



Meer dan een dak

Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding



Meer dan een dak

Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding

Drukker OBT, Den Haag
Ontwerp Corps, Den Haag
Omslag ontwerp Eindeloos, Den Haag
Opmaak Eindeloos, Den Haag
Omslag foto's Hollandse Hoogte
Tekstcorrectie Jos van Beurden
ISBN/EAN 978-90-5328-365-3
Bestelcode OSDR6634/N
www.minbuza.nl/iob
oktober 2008

Voorwoord

Het is voor het eerst in de wereldgeschiedenis dat meer dan de helft van de wereldbevolking in de stad woont. De wereld verstedelijkt steeds sneller en een steeds groter aantal stedelingen leeft onder slechte omstandigheden. Mensen wonen klein en dicht op elkaar, de huizen zijn van slechte kwaliteit, de beschikbaarheid van water en sanitatie is uiterst beperkt, er zijn te weinig scholen en medische voorzieningen en de omgeving is vaak ernstig vervuild. De tijd dringt voor nieuwe vormen van bestuur, toegesneden op de situatie waarin veel mensen samenwonen die nauwelijks een gezamenlijk verleden hebben. De economische omstandigheden zijn zwaar. Velen moeten het hoofd boven water houden als dagloners.

Toch zijn het ook de steden waar een belangrijk deel van de productie en economische groei wordt gerealiseerd. Een groot deel van de economische groei in China bijvoorbeeld is in de stad gegenereerd. De dynamiek in een stedelijke omgeving is groot en zeker niet alleen van deze tijd. Al in de oudheid waren steden zoals Aleppo motoren van economische activiteit en productie. Veel later zien we hetzelfde rond bijvoorbeeld Kano in Nigeria. Ontwikkeling van de productieve sector in de stad heeft een grote invloed op de ontwikkeling van de productieve sector in het achterland.

Dit is een bijzondere evaluatie omdat binnen de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking stedelijke ontwikkeling vaak een hybride plaats heeft ingenomen. Slechts een korte periode in de jaren negentig is het één van de prioriteiten geweest. Toch zijn er sinds de jaren negentig, en eigenlijk altijd al, interventies ondersteund in de stedelijke omgeving vanuit de invalshoek van armoedebestrijding. In deze evaluatie zijn interventies die vanuit het stedelijk beleid hebben plaatsgevonden vergeleken met interventies die weliswaar in de stad plaats vonden, maar die niet geworteld waren in een specifiek stedelijk beleid. Vraag was daarbij steeds: wat zijn de stedelijke armen ermee opgeschoten? Daarbij keek IOB zowel naar de cijfers (voor zover beschikbaar) als naar de perceptie van de direct betrokkenen.

Zo kon een indruk worden verkregen van de eventuele meerwaarde die een specifiek op de stedelijke situatie gebaseerde interventie voor de armen heeft gehad.

Het rapport is, behalve op dossieranalyse, gebaseerd op deelonderzoeken die zijn uitgevoerd in Ethiopië, Zuid-Afrika, Midden-Amerika en Bolivia. De deelonderzoeken zijn, met vermelding van de namen van de auteurs, te raadplegen op de website van IOB, www.minbuza.nl/iob. Voor de uitvoering van de deelonderzoeken is in belangrijke mate gebruik gemaakt van onderzoekscapaciteit in de betreffende landen. De namen van de onderzoekers staan genoemd bij de respectievelijke studies. De evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Hans Slot inspecteur bij IOB. De ontwikkelde methodologie en de opzet van het eindrapport en de uitwerking van het eindrapport is het resultaat van de samenwerking met de voor het onderzoek aangetrokken hoofdconsultant Marc Lammerink van FMD Consultants. Onderzoeksmedewerker Marcel Scholten heeft de database opgezet, waarna de onderzoeksmedewerker Rianne Verbeek tot het laatste moment een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de uitvoering van de dossierstudies en de eindrapportage. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust geheel bij IOB.

Bram van Ojik

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

	Voorwoord	1
	Lijst met afkortingen en acroniemen	7
	Lijst van figuren, tabellen en boxen	11
	Hoofdbevindingen en aanbevelingen	15
1	Aanleiding en opzet	23
1.1	Verstedelijking	23
1.1.1	Toekomstbeeld	25
1.2	Aanleiding voor de evaluatie	27
1.3	Doel van de evaluatie en centrale evaluatievragen	27
1.4	Representativiteit van de sample, focus en reikwijdte	28
1.5	Representativiteit van de portefeuille nader beschouwd	29
1.6	Methodologie voor dossierstudie en veldwerk	31
1.6.1	Analysekader voor duurzaamheid	32
1.6.2	Spinnenwebdiagram ter beoordeling van relevantie	32
1.7	Evaluatieaanpak	35
1.8	Indeling van het rapport	36
2	Reconstructie van het stedelijk beleid	37
2.1	Armen wonen overal	37
2.2	Internationale beleidsontwikkeling	38
2.3	Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	39
2.3.1	Achtergrond en beleidsontwikkeling	39
2.3.2	Uitgaven	46
2.4	Samenvatting	50
3	Bilaterale stedelijke activiteiten in Afrika	53
3.1	Inleiding	53
3.2	Ethiopië	54
3.2.1	Achtergrond	54

3.2.2	Uitvoering van het stedelijk beleid	55
3.2.3	Beoordeling van het stedelijk beleid: Ethiopië	58
3.3	Zuid-Afrika	62
3.3.1	Achtergrond	62
3.3.2	Uitvoering van het stedelijk beleid	65
3.3.3	Beoordeling van het stedelijk beleid: Zuid-Afrika	68
4	Bilaterale stedelijke activiteiten in Latijns-Amerika en Azië	77
4.1	Inleiding Latijns-Amerika	77
4.2	Nicaragua	79
4.2.1	Achtergrond	79
4.2.2	Uitvoering van het stedelijk beleid	80
4.2.3	Beoordeling van het stedelijk beleid: Nicaragua	83
4.3	Costa Rica	88
4.3.1	Achtergrond	88
4.3.2	Uitvoering van het stedelijk beleid	89
4.3.3	Beoordeling van het stedelijk beleid: Costa Rica	91
4.4	Inleiding Azië	94
4.5	Filippijnen	95
4.5.1	Achtergrond	95
4.5.2	Uitvoering van het stedelijk beleid	97
4.5.3	Beoordeling van het stedelijk beleid: Filippijnen	98
4.6	Samenvatting bilaterale uitvoering van het stedelijk beleid	102
5	Concentration cities	105
5.1	Achtergrond van de concentration cities	105
5.2	Beschrijving van BUPP en PAP	106
5.3	Beoordeling van de programma's	108
5.4	Samenvatting	121
6	Multilaterale stedelijke activiteiten	123
6.1	VN-Habitat	124
6.1.1	Financiële middelen	124
6.1.2	Doelstellingen	125
6.1.3	Beoordeling	127
6.2	Urban Management Programme	133
6.2.1	Financiële middelen	134
6.2.2	Doelstellingen	134
6.2.3	Beoordeling	135

6.3	Sustainable Cities Programme	140
6.3.1	Financiële middelen	141
6.3.2	Doelstellingen	141
6.3.3	Beoordeling	143
6.4	Non-Motorized Urban Transport Programme	147
6.4.1	Financiële middelen	148
6.4.2	Doelstellingen	148
6.4.3	Beoordeling	149
6.5	Samenvatting	154
Bijlagen		
Bijlage 1	Over IOB	157
Bijlage 2	Terms of Reference – Evaluatie van de Nederlandse hulp- inspanningen gericht op ‘Duurzame Stedelijke Ontwikkeling 1991-2004’	159
Bijlage 3	Methodologisch kader voor analyse van dossiers duurzame stedelijke ontwikkeling	171
Bijlage 4	Evaluatieaanpak	181
Bijlage 5	Geraadpleegde bronnen	185

Lijst met afkortingen en acroniemen

ABDS	Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda
ADAPT	Agisanang Domestic Abuse Prevention and Training (Zuid-Afrika)
ASGISA	Accelerated and Shared Growth South Africa
CBO	Community Based Organisation
BUPP	Bangalore Urban Poverty Alleviation Programme
CIVCO	Centro de Investigaciones en Vivienda y Construcción (Costa Rica)
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DGIS	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking
CVPP	Comité Vecinal de Planificación Participativa – wijkcomité voor participatieve planning (Bolivia)
DRU/SE	Directie Rurale en Urbane Ontwikkeling/Stedelijke Ontwikkeling en Economie
DSI	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling
DST/TA	Directie Sectorbeleid, Speerpuntprogramma's en Technische Advisering/Technische Advisering
DST/UR	Directie Sectorbeleid, Speerpuntprogramma's en Technische Advisering/Stedelijke Armoedebestrijding
EPM	Environmental Planning and Management
EUR	Euro
GEAR	Growth, Employment and Redistribution strategy (Zuid-Afrika)
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IHA/UDP	Integrated Holistic Approach/Urban Development Programme (Ethiopië)
IHS	Institute for Housing and Urban Development Studies
ILO	International Labour Organisation
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
ITN	International Training Network (Filippijnen)
JV	Junta Vecinal – buurraad (Bolivia)
KBE	Kosten Beheers Eenheden
LA21	Localising Agenda 21
LED	Local Economic Development
LPP	Ley de Participación Popular (Bolivia)
MDG	Millennium Development Goal
MTPDP	Medium-Term Philippine Development Programme (Filippijnen)
NSDP	National Slum Development Plan (India)
NAR	Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NMT	Non-Motorized Urban Transport
OIOS	Office of Internal Oversight Services
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
PAMIC	Programa de Apoyo a la Microempresa (Nicaragua)
PASDEP	Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (Ethiopië)
PAP	Programa de Alivio a la Pobreza (Bolivia)
PDV	Plan de Desarrollo Vecinal – wijkontwikkelingsplan
PPU	Pilot Project Unit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PYME	Programa de Pequeña y Mediana Empresa (Nicaragua)
SDT	Slum Development Team (India)
SAB	Stedelijke Armoede Bestrijding
SCP	Sustainable Cities Programme
SDP	Slum Development Plan (India)
SAAYC	Southern African Association of Youth Clubs
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
SSATP	Sub-Saharan Africa Transport Policy Program
SWAp	Sector Wide Approach, sectorale benadering
TESIS	Asociación de Trabajadores de Salud y Comunicación Social (Nicaragua)
TTO	Triple Trust Organisation (Zuid-Afrika)
UDP	Urban Development Programme
UFD	Urban Field Development (Ethiopië)
UMP	Urban Management Programme
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements
UV	Unidad Vecinal – wijk (Bolivia)

USD	US dollar
USN	Urban Sector Network (Zuid-Afrika)
UTC	Urban Transport Component
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UN-Habitat	United Nations Human Settlements Programme
UNHHSF	United Nations HABITAT and Human Settlements Foundation
UNHSP	United Nations Human Settlements Programme
VN	Verenigde Naties
VN-Habitat	United Nations Human Settlements Programme
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Lijst van figuren, tabellen en boxen

Figuren

Figuur 1.1	Spinnenwebdiagrammen Stedelijke armoedebestrijding - niveau 1 en 2	33
Figuur 2.1	Leeswijzer voor de reconstructie van het Nederlands stedelijk beleid	40
Figuur 2.2	Uitgaven echelon I (in EUR mln)	46
Figuur 2.3	Uitgaven in de stad en echelon I (in EUR mln)	49
Figuur 3.1	Relevantie van de activiteiten in Ethiopië	62
Figuur 3.2	Relevantie van de activiteiten in Zuid-Afrika	74
Figuur 4.1	De relatie tussen het Nederlands stedelijk beleid en de vraag vanuit Nicaragua	81
Figuur 4.2	Relevantie van de activiteiten in Nicaragua	87
Figuur 4.3	Relevantie van de activiteiten in Costa Rica	94
Figuur 4.4	Relevantie van de activiteiten in de Filippijnen	101
Figuur 4.5	Relevantie van bilateraal beleid	103
Figuur 5.1	De relatieve armoedepositie in Santa Cruz (1992, 2001, 2006)	118
Figuur 5.2	Relevantie van BUPP	119
Figuur 5.3	Relevantie van PAP	121
Figuur 6.1	Relevantie van VN-Habitat	133
Figuur 6.2	Relevantie van UMP	140
Figuur 6.3	Relevantie van SCP	146
Figuur 6.4	Relevantie van NMT	153
Figuur 6.5	Relevantie van multilaterale portefeuille	154

Tabellen

Tabel 1.1	Overzicht van de bevolkingsgroei en verstedelijking (aantal inwoners in miljoenen)	24
Tabel 1.2	Uitgaven van het te onderzoeken deel als % van de gehele portefeuille	29
Tabel 2.1	Uitgaven in de stad (in EUR)	47
Tabel 2.2	Uitgaven echelon I-activiteiten	50
Tabel 3.1	Overzicht en beoordeling van de portefeuille Ethiopië	59
Tabel 3.2	Overzicht en beoordeling van de portefeuille Zuid-Afrika	69
Tabel 4.1	Overzicht en beoordeling van de portefeuille Nicaragua	84
Tabel 4.2	Overzicht en beoordeling van de portefeuille Costa Rica	92
Tabel 4.3	Overzicht en beoordeling van de portefeuille Filippijnen	99
Tabel 5.1	Basisgegevens van BUPP en PAP (echelon I)	106
Tabel 5.2	Overzicht en beoordeling van BUPP en PAP	108
Tabel 6.1	Overzicht van programma's en activiteiten en de deelnemende organisaties	123
Tabel 6.2	Overzicht van de beoordeling van de geselecteerde multilaterale organisatie en programma's	155

Boxen

Box 2.1	Vijf centrale thema's van het stedelijk beleid	41
Box 3.1	Urban Field Development in Ethiopië (UFD Ethiopië) - pilotprojecten in Debre Zeit & Addis Abeba	56
Box 3.2	Integrated Holistic Approach / Urban Development Programme (IHA/UDP) in vier kebeles in Addis Abeba	57
Box 3.3	Urban Management Programme in Ethiopië	57
Box 3.4	Leverantie van 266 DAF-bussen	58
Box 3.5	Planact	66
Box 3.6	Safer Cities Durban	67
Box 3.7	Triple Trust Organisation (TTO)	67
Box 3.8	Agisanang Domestic Abuse Prevention and Training (ADAPT)	68
Box 4.1	Verstedelijking in São Paulo, Brazilië	78
Box 4.2	Stedelijke planning in León	82
Box 4.3	Nationaal Programma Ondersteuning Microkredieten (PAMIC)	82
Box 4.4	Straatkinderen en lijmsnuivers	83

Box 4.5	Onderzoeksprogramma en ontwikkeling van ecologische duurzaamheid voor sociale woningbouw	90
Box 4.6	Milieuherstel en duurzame ontwikkeling rond en in het Parque Metropolitano in San José	90
Box 4.7	Manava Flood Control	97
Box 4.8	Kondom Kapers	98
Box 5.1	Onderwijsresultaten PAP	113
Box 5.2	Beurzen van PAP	113
Box 5.3	Empowerment van de stedelijke armen	114
Box 5.4	Effect op het planningsproces	116
Box 5.5	De impact van PAP op armoede in Santa Cruz	117
Box 6.1	Resultaten NMT-studie	150
Box 6.2	Voorbeelden van NMT-testinterventies	151

Hoofdbevindingen en aanbevelingen

Samenvatting

Armoede begon steeds meer een stedelijk fenomeen te worden, reden voor Nederland in de jaren negentig een beleid voor stedelijke armoede te ontwikkelen. Het werd geïnspireerd door (inter)nationale discussies van beleidsmakers, onderzoekers en NGO's en de realiteit in ontwikkelingslanden. Op dat moment was nog niet voorzien dat in 2007 de helft van de wereldbevolking, 3,3 miljard mensen, in de stad zou wonen. Hiervan wonen er 2,4 miljard in een ontwikkelingsland en van deze groep 38% in krottenwijken.

Het beleid werd uitgewerkt in het sectorbeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding* (1994). Het is een breed alomvattend document dat als doel noemt: bijdragen aan de duurzame verbetering van de levensstandaard van de armen in de steden 'door het doorbreken en keren van verarmingprocessen'. Als centrale thema's noemt het: habitat, werk en inkomen, sociale voorzieningen, stedelijk bestuur en geïntegreerde stedelijke ontwikkeling. Keuzes voor stedelijke problemen – in aanzet gegeven in de nota's *Wereld van Verschil* (1990) en *Wereld in Geschil* (1993) – kwamen er in terug zonder te worden uitgewerkt. De armoedeproblematiek kon alleen 'van binnen uit' effectief worden aangepakt met oog voor de drie samenhangende economische, sociale en politieke dimensies. Daarom was een belangrijk aspect uit het document de geïntegreerde aanpak, waarin alle dimensies van stedelijke armoede tegelijk aan bod dienden te komen. Verder pretendeerde het stedelijk beleid 'vernieuwend' te zijn door zijn vraaggestuurde karakter en 'katalyserend' door zijn deelname aan internationale initiatieven en ondersteuning van verkennende, innovatieve en experimentele activiteiten, waaronder onderzoek. Het katalytische zou ook blijken uit de prominente plaats die stedelijke ontwikkeling binnen de Nederlandse bilaterale samenwerking zou krijgen.

