



Woningbouwinvesteringen: een middel voor ontwikkeling

DRS. M.J.F. VAN PELT — DRS. J.G.D. HOOGLAND —
PROF. DR. L.H. KLAASSEN*

Inleiding

Onafzienbare stedelijke krottenwijken illustreren indringend een van de grote problemen waarmee ontwikkelingslanden kampen: de kwaliteit en omvang van het woningenbestand. Zowel in de grote steden als in rurale gebieden is een huis van afvalmateriaal zonder, of met ontoereikende publieke voorzieningen alles dat is weggelegd voor meer dan de helft van de bevolking. Het gevaar dat veel stedelijke sloppenbewoners daarbij nog boven het hoofd hangt, is dat de autoriteiten besluiten hun woningen met bulldozers weg te schuiven.

De Verenigde Naties hebben besloten tot een grootscheepse aanval op het huisvestingsprobleem of, in VN-terminen, habitatprobleem. Het jaar 1987 is uitgeroepen tot het Internationaal Jaar voor de Daklozen (IJD). Het IJD is niet bedoeld als een kortstondige actie, maar als een campagne die, startend in 1987, rond de eeuwwisseling moet resulteren in een drastische verbetering van de volkshuisvestingssituatie in ontwikkelingslanden. Regeringen en particuliere organisaties in alle landen is gevraagd om voorstellen te doen voor habitatstrategieën, -programma's en -projecten en op basis daarvan zullen overheden in ontwikkelingslanden op grotere schaal en intensiever dan nu het geval is de strijd met het woningtekort kunnen aanbinden, waar nodig gesteund door internationale hulp via multilaterale en bilaterale kanalen. Een reeds ingestelde Nationale Habitat Commissie (NHC), met het PvdA Tweede-Kamerlid Van Dam als voorzitter, zal in Nederland de activiteiten initiëren en coördineren.

Huisvesting is bij veel regeringen in ontwikkelingslanden een weinig populaire bestedingscategorie. De argumenten waarmee de VN de overheden tot meer aandacht voor (investerings) in) de woningbouw wil brengen, zijn meeromvattend dan tot voor kort gebruikelijk was. Werd in het verleden een dergelijk pleidooi met name gebaseerd op humanitaire overwegingen, nu komt de nadruk veel meer op economische argumenten te liggen. Dit artikel, gebaseerd op een NEI-rapport voor de VN 1), beoogt globaal aan te geven wat

het economisch potentieel van woningbouwinvesteringen is en welk beleid overheden in ontwikkelingslanden zouden moeten voeren opdat het volle profijt van de in theorie bestaande mogelijkheden kan worden getrokken. In de aanloop naar het IJD lijkt het ons zinnig aan deze zaken aandacht te besteden. Niet alleen omwille van het vraagstuk zelf, maar ook in verband met het Nederlandse ontwikkelingsbeleid op habitat-gebied. Welke aanknopingspunten biedt dit beleid voor een actieve deelname van ons land aan het IJD?

De nadruk in dit artikel ligt op de mogelijkheden die ontwikkelingslanden hebben om (een beter) gebruik te maken van het ons inziens ondergewaardeerde beleidsinstrument woningbouwinvesteringen. We benadrukken dat in dit artikel niet wordt beoogd een gedetailleerde analyse met veel empirisch materiaal te presenteren. Wel is het de bedoeling bouwstenen voor zo'n analyse aan te dragen; bouwstenen die ook aangeven welke vraagstukken in (discussies rond) het IJD zeker een belangrijke rol zullen spelen. In dat licht is het uiteraard onvermijdelijk dat niet volledig recht kan worden gedaan aan de diversiteit onder de ontwikkelingslanden.

Woningbouw in ontwikkelingslanden

Hoewel de omvang en kwaliteit van het woningenbestand op het platteland te kort schieten om alle mensen een redelijk onderkomen te kunnen bieden, gaat de meeste aandacht van beleidsmakers en -adviseurs, wetenschappers en politici uit naar de steden. Afgezien van sociologische en psychologische factoren, zou de verklaring hiervoor heel goed kunnen zijn dat de stedelijke behoefte aan woningen veel sneller groeit, terwijl problemen zich daar, door de beperkte ruimte, intenser manifesteren. Het huisvestingsprobleem is niet los te zien van verstedelijking. Snelle natuurlijke bevolkingsgroei en massale migratie van het platteland naar de steden zorgen voor een groei van de stadsbevolking in ontwikkelingslanden die hoger ligt dan die gedurende de perioden van snelste groei in de Westerse wereld. Woonde in 1950 nog 20% van de bevolking in ontwikkelings-

landen in steden, in 1975 was dit al 31%, terwijl de prognose voor 2000 45% is 2). In het bijzonder de grootste steden zoals Mexico City en Sao Paulo groeien explosief en krijgen er per jaar ongeveer evenveel mensen bij als er momenteel in Rotterdam wonen.

