

# Nederlandse steun aan stedelijke armoedebestrijding in Afrika geevalueerd

**Dr. Marc P. Lammerink**  
**FMD Consultants**  
**Monsaraz, Portugal**

## *Inleiding*

De snelle urbanisatie in Afrika sedert de jaren vijftig gaat gepaard met grote sociaal-economische problemen. Nederland formuleerde begin jaren negentig beleid om de leefomstandigheden van armen in de stad te verbeteren, evenwel voor Afrika is geen specifiek beleid geformuleerd. Deze inleiding gaat in de urbane ontwikkelingen in Afrika en op de vraag hoe het Nederlandse beleid is uitgevoerd en welke resultaten geboekt zijn met de door Nederland ondersteunde activiteiten in Afrika. Voor deze inleiding is gebruik gemaakt van recente evaluaties van de Nederlandse steun aan stedelijke armoedebestrijding in Ethiopië en Zuid-Afrika, aangevuld met dossieronderzoek.<sup>1</sup>

## *Versnelde verstedelijking in Sub-Sahara Afrika: wat cijfers*

In geheel Afrika woont anno 2007 ongeveer 39% van de mensen in een stedelijke omgeving, op een bevolkingsomvang van 945 miljoen.<sup>2</sup> Dat percentage zal rond 2015 zijn toegenomen tot 50. De mate van verstedelijking varieert sterk tussen landen en regio's. We zullen een aantal regio's de revue laten passeren van Sub-Sahara Afrika.

In Sub-Sahara Afrika woont in 2007 globaal 35% van de 740 miljoen mensen in een stedelijke omgeving. Het hoogst scoort de zuidelijke regio (57 % in 2007), vooral door de hoge verstedelijking in Zuid-Afrika en Botswana. In West-Afrika woont al 44 % van de bevolking in stedelijke gebieden, met uitschieters naar beneden zoals Burkina Faso (19%) en Niger (17%), en uitschieters naar boven zoals Ghana, Liberia, Gambia en Nigeria. In het centrale deel van Afrika hebben Tsjaad en de Democratische Republiek Congo nog het meest een landelijk karakter, terwijl in Congo-Brazzaville en Gabon (85%) een groot deel van de bevolking in stedelijke gebieden woont. Oost-Afrika heeft de laagste cijfers voor verstedelijking (23 %), met daarbinnen weer lagere percentages voor Burundi (11), Uganda (13), Ethiopië (16) en Eritrea (20). In deze regio zijn Zambia (35%), Zimbabwe (37%) en Mauritius (42 %) uitschieters naar boven. Mozambique ligt met 36% bijna op het gemiddelde van Sub-Sahara Afrika.

Begin jaren negentig al is het probleem van de verstedelijking onderkend. De voorspelling was toen dat Sub-Sahara Afrika rond 2020 ongeveer zeventig steden zou kennen met meer dan een miljoen inwoners, waarvan sommige met meer dan tien miljoen. Snel groeiende steden zijn Lagos, Khartoem en Kinshasa, die nu al ieder ruim vijf miljoen inwoners tellen. Cijfers over 1990-2001 laten zien dat weliswaar in absolute termen het aantal krottenbewoners is gestegen, maar dat het procentueel gezien een fractie is gedaald (van ruim 72% naar net geen 72%).

## *Armen wonen overal: ontwikkeling van Nederlands beleid*

Begin jaren zestig was de verwachting dat de groei van stedelijke centra en van de daar gevestigde industrieën een krachtige impuls zou betekenen voor ontwikkeling van het platteland. Echter in veel gevallen zijn de welvaartsverschillen tussen stad en platteland, zeker tot eind jaren tachtig, eerder toe- dan afgenomen. In reactie hierop ging het

---

1 *Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Urban Development (1991-2005), Field Study Ethiopia, Final Report*, NEDWORC Foundation, 2006; *Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Sustainable Urban Development (1991-2005), Report of a Field Study South Africa, Draft Version*, 2007.

2 *State of World Population 2007*, UNFPA, 2007. Volgens *State of the World's Cities 2006/7*, UN-Habitat, June, 2006 leefde in 2001 40% van de bevolking in ontwikkelingslanden in steden.

ontwikkelingsbeleid van de jaren zeventig en tachtig zich juist richten op rurale vraagstukken. Ontwikkelingsexperts zagen het platteland, vooral de landbouw, als motor van ontwikkeling. Door in het platteland te investeren verwachtte men afname van de armoede en minder trek naar de stad. Al spoedig bleek de trek naar de stad niet af, maar toe te nemen .