Het grootste probleem in de uitwerking van het stedelijk beleid was dat het een focus miste. In het sectorbeleidsdocument ontbraken strategische keuzes en een interventielogica, waardoor:

- Het tijdens de *selectie* van projecten ontbrak aan strategische afwegingen. Er werd een veelheid aan projecten ondersteund, waardoor versnippering ontstond en er weinig substantieels werd bereikt. Door bestedingsruimte werden allerhande ‘hand-picked’ projecten opgenomen, die wel binnen één thema pasten, maar verder geen relatie hadden met geïntegreerd stedelijk beleid.
- Er tijdens de *implementatie* vaak niet voor is gekozen om activiteiten meer te richten op de brede stedelijke problemen.

Het stedelijk beleid heeft betrekkelijk kort bestaan. Na de opheffing eind jaren negentig van het speciaal hiervoor in het leven geroepen speerpuntprogramma was een kleine eenheid binnen de Directie Rurale en Urbane ontwikkeling nog tot 2001 werkzaam op dit terrein. Daarna beperkte de aandacht voor de stedelijke problematiek zich tot ad hoc belangstelling vanuit verschillende directies en ambassades. Het verminderen van de aandacht voor stedelijke ontwikkeling viel ongeveer samen met de invoering van de sectorale benadering en daarmee de beperking van het aantal sectoren voor de bilaterale samenwerking. De nog embryonale aandacht voor stedelijke problematiek in sommige landen kwam niet tot verdere wasdom en stedelijke ontwikkeling werd geen geïntegreerd onderdeel van bilaterale samenwerking. Beleidsnotities en jaarplannen besteedden nauwelijks aandacht aan stedelijke armoedebestrijding. Wel gingen veel op specifiek problemen van stedelijke bewoners gerichte activiteiten door. In de nota *Aan Elkaar Verplicht* (2003) kwam er hernieuwde aandacht voor de leefomstandigheden van slumbewoners vanwege de MDG's, vooral nummer zeven. In de beleidsbrief van 2007 *Een zaak van iedereen* komt stedelijke ontwikkeling niet voor.

De efficiënte en effectiviteit van alle uitgevoerde activiteiten was matig tot goed. Wat werd aangepakt werd bevredigend uitgevoerd.

De geselecteerde activiteiten sloten zelden goed aan bij de integrale visie die in het beleid centraal stond. Ze besloegen meestal maar een enkel thema en werden daarom vanuit het stedelijk beleid als matig tot niet relevant beoordeeld. De relevantie van de uitvoering van het beleid vanuit het perspectief van de betrokkenen was groter. De activiteiten sloten namelijk vaak aan bij hun prioriteiten, zoals verbetering van huisvesting, onderwijs of vervoersmogelijkheden. In de praktijk werd de relatie met stedelijke problematiek en stedelijke omstandigheden in de activiteiten

niet expliciet gemaakt. Een voorbeeld was een programma dat puur als kredietprogramma begon en ook zo eindigde, zonder de strategisch stedelijke aspecten te integreren in de uitvoering. Op de meeste interventies in de stad heeft het stedelijk beleid weinig invloed gehad. Andere beleidsinvallshoeken, zoals gezondheid, onderwijs of gemengde kredieten, voldeden ook om de leefomstandigheden van stedelijke armen op de specifieke terreinen te verbeteren. De keuze voor het ondersteunen van VN-Habitat is begrijpelijk, omdat in de uitvoering de activiteiten goed zijn uitgevoerd en belangrijke thema's (habitat, bestuur) benoemd in het Nederlands beleid door VN-Habitat zijn bestreken.

De duurzaamheid van de interventies varieerde sterk en was samenvattend matig. Waar programma's van te voren aansloten bij bestaande initiatieven werd achteraf een zekere continuïteit geconstateerd.

In het programma in Santa Cruz, waar IOB een impactstudie liet uitvoeren, werd impact gemeten. In de programmawijken daalde de relatieve armoede en in de beleving van de bewoners waren op verschillende gebieden de leefomstandigheden verbeterd. Impact is verder nauwelijks aangetoond. De rapportages en de vele uitgevoerde projectevaluaties beantwoordden niet de vraag of interventies bijdroegen aan de vermindering van armoede.

Hoofdbevindingen

- 1) *Zowel in het sectorbeleidsdocument voor stedelijke armoedebestrijding uit de jaren negentig als in de uitvoering van het beleid zijn geen strategische keuzes gemaakt.*

Bij de beleidsformulering zijn alle thema's naar voren gekomen die van belang zijn binnen de stedelijke context, waarbij er aandacht was voor de sociale, economische en politieke dimensies van stedelijke armoede. Binnen die thema's is de stedelijke dimensie van armoede, die direct is verbonden met de hoge bevolkingsdichtheid, onvoldoende op een geïntegreerde manier uitgewerkt zoals dat in aanzet wel de bedoeling was.

Door de veelheid van prioritaire thema's in het sectorbeleidsdocument, konden in feite alle onderwerpen aan bod komen die met problemen van stedelijke armen te maken hadden. Het heeft ontbroken aan een duidelijke keuze en prioriteitsstelling waarop interventies gebaseerd moesten zijn. Door het ontbreken van een heldere interventielogica is in de uitvoering een breed pallet activiteiten ondersteund die altijd wel enigszins binnen het stedelijk beleid pasten.

2) *Stedelijke ontwikkeling is niet integraal op de agenda van de bilaterale samenwerking gekomen.*

Het merendeel van de uitgaven in de stad (bijna 85%) is gedaan vanuit andere beleidsoverwegingen dan het stedelijk beleid. Binnen de meeste in de stad uitgevoerde activiteiten is men er niet of zeer bescheiden in geslaagd de stedelijke dimensie aandacht te geven. Er was belangstelling voor de stad als zodanig, maar de interventies vonden nauwelijks plaats vanuit de prioritaire thema's van het stedelijk armoedebeleid.

Het bureau belast met de uitvoering van het stedelijk beleid bleef qua menskracht en financiële middelen altijd klein. Vanwege het katalytische karakter van het speerpuntprogramma was het ook nooit de bedoeling een eigen groot programma te ontwikkelen. Daardoor kon het bureau geen krachtig eigen geluid laten horen en bleef de aandacht marginaal. Het zijn enkele individuen geweest die met grote vasthoudendheid het onderwerp voor een beperkte periode op de agenda kregen en hielden. Zij opereerden in een beleidsomgeving waarin zeker tot het eind van de jaren negentig het rurale paradigma overheerste. Op een enkele ambassade werden themadeskundigen geplaatst die ook de stedelijke problematiek in hun portefeuille hadden. Met de invoering van de sectorale benadering verdwenen de verwijzingen naar de stedelijke armoedeproblematiek uit de jaarplannen en ook in latere beleidsnotities kwam de problematiek niet meer expliciet voor. De belangstelling bleek van tijdelijke aard.

3) *De meerderheid van de activiteiten sloot goed aan bij de prioriteiten van de stedelijke armen. Van een geïntegreerde aanpak was hierbij niet of nauwelijks sprake.*

Ook al sloten de meeste activiteiten aan bij slechts één of twee van de centrale thema's van het stedelijk beleid, de stedelijke armen vonden ze relevant. De activiteiten sloten aan bij duidelijk gevoelde problemen en hadden niet de pretentie van geïntegreerde ontwikkeling. Microkrediet, onderwijs of gezondheidszorg, het zijn allemaal deelterreinen die van belang zijn in het dagelijkse leven van stedelijke armen.

4) *De bilaterale en de multilaterale activiteiten zijn redelijk efficiënt en effectief uitgevoerd.*

Hoewel de door Nederland ondersteunde projecten, ondanks de voorgestane geïntegreerde aanpak, in hun doelstellingen vaak niet meer dan twee thema's bestreken, zijn de beoogde resultaten voor een groot deel gehaald. De helft van de activiteiten is matig efficiënt en effectief uitgevoerd. Een derde van de activiteiten

behaalde een goede efficiëntie en effectiviteit. De keuze om aan te sluiten bij initiatieven van bestaande organisaties heeft aan dit laatste resultaat bijgedragen.

- 5) *De participatie van stedelijke armen in planning en besluitvorming binnen de concentration city aanpak maakte het mogelijk dat zij de voor hen prioritaire noden naar voren konden brengen en hun leefsituatie verbeterden. Duurzame invloed van de armen op het stedelijke plannings- en besluitvormingsproces is niet verwezenlijkt.*

Vanuit het stedelijk beleid gezien zijn deze programma's – uitgevoerd in Bangalore, India, en in Santa Cruz de la Sierra, Bolivia – het ultieme voorbeeld van een geïntegreerde, participatieve aanpak. Ze werden opgezet om de leefsituatie van stedelijke armen te verbeteren, waarbij participatie en vraagsturing sleutelbegrippen waren. Stadsbewoners zouden binnen hun leefomgeving invloed krijgen op het stedelijke planningsproces en op de hierbij behorende uitgaven. In de praktijk van de uitvoering van de programma's is men er niet in geslaagd de ambitieuze doelstelling van (permanente) participatie in de besluitvorming te realiseren. Het is moeilijk gebleken een structuur van de grond te krijgen, waarin directe participatie en/of participatie vanuit *community based organisations*, ondersteund door NGO's, mogelijk was. Daarvoor stond de voorgestelde aanpak te ver af van de dagelijkse realiteit van bewoners en de bestuurders. Een zekere mate van aanbodgestuurdheid is waar te nemen. Het *ownership* van stedelijke armen in besluitvorming nam niet toe en lokale bestuurders ontdekten er geen voordelen in. De aanpak is niet efficiënt/effectief geweest in het bereiken van participatieve planning en besluitvorming.

In de programma's slaagde men er wel in concrete activiteiten in de arme wijken uit te voeren. Bewoners gaven prioriteit aan projecten zoals scholen, grondeigendomsbewijzen, spaarfaciliteiten, (buurt)huizen en beurzen, en hiermee behaalde men goede resultaten. Men slaagde er matig tot goed in de voorziene plannen uit te voeren. In de beleving van de bewoners is hun situatie verbeterd.

Censusgegevens op wijk- en districtsniveau van Santa Cruz tonen een verbetering in de armoedesituatie aan over de periode 2001-2006. De armoede verminderde in de wijken waar het programma van 1998-2002 werd uitgevoerd meer dan in vergelijkbare andere arme wijken van de stad.

- 6) *De keuze voor de ondersteuning van VN-Habitat en hierbij aansluitende multilaterale activiteiten was rationeel.*

VN-Habitat is door zuidelijke landen sterk ervaren als 'hun' organisatie. De multilaterale activiteiten sloten aan bij de vraag uit het Zuiden en bij twee binnen het

Nederlands stedelijk beleid onderscheiden thema's, te weten habitat en stedelijk bestuur. Van beleidsbeïnvloeding door Nederland is hierbij geen sprake geweest. De via VN-Habitat uitgevoerde speciale programma's, waaronder het in samenwerking met UNDP uitgevoerde *Urban Management Programme*, zijn effectief geweest en sloten goed aan bij prioriteiten in de ontvangende landen. Dit resulteerde in een vraag naar de 'producten' van VN-Habitat. Het betekende niet dat in deze landen eigen middelen werden vrijgemaakt om de activiteiten voort te zetten. Dit gold zowel voor het *Sustainable Cities Programme* (in samenwerking met UNEP) als het *Non-Motorized Urban Transport* programma van de Wereldbank. De efficiëntie van de uitvoering van multilaterale activiteiten is matig tot goed geweest. De uitvoering vroeg vaak meer tijd dan was voorzien.

7) *Rapportages en tussentijdse dan wel eindevaluaties geven geen inzicht in de effecten van de interventies op de concrete armoedesituatie van betrokkenen.*

De uiteindelijke doelstelling van het beleid en de hieruit voortkomende activiteiten is de vermindering van armoede voor in dit geval de stedelijke armen. Alleen eigen onderzoek heeft hierop een bescheiden antwoord gevonden. De rapportages en projectevaluaties besteden aandacht aan het proces van de programma-uitvoering en geven informatie over het bereiken van de doelstellingen. Echter, informatie over de verandering van de armoedesituatie ontbreekt.

Aanbevelingen

De snelle verstedelijking in ontwikkelingslanden en de groei van de stedelijke armoede rechtvaardigen een intensieve aandacht voor stedelijke problematiek. Als Nederland wil bijdragen aan het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoeleinden (halvering armoede in 2015 waaronder de verbetering van de levensomstandigheden voor 100 miljoen sloppenwijkbewoners vóór 2020), dan dient het zich ook op de stad te richten.

- 1) In het kader van de bilaterale samenwerking verdient het aandacht partnerlanden expliciet te vragen in hun beleid, waaronder de Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's), meer en explicieter aandacht te besteden aan de stedelijke dimensies van armoede, direct gerelateerd aan de hoge bevolkingsdichtheid. Vanuit de (inter)nationale discussies worden vooral habitat (inclusief water en sanitatie), bestuur en veiligheid genoemd als kernterrain voor stedelijke armoedevermindering.
- 2) Er hoeft geen nieuw stedelijk beleid te worden geformuleerd. Er kan worden aangesloten bij de beleidsprioriteiten verwoord in de beleidsbrief *Een zaak*

voor iedereen. In concreto betekent dit: aandacht voor stedelijk milieu (klimaat[veranderingen], milieu en energie) en voor stedelijk bestuur en veiligheid (fragiele staten, fragiele steden en veiligheid). Meer dan een helder en eenvoudig beleidskader is niet nodig. Het is net als bij voetbal: er wordt op gras gespeeld en niet op papier. Ook bij ontwikkelingsinterventies komt het er op aan wat er 'in het veld' wordt gedaan. Creativiteit en energie in het veld bepalen de resultaten.

- 3) Intensivering van de samenwerking met multilaterale organisaties en niet-gouvernementele organisaties die hebben laten zien goede programma's uit te voeren voor stedelijke armoedevermindering, verdient verdere aandacht.
- 4) Projectformuleringen en monitorings-, tussentijdse en eindrapportages moeten strakker gericht zijn op het vastleggen van de effecten van de interventies op armoede.

1 Aanleiding en opzet

In dit hoofdstuk worden de stedelijke ontwikkeling van de afgelopen decennia, de omvang van de slumproblematiek en de prognoses geschetst. Van hieruit worden de aanleiding en het doel van de evaluatie toegelicht, de representativiteit en de gebruikte methodologie en aanpak beschreven.

1.1 Verstedelijking

Eind jaren tachtig voorspelde VN-Habitat dat er rond 2010 meer armen in stedelijke gebieden zouden wonen dan op het platteland.¹ In 2007 kwam deze voorspelling al uit en woonde ongeveer 3,3 miljard mensen in een stedelijke omgeving. Er zijn nu twintig megasteden met meer dan 10 miljoen inwoners, het merendeel in Azië en Latijns-Amerika. In 1950 waren dat er slechts twee, New York en Tokio. Weliswaar zijn stedelijke centra vaak economische groeigebieden en motoren van technologische ontwikkeling, maar aan de rand, in de arme wijken, is de armoede nijpend en de kindersterfte hoog.

In *The State of the World's Cities 2006/7* vat VN-Habitat² na dertig jaar inspanningen de voornaamste problemen op het gebied van stedelijke armoede samen. Huisvesting is een groot probleem. Veel stedelijke armen wonen onder erbarmelijke omstandigheden. Hun huizen zijn gemaakt van materialen als blik en karton. Vaak bewoont een groot aantal mensen dezelfde ruimte. In Alexandra bijvoorbeeld, een buitenwijk van Johannesburg, Zuid-Afrika, is het geen uitzondering als acht mensen samen over niet meer dan tien vierkante meter beschikken. Bovendien zijn stedelijke armen niet zeker van hun woonplek. In de afgelopen jaren hebben miljoenen stedelijke armen hun woonplek verloren, doordat bulldozers hun

1 UN-Habitat (1987) *Global report on Human Settlements 1986*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements.