Het voorzieningenniveau heeft de groei van het aantal inwoners niet bij kunnen benen. Congestie, vervuiling, al dan niet verborgen werkloosheid en sociale onrust zijn enkele symptomen van een onevenwichtig groeiproces. Ook het aanbod van woningen via reguliere overheids- en particuliere projecten is achtergebleven bij de behoefte. Deze zijn in de meeste gevallen slechts te betalen voor een minderheid van de bevolking. Het overige deel woont in sloppenwijken, bestaande uit „slums” en „squatter settlements”. „Slums” zijn oude, verpauperde wijken met hoge woondichtheden. Migrant creëren in het algemeen, illegaal, hun eigen wijken: de „squatter settlements”. Ook oorspronkelijke inwoners van een stad vinden hier vaak huisvesting. Voorzieningen voor water, elektriciteit, vuilverwerking enz. ontbreken geheel of staan in geen verhouding tot het aantal mensen dat erop is aangewezen. In de sloppenwijken woont 10 tot 90% van de bevolking; in veel — grote — steden ligt het percentage dichter bij de bovengrens.

Het eerste antwoord van veel autoriteiten op de illegaal gecreëerde sloppenwijken was het wegbuldozieren; een gebruik dat hier en daar nog bestaat. Een echte oplossing is dit vanzelfsprekend niet, daar de bewoners zelf toch weer een volgende lokatie voor hun bouwsels kiezen. Dit gegeven en andere motieven, zoals de vrees voor sociale onrust, hebben overheden ertoe gebracht om, waar particuliere ondernemingen de massa niet kunnen bereiken, zelf tot goedkope woningbouw over te gaan: „public housing”. Echter, op landen als Hong Kong en Singapore met hun specifieke kenmerken na, bleken overheidsprojecten, meestal hoogbouw, toch te duur voor de armen en profiteerden uiteindelijk de middenklassen ervan. Begin jaren zeventig kwam een volgende benadering op: „self help”. In zelf hulpprojecten participeren de overheid en de (toekomstige) bewoners. Wij onderkennen twee hoofdvarianten: „upgrading” (renovatie) en „sites and services” (nieuwbouw). De overheid stelt bij „sites and services” land en in beide gevallen voorzieningen beschikbaar; de bewoners investeren in materialen en bouwen of verbeteren zelf hun woning.

De kosten voor de overheid blijven beperkt doordat zij slechts een deel van de totale kosten voor haar rekening hoeft te nemen; bewoners zijn goedkoper uit doordat

* De auteurs zijn respectievelijk medewerker, adjuncthoofd van de afdeling Balanced International Growth van het Nederlands Economisch Instituut en adviseur van dit Instituut.

1) NEI, *Habitat and the national economy in developing countries*, Rotterdam, 1985.

2) B. Renaud, *National urbanization policies in developing countries*, Washington DC, 1979, hoofdstuk 2.

ze hun huis naar eigen wensen en mogelijkheden kunnen bouwen of verbeteren. In een aantal landen is en wordt met zelfhulpprojecten geëxperimenteerd, maar alleen landen als Tanzania en Oeganda hebben ze tot kern van hun – stedelijk – volkshuisvestingsbeleid gemaakt.

De plaats in het beleid

Hoewel een aantal landen nu constructievere maatregelen verkiest boven de vernietiging van sloppenwijken geniet het volkshuisvestingsbeleid toch meestal een vrij lage prioriteit. De uitgaven voor volkshuisvesting zijn gering (in het algemeen minder dan 5% van de totale overheidsbestedingen) en een stimuleringsbeleid ten aanzien van de bouwsector wn verwante sectoren ontbreekt. Naast bij voorbeeld de hoogte van het nationaal inkomen spelen hier de visie op het economisch karakter van investeringen en de algemene ontwikkelingsdoelstellingen een rol. Met het karakter van investeringen komen we bij een discussiepunt in de economische theorie: betekent geld uitgeven aan woningbouw investeren of consumeren, of beter, gaat het om productieve of consumptieve bestedingen? Er is zeker sprake van een investering, in de zin dat de kapitaalgoederenvoorraad toeneemt. In de traditionele visie echter betreft het toch een niet-productieve besteding. Een beter huis leidt slechts tot een vergroot woongenot van de bewoners; zij consumeren de „diensten” van het huis, zonder dat (door produktiviteitsstijgingen) het toekomstige inkomen toeneemt (afgezien van dat van de eventuele verhuurders). Critici van deze interpretatie stellen dat er wel degelijk productieve effecten bestaan die leiden tot een stijging van het toekomstige inkomen. Klaassen en Burns 3) wezen in recente tijden (in navolging van klassieke economen als Smith en Marshall) op verbeterde werkprestaties van mensen die betere woningen krijgen, en op andere gunstige effecten. De meeste regeringen neigen duidelijk naar het traditionele standpunt en zien daarom in dit verband betere huisvesting veel meer als een doel van, dan als een middel voor ontwikkeling.

