

Habitat en ontwikkelings-samenwerking

Kabinetformaties zijn een gelegenheid bij uitstek om beleid een andere richting te geven. In het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid zou ons inziens nu zeker meer plaats voor habitat ingeruimd dienen te worden. Habitat heeft hier betrekking op het geheel van woningen en direct daaraan gerelateerde fysieke voorzieningen (drinkwater, sanitair, riolering, lokale wegen e.d.). Op dit moment is het aandeel van habitat-hulp in het totale hulpprogramma uiterst bescheiden, hoewel de habitatproblematiek bijzonder ernstig is en juist met projecten op habitatgebied een bijdrage aan duurzame armoedebestrijding geleverd kan worden.

In dit artikel, dat is gebaseerd op een recent rapport van het Nederlands Economisch Instituut 1), laten wij zien dat er goede gronden zijn voor een opwaardering van de plaats van habitat in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Alvorens hierop in te gaan, zal in grote lijnen een beeld geschetst worden van de problemen waarmee ontwikkelingslanden op habitatgebied te kampen hebben en komen de ideeën over het beleid ten aanzien van habitat-hulp van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, mevrouw Schoo ter sprake.

Naar een zinvolle benadering

Ofschoon de meestal door de bewoners zelf gebouwde woningen simpel en kwetsbaar voor regen, hitte en storm zijn, manifesteert de habitatproblematiek zich op het platteland in ontwikkelingslanden voornamelijk in het zeer lage voorzieningenniveau voor het overgrote deel van de bevolking. Schoon drinkwater is schaars en sanitaire voorzieningen ontbreken meestal, hetgeen leidt tot onhygiënische leefomstandigheden. Mede hierdoor sterven in ontwikkelingslanden meer dan 50.000 mensen, vooral kinderen, per etmaal aan ziektes. In de steden is de situatie anders. Flinkke investeringen hebben in sommige wijken geresulteerd in goede woningen en voorzieningen. Maar in andere delen in de stad, soms in de directe nabijheid, liggen vaak uitgestrekte krottenwijken. Zij kunnen een verschillende ontstaansgeschiedenis hebben: 'slums' zijn oude, verpauperde wijken waarin veel huurders in grote armoede leven; 'squatter settlements' bevatten veelal uit afvalmateriaal bestaande woningen die - vaak illegaal - door bewoners zelf of door huisbazen zijn opgetrok-

ken; 'commercial subdivision' is te vinden op stukken land waarop ontwikkelaars onderkomens van slechte kwaliteit neerzetten en tegen hoge prijzen verhuren. Om welke categorie het ook gaat, de krottenwijken worden gekenmerkt door een voorzieningenniveau dat vaak zelfs onder dat van het platteland ligt, terwijl dit probleem zich extra doet voelen door de extreem hoge woondichtheden. Vaak wonen 5 tot 6 mensen in één kleine kamer, terwijl de woningen dicht op elkaar gepakt staan. Deze wijken vormen dan ook een acute bedreiging voor de volksgezondheid, en zijn dus een rem op de sociale en economische ontwikkeling, niet alleen van de wijkbewoners, maar ook van steden als geheel en dus van het land.

De krottenwijken herbergen nu al vaak 50% van de stedelijke bevolking en groeien ongeveer twee keer zo snel als de steden als geheel. Daarbij moet bedacht worden dat de steden zelf ook al heel snel groeien: de UNCHS schat dat het aantal stadsbewoners in ontwikkelingslanden, dat nu 830 miljoen is, zal stijgen tot 2.150 miljoen in het jaar 2000. Waar in 1950 nog 20% van de bevolking in steden woonde, zal dat rond de eeuwwisseling bijna 50% zijn. Het is duidelijk dat voor steden, zeker op habitatgebied, gigantische problemen opdoemen. Daarbij kunnen de ervaringen met urbanisatie in de westerse wereld nauwelijks geruststellend werken, al was het maar omdat de sociaal-economische en demografische omstandigheden zo sterk verschillen.