2 UN-Habitat (2006a) *The State of the World's Cities 2006/7*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme /London: Earthscan.

onderkomens wegvaagden vanwege ambitieuze plannen zoals infrastructurele werken, nieuwe commerciële centra en andere stedelijke vernieuwingsactiviteiten. Naast de vaak slechte voorzieningen voor sanitatie, rioolwater- en afvalverwerking, is toegang tot voldoende, veilig en betaalbaar drinkwater een probleem. Door het gebrek eraan steken met water verbonden ziektes gemakkelijk de kop op. Slachtoffers hiervan zijn vooral kinderen en vrouwen. Werkloosheid, de aidsepidemie en klimaatverandering zijn eveneens problemen waarmee stedelijke armen kampen.

In het rapport *Enhancing Urban Safety and Security*³ noemt VN-Habitat drie facetten van (on)veiligheid in de stad: stedelijke misdaad en geweld; onzekerheid over woonplek en gedwongen uitzettingen; en natuurlijke en door mensen gecreëerde rampen zoals aardbevingen, orkanen, verkeersongelukken en bouwen op onverantwoorde locaties.

In de twintigste eeuw begon de grootschalige verstedelijking. Volgens de *State of the World 2007 - Our urban future* van The Worldwatch Institute⁴ wordt de eenentwintigste eeuw echt de eeuw van de steden. De strijd voor kwaliteit van leven zal grotendeels gewonnen of verloren worden in de stedelijke omgeving. De bevolkingstoename in de nieuwe stedelijke centra van Afrika en Azië zal het sterkst zijn in ongeplande gebieden aan de rand ervan. Dat zal voor grote sociale, economische en politieke druk zorgen. Tabel 1.1 geeft enkele cijfers en prognoses over bevolkingsgroei en verstedelijking vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw.

Tabel 1.1 Overzicht van de bevolkingsgroei en verstedelijking (aantal inwoners in miljoenen)

	1990			2007			2050
	Totaal	Stad	Slum	Totaal	Stad	Slum	Totaal
Wereld	5.255	2.285	715	6.615	3.310	1.000	9.075
		43%	31%		50%	30%	
Ontwikkelings-landen	4.040	1.405	655	5.400	2.375	900	7.840
		35%	47%		44%	38%	
Azië	3.045	945	435	3.995	1.640	580*	5.215
		31%	46%		41%	35%	

3 UN-Habitat (2007) *Global Report on Human Settlements 2007, Enhancing Urban Safety and Security*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme/London: Earthscan.

4 The Worldwatch Institute (2007) *State of the World 2007 – Our Urban Future*. New York/London: W.W. Norton & Company, Inc.

Afrika**	620	200	120	945	370	220*	1.935
		32%	60%		39%	59%	
Sub-Sahara Afrika	500	140	100	750	265	199*	1.625
		28%	71%		35%	75%	
Latijns-Amerika & Caraïben	440	315	110	575	450	134*	785
		72%	35%		78%	30%	

* Op basis van gegevens uit 2005 in UN-Habitat (2006a).⁵

** In 1990 rekent UN-Habitat Sudan tot Sub-Sahara Afrika; in 2007 rekent UNFPA Sudan tot Noord-Afrika.

Bron: Gegevens van 1990 op basis van UN-Habitat (2006a), gegevens van 2007 en 2050 op basis van UNFPA (2007).⁶

Recente cijfers bevestigen de toename van de verstedelijking. Woonde in het rijke deel van de wereld en in Zuid-Amerika al meer dan de helft van de mensen in de stad, door de recente sterke verstedelijking in ontwikkelingslanden is het wereldgemiddelde op 50% gekomen. Regio's waar de verstedelijking behoorlijk is toegenomen zijn Sub-Sahara Afrika en Oost- en Zuidoost Azië. Anno 2007 is de verdeling over de verschillende continenten als volgt:

- Azië: 1,6 miljard stedelingen. De verstedelijking in geheel Azië bedroeg 41%. Landen, waar meer dan de helft van de stedelijke bevolking onder krottenwijkomstandigheden leefde, waren India, Bangladesh, Pakistan, Filippijnen, Laos, Cambodja en Vietnam.
- Latijns-Amerika en de Caraïben: 450 miljoen stedelingen, iets minder dan een derde van hen woonde in krottenwijkomstandigheden.
- Afrika: 370 miljoen stedelingen, van wie 265 miljoen in Sub-Sahara Afrika. Van de 220 miljoen krottenwijkbewoners woonde in 2005 90% in Sub-Sahara Afrika. Sub-Sahara Afrika moest begin 1990 nog beginnen aan de verstedelijkingspurt.

Tussen 1990 en 2007 is het aantal krottenwijkbewoners in ontwikkelingslanden in absolute cijfers fors toegenomen, maar ten opzichte van de totale stedelijke bevolking met bijna 9% afgenomen.⁷

1.1.1 Toekomstbeeld

De stedelijke bevolking, en vooral die in ontwikkelingslanden, zal jaarlijks met 60 miljoen inwoners toenemen. Volgens prognoses van de Verenigde Naties zal Mumbai in India in 2015 met ruim 22 miljoen inwoners de op een na grootste stad

⁵ UN-Habitat (2006a) *Ibidem*.

⁶ UNFPA (2007) *UNFPA State of the World Population 2007*. New York: United Nations Population Fund.

⁷ UN-Habitat (2006a) *Ibidem*.



Dagelijks leven van wonen en werken, São Paulo, Brazilië. Foto: Hollandse Hoogte

ter wereld zijn. Mumbai haalt Mexico Stad dan in, maar blijft achter bij Tokio waar volgens de census van 2006 36,5 miljoen mensen wonen. Sub-Sahara Afrika telt rond 2015 59 steden met een tot vijf miljoen inwoners, Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied 65 en Azië 253. Naar verwachting wonen al in 2030 vier op de vijf bewoners van wereldsteden in ontwikkelingslanden. Overigens wordt de grootste groei in de volgende decennia verwacht in kleinere steden. Nu al woont ongeveer de helft van de stedelingen in plaatsen met minder dan 500.000 inwoners.⁸

Ramingen van UNFPA voor het jaar 2050 noemen niet het aandeel van de stedelijke bevolking. De organisatie schat de totale bevolking in ontwikkelingslanden dat jaar op 7,8 miljard. Bij een gelijkblijvend percentage stedelingen als in 2007 betekent dit dat er dan 4,5 miljard mensen in steden woont. Gezien de tendens van verdergaande verstedelijking zal dit cijfer in werkelijkheid hoger liggen. Het aantal sloppenwijkbewoners zal bij gelijkblijvende percentages groeien tot 1,4 miljard in 2050. Maar vanwege de snelle verstedelijking voorspelt VN-Habitat dat dit aantal al in 2020 zal zijn bereikt. Naar verwachting groeit de wereldbevolking het meest door demografische aanwas in de stad.

8 The Worldwatch Institute (2007) *Ibidem*, p. XXIII.

1.2 Aanleiding voor de evaluatie

Er zijn drie redenen om het Nederlands stedelijk beleid te evalueren. De eerste is de actualiteit van het onderwerp. Sinds 2007 woont meer dan de helft van de wereldbevolking in een stedelijke omgeving. De armoede verstedelijkt en stedelijke armoede wordt steeds belangrijker in de ontwikkelingsproblematiek.

De tweede is de aanzienlijke hoeveelheid middelen die het ministerie de afgelopen jaren in de stedelijke omgeving heeft besteed. Tussen 1991, het jaar waarin het speerpuntprogramma *Stedelijke armoedebestrijding* werd opgericht, en 2004 zijn ruim 700 activiteiten ondersteund met een totale financiering van EUR 737 miljoen.

Ondanks de opheffing van het speerpuntprogramma bij de herijking van het buitenlands beleid in 1996, bleef er via multilaterale, bilaterale en niet-gouvernementele kanalen aandacht voor stedelijke armoedebestrijding.

De derde is dat IOB het thema niet eerder evalueerde.

1.3 Doel van de evaluatie en centrale evaluatievragen

Het doel van de evaluatie is een oordeel te vormen over de resultaten van de Nederlandse inspanningen voor stedelijke armoedebestrijding en te achterhalen of de ingezette middelen hebben bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelen zoals geformuleerd in het sectorbeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding*. Daarnaast wordt een oordeel gegeven over de gemaakte strategische keuzes voor het operationaliseren van het stedelijk beleid. Dat is niet alleen van belang voor de verantwoording van het beleid, maar ook om van de ervaringen te leren. De evaluatie krijgt daardoor zowel een verantwoordingsfunctie als een leerfunctie.

Ook al is stedelijke armoede geen prioriteit in het huidige beleid, het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoeleinden (MDG's) hangt voor een groot deel af van resultaten in stedelijke gebieden, alleen al vanwege het grote aantal armen daar. Eén MDG, te weten nummer 7, is specifiek geformuleerd rond stedelijke problematiek. Onder deze doelstelling (het waarborgen van een duurzame leefomgeving) valt het doel (target 11) om de leefomstandigheden van ten minste 100 miljoen krottenwijkbewoners voor het jaar 2020 aanzienlijk te verbeteren. Indicatoren hiervoor zijn toegang tot goede sanitaire voorzieningen en het hebben van een veilig onderkomen, inclusief de toegang tot grond. Geleerde lessen uit deze evaluatie kunnen helpen om beleid en indicatoren scherper te formuleren.

Er zijn vier centrale onderzoeksvragen:

- Hoe doelmatig (efficiëntie) waren de op stedelijke armoedebestrijding gerichte activiteiten? Hoe hoog waren de verrichte uitgaven, en hoe zijn deze ingezet (expertise, tijdsduur)? Zijn de voorziene activiteiten voltooid binnen het vastgestelde budget en de voorziene tijd, en zijn ze vastgelegd met een monitoring- en evaluatiesysteem?
- Hoe doeltreffend (effectiviteit) waren de op stedelijke armoedebestrijding gerichte activiteiten? Zijn de beoogde projectdoelen bereikt (met hulp die grotendeels verstrekt is in de vorm van financiering van projecten)? Als dat (nog) niet zo is, zullen ze dan naar verwachting alsnog worden bereikt?
- Hoe duurzaam zijn de behaalde resultaten? Hebben de interventies er aan bijgedragen dat de beoogde effecten ook na beëindiging van de interventie gehandhaafd blijven?
- Hoe doelgericht (relevantie) was het Nederlands stedelijk beleid en de hieruit voortvloeiende portefeuille voor duurzame stedelijke armoedebestrijding?
Het betreft:
 - a) de vraag in hoeverre het Nederlands stedelijk beleid een zinnige en adequate reactie vormde op het probleem van stedelijke armoede, later duurzame stedelijke ontwikkeling, en gaat over de opstelling van Nederland in multilaterale fora, waarin over internationale agenda's en initiatieven werd besloten;
 - b) de vertaling naar activiteiten; en
 - c) de vraag of de inspanningen hebben geleid tot effecten op korte en lange termijn.

In paragraaf 1.6 wordt beschreven hoe de begrippen efficiëntie, effectiviteit, duurzaamheid en relevantie in het kader van deze evaluatie zijn geoperationaliseerd.

1.4 Representativiteit van de sample, focus en reikwijdte

In de *Terms of Reference* (bijlage 2) staat beschreven hoe de activiteiten voor de evaluatie zijn geselecteerd. De totale omvang van de portefeuille van projecten en programma's in de te onderzoeken periode (1991⁹ - 2004) betrof 711 activiteiten. Daarbij gaat het zowel om bilaterale projecten en programma's als om die van internationale instellingen (Verenigde Naties, Wereldbank) met over het algemeen een mondiale reikwijdte. Activiteiten die uitgevoerd zijn in het kader van de

9 Vijf activiteitsnummers die in 1990 al uitgaven hadden zijn opgenomen in de kernselectie.

medefinancieringsorganisaties (MFO's), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Internationale Onderwijsinstellingen (IO-instellingen) zijn buiten het onderzoek gehouden.

De selectie van activiteiten voor het evaluatieonderzoek weerspiegelt globaal de verdeling over landen, multilaterale programma's en thema's van de totale portefeuille. Daarnaast is aangesloten bij de landentprioriteiten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Dit leidde tot de keuze voor Ethiopië, Zuid-Afrika, Nicaragua (met een aanvulling vanuit Costa Rica) en de Filippijnen, VN-Habitat, drie multilaterale programma's en de twee *concentration city* programma's die door de budgethouders als gezichtsbepalend werden gekarakteriseerd. Tabel 1.2 toont de verdeling tussen de totale omvang van de portefeuille en de keuze voor nader onderzoek.

Tabel 1.2 Uitgaven van het te onderzoeken deel als % van de gehele portefeuille

Totale portefeuille	Onderzoeksdeel	% van het totaal
EUR 736.763.290	EUR 93.861.726	13%

In de *Terms of Reference* zijn de uitgaven en projecten per werelddeel en per thema opgenomen.

1.5 Representativiteit van de portefeuille nader beschouwd

De beleidsreconstructie (zie hoofdstuk 2) maakt duidelijk dat het stedelijk beleid, zeker tot 1996, voornamelijk vorm kreeg door financiering met middelen van het speerpuntprogramma. Het kreeg ook vorm door een grote inhoudelijke, c.q. intellectuele betrokkenheid vanuit het speerpunt bij de operationalisering van activiteiten in de stad die gefinancierd werden vanuit andere begrotingsposten.

Op basis van bovenstaande tweedeling is besloten tot een indeling in vier echelons van activiteiten voor armoedebestrijding in de stad.

- **Echelon I:** De financiering vond plaats uit de middelen voor stedelijke armoedebestrijding.¹⁰

¹⁰ Het registratiekenmerk voor financiële middelen van stedelijke armoedebestrijding was KBE 747 en 461. Na 2002 is met de invoering van een nieuw administratief systeem het registratiekenmerk voor financiële middelen voor stedelijke armoedebestrijding veranderd in 0620507 en 1040507.

- **Echelon II:** De deskundigheid vanuit het speerpuntprogramma *Stedelijke armoedebestrijding* heeft een belangrijke rol gespeeld bij de uiteindelijke goedkeuring van de financiering van de activiteit zoals blijkt uit het beoordelingsmemorandum. De financiering is echter vanuit andere middelen gekomen, bijvoorbeeld vanuit multilaterale fondsen of vanuit de toewijzing voor een land of regio.
- **Echelon III:** Noch bij de financiering, noch bij de beoordeling speelde het speerpuntprogramma een rol. Wel hebben, blijkens de correspondentie en het beoordelingsmemorandum rond de activiteit, deskundigen op het gebied van de stedelijke ontwikkeling binnen het ministerie of op ambassades geadviseerd.
- **Echelon IV:** De activiteit speelt zich af in de stad maar zonder inbreng van het beleid voor stedelijke armoedebestrijding. Zij sluit wel aan bij minimaal één van de aandachtsgebieden genoemd in het sectorbeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding*.

De indeling in vier echelons is gebruikt voor de analyse van de bilaterale programma's. Met de opheffing van het speerpuntprogramma als gevolg van de herijking en delegatie van bevoegdheden naar de ambassades in 1996 blijven dezelfde kenmerken van kracht voor een indeling in de vier echelons. Inhoudelijke inbreng kwam toen van de Directie Rurale en Urbane Ontwikkeling (DRU) en van themadeskundigen met onder andere 'de stad' in hun portefeuille op de ambassades in India (vooral de stedelijke milieucomponent), China (stad en bedrijfsleven; daarna meer stedelijke ontwikkeling en water), Suriname, Kenia (meer habitat), Pakistan en Midden-Amerika (stad en bedrijfsleven/microkrediet). Zij garandeerden nog enige inspiratie en aandacht voor stedelijke ontwikkeling.

Samenvattend, in de echelon I-, II- en III-activiteiten was het speerpunt in het kader van stedelijk beleid intellectueel en soms ook financieel actief. Alleen uit deze activiteiten valt direct af te leiden of het stedelijk beleid efficiënt en effectief is uitgevoerd. De activiteiten in echelon IV zijn geheel los, zonder traceerbare inbreng vanuit het beleid rond stedelijke ontwikkeling, tot stand gekomen. Ze zijn daarom alleen beoordeeld op relevantie voor het stedelijk beleid en voor de doelgroep. Hiervoor is gekozen omdat hun relevantie het indirect mogelijk maakt de intenties van het gevoerde beleid voor stedelijke ontwikkeling te becommentariëren.

In financiële termen waren er aanzienlijke uitgaven in echelon IV-projecten. Dat kwam door enkele grotere financieringen vanuit het gemengde kredietenprogramma, de zogenaamde ORET/MILIEV-gelden. De programma's zijn in de portefeuille

opgenomen omdat ze betrekking hadden op het domein van de stad en minimaal één kenmerk van het stedelijk beleid aandacht krijgt.