Het tweede punt, de ontwikkelingsdoelstellingen, sluit hierop aan. Grofweg zijn er twee mogelijkheden. Landen die ontwikkeling identificeren met economische groei concentreren zich op „efficiency” van bestedingen; verdeling is van secundair belang. Aanhangers van de „basic needs”-strategie achten „equity” een voorwaarde voor ontwikkeling en beogen de armen zo snel mogelijk te voorzien van onderwijs, huisvesting, betere voeding en dergelijke basisbehoeften. De „efficiency”-gedachte leidt tot investeringen, met name in bepaalde industriële sectoren, die het toekomstige inkomen zoveel mogelijk vergroten. Duidelijk niet in huisvesting, des te meer omdat de effecten waar Klaassen en Burns c.s. op wijzen zoals gezegd nauwelijks worden erkend. Voor regeringen met een „basic needs”-filosofie is huisvesting aantrekkelijker om in te in-

vesteren, zelfs in het geval zij alleen maar de consumptieve aspecten erkennen. Immers, een groter aantal armen krijgt de beschikking over goede huisvesting: een basisbehoefte. Daarbij komt dat woningbouwinvesteringen leiden tot creatie van werkgelegenheid, een effect dat in deze benadering van groot belang wordt geacht, maar irrelevant is in het onderscheid investeren/consumeren.

In werkelijkheid kiezen de meeste landen voor een combinatie van groei en verdeling. En dus is kennis van zowel de kortetermijneffecten op inkomen (via productie en werkgelegenheid) als van inkomenseffecten op wat langere termijn (via een vergroting en/of verbetering van het huizenbestand) van belang.

Economisch potentieel

Wij zullen de twee groepen theoretisch te verwachten effecten nu wat meer in detail behandelen, en met name trachten aan te geven bij welke soort woningbouwprojecten deze effecten het grootst zijn. Bij de eerste categorie van effecten start de analyse op micro-niveau om vervolgens veranderingen op macro-niveau daaruit af te leiden. Hiervoor is in de oorspronkelijke studie op basis van bestaande literatuur een simpel kwalitatief model geconstrueerd. Wij geven hier alleen de hoofdlijnen van het betoog; empirische onderbouwing per land of zelfs per regio is van belang, maar valt buiten de doelstelling van dit artikel. Woningbouwprojecten worden eenvoudigheidshalve in twee groepen ingedeeld: „traditionele” (publieke en particuliere woningbouw, te duur voor de armen) en „zelfhulp”, zoals hiervoor omschreven.

Het uitgangspunt voor de eerste groep effecten is de indeling in het schema:

Schema. Indeling naar sectoren, ontwikkelingslanden

Woningbouwsector	Overige sectoren
Formeel grootschalig	Formeel grootschalig
Formeel kleinschalig	Formeel kleinschalig
Informeel	Informeel

Het onderscheid tussen de woningbouwsector en de overige sectoren is gemaakt met het oog op de analyse van directe (woningbouwsector) en indirecte (overige sectoren) werkgelegenheidseffecten. De indeling in formele en informele sector behoeft toelichting. Hoewel de economie in ontwikkelingslanden zeker niet altijd duidelijk in twee segmenten is op te splitsen, hanteren we hier ter wille van de beknoptheid van het betoog zo'n tweedeling. Een eerste verschil tussen formele en informele sector betreft de achterliggende motivatie: respectievelijk winstmaximalisatie en de behoefte aan werk (inkomen) 4). Trefwoorden voor de informele sector zijn: kleinschalig, niet opgenomen in de officiële statistieken, simpele technologie, arbeidsintensief, weinig geschoolde arbeid, (her)gebruik van – lokale – materialen.

De formele sector toont hiervan het spiegelbeeld. De formele ondernemingen hebben we verder gesplitst in kleine en grote bedrijven. Ook hier zijn precieze grenzen moeilijk aan te geven, maar in ieder geval onderscheiden de grote bedrijven zich van de kleine door de intensieve toepassing van Westerse technologie en geïmporteerde materialen. Ook hebben ze veel hooggeschoolde arbeid nodig en opereren ze op nationaal niveau. De kleine formele onderneming staat in deze opzichten dicht bij de informele sector.

De keuze van de projecten, het soort ondernemingen dat erbij wordt ingeschakeld en de uiteindelijke toename van de werkgelegenheid hangen nauw met elkaar samen. Opdrachten voor traditionele projecten komen vrijwel altijd terecht in de formele sector, en zeker bij hoogbouw bij de grote firma's daarbinnen. Dit sluit echter zeker niet uit dat formele bedrijven een deel van het werk uitbesteden aan informele ondernemingen. Komt de nadruk op zelfhulp te liggen, dan is het veel waarschijnlijker dat kleinschalige, formele bedrijven, maar nog meer informele ondernemingen worden ingeschakeld. Weliswaar is de opzet dat bewoners zelf hun huis bouwen (of verbeteren), maar de praktijk heeft geleerd dat dit lang niet altijd ook gebeurt. Bewoners die de benodigde vaardigheden niet bezitten, hun normale werk te doen hebben of op korte termijn een nieuw onderkomen nodig hebben, schakelen, als dit financieel mogelijk is, bouwbedrijven in, met name uit de informele sector. De overheid zal ook voor de aanleg van publieke voorzieningen een beroep doen op het bedrijfsleven. Als de normen voor deze voorzieningen niet te hoog liggen, is ook hier deelname van kleine bedrijven uit de formele en informele sector mogelijk.

