overheden, inspelen op lokale ideeën over samen werken aan de ontwikkeling en leren van de ervaringen van hun eigen en van vergelijkbare organisaties in het verleden. Hoe kleiner trouwens de organisatie, hoe minder meestal de managementproblemen. Ook sociaal homogene groepen hebben over het algemeen minder problemen.

### Economische haalbaarheid, subsidies en leningsvoorwaarden

Huisvesting wordt in bijna alle landen gesubsidieerd. Economische haalbaarheid speelt echter op het nationale, het project- en het individuele niveau. In alle gevallen geldt dat de kosten kunnen worden gedrukt indien de bouwvoorschriften minimaal worden gehouden, indien zelfbouw en het gebruik van aangepaste technologieën worden bevorderd en indien het verhuren van kamers en het op het perceel uitoefenen van economische activiteiten wor-

den toegestaan. Vanuit financieringsoogpunt is de vorming van een „revolving fund” zeer wenselijk. Zo'n fonds stelt de betreffende organisatie in staat nieuwe aanvragen te honoreren en op continue basis te opereren.

Subsidiering van huisvesting voor lagere-inkomensgroepen zal steeds moeilijker worden. Subsidie zou daarom alleen moeten worden verstrekt indien absoluut noodzakelijk. In eerste instantie moet worden geprobeerd met „cross subsidization” het project kostendekkend te maken. Dat wil zeggen dat de eigenaren van de grotere percelen bij voorbeeld meer dan evenredig meebetalen aan de voorzieningen en die van kleinere percelen dus minder hoeven te betalen. Subsidiering van de allerarmsten zal echter waarschijnlijk nodig blijven.

De rente op leningen aan lagere-inkomensgroepen kan vaak ook laag worden gehouden door die aan de hogere-inkomensgroepen iets hoger te stellen. Dit gebeurt bij voorbeeld in de Indiase „case study”. De eisen met betrekking tot het onderpand zijn vaak te zwaar indien financieringsinstellingen lagere-inkomensgroepen willen bereiken. Gesuggereerd werd om ook alternatieve onderpanden te accepteren, zoals voorlopige landeigendomsbewijzen, juwelen en andere waardevolle voorwerpen, evenals het reeds gebouwde deel van het huis.

Het voordeel van een lange terugbetalingstermijn is weliswaar dat het maandelijks terug te betalen bedrag dan daalt, maar het nadeel is dat de inning kostbaar-

11) *The Urban Edge*, op. cit.

12) A.S. Yassin, *Upgrading housing projects for low-income groups in developing countries*, Helwan upgrading project, Crédit Foncier Egyptien, Cairo; H.U. Bijlani, *Case studies on non-conventional financing: squatter settlement upgrading housing programmes in Hyderabad and rural housing in Tamil Nadu*, New Delhi, Hudco; Lezing E. Gale, *The experience of the NHMFC of the Philippines*.

13) E.G. Agevi, *Non-conventional approaches to financing low-cost housing schemes in Kenya: Hurumba building groups and the Gikomba housing co-operative*, Housing Research and Development Unit, University of Nairobi, Nairobi; D. Lamba, *Formal and informal financing in a sites and services project in Kenya*, Mazingira Institute, Nairobi; C.N.F. Dos Santos en M.L. Perreira da Silva, *The case of Morro do Timbau (Brazil)*, Brazil Institute of Municipal Administration, Rio de Janeiro.

14) T. Parwoto, *A case study of the Sugiapranta social foundation housing project in Semarang (Indonesia)*, The Institute of Architecture, Bandung.

15) Gedetailleerder in: M.P. van Dijk, *Report on the expert group meeting: non-conventional finance for low-cost housing*, UNCHS, Nairobi, 1983.

16) Gemeenschappelijke belangen en bestaande netwerken (op grond van werk, religie, afkomst enz.) spelen vaak een belangrijke rol in dit mobilisatieproces.

17) Bij voorbeeld DESWOS, *Pre-member education course for housing co-operatives*, German Development association for Social Housing, Keulen, 1979.

der wordt. Dit geldt met name indien het om relatief kleine bedragen gaat. Voor lage-inkomensgroepen kan het een enorme belasting zijn om zich niet van een schuld te kunnen ontdoen. De motivatie om terug te betalen zou in de loop der tijd kunnen dalen, terwijl het steeds moeilijker wordt om iemand nog uit zijn huis te zetten.

Aanbevolen werd de lening geleidelijk te verschaffen, rekening houdend met voorverdringen in de bouw. Ook dient nooit de volle 100 procent gefinancierd te worden en moet een duidelijk maximum worden geformuleerd hoeveel krediet men kan krijgen. Beter terugbetaling is mogelijk indien in sommige gevallen betaling in natura mogelijk wordt gemaakt en indien bij regelmatige terugbetalingen kortingen worden gegeven. Op de Filipijnen hoeft de twaalfde maand bij voorbeeld niet voldaan te worden indien elf maal op tijd is betaald.