Helaas ligt het antwoord op de habitatproblemen vrijwel nergens in op het eerste gezicht voor de hand liggende, simpele acties. De ervaring leert dat een overheid die keurige flatgebouwen neerzet en voorzieningen aanlegt zonder daar de bevolking bij te betrekken, slechts een kleine groep vaak rijke mensen helpt. Ook het bulldozeren van krottenwijken brengt geen soelaas omdat de, nog armer geworden inwoners elders weer een onderkomen moeten zoeken. Vooral in steden is het habitatvraagstuk uiterst complex; het houdt verband met tal van factoren: de sociale en economische situatie en voorzieningen, de financieringsmogelijkheden, de beschikbaarheid en prijs van grond, het aanbod van bouwmaterialen, de urbanisatie en de institutionele structuren en machtsverhoudingen. De laatste jaren trachten overheden in diverse ontwikkelingslanden in hun beleid op deze terreinen uitdrukking te geven aan die complexiteit door via een aantal wegen tot een geïnte-

greerde benadering te komen. Uitgaande van de zwakke inkomenspositie van de overheid en de inwoners en van het grote aantal mensen dat een woning en voorzieningen behoeft, zoekt men naar nieuwe, soms ongebruikelijke oplossingen. Er moeten op de behoeften afgestemde kredietprogramma's komen, de bouwstandaarden dienen versoepeld te worden, de bouwsector en de bouwmaterialenindustrie hebben versterking nodig, er moeten organisatorische structuren gevonden worden waarbij lokale overheden efficiënt kunnen optreden en bewoners over hun leefomgeving kunnen meebeslissen, terwijl in het algemeen inkomensgenererende activiteiten gesteund moeten worden. Het zoeken naar een samenhangend, betaalbaar en effectief beleid is een moeilijk proces, waarbij externe bijstand zeker van nut kan zijn.

Non-gouvernementele organisaties (ngo's), die gewend zijn samen met de bevolking oplossingen voor (habitat-)problemen te bedenken, boeken in veel landen op habitat-terrein uitstekende resultaten en verdienen dan ook steun bij hun activiteiten. De laatste jaren participeren zij wel eens samen met bedrijven in de uitvoering van projecten; in tegenstelling tot wat wel eens gedacht wordt, blijken de werkwijzen van de verschillende typen organisaties zeker te verenigen en kunnen zo verrassend goede resultaten geboekt worden.

Het huidige beleid

Habitat-hulp, in het bijzonder voor steden, is, zacht gezegd, niet populair bij de Nederlandse regering. De ratio van het beleid dat op dit punt wordt gevoerd, is echter niet eenvoudig te doorgronden, omdat op diverse tijdstippen richtlijnen zijn uitgestippeld die zeker niet altijd in het verlengde liggen van eerder geformuleerde beleidsuitgangspunten. De filosofie die ten aanzien van (stedelijke) habitat-hulp wordt gevolgd, is verwoord in de Herijkingnota 2), die de basis vormt voor het totale ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van minister Schoo. In deze nota erkent de regering weliswaar de ernst en de gevolgen van de habitatproblematiek in de steden en op het platteland, maar zij voegt daaraan toe dat ze stedelijke (habitat)hulp niet zinnig vindt omdat hiermee migratie naar de steden en daardoor de urbane problematiek verergerd zou worden. De regering kiest voor plattelandsontwicke-

1) M.J.F. van Pelt, J.G.D. Hoogland en L.B.M. Mennes, *Habitat en Ontwikkelingssamenwerking: de behoeften en het Nederlandse beleid*, studie Habitat en Beleid, rapport 4, rapport voor het Ministerie van VROM (DVEB) Nederland Economisch Instituut, Rotterdam, mei 1986.

2) *Nota Herijking Bilateraal Beleid*, Tweede Kamer zitting 1983-1984, 18 350, nrs. 1-2.

ling, in de expliciete verwachting daarmee de migratie af te remmen en zo indirect de stedelijke situatie te verbeteren.

Dit standpunt is duidelijk (hoewel betwistbaar) maar de *richtlijnen* voor het feitelijke beleid zijn minder helder. De Herijkingnota vermeldt de beslissing stedelijke habitathulp in bilateraal verband uit te sluiten. Rurale projecten in deze sfeer mogen alleen drinkwater- en sanitaire voorzieningen betreffen. In multilateraal verband wordt steun aan geïntegreerde urbane projecten „niet uitgesloten”. De regering heeft, ondanks de principiële stellingname in de Herijkingnota, later aangegeven dat stedelijke habitathulp, behalve via multilaterale kanalen, in principe toch ook in bilateraal verband mogelijk is en wel in „regionale centra”, en middels het Sectorprogramma internationaal onderzoek, het medefinancieringsprogramma, het SNV-programma en het programma voor intergemeentelijke samenwerking. Zo is een wat onduidelijke situatie ontstaan waarin een regering die (habitat-)hulp aan steden niet zinnig acht en de mogelijkheden daartoe in eerste instantie vrijwel tot nul reduceert, later daarvoor toch weer enkele openingen creëert. Met het aangeven van die mogelijkheden lijkt de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, overigens zonder veel enthousiasme, enigszins gehoor te geven aan een oproep van alle partijen in de Tweede Kamer (met uitzondering van de VVD en Centrumpartij), verwoord in een motie van de leden Knol en Herkens uit 1984. In deze motie, die mevrouw Schoo ontraadde, werd de regering verzocht ruimte te scheppen voor projecten in stedelijke krottenwijken en de Kamer periodiek met de voortgang daarvan in kennis te stellen.