De omvang van de markt even buiten beschouwing gelaten, hangt de werkgelegenheidstoename bij een investering van een zeker bedrag af van de wijze waarop arbeid, kapitaalgoederen en materialen met elkaar worden gecombineerd. Zelfhulpprojecten zullen in de meeste landen grotere directe en indirecte werkgelegenheidseffecten genereren dan traditionele projecten. Grotere directe effecten, omdat relatief veel bedrijvigheid wordt ingeschakeld die veel (ongeschoolde) arbeid nodig heeft omdat er weinig gebruik wordt gemaakt van geprefabriceerde materialen en hoogwaardige kapitaalgoederen. Ook grotere indirecte effecten, omdat de meeste materialen op de lokale of nationale markt worden gekocht, en de toeleverende bedrijven (klein formeel en informeel) zelf ook weer arbeidsintensief zijn en relatief veel in het binnenland besteden. (Terloops kunnen we hier wijzen op één van de vele verschillen tussen zelfhulp in ontwikkelingslanden en doe-het-zelven in de westerse wereld.

3) L.H. Klaassen en L.S. Burns, The position of housing in national economic and social policy, in: W.D. Harris en J. Gillies (red.), *Capital formation for housing in Latin American*, Washington, 1963.

4) S.V. Sethuraman, *The urban informal sector in developing countries*, Genève, 1981.

Waar westerse doe-het-zelvers niet zelden hun – dure – materialen bij grootschalige bedrijven kopen, zal degene die in een ontwikkelingsland zijn eigen huis bouwt een beroep doen op kleine ondernemingen die lokale, vaak al eerder gebruikte materialen leveren). Bij inschakeling van grotere bouwbedrijven zal vaak meer van het materiaal uit het buitenland komen, terwijl ook de bestedingen van de toeleverende ondernemingen grotere wegleffecten vertonen. Alleen in grote landen met een redelijk ontwikkelde bouwsector en toeleverende sectoren vallen deze effecten nationaal gezien minder nadelig uit.

Betrekken we nu de „markt” voor de twee soorten projecten bij de analyse, dan worden voor de meeste landen bovenstaande conclusies nog versterkt. Zelfhulpprojecten, op zich zelf dus al arbeidsintensiever, kunnen in het algemeen een groter deel van de bevolking bereiken en dus op grotere schaal worden uitgevoerd. Traditionele, westerse georiënteerde bouw daarentegen is relevant voor een aanzienlijk kleiner deel van de bevolking. Alleen in landen met een relatief hoog inkomen kunnen traditionele projecten een belangrijker plaats innemen.

Bovenstaande analyse betreft met name stedelijke projecten; op het platteland zijn mensen (nog) sterker geneigd hun eigen huis te bouwen, en zijn kansen voor grote bouwbedrijven op een aandeel in de projecten, ook vanwege de spreiding, nog aanzienlijk kleiner.

Tot nu toe zijn we er stilzwijgend van uitgegaan dat meer opdrachten voor een sector, meer productie en ook meer werkgelegenheid oplevert. Dit veronderstelt ten eerste dat er binnen de betreffende bedrijven geen overcapaciteit bestaat, wat met name voor de arbeidsintensieve ondernemingen waarschijnlijk is. Daarnaast wordt aangenomen dat de benodigde productiefactoren beschikbaar komen zonder dat daarvoor andere economische activiteiten moeten inkrimpen. Ook hier is in werkelijkheid het beeld het gunstigst voor de zelfbouw: veel gebruik van relatief overvloedige on- of laaggeschoolde arbeid en weinig van schaarse hooggeschoolde arbeiders en van schaars kapitaal. Alleen op het punt van materialen zijn knelpunten niet onwaarschijnlijk, omdat de toeleverende sector meestal nog niet goed is ontwikkeld.

Hiermee komen we op de veranderingen op macro-niveau. De totale toename van de werkgelegenheid, zo bleek, is bij een nadruk op zelfhulpprogramma's in het algemeen het grootst. Wat betreft de inkomensstroom, zijn er voor diverse ontwikkelingslanden simpele keynesiaanse multipliers van ongeveer twee berekend 5). Dit is een gemiddeld cijfer voor de woningbouw dat vergeleken met de meeste andere economische activiteiten hoog ligt. Voor zelfhulpprojecten zullen de multipliers in het algemeen nog hoger uitvallen: lagere importquote, hogere consumptieve bestedingen, meer gebruik van relatief overvloedige productiefactoren. Daarnaast mag van zelfhulpprojecten een nivellerende invloed op de inkomensverdeling worden verwacht, omdat direct en indirect de inschakeling van de ongeschoolden en laag-

geschoolden relatief belangrijk is.

Inflatie als gevolg van grotere bouwactiviteiten zal meestal niet te voorkomen zijn, maar lijkt zeker bij zelfhulpprojecten niet erg hoog. De eerder besproken relatieve schaarste van de te gebruiken produktiemiddelen vormt hiervoor de verklaring. Ook een verslechtering van de betalingsbalans lijkt bij zelfhulpprogramma's een weinig reëel gevaar. De importquote is immers laag; de binnenlandse markt profiteert. Alleen als er serieuze knelpunten bij de betrokken toeleverende bedrijven zijn kunnen inflatie en betalingsbalansproblemen optreden.