1.6 Methodologie voor dossierstudie en veldwerk

Voor de kwalitatieve evaluatie is een methodologisch kader (bijlage 3) ontwikkeld om de onderzoeksvragen te operationaliseren en op basis van dossiers en veldwerk tot een evenwichtige beoordeling van het stedelijk beleid te komen. De echelon I-, II- en III-activiteiten zijn op alle beoordelingscriteria beoordeeld, die uit echelon IV alleen op relevantie.

Efficiëntie: per project is aangegeven de omvang (het bedrag), de looptijd, de te verrichten activiteiten en de gerealiseerde activiteiten op outputniveau. In de beoordeling concluderen de onderzoekers op basis van de documenten en eventueel het veldwerk of de projectactiviteiten zijn uitgevoerd binnen de gestelde termijn en het gestelde budget en dus efficiënt zijn geweest. Als minder dan 1/3 deel is uitgevoerd, is de score 'slecht'; de score is 'matig' waar tussen 1/3 en 2/3 deel van de projectdoelen is bereikt; en de score 'goed' wordt gegeven wanneer meer dan 2/3 is verwezenlijkt.

Effectiviteit: per project is aangegeven in hoeverre de doelstellingen op outcome-niveau zijn verwezenlijkt. De beoordeling vindt plaats volgens de volgende systematiek: 'slecht' in geval minder dan 1/3 deel is voltooid, 'matig' als dat tussen 1/3 en 2/3 is, en 'goed' in geval dat meer dan 2/3 is.

De beoordelingen van individuele projecten zijn vervolgens samengevoegd om tot de beoordelingen per land en type programma's (bilateraal, multilateraal, per echelon) te komen.

Resultaten op impactniveau zijn waar mogelijk weergegeven op basis van resultaten uit de dossierstudies. In Bolivia is een aanvullende impactstudie uitgevoerd.

Om duurzaamheid en relevantie van de activiteiten te beoordelen zijn twee typen beoordelingskaders ontwikkeld, te weten het analysekader voor duurzaamheid en de spinnenwebdiagrammen om de relevantie te beoordelen. De twee beoordelingskaders zijn kort hieronder beschreven. Een volledige beschrijving staat in bijlage 3.

1.6.1 Analyse kader voor duurzaamheid

Duurzaamheid is de mate waarin de positieve effecten ook na beëindiging van de interventie/activiteit voortduren. In hun beoordeling gaan de evaluatoren verder dan vastleggen wat er feitelijk is. Zij willen ook inzicht geven in verschillende dimensies die bepalend zijn voor duurzaamheid. Het analysekader onderscheidt vier aspecten:

- Het belang dat de gebruikers toekennen aan de interventie/activiteit.
- De nadruk die gegeven is aan het ontwikkelen van kennis en capaciteit gericht op voortgang of beheer ervan.
- Het hebben van formele erkenning en gezag bij gezichtsbepalende instellingen en organisaties.
- De mate van institutionalisering om de activiteit/interventie (professioneel) uit te kunnen voeren en serieus op de andere drie aspecten te letten.

Per aspect wordt beoordeeld en gescoord: 1, 2 of 3 variërend van bijna niets, bescheiden tot veel bereikt. De hypothese is dat naarmate een project meer aandacht aan alle vier de aspecten besteedt, de kans op duurzaamheid des te groter is. Voor de algehele beoordeling betekent dit dat duurzaamheid als ‘slecht’ wordt beoordeeld als deze vier aspecten tezamen minder dan of gelijk aan 6 punten behalen, ‘matig’ is bij een score tussen 6 en 10 en ‘goed’ is bij meer of gelijk aan 10. De duurzaamheidsaspecten worden beoordeeld op basis van dossierstudie en, waar van toepassing, veldwerk.

1.6.2 Spinnenwebdiagram ter beoordeling van relevantie

Relevantie is de mate waarin de doelstellingen van een ontwikkelingsinterventie stroken met de behoeften van de uiteindelijke doelgroep, de behoeften van het land, de globale prioriteiten en het beleid van de donor en de uitvoerende partner.

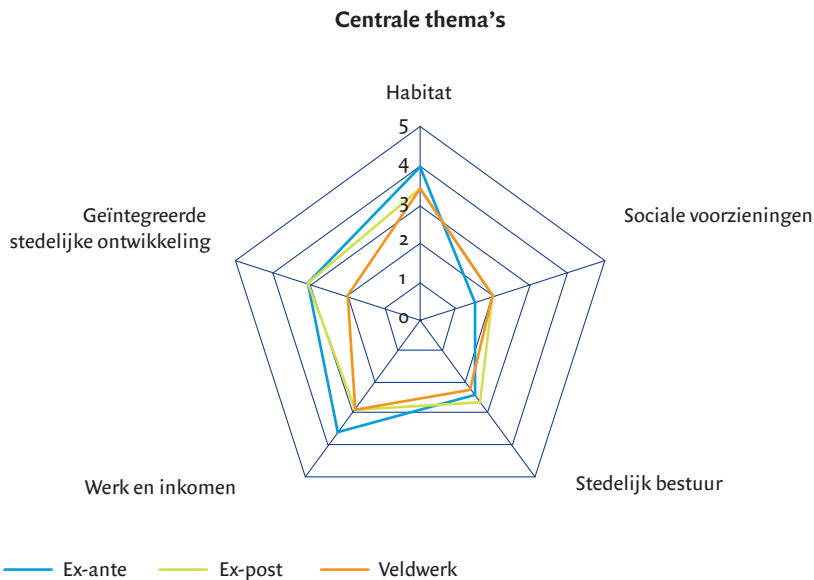
De spinnenwebdiagrammen (figuur 1.1) zijn ontwikkeld om de relevantie van stedelijke ontwikkelingsinterventies voor het beleid van de donor te kunnen beoordelen. Ze zijn gebaseerd op de centrale thema's uit het door Nederland ontwikkelde stedelijk beleid en maken het mogelijk op systematische wijze vast te leggen in hoeverre die thema's in onderlinge relatie in de uitvoering de nadruk hebben gekregen.

Het beoordelingskader bestaat uit twee niveaus diagrammen. Het diagram op niveau 1 legt de mate van operationalisering van de centrale thema's in de verschillende activiteiten vast. Dat op niveau 2 geeft de mate van operationalisering

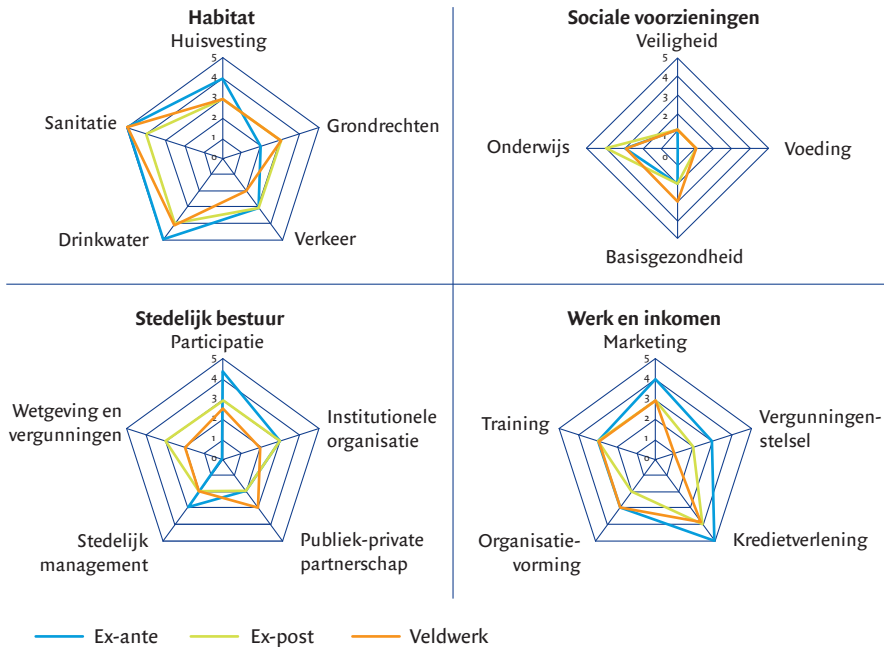
per thema weer. Daarbij is de mate van aandacht voor de verschillende (sub) thema's geïnterpreteerd als een maatstaf voor de kwaliteit van de uitvoering van het stedelijk beleid en derhalve de mate van relevantie van de interventie. De bronnen zijn in eerste instantie de dossiers (projectvoorstellen en resultatenrapportages) en daarnaast de interviews met geselecteerde beleidsmakers, stedelijke armen en hun organisaties in de respectievelijke landen. Verschillende scores op de spinnenwebdiagrammen – variërend van 0 tot 5 – op basis van bureaustudie (ex-ante en ex-post) en op basis van de veldstudies geven aan hoe relevant een interventie blijkt te zijn.

Figuur 1.1 Spinnenwebdiagrammen Stedelijke armoedebestrijding - niveau 1 en 2

Niveau 1: Centrale thema's



Niveau 2: Uitwerking thema's



Bron: IOB Methodologisch kader voor analyse van dossiers duurzame stedelijke ontwikkeling.

In het spinnenweb op niveau 1 is geïntegreerde stedelijke ontwikkeling opgenomen als een aparte poot om recht te doen aan activiteiten waarin specifiek over een dergelijke aanpak wordt gesproken. De beoordeling op dit thema is meer dan de optelsom van de andere vier centrale thema's. Voor geïntegreerde stedelijke ontwikkeling is geen spinnenwebdiagram op niveau 2 geconstrueerd, omdat het sectordocument dit thema niet als zodanig operationaliseerde tot subthema's.

Bovenstaande diagrammen zijn bedoeld om een oordeel te vormen over de feitelijke uitvoering van interventies en de mate van conceptuele integratie van de gekozen aanpak. Niveau 2 van de spinnenwebdiagrammen is het oordeel per thema op basis van de onderliggende elementen. Dit wordt niet in het syntheserapport gevisualiseerd. De gegevens uit deze diagrammen worden samengevoegd tot het spinnenweb op niveau 1. Om de scores duidelijker te maken, is in het rapport ingezoomd op de binnenste drie lagen van het web.

Naast de relevantie van de activiteit voor het beleid van de donor, is de activiteit beoordeeld op relevantie voor de begunstigen en zo mogelijk aangevuld met relevantie voor het ontvangende land. Deze beoordeling is beschrijvend.

1.7 Evaluatieaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn dossierstudies en veldwerk uitgevoerd. In vijf landen zijn veldstudies verricht, Ethiopië, Zuid-Afrika, Nicaragua, Costa Rica en Bolivia. Ter voorbereiding is een kort bezoek aan de betreffende ambassade gebracht. Verder zijn dossier- en literatuurstudies ondernomen. Tijdens de veldmissies zijn bilaterale projecten nader onderzocht. Daarbij is gestreefd om minimaal 25% van de activiteiten te bezoeken. Zij vormen een afspiegeling van de gefinancierde activiteiten in het betreffende land. In twee landen is ook de uitvoering van twee multilaterale programma's onderzocht. Doel van het veldonderzoek was vooral om na te gaan of het beeld uit het dossieronderzoek met de praktijk overeenstemde. Daarnaast is aandacht besteed aan relevantie in de context van het betreffende land en de effectiviteit van de activiteiten. Betrokkenen bij de activiteiten, zowel uitvoerders (overheid, niet-overheid) als de beoogde doelgroepen zijn hiervoor benaderd.

Elke landenmissie bestond uit een Nederlandstalige consultant en een of meerdere onderzoekers uit het betreffende land. Het veldwerk in Midden-Amerika is geheel gedaan door onderzoekers uit Nicaragua, respectievelijk Costa Rica. Archiefonderzoek op de ambassade, achtergrondgesprekken en aanvullende informatie is verzameld bij uitvoerende organisaties, NGO's, andere donoren en de belanghebbenden, de stedelijke armen. In vier landen heeft een lid van het evaluatieteam op strategische momenten overlegd over de evaluatie en de resultaten. Aan het eind van elke missie is een bijeenkomst belegd met de ambassademedewerkers voor terugkoppeling van de bevindingen. Conceptversies van de landenrapporten zijn voorgelegd aan de ambassades.

Tijdens het speerpuntprogramma zijn vanuit de *concentration city* gedachte twee projecten ontwikkeld, waarin geïntegreerd stedelijk beleid expliciet wordt uitgewerkt. De twee zijn op basis van dossiers bestudeerd. Bovendien is het programma in Santa Cruz de la Sierra, Bolivia geselecteerd voor een experimentele, kwantitatieve analyse van de impact van een dergelijke aanpak. De veldstudie in Santa Cruz is uitgevoerd door het Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS) in samenwerking met het Boliviaanse onderzoeksbureau Centro de Estudios y Proyectos (CEP).

Een gedetailleerde beschrijving van de aanpak van de evaluatie staat in bijlage 4.

1.8 Indeling van het rapport

Hoofdstuk 2 bevat een nadere analyse van het stedelijk beleid. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt een oordeel gegeven over de operationalisering van het beleid in het bilaterale kader. Aan het eind van hoofdstuk 4 worden beide hoofdstukken afgesloten met een samenvatting over de bilaterale beleidsuitvoering. Hoofdstuk 5 gaat in op de *concentration city* aanpak, waarin aanvullend wordt ingegaan op de resultaten van de kwantitatieve studie over de door het beleid bereikte impact. In hoofdstuk 6 staat in hoeverre het beleid zijn weg heeft gevonden in multilateraal verband.

2 Reconstructie van het stedelijk beleid

Het Nederlands ontwikkelingsbeleid besteedde pas vanaf begin jaren negentig aandacht aan stedelijke problematiek in het licht van armoedebestrijding. In dit hoofdstuk wordt, mede in het kader van internationale beleidsontwikkelingen, de ontwikkeling van het denken daarover beschreven. Tevens wordt de ontwikkeling van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding en duurzame stedelijke ontwikkeling uiteengezet. Ten slotte worden de gedane uitgaven opgesomd.

2.1 Armen wonen overal

In het begin van de jaren zestig was men ervan overtuigd dat de groei van stedelijke centra in de 'onderontwikkelde wereld' en de daar gevestigde industrie de beste wijze van armoedebestrijding was. Zij zouden een krachtige impuls geven, ook aan de ontwikkeling van het platteland. Van dat *trickle down* effect was nauwelijks sprake. In veel gevallen namen de welvaartsverschillen tussen stad en platteland, zeker tot het eind van de jaren tachtig, eerder toe dan af. De theorie van Michael Lipton (1977) over de *urban bias*¹¹ maakt duidelijk dat juist door het achterblijven van investeringen in de niet-stedelijke gebieden de armoede daar toenam. In reactie daarop ontstond in het ontwikkelingsbeleid van de jaren zeventig en tachtig grote aandacht voor rurale vraagstukken. Ontwikkeldeskundigen beschouwden het platteland, en vooral productieverhogingen in de landbouw, als motor van ontwikkeling. Door daarin te investeren verwachtte men de armoede het meest effectief te bestrijden en de trek naar de stad te verminderen. Al spoedig bleek die trek helemaal niet te verminderen maar juist toe te nemen. Latere studies toonden aan dat steden weldegelijk motor konden zijn voor ontwikkelingen in de rurale gebieden. Halverwege de jaren negentig bijvoorbeeld liet de Club du Sahel in het omvangrijke onderzoek

¹¹ Lipton, M. (1977) *Why poor people stay poor: Urban bias in world development*. London: Temple Smith/Harvard: Harvard University Press.

West African Long term Perspective Study zien dat ontwikkelingen in de steden de economische ontwikkeling van het platteland beïnvloedden. De toegenomen vraag naar producten van het platteland stimuleerde investeringen in de agrarische productie, waardoor gebieden rond de stedelijke centra zich aanzienlijk ontwikkelden.¹²

Het is nog steeds niet uitgemaakt waar armoede het hardnekkigste is. Volgens voormalig VN-rapporteur voor de mensenrechten Miloon Kothari hebben armen op het platteland veel minder mogelijkheden uit de armoedespiraal te komen dan stedelijke armen. Uitvoerend directeur van VN-Habitat Anna Tibaijuka was ongelukkig met die uitspraak. Zij, en ook bijvoorbeeld David Satterthwaite van het International Institute for Environment and Development, wees erop dat met één dollar op het platteland veel meer gedaan kan worden dan in de stad, omdat leven in de stad duurder is. Feit blijft dat de trek naar de steden de laatste decennia steeds sterker is geworden en dat er een ernstige stedelijke armoedeproblematiek is.