Vooraf op academisch niveau keerde eind jaren tachtig de belangstelling voor de stad in het denken over ontwikkelingssamenwerking terug, mede doordat de Verenigde Naties 1987 uitriep tot Internationaal Jaar van de Daklozen. Ook de problematiek van uitdijende krottenwijken rond grote steden in Zuid-Amerika en India, maar ook in Afrika, droeg hieraan bij. In 1995 kwam de Club du Sahel met een omvangrijke studie naar het belang van de steden in West-Afrika voor de macro-economische ontwikkeling.<sup>3</sup> Volgens deze studie zouden gebieden rondom de stedelijke centra zich aanzienlijk kunnen ontwikkelen als leverancier van agrarische producten.

In Nederland leidden onder meer het VN-Jaar van de Daklozen tot meer aandacht voor stedelijke ontwikkeling, voor het eerst expliciet in de nota *Een Wereld van Verschil* (1990) en opnieuw in de nota *Een Wereld in Geschiedenis* (1993).<sup>4</sup> Armoede zou, naast algemene, ook specifiek stedelijke kenmerken hebben, zoals grote werkloosheid, slechte leefomstandigheden en, in veel gevallen, inadequaat stedelijke bestuur. Men stond een brede aanpak van stedelijke ontwikkeling voor, niet meer uitsluitend gericht op huisvesting en infrastructuur, maar ook gericht op bestuurlijke zaken en inkomensverwerving. In het themabeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding* (1994) is dit beleid uitgewerkt.<sup>5</sup> Doelstelling was duurzame verbetering van de levensstandaard van het arme volksdeel in de steden. Verder moest een stedelijk programma ‘vernieuwend’ en ‘katalyserend’ zijn. Het ‘vernieuwende’ was dat steun aan geïsoleerde activiteiten moest plaatsmaken voor een geïntegreerde aanpak, het ‘katalyserende’ was te bereiken door deelname aan internationale initiatieven, door ondersteuning van verkennende, innovatieve en experimentele activiteiten en doordat de steun aan vraaggeoriënteerde, vernieuwende activiteiten uiteindelijk zou opgaan in reguliere landenprogramma’s. Een speciale afdeling op het ministerie van Buitenlandse Zaken moest het Speerpuntprogramma Stedelijke Ontwikkeling gestalte geven.

In *Stedelijke Armoedebestrijding* stonden de terreinen genoemd die voor steun in aanmerking kwamen. In de eerste plaats ‘werk en inkomen’: activiteiten gericht op werkgelegenheid, inkomen en sociaaleconomische rechten van de laagste inkomensgroepen met het stabiliseren van inkomsten als belangrijk doel. Daarmee kwam het stimuleren van kleinschalige bedrijvigheid onder de aandacht, het tweede thema was ‘habitat’, oftewel huisvesting, infrastructuur en leefmilieu en bijkomende kwesties als kadastrale registratie, grondbelasting, krediet- en hypotheekverschaffing. Om het leefmilieu te verbeteren zou voorrang uitgaan naar drinkwater, sanitatie, afvalverwerking, energie en vervoer. Onder het derde thema, ‘sociale voorzieningen’, vielen formeel en informeel basisonderwijs, volksgezondheid, milieuhygiëne en veiligheid (onder meer criminaliteitspreventie). Het vierde thema, ‘stedelijk bestuur en institutionele ontwikkeling’, voorzag in verbetering van instituties, wet- en regelgeving, stedelijk management, participatie van de armen en bevordering van publiek-private partnerschappen. Het vijfde thema was ‘geïntegreerde stedelijke ontwikkeling’, oftewel een gelijktijdige aanpak van economische, sociale, bestuurlijke en infrastructurele problemen. De thema’s stonden vrij los van elkaar er waren nauwelijks prioriteiten gesteld. Er was geen specifiek op continenten gericht beleid uitgewerkt.

---

3 West Africa Long Term Perspective Study, *Preparing for the Future: A Vision of West Africa in the Year 2020*, CILSS/OECD, 1995.

4 *Een Wereld van Verschil*, *Nieuwe Kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, 1990; *Een Wereld in geschied, De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking*, 1993.

5 *Stedelijke armoedebestrijding*, Sectorbeleidsdocument nr. 5, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1994.

Na het verdwijnen van het Speerpuntprogramma Stedelijke Ontwikkeling in 1996 kreeg het onderwerp geen prioriteit meer. Met de sectorale benadering verdween ook de verwijzing naar zowel plattelands- als stedelijke ontwikkeling. Wel hebben een aantal themadirecties, ook na die tijd nog, activiteiten gefinancierd op het terrein van stedelijke ontwikkeling.