Kort gaan we in op de effecten die van een groter en kwalitatief beter woningbestand mogen worden verwacht. Hoewel deze capaciteitseffecten om tal van redenen moeilijk aantoonbaar zijn 6), zouden ze ons inziens met name in ontwikkelingslanden niet mogen worden genegeerd. Huisvesting behoort samen met bij voorbeeld voeding en onderwijs tot een economische categorie die de ratio van de traditionele tweedeling investeringen versus consumptie op losse schroeven zet. Het zijn consumptieve goederen met belangrijke produktieve consequenties, indien de uitgangspositie slecht is. Deze toevoeging verklaart de relevantie voor ontwikkelingslanden. Produktieve effecten mogen met name worden verwacht indien een bewoner van een krot zonder voorzieningen de stap maakt naar een eenvoudige woning met enkele elementaire voorzieningen. Ook hier komen we dus tot de conclusie dat zelfhulpprojecten, die immers bedoeld zijn voor de armsten, de grootste effecten impliceren. Voorbeelden van produktieve effecten zijn: betere prestaties en toegenomen aanwezigheid op het werk, effectievere deelname aan onderwijs en betere gezondheid. Deels komen baten ook aan anderen dan de inwoners ten goede. Indien een woning wordt verhuurd, nemen de inkomsten voor de eigenaar toe, ziet de overheid – uit hoofde van een verbeterd sociaal klimaat – de uitgaven voor brandweer en politie dalen enz.

Voorwaardenscheppend beleid

Hoe globaal de voorgaande analyse ook is, duidelijk is wel dat gezien de theoretisch te verwachten economische effecten arme landen er goed aan doen meer te investeren in goedkope woningbouw. Deze conclusie geldt in het bijzonder voor regeringen die de nadruk leggen op de „basic-needs”-strategie, maar is zeker niet irrelevant voor „groei-aanhangers”. Maar het gaat om meer dan alleen het investeren in zelfhulpprojecten. Succesvolle projecten, in de zin dat ze de armen bereiken en de hiervoor behandelde effecten genereren, bestaan bij de gratie van een overheid die noodzakelijke randvoorwaarden schept, zowel op het terrein van volkshuisvesting als op andere gebieden.

Een zeer belangrijke maar simpele verklaring voor tegenvallende zelfhulpprojecten is dat de woningen te duur blijken voor een deel van de bevolking, ondanks dat de

zelfhulpfilosofie juist een antwoord beoogt te geven op de te hoge kosten van reguliere woningbouw. De effectieve vraag naar woningen blijft achter bij de behoefte. Aan de hoogte van de inkomens van de bevolking kan het volkshuisvestingsbeleid slechts tot op zekere hoogte wat veranderen. Dit beleid heeft met name betrekking op de beïnvloeding van aanbodfactoren. Deels is het gedrag van de overheid zelf een belangrijke factor. Ook bij zelfbouwprojecten hebben autoriteiten sterk de neiging om op westerse leest geschoeide regels en normen te hanteren. Hoe groter het aantal eisen waaraan de huizen en de voorzieningen moeten voldoen, des te hoger de prijs voor de bewoners is. En dus hoe meer personen uit de doelgroepen buiten de boot vallen. In dezelfde richting werkt de voorkeur van veel overheden om bouwopdrachten te verstrekken aan de grote firma's, wat vaak kostenverhogend werkt en bovendien minder werkgelegenheid oplevert. Ook een gebrek aan administratieve en organisatorische capaciteiten, dat regelmatig verantwoordelijk is voor uitstel en vertraging, is een knelpunt. Overheden kiezen voorts vaak een perifere lokatie voor zelfhulpprojecten bij steden. De bewoners waarvoor deze projecten bedoeld zijn, laten het hier regelmatig afweten omdat voor hen de transportkosten dan weer te hoog worden: mogelijkheden voor werk zijn immers meestal in het centrum van de stad gelokaliseerd. Verklaringen voor teleurstellende resultaten die buiten de directe verantwoordelijkheid van de overheid liggen, zijn: te dure kredietverlening aan de armen, speculatie met grond waarop projecten worden uitgevoerd en knelpunten bij de bouwsector en toeleverende bedrijven.

Diverse auteurs 7) vrezen dat deze problemen ertoe zullen leiden dat waar zelfhulpprojecten bedoeld zijn voor de armen, uiteindelijk de meest innovatieve en rijkste mensen van die groep én niet-doelgroepen ervan zullen profiteren. De armsten zouden zo nog meer een aparte klasse worden, en bovendien het gevaar lopen dat hun illegale nederzettingen, nu oogluikend toegestaan door de autoriteiten, een grotere kans lopen om vernietigd te worden. Er bestaan dan immers zelfhulpprojecten! Tenzij men zelfhulp op ideologische gronden afwijst 8), lijkt het toch de enige weg

5) E.A. Wegelin, *Urban low income housing and development*, Leiden/Boston, 1978, blz. 75; O.F. Grimes jr., *Housing for low income urban families*, Baltimore, 1976, blz. 32.