2.2 Internationale beleidsontwikkeling

Voor het United Nations Center for Human Settlements (UNCHS, later VN-Habitat), het United Nations Development Programme (UNDP) en de Wereldbank is stedelijke ontwikkeling altijd belangrijk geweest. In de jaren zeventig was hun beleid daarvoor gericht op huisvesting. Al snel kregen zij ook aandacht voor infrastructurele aspecten zoals wegen, elektriciteit en water. Soms gaven zij bewoners de gelegenheid om op toegewezen percelen een onderdak te bouwen, als zij zelf voor de financiering zorgden. De zekerheid van grondgebruik – hetzij in eigendom, hetzij in erfpacht – heeft bijgedragen aan de opkomst van wijken. Toch waren dergelijke *sites and services* programma's vanuit het perspectief van een verbeterde woonsituatie voor de direct betrokkenen lang niet altijd duurzaam. Velen besloten de woning die ze eindelijk hadden verworven te verkopen om met de opbrengst schulden af te betalen of, dankzij de stijging van de huizenprijzen, fors winst te maken. Zij begonnen daarna aan de rand van de stad opnieuw, vaak onder dezelfde ongeorganiseerde en gemarginaliseerde omstandigheden als vroeger. Mede door het gebrek aan duurzame effecten van de *sites and services* aanpak kozen internationale ontwikkelingsorganisaties midden jaren tachtig voor een bredere aanpak met aandacht voor bestuurlijke aspecten. Het resultaat was een gezamenlijk door VN-Habitat, UNDP en Wereldbank ontwikkeld programma. In de beginjaren hiervan werden veel studies verricht die

¹² Club du Sahel (1995) *Preparing for the Future: A Vision of West Africa in the Year 2020. West Africa Long Term Perspective Study*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).

resulteerden in de *Urban Agenda for the 1990s* van de Wereldbank¹³ en de *Global Shelter Strategy* van UNDP/UNCHS-Habitat.¹⁴ In de jaren negentig volgden initiatieven zoals de grote Habitat II-conferentie in Istanbul. De aanpak van deze organisaties verbreedde zich verder en inkomensverwerving werd er deel van. Daarvoor moest de stedelijke economie productiever worden en stedelijke armen meer toegang krijgen tot die economie. Er kwam ook aandacht voor duurzaam stedelijk management. De nieuwe uitgangspunten werden onder meer uitgewerkt in het *Urban Management Programme*, een toonaangevend initiatief op het gebied van stedelijke ontwikkeling. Nederland was daarvan een van de belangrijkste donoren.

Een recente ontwikkeling bij zowel multilaterale als bilaterale donoren is het belang van publiek-private partnerschappen. Daarin scheidt de overheid de voorwaarden en zorgen de bewoners, bedrijven en andere niet-gouvernementele instellingen voor de verdere invulling en uitvoering.

2.3 Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding

2.3.1 Achtergrond en beleidsontwikkeling

Tot 1986 was er in het Nederlands beleid geen specifieke aandacht voor stedelijke problematiek. Wel besteedde het ministerie een aanzienlijk deel van de Nederlandse ontwikkelingsgelden in een stedelijke omgeving, vooral voor huisvesting, infrastructuur en dienstverlening aan lage inkomensgroepen. Die steun kwam niet voort uit een specifiek beleid maar kwam ‘toevallig’ tot stand doordat de betreffende activiteiten en de doelgroepen zich nu eenmaal in de steden bevonden. In de periode 1977-1985 betrof dit ruwweg 17% van de hulp gelden.¹⁵

Met de oprichting van de Nederlandse Habitat Commissie in 1986, het Internationale Jaar van de Daklozen in 1987 en de toenemende zichtbaarheid van sloppenwijken in Zuid-Amerika (São Paulo, Rio de Janeiro), Zuid- en Zuidoost Azië (Mumbai, Manilla) en Afrika (Nairobi, Caïro) kwam er meer aandacht voor het onderwerp. Dat gebeurde eerst in de academische wereld, en later ook onder beleidsmakers. De voorbereiding op de Rio-conferentie voor duurzame ontwikkeling en de conferentie zelf in 1992 - die resulteerde in het opstellen van de *Agenda 21* - hebben de beleidsontwikkeling in Nederland verder beïnvloed.

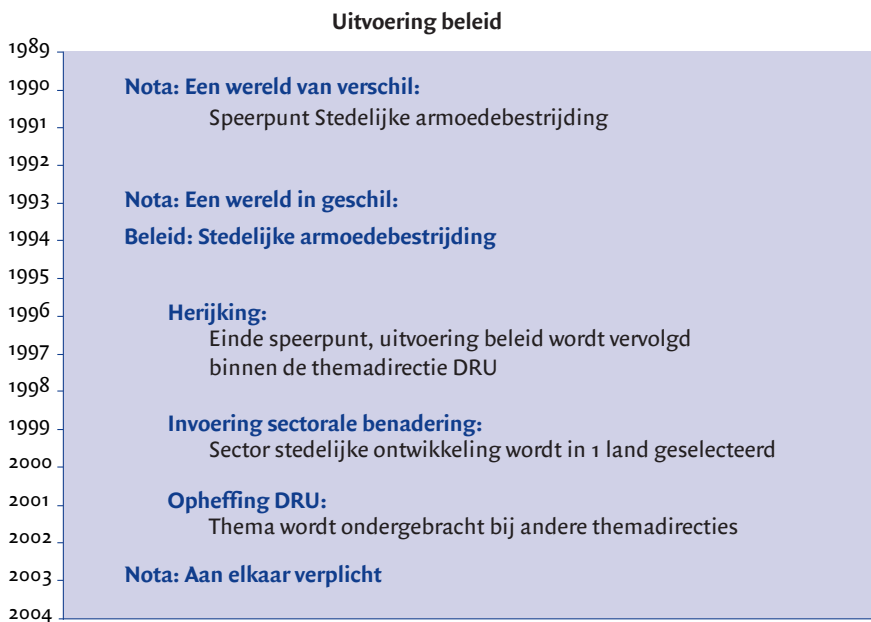
13 World Bank (1991) *Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s*. Washington: World Bank Publications.

14 UNDP (1991) *Cities, People and Poverty: Urban development co-operation for the 1990s*. New York: United Nations Development Programme.

15 Vellinga, M. (1983) De stad. In: Kruijt, D. & Vellinga M. (eds.) *Ontwikkelingshulp getest: resultaten onder de loep*. Muiderberg: Coutinho.

Stedelijke ontwikkeling kwam voor het eerst expliciet in het Nederlands beleid (zie figuur 2.1.) aan de orde in de nota *Een Wereld van Verschil* (1990).¹⁶ Er zouden vier speerpunten komen, waaronder één voor stedelijke armoedebestrijding. Armoede zou, naast algemene, ook specifiek stedelijke kenmerken hebben, zoals werkloosheid, slechte leefomstandigheden en, in veel gevallen, zwak bestuur. Een stedelijk programma moest ‘vernieuwend’ en ‘katalyserend’ zijn door deelname aan internationale initiatieven en ondersteuning van verkennende, innovatieve en experimentele activiteiten, waaronder onderzoek. In 1991 werd het speerpuntprogramma *Stedelijke armoedebestrijding* opgericht. Het was vanaf het begin klein in omvang, zowel qua bemensing als beschikbaar budget. In de beleidsnota *Een Wereld in Geschil* (1993)¹⁷ werd opnieuw aandacht gegeven aan stedelijke armoedebestrijding. Drie thema’s waren expliciet van belang: werkgelegenheid/inkomen, woon-/leefomgeving en stedelijk bestuur en institutionele ontwikkeling.

Figuur 2.1 Leeswijzer voor de reconstructie van het Nederlands stedelijk beleid



Bron: IOB.

¹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (1990) *Een Wereld van Verschil, Nieuwe Kaders voor ontwikkelingsamenwerking in de jaren negentig*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (1993) *Een Wereld in Geschil, De grenzen van de ontwikkelingsamenwerking*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Verschillende internationale discussies en discussies in academische fora inspireerden de Nederlands beleidsontwikkeling. Belangrijke waren het Wereldbankdocument (1991) *Urban Policy and Economic Development: an agenda for the 1990's*, de UNDP publicatie (1992) *The Urban Environment in Developing Countries* (mede geïnspireerd door Agenda 21 en als reactie op het Wereldbankdocument) en de ILO-publicatie (1993) *From Want to Work, job creation for the urban poor*.

Het stedelijk beleid werd uitgewerkt in het sectorbeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding* van 1994.¹⁸ De doelstelling was duurzame verbetering van de levensstandaard van stedelijke armen. De armoedeproblematiek kon alleen effectief worden aangepakt met oog voor drie samenhangende dimensies, de economische, de sociale en de politieke. Prioriteit kregen inkomensverwerving, toegang tot basisvoorzieningen – met speciale aandacht voor vrouwen, kinderen en mensen zonder (veel) scholing – en habitat en bestuur. Meer dan eerdere nota's wijst dit document op de noodzaak van bestuurlijke versterking van overheden en van NGO's. Actieve participatie van betrokken bevolkingsgroepen is een uitgangspunt. Het sectorbeleidsdocument geeft de vijf thema's aan die centraal staan in het stedelijk beleid. Ze werden al genoemd in *Een Wereld van Verschil* en *Een Wereld in Geschil* en zijn in box 2.1 toegelicht.

Box 2.1 Vijf centrale thema's van het stedelijk beleid

Werk en inkomen

De activiteiten richten zich grotendeels op de informele economie met nadruk op werkgelegenheid, inkomen en de sociaaleconomische rechten van de laagste inkomensgroepen. Terugdringen van de kosten van levensonderhoud door zelforganisatie en -voorziening en stabiliseren van inkomsten zijn van belang. Zij geven de doelgroep middelen voor zaken als gezondheidszorg en onderwijs.

Habitat

Dit thema gaat over huisvesting, infrastructuur en leefmilieu. Toegang tot grond is basisvoorwaarde voor huisvesting van stedelijke armen. Voor huisvesting is men doorgaans aangewezen op de informele bouwsector, vaak in combinatie met zelfbouw. De mogelijkheden voor hulp zijn: opzetten van kadasters, bevorderen van eigendomsregistratie, grondbelasting en krediet- en hypotheekverschaffing. Vanuit milieuoverwegingen zijn aanzienlijke investeringen noodzakelijk. Het gaat om

¹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (1994a) *Stedelijke armoedebestrijding*. Sector- en themabeleidsdocument nr. 5, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

activiteiten voor drinkwater, sanitatie, afvalverwerking, energie en vervoer. Vooral afval- en afvalwaterbeheer en schonere, efficiëntere en goedkopere energiebronnen verdienen prioriteit.

Sociale voorzieningen

Het betreft formeel en informeel basisonderwijs, dienstverlening gericht op de economische, juridische en financiële aspecten van kleinschalige voedselproductie en distributie, verbetering van het systeem van volksgezondheid en milieuhygiëne (environmental health) met meer aandacht voor preventie, en activiteiten ter bevordering van veiligheid, gericht op de jeugd en op criminaliteitspreventie.

Stedelijk bestuur en institutionele ontwikkeling

De activiteiten hebben te maken met de reorganisatie van bestaande instellingen, wet- en regelgeving, bevordering van publiek-private samenwerking, verbetering van stedelijk management en capaciteitsopbouw voor beleid en beheer. Ook activiteiten voor meer participatie van stedelijke armen en NGO's die hen vertegenwoordigen vallen hieronder.

Geïntegreerde stedelijke ontwikkeling

Er is een voorkeur voor projecten met een geïntegreerde aanpak van economische, sociale, bestuurlijke en infrastructurele problemen.

De uitwerking per thema liep nogal uiteen: van een opsomming van mogelijke interventies via een beschrijving van randvoorwaarden naar een meer algemene beschouwing over het belang van een thema. Geen enkel centraal thema kreeg heldere en concrete doelstellingen. Ze stonden los van elkaar en er waren nauwelijks prioriteiten gesteld. Er kwam nooit stedelijk beleid voor een specifiek continent.

Het sectorbeleidsdocument vraagt aandacht voor algemene thema's als vrouwen en ontwikkeling en cultuur. Het noemt specifiek onderzoek als zijnde noodzakelijk voor beleidsontwikkeling en ondersteuning bij de uitvoering van activiteiten.

Het 'vernieuwende' was dat een geïntegreerde aanpak de voorkeur kreeg boven steun aan geïsoleerde activiteiten. Ook wilde men vernieuwend zijn door die aanpak op een meer vraaggestuurde manier vorm te geven. 'Katalyserend' was dat de steun aan vraaggeoriënteerde, vernieuwende activiteiten uiteindelijk zou opgaan in reguliere landenprogramma's. Dit soort programma's zou voor twintig landen ontwikkeld worden.

Het opstellen van de notitie vergde veel capaciteit van de kleine afdeling. Plannen voor brede consultatie met ontvangende landen of groepen in die landen gingen niet door wegens tijdsdruk en onvoldoende menskracht. Daardoor en door de discussies over de invulling van het beleid en de geringe prioriteit van stedelijke ontwikkeling binnen de dagelijkse gang van zaken kwam de operationalisering en de opbouw van een projectenpakket in het gedrang. Dit had als gevolg dat de bestedingsruimte in de eerste jaren niet volledig werd benut. Voor een overzicht van de uitgaven zie paragraaf 2.3.2.

Het advies van de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR) over stedelijke armoedebestrijding van 1994 bepleitte een meer geïntegreerde en geconcentreerde aanpak in zogenaamde *concentration cities*.¹⁹ Hoewel het de steun kreeg van de Nederlandse Habitat Commissie, nam het ministerie het niet over. Het concept van *concentration cities* zou op gespannen voet staan met vraaggerichtheid en het ministerie wilde de schaarse middelen niet in slechts enkele voorbeeldsteden investeren.²⁰ Niettemin is deze aanpak in enkele steden toegepast. Door historische banden met Bangalore (India) startte men hier, later gevolgd door een programma in Santa Cruz de la Sierra (Bolivia).

De herijking van het buitenlands beleid in 1996 betekende het einde van het speerpuntprogramma *Stedelijke armoedebestrijding*. Het werd ondergebracht bij de thematische Directie Rurale en Urbane Ontwikkeling (DRU), die het tot 2001 beheerde. DRU en de Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI) stelden in 2000 de interne notitie *Cities in Sectors, Sectors in Cities* op om duurzame stedelijke ontwikkeling in de sectorale benadering veilig te stellen.²¹ Daarin bleven de uitgangspunten uit het sectorbeleidsdocument gehandhaafd, evenals de meeste sectoren waarin stedelijke problematiek aandacht kon krijgen. Het betrof nu gezondheid (preventie, milieuhygiëne, training en voorlichting), onderwijs (formeel en informeel basisonderwijs), milieu (water en sanitatie, afvalverwerking, luchtvervuiling, stedelijke landbouw en voedselzekerheid) en goed bestuur (decentralisatie, planning en beheer, financiën, organisatieopbouw). De notitie, die ook landen noemde voor mogelijke ondersteuning, heeft niet tot expliciete Nederlandse aandacht voor de stedelijke sector geleid.

19 NAR (1994) *Advies ontwikkelingssamenwerking en stedelijke armoedebestrijding*.

20 Wit, J. de (2001) The rise and fall of an urban poverty unit in the Dutch ministry of development cooperation. In: Baud, I. et al (ed.) (2001) *Re-aligning government, civil society and the market: New challenges in urban and regional development. Essays in honour of G.A. de Bruine*. Amsterdam: AGIDS, University of Amsterdam, p. 443-466.

21 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000) *Cities in Sectors, Sectors in Cities*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, DRU & DSI.

Stedelijke ontwikkeling verdween daarna als aandachtspunt en met de invoering van de sectorale benadering in 1999 nam de aandacht verder af. De eis het aantal sectoren voor bilaterale hulp te beperken, de voorkeur voor sociale sectoren en het feit dat de stedelijke problematiek - evenals de plattelandproblematiek - moeilijk in een sector is te vangen, waren daar debet aan. Na de in 2001 ingevoerde omzetting van DRU in Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) verdween de verwijzing naar zowel platteland- als stedelijke ontwikkeling. Het standpunt van de minister en de ambtelijke leiding was dat stedelijke ontwikkeling afdoende tot haar recht kwam binnen andere sectoren. Tevens stelde de minister bij herhaling dat het onderscheid tussen stad en platteland achterhaald was. In 2005 werd de laatste deeltijdformatie voor stedelijke ontwikkeling opgeheven.

Toch bleven middelen beschikbaar voor stedelijke ontwikkelingen. Voor de thema's water en sanitatie, onderwijs, HIV/aids, milieu en de sector 'goed bestuur' werd geen onderscheid meer gemaakt tussen stad en platteland. Een aantal themadirecties bleef doorgaan met activiteiten, vooral op het gebied van stedelijk milieu.

Op bescheiden wijze keerde de stedelijke problematiek in de nota *Aan Elkaar Verplicht* uit 2003 terug op de agenda.²² De nota wees op de noodzaak om de levensomstandigheden van 100 miljoen sloppenwijkbewoners te verbeteren voor 2020, met verwijzing naar MDG-7 (het waarborgen van een duurzame leefomgeving). Vooral de toegang tot veilig drinkwater en sanitatie kregen prioriteit. Stedelijke armen kwamen door MDG-7, doelstelling 11, terug in het vizier, maar niet in de beleidsuitvoering.