Terugbetaling kan ook aantrekkelijk worden gemaakt door er een loterij aan te verbinden. Ook is het noodzakelijk dat de kantoren waar kan worden terugbetaald zich in de wijk bevinden of vlak daarbij. De overheid kan zorgen voor een garantiefonds waar financierende instellingen hun leningen kunnen verzekeren, maar ook is onderlinge organisatie van de bewoners mogelijk, om bij te springen in die gevallen waar niet meer kan worden betaald. Leningen in natura (bouwmaterialen) hebben vaak het voordeel dat deze ook echt worden gebruikt voor het beoogde doel. Het is in alle gevallen wenselijk de terugbetalingsprocedure zo doorzichtig mogelijk te maken. Dat geeft de belanghebbenden zelf de mogelijkheid te volgen hoeveel ze al betaald hebben en of de betaling ook doorgegeven en bijgeboekt wordt.

De „case studies” leidden tot de identificatie van een groot aantal problemen waarmee organisaties van bewoners kampen en die de economische haalbaarheid van huisvestingsprojecten ondermijnen. Deze werden geclassificeerd als „community development”-problemen, leiderschapsproblemen, organisatieproblemen en problemen met de maatschappelijke context waarin men functioneert. Groepen hebben bij voorbeeld soms te weinig sociale cohesie of de participanten voelen zich door hun lage opleiding niet in staat de „community development” ter hand te nemen. Vaak zijn er ook te weinig leiders en deze zijn niet altijd vrij van nepotisme. Als ze beter opgeleid zijn bestaat het risico dat ze hun mening aan anderen op zullen dringen. Over organisatieproblemen is al iets gezegd. Vooral omdat vaak met vrijwilligers wordt gewerkt die komen en gaan, wordt er in de loop der tijd niet genoeg kennis opgebouwd. Permanente staf en redelijke uitrusting zijn vaak noodzakelijke voorwaarden voor het goed functioneren van associaties en coöperaties. Tenslotte moeten zij onderhandelen met beter georganiseerde overheidsinstanties. Ze zouden in deze ook kunnen leren van de ervaringen van organisaties die reeds ervaring hebben opgedaan met zulk soort onderhandelingen.

## Conclusie

Omdat de conventionele benadering door middel van formele organisaties er niet in slaagt de armen in de derde wereld te helpen hun huisvestingsproblemen op te lossen, verdienen alternatieve oplossingen en informele organisaties voor dit doel opgericht meer aandacht en steun (18). De „expert group meeting” beveelt dan ook aan dat de overheid leningen beschikbaar stelt, of helpt stellen die ook voor lagere-inkomensgroepen toegankelijk zijn. Initiatieven van basisgroeperingen verdienen de steun van de overheid en niet-gouvernementele organisaties kunnen vaak een intermediaire rol spelen. Ze helpen bij de organisatie en de mobilisatie en kanalisering van de fondsen en dienen daarbij te worden geholpen.

Ook het stimuleren van informele vormen van sparen en kredietverlening lijkt wenselijk. In het algemeen geldt voor dit soort kleinschalige activiteiten dat ze betrekkelijk succesvol zijn vanwege de schaal en het feit dat de mensen elkaar persoonlijk kennen. Men kan zich afvragen of het überhaupt nodig is om de mobilisatie van fondsen en andere inputs te stimuleren omdat de mensen zelf in deze zaken vaak actief zijn. De overheid kan echter voor een klimaat zorgen waarin dit soort initiatieven maximaal kunnen gedijen (19). De overheid is dan ten eerste goedkoper uit omdat er minder geld via de officiële kanalen hoeft te worden gesluisd. De slechts gedeeltelijke financiering dwingt de mensen bovendien zelf creatief te zijn en zelf additionele fondsen te mobiliseren. In die situatie komt men ook tot „(mutual) self help schemes”. Ten slotte is alternatieve financiering waarschijnlijk ook minder duur voor de mensen zelf en als zodanig meer afgestemd op de behoeften van de lagere-inkomensgroepen.

Deze „expert group meeting” zal resulteren in „guidelines” voor het bevorderen van alternatieve financiering voor huisvesting. Enerzijds wordt aan geldverschaffende instellingen uitgelegd hoe ze hun leningsbeleid meer op deze doelgroep kunnen afstemmen, anderzijds worden de voorwaarden aangegeven waaronder initiatieven van de basis gemakkelijker tot succes leiden.

M.P. van Dijk

18) Jørgensen, op. cit., concludeert in tegenstelling hiermee: „In terms of capital mobilization (...) there are no constraints on the production of houses for the low-income groups. The real bottleneck is the lack of serviced plots”. Hij laat dan echter het „access”-probleem buiten beschouwing. Wie krijgt toegang tot die percelen en wie tot de bestaande financieringsbronnen? Waarschijnlijk niet de laagste-inkomensgroepen!

19) Daarvoor worden gedetailleerdere suggesties gedaan in M.P. van Dijk, op. cit., 1983.