In de *praktijk* verlaten de uitvoerders van het beleid van de minister zich naar het zich laat aanzien veel meer op de – nooit openlijk in twijfel getrokken – filosofie en de richtlijnen uit de Herijkingnota dan op de latere aanvullingen. Het staat vast dat in de belangrijkste bilaterale programma's (Sectorprogramma plattelandsontwikkeling, Sectorprogramma industriële ontwikkeling en de Landenprogramma's) de in de Herijkingnota uitgezette beleidslijn vrij punctueel toegepast wordt. De habitathulp, die bij het aantreden van het kabinet-Lubbers al niet meer dan 5% van de totale bilaterale hulp betrof, is daarna verder verminderd en vrijwel geheel beperkt tot voorzieningsprojecten op het platteland. De weinige projecten op habitatgebied in – vooral kleinere – steden vormen vaak een uitvloeisel van in het verleden aangegane verplichtingen. Steun aan woningbouwprogramma's komt zowel op het platteland als in de steden alleen incidenteel voor, bij voorbeeld om de schade na een aardbeving te herstellen. Ook in multilateraal verband lijken de inspanningen op habitatgebied van zeer beperkte omvang.

Een andere benadering

De filosofie en dus de richtlijnen op habitatgebied van de regering komen voor bijstelling in aanmerking. Internationaal onderzoek en de ervaringen van multilaterale en andere instellingen leren, dat plattelandsontwikkeling nooit het enige of zelfs het belangrijkste antwoord op de stedelijke habitatproblematiek kan vormen, al was het maar omdat rurale projecten zelf om diverse redenen (bij voorbeeld productiviteitsverhogingen in de landbouw) migratie naar de steden veroorzaken en omdat migratie maar een deel van de stedelijke bevolkingsgroei verklaart. Veel steden zullen, ook als de migratie afgeremd zou kunnen worden, als gevolg van de natuurlijke bevolkingstoename nog decennia lang zeer snel blijven groeien. Steden kunnen bovendien alleen aan hun lot worden overgelaten op straffe van belangrijke concessies op het gebied van economische groei; economische ontwikkeling gaat hand in hand met urbanisatie. Stedelijke krottenwijken verdienen aandacht, omdat anders een belangrijke basisbehoefte van grote groepen armen niet wordt vervuld. Verder kan in dat geval hun economisch potentieel verre van maximaal tot zijn recht komen en ook kan op den duur de maatschappelijke stabiliteit ernstig bedreigd worden. Het is daarbij zeer de vraag of stedelijke projecten op habitatgebied een significante migratie zullen veroorzaken, omdat plattelandsbewoners in het algemeen op economische gronden, en veel minder op basis van verschillen in voorzieningenniveau, tot een verhuizing naar de stad besluiten. De Nederlandse regering zou moeten overwegen meer habitathulp te verstrekken, op het platteland én in de stad. Niet alleen uit humanitaire overwegingen, hoewel die op zichzelf al voldoende grond voor zo'n beleidswijziging bieden. Een andere reden is dat de effecten van habitathulp uitstekend aansluiten bij de hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: duurzame armoedebestrijding. Goed uitgevoerde habitatactiviteiten leiden er direct of indirect toe dat de leefomstandigheden van de armen aanzienlijk verbeteren. Bovendien stelt deze verbetering de armen in staat produktiever, vaker en langer te werken, en dus hun inkomens te vergroten. Daarnaast genereren de bouwactiviteiten werkgelegenheid en dus inkomens 3).