Memories van Toelichting

In de *Memories van Toelichting* was de geschetste opkomst en neergang van de aandacht voor stedelijke ontwikkeling en armoede te lezen. Vanaf begin jaren negentig tot 1997 was er elk jaar meer aandacht voor. Daarna liep die terug. De *Memorie van Toelichting* voor 2002 bevatte er nog maar een enkele tekst over. Door de verdergaande integratie in de landenspecifieke sectorale samenwerking verlaagde het ministerie het budget voor thematische samenwerking, waaronder stedelijke ontwikkeling.²³ Dezelfde *Memorie van Toelichting* besteedde in beleidsartikel 9 over internationale financiële instellingen heel beknopt aandacht aan stedelijke ontwikkeling in het kader van het *Partnership Programme* met de Wereldbank. In de *Memories van Toelichting* van 2003 en 2004 was de aandacht verdwenen.

22 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003a) *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

23 Rijksbegroting 2002; *Memorie van toelichting*, Hoofdstuk V, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2002, Den Haag, p. 24, 172. TK 28 000 V, nr. 2.

Notities

Een specifiek op continenten toegespitst stedelijk beleid werd niet ontwikkeld. In later verschenen regio- of landennotities werd beperkt aandacht gegeven aan de stedelijke problematiek. Voor Afrika werden de uitgangspunten uit het sectorbeleidsdocument herhaald in de *Afrikanotitie* van 1998, maar dit leidde niet tot concrete plannen.²⁴

Ambassades

Sommige ambassades die een bepaalde niet-specifiek stedelijke sector al geruime tijd steunden, grepen het beleid voor *Stedelijke armoedebestrijding* aan om activiteiten voort te zetten. In Nicaragua bijvoorbeeld gaf de ambassade in eerste instantie vanuit het beleid voor microkrediet steun aan kleine ondernemingen om dat later te doen vanuit het beleid voor stedelijke armoedevermindering.²⁵

De verminderde aandacht voor stedelijke ontwikkeling in de tweede helft van de jaren negentig betekende niet dat stedelijke problematiek geheel verdween uit de jaarplannen van ambassades. De aandacht was fragmentarisch en vooral gericht op lopende activiteiten uit het verleden die ten tijde van de invoering van de sectorale benadering in een afbouwfase verkeerden. De invoering van de sectorale benadering was voor de ambassade in Addis Abeba wel aanleiding om stedelijke ontwikkeling een sector in de bilaterale samenwerking te maken: *'The existing activities will be put in a more coherent framework of urban poverty alleviation and urban development'*. Dat duurde niet lang want in het jaarplan 2000 noemde de ambassade stedelijke ontwikkeling alleen nog als aandachtspunt.²⁶

Ook bleef het voorkomen dat sectordeskundigen op ambassades via andere aandachtsterreinen een relatie legden met stedelijke problematiek. Een duidelijk voorbeeld was de aandacht voor het jeugdbeleid in Zuid-Afrika en de relatie die de sectordeskundige legde met aspecten uit het beleid voor stedelijke armoedebestrijding. Zij motiveerde steun aan jeugdactiviteiten mede met een verwijzing naar de aandachtsgebieden werk en inkomen en veiligheid uit het sectorbeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding*.²⁷ De jeugdactiviteiten hadden geen specifieke stedelijke dimensie anders dan dat ze ten goede kwamen aan jongeren in de stad.

24 Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998) *Afrika ten zuiden van de Sahara*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 28.

25 Kruijt, D. et al (1991), *La micro y pequeña empresa: desarrollo humano en Centroamérica*. San José.

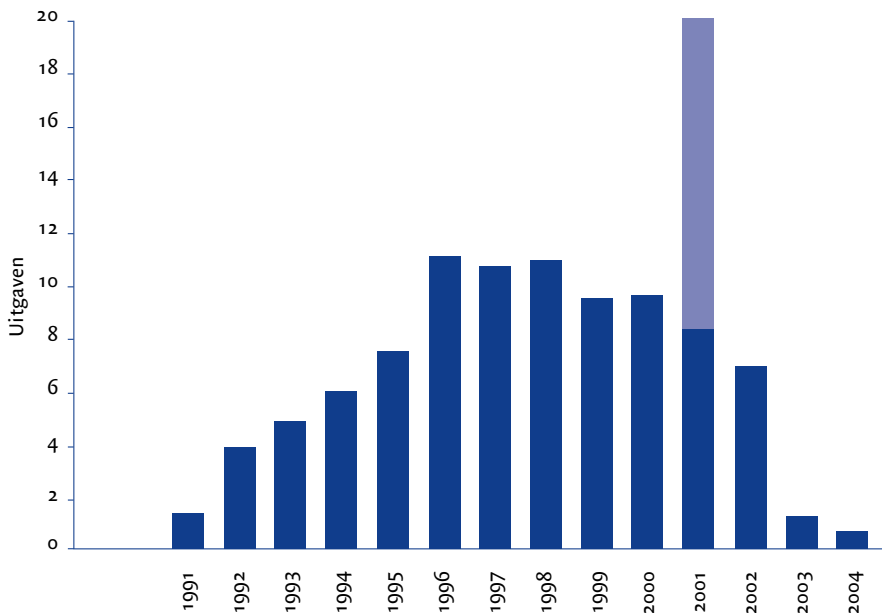
26 HMA Addis Abeba (1999) *Jaarplan 1999*, Addis Abeba.
HMA Addis Abeba (2000) *Jaarplan 2000*, Addis Abeba.

27 Ministerie van Buitenlandse Zaken (1994b) *Beleid in de kinderschoenen: beleidsnotitie over kinderen in ontwikkelingslanden*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2.3.2 Uitgaven

Bij de start van het speerpuntprogramma in 1991 was EUR 4,5 miljoen gereserveerd, met een stijging tot EUR 13,6 miljoen in 1995. De werkelijke echelon I-uitgaven waren vooral in de eerste jaren lager, vooral omdat toen veel menskracht nodig was voor het opstellen van het sectorbeleidsdocument. In 1996 kwamen de uitgaven rond EUR 11 miljoen te liggen. In 1999 en 2000 daalden ze tot ongeveer EUR 9,5 miljoen en in 2002 kwamen ze op EUR 7 miljoen. Daarna werden ze snel minder. Figuur 2.2 toont het verloop.

Figuur 2.2 Uitgaven echelon I (in EUR mln)



Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken: MIDAS en Piramide.

De piek in 2001 werd veroorzaakt door één project in Indonesië van ruim EUR 11,6 miljoen uitgaven in dat jaar (gearceerd), waardoor de totale echelon I-uitgaven eenmalig verdubbelden.

Naast de echelon I-activiteiten is voor deze evaluatie gekeken naar de overige uitgaven in de periode 1991-2004. De totale uitgaven aan projecten en programma's voor stedelijke activiteiten was, volgens de database van het ministerie, EUR 737 miljoen. Voor het merendeel waren het losse activiteiten, zowel met overheden als NGO's. Daarnaast financierde het ministerie programma's van multilaterale instellingen als de Verenigde Naties en de Wereldbank. Tabel 2.1 geeft een

overzicht van de uitgaven voor echelon I-activiteiten, uitgesplitst naar continent en landen/programma's die in deze evaluatie zijn opgenomen.²⁸

Tabel 2.1 Uitgaven in de stad (in EUR)²⁹

	1990-2004	1991-2004
	Stedelijke activiteiten in kernselectie	Beleid Stedelijke armoedebestrijding/ ontwikkeling (echelon I)
Afrika	183.793.656	27.648.227
Ethiopië	32.976.129	1.093.189
Zuid-Afrika	8.926.345	1.715.966
Azië	264.828.583	24.304.322
Filippijnen	10.575.390	133.028
BUPP (Bangalore, India)	895.270	822.054
Latijns-Amerika	193.410.471	22.623.231
Costa Rica	11.237.316	496.097
Nicaragua	13.435.883	560.478
PAP (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia)	5.600.126	5.600.126
Europa (excl. Nederland)	21.546.370	2.320.524
Nederland	7.312.641	1.425.013
Wereldwijde projecten	65.871.568	25.283.856
VN-Habitat	9.688.243	1.633.609
Sustainable Cities Programme	6.660.451	1.048.232
Urban Management Programme	7.657.042	7.561.748
Non-Motorized Urban Transport	3.001.829	3.001.829
Totaal	EUR 736.763.289	EUR 103.605.175

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken: MIDAS en Piramide.

²⁸ Uitgaven in deze periode via het Nederlandse MFO-kanaal, VNG en de Internationale Onderwijsinstellingen zijn niet opgenomen.

²⁹ De kernselectie van IOB bevat 711 stedelijke activiteiten, ieder bestaande uit een of meer activiteitsnummers. Deze selectie is gemaakt op basis van projecten die in 1990 of later zijn gestart en de kenmerken bevatte zoals in de ToR was vastgesteld. De uitgaven van projecten die in de stad plaatshadden en al voor 1990 waren gestart zijn niet opgenomen in de kernselectie.

De database met projecten die rechtstreeks gefinancierd waren met middelen voor Stedelijke armoedebestrijding bestaat uit activiteitsnummers en bijbehorende uitgaven in de periode 1991-2004, ongeacht de startdatum van het project.

In Afrika had Zuid-Afrika de meeste echelon I-activiteitnummers. Regionale programma's in Afrika ontvingen EUR 6,6 miljoen direct uit middelen voor stedelijke armoedebestrijding. Guinee-Bissau, Burkina Faso en Zambia ontvingen ieder EUR 3,5 tot 4,5 miljoen verspreid over een klein aantal echelon I-activiteiten. In Ethiopië was slechts een klein deel van de hoge totale uitgaven met een stedelijk kenmerk afkomstig uit middelen voor stedelijke armoedebestrijding. De meeste uitgaven in Ethiopië werden vóór 1998 gedaan.

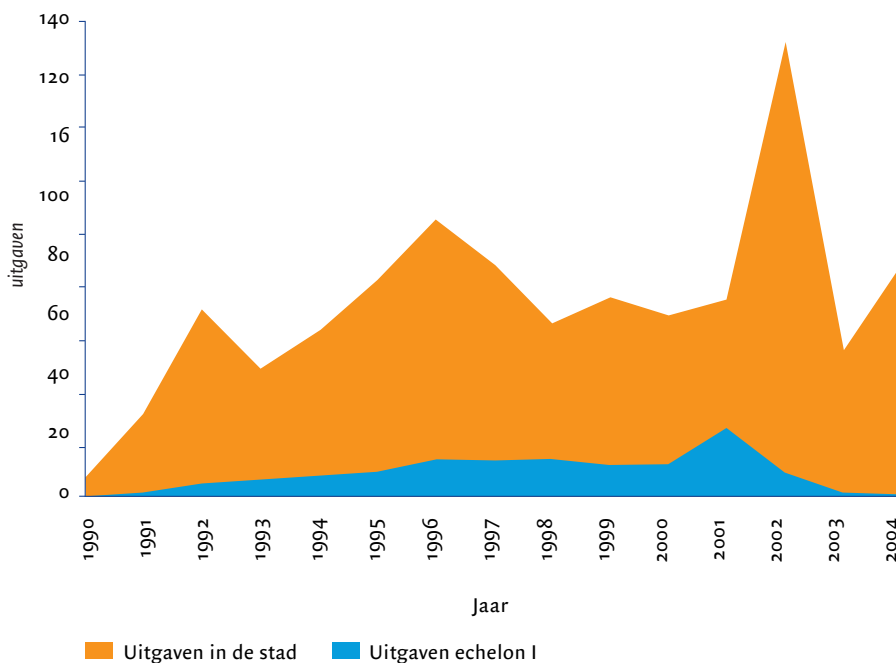
In Azië had een groot aantal financieringen een stedelijke dimensie, maar slechts een tiende van die uitgaven kwam uit middelen voor stedelijke armoedebestrijding.

In Latijns-Amerika bleven in zowel Costa Rica als Nicaragua de uitgaven aan echelon I-activiteiten verhoudingsgewijs beperkt. Bolivia had de hoogste uitgaven in deze regio met financiering uit de middelen voor stedelijke armoedebestrijding. In Chili werd in de beginperiode een substantieel aantal activiteiten uitgevoerd.

De activiteiten in Nederland gericht op de stedelijke problematiek waren uiteindelijk maar voor een vijfde gefinancierd vanuit het speerpunt voor stedelijke armoedebestrijding. Meestal ging het om lezingen, conferenties, workshops en andere activiteiten gericht op kennisontwikkeling.

Ongeveer de helft van de echelon I-activiteitnummers heeft op wereldwijd niveau plaatsgevonden en was niet toegeschreven aan een land of regio. De financiering via multilaterale instellingen kan niet gedetailleerd worden weergegeven op landenniveau. Het ging meestal om *core*-bijdragen en wereldwijde programma's. VN-Habitat ontving van Nederland in deze periode als *core*-bijdrage gemiddeld EUR 450.000 per jaar en ontving daarnaast bijdragen voor specifieke programma's. Het *Urban Management Programme* (UMP) en het *Non-Motorized Urban Transport* (NMT) programma ontvingen de financiering vanuit Nederland (bijna) volledig uit middelen voor stedelijke armoedebestrijding. Bij VN-Habitat en het *Sustainable Cities Programme* (SCP) lag dat percentage lager. Na 2001 werden bijdragen aan multilaterale instellingen gefinancierd uit de speciaal hiervoor gereserveerde middelen.

Uit tabel 2.1 en figuur 2.3 blijkt dat het grootste deel van de uitgaven in de stedelijke context met andere begrotingsmiddelen werd uitgevoerd dan die uit het speerpuntprogramma stedelijke armoedebestrijding (echelon I).

Figuur 2.3 Uitgaven in de stad en echelon I (in EUR mln)

De piek in uitgaven in de stad in 2002 komt door de overgang naar een nieuw administratief systeem binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken waardoor uitgaven van voor 2002 geaccumuleerd zijn weergegeven in 2002. Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken: MIDAS en Piramide.

Een derde van de echelon I-activiteiten had een budget van minder dan EUR 25.000 (zie tabel 2.2). Dit betrof vaak deelname van enkele personen aan conferenties of trainingen. De meeste financieringen vanuit het stedelijk beleid waren bijdragen aan bestaande programma's. Een deel besloeg vervolfinancieringen waardoor een aantal activiteiten samen één groter project vormden of bestond uit projecten met additionele financiering uit andere begrotingsmiddelen dan stedelijke armoedebestrijding. In Ethiopië bijvoorbeeld hadden de financieringen vaak een experimenteel karakter: een korte looptijd als voorschot voor een mogelijk langere ondersteuning. De omvang van de financiering bleef hierdoor beperkt.

Tabel 2.2 Uitgaven echelon I-activiteiten

	Uitgaven (in EUR)	Aantal activiteitnummers	Gemiddelde uitgaven per activiteitsnummer (in EUR)
Activiteiten > EUR 25.000	102.443.506	213	480.955
Activiteiten < EUR 25.000	1.161.669	109	10.658
Totale uitgaven	103.605.175	322	321.755

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken: MIDAS en Piramide.

2.4 Samenvatting

De instelling van een speerpuntprogramma voor stedelijke armoede begin jaren negentig was een directe reactie op de groeiende aandacht voor de stedelijke armoedeproblematiek. Het beleid werd uitgewerkt in het sectorbeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding* (1994). Op het gebied van stedelijke problematiek en ontwikkelingssamenwerking waren verder actief het Habitat platform, SNV, enkele NGO's en de uitvoerders in Nederland van het Internationaal Onderwijsprogramma. Daarnaast heeft de NAR (Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking) een advies uitgebracht.

Volgens het sectorbeleidsdocument wilde men 'vernieuwend' werken door het beleid vraaggestuurd te maken. Er viel weinig richting te bespeuren en expliciete keuzes werden niet gemaakt. Alle belangrijke problemen passeerden de revue zonder dat er gekozen werd voor een bepaalde problematiek in een bepaalde context. De uitwerking van de centrale thema's verschilde nogal. Soms kwam er een opsomming van mogelijke interventies (zoals bij habitat), en soms alleen een algemene beschouwing (zoals bij werk en inkomen). Geen enkel thema kreeg heldere en concrete doelstellingen mee. Er werden nauwelijks prioriteiten gesteld en de thema's stonden los van elkaar, terwijl een geïntegreerde aanpak het belangrijkste aspect uit de nota was.