6) L.S. Burns, R.G. Healy, D.M. McAllister en B.K. Tjioe, *Housing: symbol and shelter*, International Housing Productivity Study, Los Angeles, 1970; N.O. Jørgensen, *Housing finance for low income groups*, Rotterdam, 1975.

7) Bij voorbeeld L.R. Peattie, *Some second thoughts on sites-and-services*, *Habitat International*, jg. 6, nr. 1/2, 1982, blz. 131-139; P.M. Ward (red.), *Self-help housing: a critique*, Londen, 1982.

8) Voor een overzicht van ideologische invalshoeken zie: R. Bromley (red.), *The urban informal sector: critical perspectives on employment and housing policies*, Oxford, 1979.

om uiteindelijk de gehele bevolking van huisvesting te voorzien in landen met arme inwoners en overheden. Er zal echter wel naar oplossingen voor de knelpunten moeten worden gezocht. Als algemeen uitgangspunt zouden de mogelijkheden en wensen van de doelgroepen moeten dienen. De overheid zou haar neiging te bepalen wat goed is voor de bevolking (hoge normen, uitschakeling informele sector enz.) moeten onderdrukken en de armen zoveel mogelijk vrijheid geven. Zij zou alleen activiteiten moeten ondernemen die voor de bewoners onmogelijk zijn, en hen bescherming dienen te geven tegen grondspeculatie, woekerrente en dergelijke. Een klein aantal concrete punten dat hieruit volgt, zijn 9):

- bewoners moeten zoveel mogelijk zelf kunnen bepalen hoe en in welk tempo ze hun huis bouwen en leningen aflossen;
- deelname van lokale, arbeidsintensieve bedrijven kan gestimuleerd worden door te meer opdrachten te verstrekken en hun produktiecapaciteit te vergroten via training, onderzoek, kredietverlening en dergelijke;
- landspeculatie moet worden tegengegaan, en de mogelijkheden voor armen om zelf een stuk land te verkrijgen, vergroot.

Het belang van gecoördineerd beleid

Waar investeringen in woningbouw al opgenomen moeten zijn in een geschikt ruimer volkshuisvestingsbeleid, worden de resultaten van zo'n beleid (op lange termijn) weer grotendeels bepaald door de mate van afstemming daarvan op het overige beleid. Veel ontwikkelingslanden voeren een facetbeleid, zonder dat aan de relaties tussen de verschillende onderdelen recht wordt gedaan. Ongewenste effecten, waarbij maatregelen binnen een bepaald terrein het resultaat op andere beleidsgebieden nadelig beïnvloeden, zijn daarvan een gevolg. Het gaat hier om verdelingseffecten, zowel ten aanzien van bevolkingsgroepen als regio's (ruimtelijk), die op hun beurt voor veranderingen zorgen.

Niet-bedoelde ruimtelijke consequenties van niet-ruimtelijk beleid zijn uitvoerig door Renaud 10) aan de orde gesteld. Hij onderscheidt een expliciet en een impliciet ruimtelijk beleid. Een regering voert een expliciete ruimtelijke politiek indien zij met gerichte maatregelen het ruimtelijk patroon van bevolking en welvaart tracht te beïnvloeden. Impliciet ruimtelijk beleid verwijst naar alle maatregelen die onbedoeld direct of indirect de ruimtelijke verdeling van deze factoren veranderen. Impliciet en expliciet ruimtelijk beleid zouden op elkaar moeten worden afgestemd. Maar ook voor andere facetten van het beleid geldt dat coördinatie noodzakelijk is om tot effectieve planning te komen. In het voorgaande wezen wij al op het tekort aan effectieve vraag naar woningen, een probleem dat met name door sociaal-economisch beleid bestreden dient te worden. Anderzijds passen de positieve werkgele-

genheidseffecten en capaciteitseffecten van woningbouwprojecten bij de doelstellingen van het sociaal-economische beleid.

Ook de vaak veronachtzaamde ruimtelijke aspecten van het volkshuisvestingsbeleid zelf verdienen aandacht. De bestedingen van regeringen voor volkshuisvesting betreffen meestal projecten in steden. Daar kan men dan ook de meeste zelfhulpprojecten vinden. Echter, nieuwe stedelijke werkgelegenheid trekt vaak migranten aan. Groots opgezette woningbouwprojecten in steden, gericht op verbetering van de huisvestings- en werkgelegenheidssituatie aldaar, kunnen zo uiteindelijk resulteren in nieuwe problemen op deze gebieden. Het is daarom aan te bevelen zowel projecten in steden als op het platteland uit te voeren. Ook de planning van woningbouwprojecten binnen steden vraagt om een nauwkeurige afweging van effecten op korte en lange termijn. De projecten zullen moeten worden ingepast in een infrastructureel patroon dat ook op wat langere termijn hanteerbaar blijft en de basis kan bieden voor benutting van schaalvoordelen van steden.