Habitathulp verhoudt zich eveneens uitstekend met de criteria die de regering hanteert bij de toetsing van projecten: werkgelegenheidscreatie, effecten voor het milieu, effecten voor de positie van vrouwen en rentabiliteit en levensvatbaarheid. Op de werkgelegenheidscreatie in de arbeidsintensieve bouw- en bouwmaterialensector en verwante sectoren is al gewezen. Een verbetering van het voorzieningenniveau (drinkwater, sanitair, riolering)

impliceert per definitie een schoner milieu. Gegeven het feit dat met name in veel Islamitische landen vrouwen, meer dan mannen, wonen en werken in hun huis, is het duidelijk dat juist zij baat hebben bij een verbetering in de habitatsituatie. Er zijn vele typen projecten op habitatgebied en sommige zullen rendabeler zijn dan andere. Een algemene indicatie in dit verband is te vinden bij de ervaringen van de Wereldbank; stedelijke projecten behoren tot haar meest rendabele.

Aanpassingen in het beleid

Een beslissing om de habitathulp te vergroten zou op lange termijn kunnen uitmonden in een nieuw sectorprogramma, maar op korte termijn kan via enige aanpassingen al veel gedaan worden. Belangrijk is dat het beeld dat omtrent het nut van habitathulp in de Herijkingnota geschetst wordt, herzien wordt. Ondanks eerder geschetste aanvullingen op de daarin geformuleerde beleidslijn, ligt deze nota toch ten grondslag aan het beleid in de praktijk, zoals in de landenbeleidsplannen tot uitdrukking komt. Bijstellingen van het beleid zouden ons inziens de volgende punten moeten betreffen:

- in het Sectorprogramma plattelandsontwikkeling worden middelgrote en kleine steden expliciet als een mogelijke hulpbestemming aangemerkt; gegeven de relaties tussen het platteland en dit type steden is dit in lijn met het *doel* van dit programma. In de twee andere sectorprogramma's voor bilaterale samenwerking worden mogelijkheden geboden om ook in of voor de grote steden enige activiteiten op habitatgebied te ontplooiën;
- in multidonor-schema's, via multibifinanciering en co-financiering, wordt steun aan urbane projecten niet meer „niet uitgesloten”, maar, waar mogelijk en zinnig, actief gestimuleerd. In het algemeen kan Nederland meer systematisch aansluiting zoeken bij de activiteiten van internationale instellingen.
- woningverbeteringsprogramma's komen voor steun in aanmerking, met name als hiermee ook doelen als structurele armoedebestrijding en verbetering van de positie van vrouwen gediend zijn.

Deze veranderingen komen in feite neer op een omzetting van de zeer terughoudende benadering in een meer stimulerende, en op een bredere interpretatie van het begrip plattelandsontwikkeling. Deze beleidsbijstelling zou recht doen aan recente inzichten op het gebied van rurale en urbane ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Benaderingen van het habitatvraagstuk

3) M.J.F. van Pelt, J.G.D. Hoogland en L.H. Klaassen, Woningbouwinvesteringen: een middel voor ontwikkeling, *ESB*, 10 juli 1985.

die in de jaren zeventig werden gehanteerd en niet altijd succesvol waren, mogen niet leiden tot een kreupel beleid in de jaren tachtig.

Projecten op habitatgebied

Habitathulp kan in een aantal vormen plaatsvinden. Omdat habitat vaak een van de elementen van een project is, naast bij voorbeeld onderwijs, landbouw en gemeenschapsontwikkeling, zullen we verder spreken over habitat-relevante projecten. Die onderscheiden zich niet alleen door het verschil in belang dat habitat erin heeft, maar ook door de gekozen instrumenten. Men kan er voor kiezen de habitatsituatie direct te verbeteren, via de bouw van woningen of het aanleggen van voorzieningen, maar ook kiezen voor een indirecte aanpak, bij voorbeeld via het vergroten van de capaciteiten binnen de lokale overheid. Naar onze mening biedt de onderstaande indeling een goed uitgangspunt voor een hulpprogramma op habitatgebied. Om te illustreren dat een vergroting van de habitathulp inderdaad geen ingrijpende veranderingen in het totale beleid vereist, zijn voor de hand liggende koppelingen met bestaande programma's aangegeven.