### ***Geen specifiek stedelijk beleid voor Afrika***

Stedelijk armoedebeleid, gericht op Afrika, is niet tot stand gekomen. Er zijn min of meer geïsoleerde programma's uitgevoerd binnen een enkel thema en niet vanuit een geïntegreerde aanpak. Wel zijn de uitgangspunten uit de sectornotitie herhaald in de notitie *Afrika ten zuiden van de Sahara* uit 1998.<sup>6</sup> Met de invoering van de sectorale benadering is het beleidsterrein geheel verdwenen. In geen enkel land in Afrika is het een sector geworden. De eis het aantal sectoren te beperken na 2002, de voorkeur die bestond voor de sociale sectoren en het feit dat de stedelijke problematiek moeilijk in een sector is onder te brengen, hebben hiertoe bijgedragen. Stedelijke problematiek kwam nog wel voor in jaarplannen van ambassades, maar vooral in de vorm van activiteiten die in een afbouwfase terecht waren gekomen. Sectordeskundigen op de ambassades bleven wel vanuit andere beleidsterreinen een relatie leggen met de stedelijke problematiek. Een duidelijk voorbeeld hiervan was de aandacht voor het jeugdactiviteiten in Zuid Afrika in 1999.<sup>7</sup>

### ***Nederlandse uitgaven in Afrika aan stedelijke ontwikkeling***

De totale uitgaven aan projecten en programma's in stedelijke omgeving in Afrika van 1991 tot 2005 bedroegen € 183.793.656. Van dit bedrag is een bedrag van € 76.623.343 uitgeven in de periode na 1998. Voor het merendeel gaat het om losse activiteiten, zowel met de overheid maar in veel gevallen ook met NGO's. Daarnaast betreft het een aantal programma's van multilaterale instellingen (Verenigde Naties, Wereldbank), waarvoor financiering beschikbaar is gesteld vanuit het ministerie. De financiering via de multilaterale instellingen is niet gedetailleerd weer te geven op landenniveau. Het ging meestal om *core* bijdragen aan verschillende vaak wereldwijde programma's. Het *Urban Management Programme* van UN-Habitat en UNDP (€ 8 miljoen) had onder andere enkele activiteiten in Ethiopië en het *Sustainable Cities Programme* van UN-Habitat (€ 6,6 miljoen) ondersteunde een bescheiden *Safer Cities Programme* in Zuid Afrika. Hiervoor zijn vanuit de ambassade extra middelen beschikbaar gesteld (€ 150.000) voor een programma in Durban. De *core* bijdrage die UN-Habitat van Nederland ontving in deze periode bedroeg gemiddeld € 450.000 per jaar. Daarvan kwam 60% van de begroting van Buitenlandse Zaken en 40% van de begroting van VROM. Specifiek voor Afrika is nog geweest een programma gericht op het 'Non Motorized Urban Transport'. In de periode van eind 1992 tot midden 2000 is aan dit programma door Nederland 3 miljoen Euro bijgedragen. De Wereld Bank coördineerde het programma. De Nederlandse bijdragen zijn besteed in Tanzania en Kenya. De doelstelling om te komen tot een vriendelijker niet-gemotoriseerd transport systeem is niet gerealiseerd. Er zijn veel studies verricht, maar die hebben nauwelijks concreet bijgedragen aan de integratie en uitvoering van maatregelen om dit type transport te bevorderen.

### ***Conclusies op basis van evaluaties van Nederlandse steun in Ethiopië en Zuid-Afrika***

#### *Algemeen:*

- Duidelijke keuzes voor bepaalde stedelijke problemen, in aanzet al aangeduid in nota's uit het begin van de jaren negentig (*Wereld in Verschil* en *Wereld in Geschil*), zijn in de sectornotitie *Stedelijke Armoedebestrijding* niet gemaakt; prioriteiten zijn niet uitgewerkt. Doordat het beleid voor stedelijke armoede zeer breed was geformuleerd, is in de uitwerking de focus op stedelijke problematiek verwaterd.

6 *Afrika ten zuiden van de Sahara*, p. 28.

7 De motivering voor de steun aan deze jeugdactiviteiten was gedaan met de verwijzing naar de aandachtsgebieden werk/inkomen en veiligheid uit de sectornotitie *Stedelijke Armoedebestrijding*.