Spraken we tot nu toe over de afstemming van verschillende soorten beleid, ook de mate van coördinatie tussen verschillende beleidsniveaus beïnvloedt het resultaat van (volkshuisvestings)beleid. De institutionele en administratieve kant van het planningproces is te vaak vergeten. De planning is meestal „top down”: centrale instanties bepalen het beleid van lagere niveaus zonder dat die daar zelf veel invloed op hebben. Stedelijke autoriteiten krijgen zo plannen en maatregelen opgedragen, die zijn opgesteld door planners op nationaal niveau met weinig kennis van lokale omstandigheden, terwijl ze de middelen en bevoegdheden missen om de plannen effectief uit te voeren en op problemen in te spelen. Dit is voor het slagen van woningbouwprojecten, waar een flexibele en krachtige lokale overheid een vereiste is, een groot nadeel. Zonder dat bestaande planningsystemen geheel opzij geschoven hoeven te worden, is het toch aan te bevelen om lagere overheden a. meer invloed te geven bij het opstellen van plannen; en b. meer middelen en bevoegdheden ter beschikking te stellen.

Ontwikkelingshulp

Met het IJD in zicht, speelt de vraag op welke wijze de ontwikkelingslanden multilateraal of bilateraal kunnen worden geholpen bij volkshuisvestingsbeleid, in het bijzonder als de nadruk op zelfhulpprogramma's komt te liggen. Op multilateraal terrein is met name de Wereldbank zeer actief. Een schets van het beleid van de Bank, en in het bijzonder de ontwikkeling daarin, is de moeite waard omdat waar de Bank een invloedrijke organisatie is, koerswijzigingen ook buiten de eigen projecten niet zonder gevolgen zullen blijven. Die wijzigingen illustreren ook dat de oplossing van het huisvestingsprobleem niet alleen van investeringen in projecten kan worden verwacht.

De Bank kent sinds 1972 een programma van stedelijke projecten. In 1983 omvatte dit 7% van haar totale middelen. Het grootste deel daarvan gaat naar woningbouwprojecten. De huisvestingsprojecten waren tot voor kort vrijwel steeds zelfhulpprojecten. De eerste jaren lag de nadruk sterk op de fysieke componenten: voorzieningen, infrastructuur en dergelijke. Na enige tijd begon de Bank daarbij druk uit te oefenen op regeringen om in de volkshuisvestings sfeer beleidsveranderingen door te voeren: niet bulldozeren maar verbeteren, geen grootse „show”-projecten, geen impliciete subsidies voor de hogere inkomens enz. De kern bleef echter lange tijd bestaan uit geïsoleerde voorbeeldprojecten. Een probleem dat zich in de loop der tijd steeds prominenter manifesteerde, was de onmacht van lokale autoriteiten op financieel, organisatorisch en juridisch gebied om zelfstandig op grote schaal projecten te herhalen.

Recent bracht de Wereldbank haar nieuwe beleidslijn in de publiciteit 11). De nieuwe lijn omvat „integrale” projecten, waarin de centrale rol, oorspronkelijk ingenomen door de fysieke componenten, terecht komt bij de ontwikkeling van het stedelijk management. Nieuw is ook dat een efficiënte besturing van steden niet alleen als voorwaarde voor succesvolle woningbouwprojecten wordt gezien, maar tevens als een kernfactor in macro-economische groeiprocessen. In dat verband benadrukt de Bank ook het belang van coördinatie van facetbeleid op alle niveaus. De toekomst zal leren of de filosofie die achter de nieuwe lijn steekt, namelijk dat een efficiënte en over voldoende capaciteiten en middelen beschikkende lokale overheid het huisvestingsprobleem direct of indirect kan oplossen, houdbaar is. Het spiegelbeeld ervan, dat van de huidige, zwakke lokale overheden geen grootse aanval op de problemen verwacht mag worden, lijkt voor weinig discussie vatbaar.

In het kader van de Nederlandse bilaterale hulp is het Nederlandse beleid in twee opzichten interessant. In de eerste plaats is er de vraag welke ruimte de recente regeringsnota's, met name de Herijkingsnota, bieden of laten, voor steun aan huisvestingsprojecten. De tweede vraag betreft de kansen voor deelname van Nederlandse instellingen en bedrijven aan deze projecten, iets wat de regering in het kader van de „vermaatschappelijking” van ontwikkelingssamenwerking als wenselijk stelt. De beide vragen hebben relevantie voor de eerder genoemde NHC, die immers naast bewustwording en ondersteuning van het beleid, stimulering van concrete projecten in ontwikkelingslanden en deelname daaraan

9) zie Peattie, op. cit., blz. 134; M. Bamberger, The role of self-help housing in low cost shelter programmes for the third world, *Built Environment*, jg. 8, nr. 2, 1982, blz. 95-107; W.J. Cousins en K. Shah, *Housing and development*, Paper for the Seminar on Housing, Poor and Development, Ahmedabad, 1980.

10) Renaud, op. cit., 1979.

11) *Urban Edge*, jg. 9, nr. 3, maart 1985.

door „niet-overheidsinstellingen” als taak heeft.

Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid heeft structurele, duurzame armoedebestrijding als hoofddoelstelling. Het beoogt groei en verdeling, de twee mogelijke hoofddoelstellingen van beleid in ontwikkelingslanden waarop we eerder wezen, te combineren. Creatie van produktieve werkgelegenheid wordt als het belangrijkste middel gezien om dat doel te realiseren. Binnen de bilaterale hulp valt de nadruk op programma's voor plattelandsontwikkeling en industriële ontwikkeling, uit te voeren in een beperkt aantal landen en regio's. Het plattelandsprogramma richt zich op de produktiviteitsverhoging van de kleine en middelgrote boer; welzijnsvoorzieningen komen slechts als onderdeel van een geïntegreerd project in aanmerking voor financiering. Bij industriële projecten gaat de meeste aandacht uit naar stimulering van de kleinschalige industrie gericht op positieve werkgelegenheids- en inkomenseffecten voor de armen.

Wat betekenen deze hoofdlijnen van het Nederlandse beleid voor de woningbouwprojecten? Projecten die de Wereldbank momenteel voorstaat, lijken op het eerste gezicht weinig kans te maken. Stedelijke (zelfhulp) woningbouwprojecten, noch de verbetering van de stedelijke bestuurscapaciteiten vallen binnen de bestaande beleidskaders. De geringe aandacht voor stedelijke problematiek (met name de armoede in de sloppenwijken) gaf aanleiding tot vragen in de Tweede Kamer. Minister Schoo lichtte haar beleid toe: op internationaal niveau wordt er via de UNCHS, de habitatorganisatie van de VN, die Nederlandse steun krijgt, gewerkt; op nationaal niveau kiest de regering voor het voorkomen van nieuwe stedelijke problemen via plattelandsontwikkeling (aannemende dat daardoor de migratie afneemt). Daarnaast zijn er fondsen beschikbaar voor typisch stedelijke problemen, die mogelijk kunnen worden gebruikt voor de sloppenwijken. Zelfhulpprojecten zouden in theorie ook op het platteland kunnen plaatsvinden. Maar, zoals eerder aangegeven, welzijnsvoorzieningen, waartoe huisvesting gerekend wordt, hebben geen prioriteit. Lijkt de ruimte voor zelfhulpprojecten zeer beperkt, de stimulering van de kleinschalige woningbouwsector en sectoren die lokale materialen leveren, zou wat beter in de markt kunnen liggen. Daar immers wordt arbeidsintensief gewerkt en kunnen veel ongeschoolde arbeiders emplooi vinden. De vraag is wel in hoeverre stimulering van dit soort bedrijvigheid zinvol is zonder dat het soort projecten waarvoor zij zouden moeten produceren, prominenter op het programma komen te staan.

In een interview 12) signaleerde voorzitter Van Dam van de NHC de spanning tussen het Nederlandse beleid en de taken van zijn commissie die hierboven kort is geschetst. Hij bepleit naast rurale ook stedelijke woningbouwprojecten, omdat verhoging van de produktiviteit op het platteland uiteindelijk toch tot migratie naar de steden zal leiden als rurale werknemers

overbodig worden. Het lijkt erop dat de commissie nog wel enige zaken met de minister van Ontwikkelingssamenwerking zal willen bespreken. Mogelijk dat de onderbouwing van een pleidooi voor meer bestedingen in woningbouw aan kracht zou winnen indien zij meer dan tot nu toe op economische dan op sociale argumenten komt te berusten.

Tot slot een woord over de mogelijke inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven, zoals bekend een sinds kort expliciete subdoelstelling van het ontwikkelingsbeleid. Een duidelijke uitspraak hierover zou gebaseerd moeten zijn op een vraag-aanbodstudie. De vraagkant zou (per land of regio) inzicht dienen te geven in het soort projecten en bedrijvigheid dat ondersteuning verdient. De aanbodkant zou de capaciteiten en deskundigheid van de Nederlandse instellingen en ondernemingen die zich op huisvestingsterrein bewegen, moeten weerspiegelen. De confrontatie tussen vraag en aanbod zou de kansen voor het bedrijfsleven alhier kunnen aangeven. Zo'n studie is ons niet bekend, en op het ogenblik kunnen we slechts naar de uit-

komst gissen. Een niet onwaarschijnlijke conclusie zou kunnen zijn dat de mogelijkheden voor de Nederlandse bedrijven niet overschat moeten worden. Indien „westers” georiënteerde projecten meer en meer vervangen zouden worden door zelfhulpprojecten, wordt hulp in fysieke zin minder noodzakelijk. Er wordt dan veel met lokale materialen, technieken en laaggeschoolde arbeid gewerkt, waaraan Nederland in directe zin niet veel heeft bij te dragen. Wel zouden Nederlandse instellingen zich waarschijnlijk met vrucht kunnen inzetten voor de versterking van bestuurlijke capaciteiten en instituties op het gebied van volkshuisvesting, en voor de stimulering van de relevante kleinschalige industrie.

**Michiel van Pelt
Jan Hoogland
Leo Klaassen**

12) Ministerie van VROM, *Nieuwsbrief voor het Internationaal Jaar voor de Daklozen*, jg. 2, nr. 1, 1985.