- **Categorie 1: woningen en voorzieningen.** Hierbij gaat het om een directe verbetering van de leefomgeving (woning, voorzieningen), in bepaalde gevallen door of met steun van de bewoners. Ook kredietprogramma's voor woningbouw of -verbetering door particulieren vallen in deze categorie. Het Sectorprogramma plattelandsontwikkeling, mits aangepast in de hierboven geschetste richting, biedt hiervoor aanknopingspunten, en in sommige gevallen de andere Sectorprogramma's.
- **Categorie 2: institutionele ontwikkeling.** Op diverse manieren kan getracht worden het functioneren van bij habitat betrokken overheidsinstanties (op nationaal, regionaal en lokaal niveau), woningbouwcorporaties, hypotheekbanken, ngo's en dergelijke te verbeteren. Het Sectorprogramma internationaal onderwijs en onderzoek is een logische ingang, maar ook kan worden aangeknoopt bij het Sectorprogramma industriële ontwikkeling en het programma voor intergemeentelijke samenwerking.
- **Categorie 3: ontwikkeling bedrijfsleven.** Een grootscheepse aanpak van de habitatsituatie is ondenkbaar zonder capaciteitsvergroting in de bouwsector en de bouwmaterialensector. De Sectorprogramma's voor industriële ontwikkeling en internationaal onderwijs en onderzoek zijn hierbij relevant.
- **Categorie 4: stedelijke, plattelands- en regionale ontwikkeling.** Dit betreft multisectorale projecten met

een habitatelement, waarin op geïntegreerde wijze gewerkt wordt aan een verbetering van de positie van de armen. Zij passen in alle Sectorprogramma's.

- **Categorie 5: onderzoek.** Onderzoek op habitatgebied kan met name via het Sectorprogramma internationaal onderwijs en onderzoek gesteund worden.

Welke activiteiten het meest voor steun in aanmerking zouden moeten komen bij een vergroting van de hulpinspanningen op habitatgebied, is een vraag die in zijn algemeenheid niet te beantwoorden is. Aan de ene kant zijn (landen)-specifieke factoren aan de „vraagzijde” van de ontwikkelingssamenwerking van belang: de habitatsituatie in steden en op het platteland, de capaciteiten binnen de overheid op lokaal en centraal niveau, de positie van de bouwsector, de aanwezigheid van ngo's en gespecialiseerde instellingen (woningbouwcorporaties, hypotheekbanken, etc.) en de voorkeuren voor types projecten en/of (andere) donoren van de hulpontvangende instantie. Aan de andere kant speelt de „aanbodzijde” een rol: het gewicht dat aan de economische voordelen voor Nederland van hulp wordt toegekend en, niet los daarvan, de aan de verschillende Sectorprogramma's toegekende fondsen.

In het NEI-rapport wordt verslag gedaan van een verkenning van de mogelijkheden voor Nederlandse organisaties om in de uitvoering van habitatrelevante projecten in ontwikkelingslanden te participeren, hetgeen van belang is met het oog op de door de regering gewenste vermaatschappelijking van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Voor bedrijven, overheids- en semi-overheidsinstellingen, onderwijs- en onderzoekinstellingen en particuliere, niet op winst gerichte organisaties is globaal bekeken in hoeverre zij een bijdrage zouden kunnen leveren aan activiteiten in de vijf onderscheiden categorieën. De conclusie is dat in de sfeer van de directe bouw de kansen gering zijn, maar dat op het gebied van advisering, management en onderzoek consultancy-bedrijven, onderzoekinstellingen, overheidsinstanties en diverse types particuliere organisaties (woningbouwcorporaties, vrouwenorganisaties, medefinancieringsorganisaties en diverse andere) goede diensten kunnen verlenen. Daarbij moet aangekend worden dat waar deelname nu nog niet zo omvangrijk is, organisaties veel actiever zouden kunnen worden indien de regering de habitathulp vergroot.

Besluit

De habitatsituatie in ontwikkelingslanden en de bijdrage die via habitatrelevante projecten aan duurzame

armoedebestrijding geleverd kan worden vormen de grondslag voor de aanbeveling de omvang van de habitat-hulp te vergroten. Plattelandsontwikkeling is zeker niet het antwoord op stedelijke problemen, dus moeten steden ook in aanmerking komen voor steun op habitatgebied (en andere terreinen). Een apart sectorprogramma voor stedelijke ontwikkeling is op inhoudelijke gronden te verdedigen, maar indien praktische overwegingen zo'n keuze op dit moment in de weg staan, kan met een aantal kleinere aanpassingen in het huidige beleid al veel worden bereikt. Het is van belang dat een nieuw kabinet de huidige benadering, die op de Herijkingsnota is terug te voeren, bijstelt tot een meer stimulerende aanpak en dit ook duidelijk op schrift stelt. In hetzelfde beleidsstuk zou aangegeven moeten worden in welke programma's en in welke vorm plaats is voor habitatrelevante projecten. We hopen dat in dit artikel elementen voor de bijstelling van het beleid te vinden zijn.

Michiel van Pelt
Jan Hoogland

De auteurs zijn respectievelijk medewerker en adjunct-hoofd van de afdeling *Balanced International Growth* van het *Nederlands Economisch Instituut*