- De aandacht voor stedelijke problematiek in Afrika heeft niet geresulteerd in speciaal op dat continent gerichte activiteiten. Wel zijn in enkele landen, waaronder Ethiopië en Zuid-Afrika, in bilateraal verband activiteiten ondersteund die waren geïnspireerd door de notitie *Stedelijke armoedebestrijding* uit 1994.
- De voor stedelijke ontwikkeling nagestreefde integrale aanpak is nauwelijks gerealiseerd. Het geïntegreerde, holistisch bedoelde beleid heeft weinig resultaten opgeleverd: veel activiteiten bleken weinig effectief en efficiënt. Echter, geïsoleerde activiteiten die zich wel in een stedelijke omgeving afspeelden lieten wel degelijk resultaten zien. Interventies hebben ertoe bijgedragen dat bijvoorbeeld de woonsituatie of het transport is verbeterd. Maatregelen vanuit andere terreinen, zoals gezondheidszorg, onderwijs of kredietverstrekking, hebben ook tot betere leefomstandigheden van stedelijke armen geleid.
- Dat de embryonale aandacht voor stedelijke problematiek niet tot volle wasdom kwam, komt voornamelijk door de invoering van de sectorale benadering. Het aantal te steunen sectoren in een land moest beperkt blijven en ‘stedelijke armoede’ bleek een minder geprononceerde sector dan bijvoorbeeld onderwijs of gezondheidszorg. Toch is onduidelijk waarom stedelijke ontwikkeling in de sectorale benadering niet als sector is gekozen in de Nederlandse partnerlanden in Sub-Sahara Afrika.

#### *Evaluatieve bevindingen in Ethiopië:*

- Bij de keuze van projecten ontbrak een integrale visie op urgente stedelijke problemen. Wel vond een gedegen probleemanalyse plaats, gevolgd door meerdere discussierondes om projectvoorstellen af te stemmen op plaatselijke omstandigheden. Ondanks de grote betrokkenheid van het *Speerpuntprogramma* bij Ethiopië zijn daar niet opvallend meer geïntegreerde programma's tot stand gekomen dan in andere landen.
- De interventies hadden een geïsoleerd karakter. De vaak beperkte doelen zijn wel bereikt, maar meestal niet binnen de beoogde tijd.
- Door gebrek aan continuïteit is er nauwelijks sprake van een duurzame verandering in de stedelijke problematiek.
- Opvallend is dat enkele stedelijke interventies die niet uitgingen van een geïntegreerde aanpak, maar wel aansloten bij een specifiek probleem (zoals slecht openbaar vervoer), als zeer relevant werden ervaren door de stedelijke armen.

#### *Evaluatieve bevindingen in Zuid-Afrika:*

- De Nederlandse hulp is gebruikt voor een breed scala aan activiteiten met de nadruk op sociale doelgroepen. De projectvoorstellen sloten aan bij Zuid-Afrikaanse initiatieven en kwamen tot stand in samenwerking met de themadeskundige op de ambassade. Van een geïntegreerde aanpak is echter geen sprake geweest en bij de efficiëntie en effectiviteit van de interventies zijn vraagtekens te plaatsen.
- De NGO's voor stedelijke voorzieningen zijn er consequent in geslaagd veel Nederlandse beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Voornamelijk in de eerste helft van de jaren negentig betekenden zij voor Zuid-Afrikaanse beleidsmakers en specialisten op het gebied van stedelijke armoede een belangrijk ‘kennisreservoir’.
- De meeste activiteiten ter versterking van de economische positie van jongeren hebben niet of nauwelijks resultaat opgeleverd.

***Een vooruitblik: opties en ambities***

1. In Afrika leven 39% in 2007 in een stedelijke omgeving en naar verwachting zal dat percentage sterk stijgen. Gezien deze snelle urbanisatie is in de nabije toekomst intensiever aandacht nodig voor stedelijke problematiek, zeker omdat de realisatie van het eerste millenniumdoel (halvering van de armoede per 2015) in toenemende mate verbonden zal zijn met de ontwikkeling van stedelijke milieus.

2. De pertinente vraag dient zich aan of de aanpak van de stedelijke armoede in Afrika het beste gediend is met sectorsteun, of dat een benadering gericht op sloppenwijken adequater is.

3. In de beantwoording van die vraag is het beter aansluiting zoeken bij organisaties die reeds hun sporen hebben verdiend in de bestrijding van stedelijke armoede dan nieuwe organisaties te zoeken of op te richten. Daarbij moet stedelijk armoedebeleid trouw blijven aan de centrale aandachtspunten zoals huisvesting, sanitatie, veiligheid en bestuur.

4. Nieuwe vormen van stedelijk bestuur zullen nodig zijn in grote steden in Afrika, gezien de hoge bevolkingsconcentratie aldaar en de snelle aanwas van nieuwe bewoners die op de vlucht zijn voor armoede en conflicten. Eerder opgedane kennis en ervaring met samenlevingsvormen voldoen niet meer. Het denken over de omvorming van traditionele rurale structuren in een urbane omgeving is een uitdaging, waarin iedere situatie een eigen aanpak behoeft