Het speerpuntprogramma was altijd klein van opzet, zowel qua aantal medewerkers als budget. In de eerste jaren slaagde men er niet in het beschikbare budget geheel te benutten. Het leek dan ook ambitieus om daarmee een zo alomvattend vernieuwend beleid op te zetten en het een plaats te geven binnen de reguliere bilaterale samenwerking.

Met de herijking van 1996 verdween het speerpuntprogramma. Omdat het speerpunt werd omgevormd tot een afdeling binnen de toenmalige themadirectie DRU, verantwoordelijk voor plattelands- en stedelijke ontwikkeling, kon de ondersteuning van programma's voor stedelijke armoedebestrijding doorgaan. Na beëindiging van het speerpunt en vooral na de invoering van de sectorale benadering besteedden beleidsnotities en jaarplannen niet of nauwelijks meer aandacht aan stedelijke ontwikkeling of stedelijke armoedebestrijding. Desondanks zijn er ook na de afschaffing van het speerpuntprogramma activiteiten doorgegaan die direct gericht waren op een specifiek probleem van stedelijke armen, vooral gerelateerd aan stedelijk milieu.

Slechts een klein deel van de 711 activiteiten is aangemerkt als echelon I-projecten. Het merendeel betrof financiering binnen vaak bestaande programma's. Het grootste deel van de uitgaven voor de stad, 85% van de totale uitgaven van EUR 737 miljoen, zijn gedaan met andere begrotingsmiddelen dan de voor stedelijke armoedebestrijding gereserveerde middelen.

3 Bilaterale stedelijke activiteiten in Afrika

In dit hoofdstuk worden de bilaterale activiteiten in de Afrikaanse landen Ethiopië en Zuid-Afrika beschreven en beoordeeld. Ze zijn gekozen vanwege het aanzienlijke aantal activiteiten in hun steden. De beoordeling is gebaseerd op dossieronderzoek, gecombineerd met aanvullend veldbezoek. Daarbij is uitgegaan van de evaluatiecriteria efficiëntie, effectiviteit, relevantie, duurzaamheid en waar mogelijk impact. De echelon IV-activiteiten zijn alleen beoordeeld op relevantie.

3.1 Inleiding

In 2007 woonde 39% van de 945 miljoen inwoners van het continent in de stad. Noord-Afrika met metropolen als Cairo en Casablanca was al langer verstedelijkt. Daar is meer dan de helft van de bevolking stedeling. Het percentage slumbewoners in deze regio daalde van 35% in 1990 tot 20% in 2007. Sub-Sahara Afrika geeft een ander beeld. Daar verdubbelde het aantal slumbewoners in dezelfde tijdsspanne. In 2007 woonde 35% van de bevolking in de stad; van hen woonde ongeveer driekwart in sloppenwijken. Gabon (85%), Congo (61%) en Zuid-Afrika (60%) zijn het meest verstedelijkt, Oeganda (13%) en Burundi (11%) het minst. Lagos (ruim 10 miljoen inwoners), Kinshasa (7,5 miljoen inwoners) en Khartoem (4 miljoen inwoners) behoren tot de snelst groeiende grote steden. Volgens schattingen is de slumbevolking tegen 2020 twee keer zo groot. In Sub-Sahara Afrika wonen dan 400 miljoen mensen in sloppenwijken.³⁰

In de notitie *Afrika ten zuiden van de Sahara* uit 1998 werd enige aandacht aan stedelijke ontwikkeling besteed. De opstellers wezen op de snelle verstedelijking, waarmee de lokale autoriteiten weinig raad wisten. Naast magneet en motor waren

³⁰ UN-Habitat (2006a) *State of the World's Cities 2006/7*, p. 20-22; UNFPA (2007) *State of World Population 2007*.

steden ook tijdbom.³¹ De notitie stelde dezelfde thema's aan de orde als in het sectorbeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding*: steun aan activiteiten voor werk en inkomen, huisvesting, sociale basisvoorzieningen en verbetering van lokaal bestuur. Daarnaast was er aandacht voor criminaliteitsbestrijding, betere arbeidsomstandigheden in de informele sector en samenwerking tussen lokale overheden en particuliere instellingen. In de jaarplannen van ambassades werd het onderwerp stedelijke ontwikkeling wel genoemd, maar in de praktijk gebeurde er weinig. In de Afrikanotitie uit 2003 *Sterke mensen, zwakke staten* kwam het thema niet langer voor. De enige verwijzing was dat de snelle verstedelijking 'inefficiënte overheden voor omvangrijke problemen van veiligheid, werkgelegenheid, scholing, gezondheid en sociale stabiliteit' stelde.³²

3.2 Ethiopië³³

3.2.1 Achtergrond

In Ethiopië kreeg stedelijke ontwikkeling nooit veel aandacht. Dat is niet verbazingwekkend omdat het land nog steeds betrekkelijk weinig verstedelijkt is. Lange tijd was Addis Abeba de enige stad van belang. Volgens het UNFPA-rapport *State of World Population 2007* neemt de verstedelijking de komende jaren toe met 4% per jaar en stijgt het percentage van 16% naar een nog steeds bescheiden 20% in 2010.

De eerste aanzetten tot beleid beperkten zich tot de hoofdstad. In vijfjarenplannen uit de jaren zeventig besteedde de regering aandacht aan het groeiende huisvestingstekort in de groter wordende steden. De nationalisatie van de grond en het (huur)huizenbestand in 1975 en, in het verlengde hiervan, de bevrozing van de huren, leidde tot een steeds ernstiger stagnatie op de woningmarkt met als gevolg grote woningtekorten.

In de tweede helft van de jaren tachtig haalde de regering de oude stedelijke ontwikkelingsplannen weer tevoorschijn. Dat leidde tot de oprichting van het National Urban Planning Institute. De regering die in 1991 aan de macht kwam, gaf een eigen draai aan de hernieuwde aandacht voor de stad. Zij voerde een decentralisatiebeleid in, waardoor stedelijke ontwikkeling, die tot dan toe op de hoofdstad was gericht, ook plaatsvond in secundaire centra. In het algemene economische beleid

31 Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998) *Afrika ten zuiden van de Sahara*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 8, 9.

32 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003b) *Sterke mensen, zwakke staten. Het Nederlands beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 7.

33 Gebaseerd op: Loop, T. van der (2006) *Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Urban Development (1991-2005)*, Field Study Ethiopia, Final Report. Zeist: NEDWORC Foundation.

echter legde de regering de prioriteit bij het platteland en voerde zij de zogenaamde *Agricultural Development Led Industrialization* door. Die heeft in de jaren negentig geleid tot minder armoede op het platteland, terwijl die in de stedelijke gebieden toenam.³⁴

Verschillende intermediaire organisaties die in de jaren negentig steun ontvingen van Nederland, namen later actief deel aan de formulering van het Ethiopische beleid. Ook interventies via het *Urban Management Programme* (UMP) van VN-Habitat droegen ertoe bij dat beleidsmakers in Ethiopië op de hoogte waren van ontwikkelingen op het gebied van stedelijke armoedebestrijding. Het land aanvaardde in 2005 een *National Urban Development Policy* en formuleerde in 2006, in het kader van de goedkeuring van de tweede *Poverty Reduction Strategy*, het *Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty* (PASDEP). Dat heeft expliciete aandacht voor stedelijke ontwikkeling. PASDEP onderscheidt vijf aandachtsterreinen: a) steun aan kleine ondernemingen en werkgelegenheid, b) geïntegreerde huisvestingsontwikkeling, c) verbetering van de toegang tot grond voor huizenbouw, d) verbetering van de infrastructuur en de sociale voorzieningen, en e) versterking van het lokale bestuur. Ze komen grotendeels overeen met de prioriteiten van de internationale organisaties en de centrale thema's uit het Nederlands sectorbeleidsdocument.

3.2.2 Uitvoering van het stedelijk beleid

De portefeuille voor Ethiopië omvatte een scala aan projecten, van integrale stedelijke ontwikkeling tot het leveren van stadsbussen. De vier echelon I-projecten waren een gezondheidsprogramma, een project voor straatkinderen, een grondtoekennings- en woningbouwproject en een geïntegreerd stedelijk programma.

De selectie van echelon I-projecten was gebaseerd op een probleemanalyse met uitgebreide voorbereidingen, zoals onderzoek, enquêtes en veldbezoeken door stafleden van het speerpuntprogramma. Daarnaast vonden besprekingen plaats met het ministerie en met de uitvoerende organisaties in Nederland en Ethiopië. De begunstigen en lokale intermediaire organisaties werden betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van de projecten. De onderzoeks- en discussierondes leidden tot veel wijzigingen in de oorspronkelijke projectvoorstellen. Daardoor waren ze goed afgestemd op de lokale omstandigheden, maar de voorbereidingen namen vaak zoveel tijd in beslag dat het momentum verloren ging. De deelnemers

34 MOFED (2002) *Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Programme (SDPRP-1)*. Addis Ababa: Ministry of Finance and Economic Development.

werden ongeduldig en begonnen druk uit te oefenen op de intermediaire organisaties. Deze stelden op hun beurt voor pilotfasen te beginnen en niet langer te proberen het gehele project, zoals dat oorspronkelijk was voorgesteld, goedgekeurd te krijgen. In andere gevallen verzochten zij om minder financiële middelen om de goedkeuringsprocedure te bespoedigen.

De meeste geëvalueerde projecten werden plotseling gestopt. Het was vooral een gevolg van het grensconflict met Eritrea (1998-2000) dat Nederland noopte tot een complete stop op nieuwe toezeggingen, met inbegrip van projectverlenging, voor beide landen.

Zoals opgemerkt in het vorige hoofdstuk, vermeldde de ambassade in Addis Abeba stedelijke ontwikkeling voor het laatst als aandachtspunt in het jaarplan 2000. Zij slaagde er niet in de opgeschorte bilaterale samenwerking en activiteiten op het gebied van stedelijke ontwikkeling te reactiveren, ondanks verzoeken vanuit de gemeente Addis Abeba. Daarbij speelden ook de verminderde aandacht in Nederland voor stedelijk beleid en de invoering van de sectorale benadering een rol.

De totale uitgaven aan stedelijke activiteiten tussen 1991 en 2004 bedroegen EUR 33 miljoen. Alle echelon I-activiteiten zijn in het veld beoordeeld. Daaraan werd in totaal EUR 1,1 miljoen uitgegeven.

Twee bilaterale echelon I-activiteiten worden hieronder in de boxen toegelicht, evenals het multilateraal gefinancierde *Urban Management Programme* van VN-Habitat.

Box 3.1 *Urban Field Development in Ethiopië (UFD Ethiopië) - pilotprojecten in Debre Zeit & Addis Abeba*

Echelon I; uitvoering 1994-1999; uitgaven EUR 210.812

Het UFD had tot doel bouwterrein beschikbaar te stellen en economische activiteiten te steunen voor stedelijke armen. Hierbij betrof het 900 mensen in twee gebieden. De grondtoewijzing verliep in Debre Zeit zonder problemen, waarna gestart kon worden met huisbouw. Bouwmateriaal kwam op krediet beschikbaar onder andere via de *iqub*, een traditionele spaarorganisatie. Naast individuele terreinen was er ruimte voor de bouw van een kinderopvang, gezondheidspost, speelplaats, markt, administratief kantoor, centraal gebied en toegangswegen.

Hiervan zijn de toegangswegen, enkele eenvoudige marktvoorzieningen en een kantoor gerealiseerd. Toegang tot drinkwater moesten de bewoners zelf regelen. Trainingen om productieve activiteiten op te zetten zijn nauwelijks gegeven.

In Addis Abeba verliep de toewijzing van grond problematisch door claims van vorige gebruikers. Men slaagde bij de UFD-interventie erin de toegang tot grond te verzekeren en in het verlengde hiervan huizen te bouwen. Veel later werden deze grondrechten eigendomsrechten. Lokale comités die tijdens het project waren opgezet, ontwikkelen nu, jaren later, initiatieven om de leefomgeving verder te verbeteren (elektriciteit, waterpunten).

Box 3.2 Integrated Holistic Approach / Urban Development Programme (IHA/UDP) in vier kebeles (wijken) in Addis Abeba

Echelon I; uitvoering 1992-1995; uitgaven EUR 731.721

Het IHA/UDP bestrijdt stedelijke armoede vanuit een holistische benadering. Prioriteiten worden geformuleerd op basis van onderzoek onder de bevolking. Ze worden ingedeeld in: huisvesting, infrastructurele verbetering, gezondheid en sanitatie, gemeenschapontwikkeling en inkomensgenererende activiteiten.

Er werden nieuwe huizen, gemeenschappelijke keukens en toiletten gebouwd, wat de woonomstandigheden verbeterde. Verbeteringen in gezondheidszorg werden zichtbaar door steun aan een gezondheidskliniek, voedingsprogramma, scholing en sanitatie. Het project bereikte minder jeugd en kinderen dan was voorzien. Ook met de algemene scholing voor de gemeenschap en lokale overheden en autoriteiten is minder bereikt dan was gepland. Het IHA/UDP sloot aan bij de behoeften van de inwoners van de kebeles, omdat ze zelf prioriteiten stelden en invloed hadden tijdens de uitvoering van het project. De geïntegreerde aanpak werd later niet door de gemeente overgenomen.

Box 3.3 Urban Management Programme in Ethiopië

Echelon I; uitvoering 1992-2004; vooral in de beginperiode met actieve steun van Nederland; het programma was een klein onderdeel van een totale financiering van EUR 7,7 miljoen van Nederland aan VN-Habitat.

UMP in Ethiopië is uitgevoerd door VN-Habitat, het Ministry of Federal Affairs en lokale overheden. Het had ten doel de capaciteit voor stedelijke planning en stedelijk bestuur te vergroten.

De verschillende actoren vonden dit programma, uitgevoerd in nauwe samenwerking met medewerkers van het speerpuntprogramma, zeer relevant. De directe resultaten moeten niet worden gezocht in zichtbare zaken ter plaatse, maar in minder tastbare elementen als capaciteitsopbouw. Het programma duurde lang, maar veel doelstellingen werden bereikt, bijvoorbeeld het opstellen van een beleidsplan voor stedelijke ontwikkeling op landelijk niveau, plannen voor gemeentelijke wetgeving in de steden en plannen voor verbeterde beheersstructuren. Thema's waarop UMP zich bewoog waren vooral stedelijk bestuur en integrale benadering. De verworvenheden van het programma vonden hun weg in de Ethiopische instellingen.

Het project van DAF-bussen, dat ten slotte ter illustratie is opgenomen, was een voorbeeld van een echelon IV-project. Het kwam geheel los van het stedelijk armoedebeleid tot stand.

Box 3-4 Leverantie van 266 DAF-bussen

Echelon IV; 1994-1998; uitgaven EUR 22.396.636

Door de snelle groei van het inwoneraantal was er een groot tekort aan stadsbussen. Volgens de busonderneming behoort 70 tot 80% van de passagiers tot de lagere inkomens. Met een ORET-financiering werden stadsbussen en reserveonderdelen geleverd om het stadsvervoer in Addis Abeba voor lage inkomensgroepen te verbeteren.

Oude bussen werden vervangen en nieuwe buslijnen geopend. Dankzij de bussen kregen bewoners van arme wijken de beschikking over betrouwbaar en betaalbaar vervoer. Door deze interventie werden de mogelijkheden voor werkgelegenheid en inkomen vergroot en werd de toegang tot sociale basisvoorzieningen vergemakkelijkt.

3.2.3 Beoordeling van het stedelijk beleid: Ethiopië

De beoordeling is gebaseerd op een veldstudie van acht projecten, aangevuld met een dossierstudie van de niet-bezochte projecten. De drie projecten van minder dan EUR 25.000 zijn niet beoordeeld.

Tabel 3.1 Overzicht en beoordeling van de portefeuille Ethiopië

Project (bijbehorend aantal activiteitnummers)	Echelon	Efficiëntie		Effectiviteit		Duurzaamheid		Ex-post relevantie*					Uitgaven in EUR
		dossierstudie	veldwerk	dossierstudie	veldwerk	dossierstudie	veldwerk	habitat	sociale voorzieningen	stedelijk bestuur	werken inkomsten	geïntegreerde stedelijke ontwikkeling	
Urban Development Project (1)	I	G	G	G	G	M	M	2,4	1,9	1,4	1,5	3,0	731.721
Urban field development in Ethiopia (2)	I	M	M	M	G	M	M	1,6	0,5	1,5	0,8	3,0	210.812
Straatkinderen project Dessie (1)	I	G	M	G	G	M	M	1,1	3,0	0	1,5	2,0	82.589
Urban Health Programme Doc/AA (1)	I	M	M	G	M	G	M	0	1,5	0	0	1,0	68.067
ORET 94/12 - DAF-bussen (1)	IV							0,6	0	0	0,4	0	22.396.636
MILIEV 97/05 Addis Abeba Sewerage project (2)	IV							0,6	0	0	0	1,0	8.058.639
Women Fuelwood Carriers (4)	IV							0	0	0	2,4	1,0	308.481
MILIEV 94/17 Slachtafvalinstallatie AAA (1)	IV							0,4	0	0	0	0	679.558
Youth counselling (2)	IV							0	2,3	0	0	0	409.297
Niet beoordeelde projecten (3) **	n.v.t.												30.329
Ethiopië echelon I		M/G	M	G	G	M	M	1,3	1,7	0,7	1,0	2,3	1.093.189
Totaal Ethiopië		M	M	M	G	S	G	0,7	1,0	0,3	0,7	1,2	32.976.129
Urban Management Programme in Ethiopië								0	0	3,0	0	0 / 3 ***	****

* Voor interpretatie cijfers zie bijlage 3. ** Drie projecten zijn niet beoordeeld, omdat het activiteiten betrof met uitgaven van minder dan EUR 25.000. **** Dossierstukken rapporteerden geen geïntegreerde aanpak, alleen stedelijk bestuur. Tijdens het veldwerk bleek echter dat UMP zich breder met de stedelijke problematiek had beziggehouden.

***** In de periode 1992-2002 heeft Nederland EUR 7,7 miljoen bijgedragen aan het wereldwijde Urban Management Programme. Een bescheiden deel hiervan is besteed in Ethiopië.

G = goed, M = matig, S = slecht, zie bijlage 3.

Efficiëntie

Op basis van het veldwerk komt de efficiëntie uit op de score matig. Het oordeel gebaseerd op de documentatie laat een iets hogere score zien.

De echelon I-projecten waren vaak bescheiden qua omvang en reikwijdte. Ze sloten vaker aan bij projecten van (internationale) NGO's dan bij overheidsprojecten. In de meeste gevallen werkten deze NGO's samen met lokale overheden. De budgetten van de echelon I-projecten varieerden van EUR 70.000 tot EUR 730.000. In sommige was het bedrag per begunstigde hoog. Zo waren in het straatkinderenproject slechts 30 meisjes weer aan de slag gekomen, maar dit was wel het aantal dat men oorspronkelijk voor ogen had. In de meeste andere gevallen was sprake van andere (indirecte) begunstigten, die alleen van specifieke onderdelen van het project profiteerden. Naast de vaak langdurige voorbereidingen bleek de uitvoering van de meeste projecten meer tijd te kosten dan was voorzien. Dit was het gevolg van meerdere factoren. De uitvoering verliep traag. Geld kwam niet snel beschikbaar en donoren, waaronder Nederland, deden lang over besluitvorming. De projecten duurden gemiddeld vier jaar, dat is lang voor pilotprojecten.

Effectiviteit

De beoordeling van de effectiviteit op basis van het veldwerk komt uit op goed. Men bereikte meer dan 2/3 van de voorgenomen doelen. De beoordeling op basis van de dossiers komt hiermee grotendeels overeen.

Een geïntegreerde benadering werd weinig toegepast, maar binnen de beperkte benadering werden de gestelde doelen grotendeels bereikt. Het huizenprogramma voor stedelijke armen in Debre Zeit en Addis Abeba gaf een groot aantal van hen toegang tot een bouwterrein, ook al slaagde men er niet in tegelijkertijd de infrastructuur te verbeteren. Het effect van beide pilotprojecten had breder kunnen zijn, maar door het ontbreken van de follow-up op de pilotfase gebeurde dat niet. In het programma dat dakloze meisjes een toekomst biedt, slaagde men er in om alle bij het project betrokken meisjes weer naar school te krijgen.

Duurzaamheid

De vier aspecten van duurzaamheid samen leveren een totaalscore matig op. Dat kwam doordat de gebruikers tijdens de projectperiode belangstelling verloren en de formele erkenning van de projecten uitbleef. Een uitzondering is het *Urban Field Development* project. De belangstelling van de gebruikers en de formele erkenning door de gemeentelijke autoriteiten resulteerden, weliswaar jaren later, in de totstandkoming van een compleet nieuwe wijk. Ook het door VN-Habitat uitgevoerde *Urban Management Programme* bleek in de veldsituatie verrassend hoog gewaardeerd

te worden. De lokale overheden zagen het als ondersteuning van hun beleidsontwikkeling en uitvoering.

Wat betreft institutionele en organisatorische kracht, waren sommige projecten deel van het werk van bredere organisaties, vooral NGO's. Zij boekten vooral succes als ze concrete voordelen konden behalen voor de lokale gemeenschap. Dat bleek in twee van de onderzochte projecten het geval; hier bleef de belangstelling van gebruikers betrekkelijk groot. De organisaties werden formeel erkend en hadden autoriteit. De informele organisaties hadden weinig erkenning en gezag. De projectactiviteiten zakten na een veelbelovende start nogal eens in, waardoor het vertrouwen onder de begunstigden afnam.

De meeste activiteiten leidden tot een aanzienlijke overdracht van kennis, bewustzijn en vaardigheden via gespecialiseerde projectmedewerkers en/of deelname aan verenigingen in de (lokale) gemeenschap. Medewerkers bleven in het betreffende gebied en konden daar hun taken voortzetten.

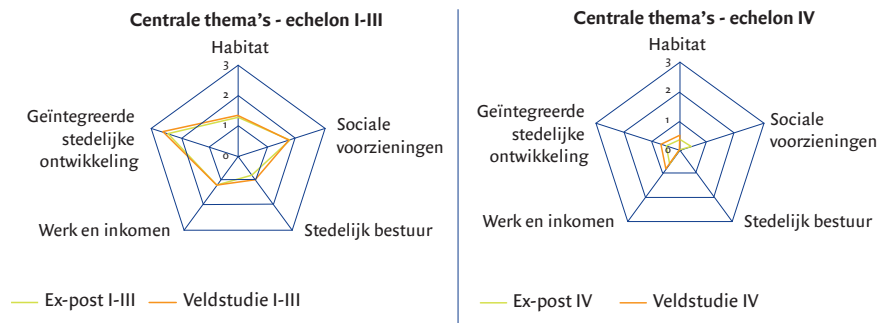
Impact

Het kon niet worden vastgesteld of deze kleinschalige, kortlopende projecten de armoedesituatie hebben veranderd. Wel leverde bijvoorbeeld het voortijdig beëindigde *Urban Field Development* project verrassende resultaten op. Na de formele sluiting van het programma gingen de bewoners op de ingeslagen weg voort. Tijdens het veldwerk bleken zij hierin, misschien tegen de verwachtingen in, succesvol. Wat oorspronkelijk beperkt was tot het simpel uitgeven van percelen had zich ontwikkeld tot een gebied met een volwaardige stedelijke structuur zoals water, wegen en publieke ruimtes zoals markten. In dit geval werden de woon- en leefomstandigheden verbeterd.

Relevantie

De geëvalueerde projecten wijzen niet op een krachtig coherent uitvoeren van het stedelijk beleid; daarvoor waren ze te divers. Ze waren wel enigszins gericht op een geïntegreerde aanpak van de stedelijke problematiek, ook al varieerde dit sterk per project. Ondanks het kleine aantal projecten leverden de gemaakte keuzes een projectenportefeuille op die aansloot bij de centrale thema's. Bijna alle projecten hadden betrekking op enkele daarvan. Dit was anders bij echelon IV-activiteiten. Hiervalt meteen op dat ze minder met de 'stad' als geheel bezig waren en veel meer met geïsoleerde thema's. In tegenstelling tot de echelon I-activiteiten was aandacht geven aan meer dan één thema bij deze groep uitzonderlijk. Vanuit het Nederlands geïntegreerde stedelijk beleid hadden deze activiteiten weinig relevantie.

Figuur 3.1 Relevantie van de activiteiten in Ethiopië



Ex-post echelon I-III N=4; Veldstudie echelon I-III N=4.
Bron: IOB.

Ex-post echelon IV N=5; Veldstudie echelon IV N=3.

Als de relevantie vanuit het perspectief van de stedelijke armen wordt beoordeeld, sloten veel activiteiten aan bij hun behoeften. Een voorbeeld was het programma, voor dakloze meisjes. Het stadsbussenprogramma, dat geen geïntegreerde aanpak liet zien en nauwelijks met een centraal thema was verbonden, sloot zeer nauw aan bij de directe behoefte van bewoners aan goedkoop en betrouwbaar openbaar vervoer en was daarmee relevant. Het vergrootte hun kans op betere woon- en werkomstandigheden.

3.3 Zuid-Afrika³⁵

3.3.1 Achtergrond

Tussen 1970 en 1990 groeide de stedelijke bevolking jaarlijks met 2,5% en tussen 1990 en 2005 met 2,8%. Volgens de *State of World Population 2007* woont 60% van de Zuid-Afrikanen in de stad, ongeveer een derde van hen in slums. In 2005 leefden circa 5,8 miljoen mensen in de 21 grootste stedelijke gebieden onder de armoedegrens van 44 euro per maand. Miljoenen anderen verdienen nauwelijks meer. In kleinere plaatsen en plattelandgebieden zijn miljoenen mensen afhankelijk van het loon dat arbeiders vanuit de stad sturen. Sinds de politieke omwenteling van 1994 verschuift het zwaartepunt van de armoede in Zuid-Afrika naar de stedelijke gebieden en manifesteert zich op de volgende wijze:

Werkloosheid. In 2005 waren negen miljoen mensen, circa 40% van de beroepsbevolking, werkloos; in 1993 lag dat percentage nog op 30%. Tweederde van alle

35 Gebaseerd op: Sogge, D. et al (2007) *Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Sustainable Urban Development (1991-2005), Report of a Field Study.*

werklozen in 2005 had nog nooit een baan gehad. Van alle werklozen woont 44% in de 21 grootste stedelijke gebieden. Het aandeel van de 'werkende armen' in de beroepsbevolking groeit gestaag, zowel in de formele als informele sector. Ongeveer één op de vijf mensen werkt in de informele sector, een laatste toevluchtsoord met onzekere perspectieven. In een grootschalig onderzoek onder zelfstandigen in 60 arme gemeenschappen gaf slechts een op de acht aan genoeg te verdienen om van te kunnen leven.

Habitat. In 2003 waren er 2,1 miljoen krotwoningen in Zuid-Afrika, vergeleken met 1,5 miljoen in 1996 en 2,4 miljoen in 2008. In Johannesburg en omgeving nam het aantal huishoudens zonder formele huisvesting tussen 1996 en 2001 met 42% toe, van 156.000 naar 212.000. Hoewel de elektriciteits- en (mobiele) telefoonverbindingen na de apartheid zijn verbeterd, hebben basisvoorzieningen als water, sanitatie en afvalverwerking de snel groeiende vraag niet kunnen bijhouden. Tussen 1996 en 2001 steeg het aantal huishoudens zonder toegang tot water op eigen terrein tot 59% in Johannesburg en omstreken, tot 79% in Kaapstad en tot 28% in Durban.

Criminaliteit. Het gevoel van onveiligheid is groot, zeker in de steden. De meeste slachtoffers vallen onder de armen. In 2003 voelde 58% van de Zuid-Afrikanen zich 's nachts niet veilig. De criminaliteit nam sinds de jaren negentig van de vorige eeuw licht af. Tussen september 2002 en augustus 2003 was 23% van de Zuid-Afrikanen slachtoffer van een misdrijf; in 1998 was dat nog 24,5%. De cijfers voor geweldsmisdrijven behoren tot de hoogste ter wereld. Maatregelen ertegen leggen een zwaar beslag op particuliere en publieke middelen. Corruptie bemoeilijkt een effectieve bestrijding.

In de Zuid-Afrikaanse *Urban Development Strategy* van 1995, in 1997 opnieuw gelanceerd als *Urban Development Framework*, formuleerde de regering een beleid op drie fronten:

- *Ruimtelijke herstructurering:* de 'compacte stad' om de stedelijke wildgroei tegen te gaan en de 'geïntegreerde stad' om de segregatie uit het apartheidstijdperk te beëindigen.
- *Sociaaleconomische ontwikkeling:* de wereldwijd 'concurrerende stad' en, als tegenhanger daarvan, de 'rechtvaardige stad'. De nadruk ligt op investeringen in huisvesting en infrastructuur voor 'leefbare en veilige gemeenschappen' en op lokale economische ontwikkeling (*Local Economic Development, LED*).

Dat laatste gebeurt langs twee hoofdsporen: bevordering van het formele bedrijfsleven en armoedebestrijding door het stimuleren van activiteiten in de informele sector.

- *Institutionele herstructurering*: de ‘efficiënte stad’, de ‘slimme stad’ en de ‘inclusieve stad’. Het laatste concept slaat op de ambitie om overkoepelende overheden voor grootstedelijke gebieden te creëren. Die moeten de geldstroom van rijkere naar armere stadsdelen bevorderen en helderheid scheppen over de taakverdeling tussen de verschillende overheden en overheidsniveaus.

In 2000 lanceerde de regering haar zogeheten *Municipal Systems Act*. Die verplichtte iedere gemeente jaarlijks een geïntegreerd ontwikkelingsplan (*Integrated Development Plan*, IDP) op te stellen. Daarin dienden duurzame voorzieningen, sociaaleconomische ontwikkeling, een controleerbare overheid, betrokkenheid van de gemeenschap en een veilige en gezonde leefomgeving centraal te staan.

De afgelopen jaren waren er ook andere beleidsontwikkelingen. In de nota *Breaking New Ground in Housing Delivery* van 2004 herhaalde het ministerie van Volkshuisvesting de noodzaak van verbetering van de sloppenwijken en sociale huisvesting ter stabilisering van de sociale structuur. De nota *Accelerated and Shared Growth - South Africa* (ASGISA), die de *Growth, Employment, and Redistribution Strategy* (GEAR) aanvulde, opperde om kleinschalige economische activiteiten aan te moedigen door kleine aannemers meer overheidsopdrachten en -leningen aan te bieden. Het plan was gericht op jongeren en vrouwen en omvatte training, een nationale maatschappelijke dienstplicht voor jongeren en het weer oppikken van een zieltoegend banenplan, het *Expanded Public Works Programme*.

De ministeries van Huisvesting en Provinciale & Gemeentelijke Overheden zijn van groot belang voor stedelijke ontwikkeling. Ook de ministeries van Sociale Ontwikkeling (verantwoordelijk voor sociale bijstand en initiatieven voor jongeren) en van Veiligheid (met inbegrip van de South African Police Service) hebben taken die de leefbaarheid van de stad raken. Ze functioneren steeds beter. De landelijke budgetten verschuiven sinds 2000 naar sociale voorzieningen, maatschappelijke infrastructuur en veiligheid, ten koste van defensie, landbouw en mijnbouw.

De bijdragen van buitenlandse donoren waren vrij bescheiden. De weinige donoren met aandacht voor stedelijke problematiek richtten hun inspanningen vooral op lokaal bestuur en maatschappelijke organisaties, kleine ondernemingen, huisvesting, basisvoorzieningen en criminaliteitsbestrijding. In de ontwikkelings-



Steeds grotere druk op de infrastructuur, Polokwane, Zuid-Afrika. Foto: Hollandse Hoogte

sector richtten VN-organisaties hun aandacht en middelen vooral op plattelandsgebieden en algemene beleidskwesties. De uitzondering was VN-Habitat die verscheidene programma's van nationale of gemeentelijke overheden bevorderde of deze in samenwerking met partners beheerde.

3.3.2 Uitvoering van het stedelijk beleid

De portefeuille in Zuid-Afrika was vrij divers. De vijf thema's van het stedelijk beleid kwamen in meer of mindere mate in de activiteiten naar voren. De echelon I-projecten waren vooral op de huisvestingsproblematiek gericht, met aandacht voor de versterking van stedelijk bestuur en institutionele ontwikkeling. Echelon IV-activiteiten waren meer gericht op werk en inkomen, sociale voorzieningen en/of stedelijk bestuur.

Omdat de ambassade in Pretoria zowel de portefeuille 'stedelijke ontwikkeling' als die voor 'jeugd' beheerde, waren veel projecten op jongeren gericht. De sectordeskundige voor jeugdbeleid motiveerde deze steun vanuit een specifiek op jongeren gericht beleid³⁶ en verwees tegelijkertijd naar de centrale thema's werk/inkomen en veiligheid uit het sectorbeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding*. In het jaarplan van 1999 van de ambassade in Pretoria staat dat 'steun aan jeugdwerk ingebed moet zijn binnen opbouwwerk in het bijzonder binnen stedelijk

³⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (1994b) *Beleid in de kinderschoenen*. Den Haag.

gemeenschappen om onder andere werkloze jongeren voor te bereiden op de arbeidsmarkt of hen te steunen bij het opzetten van een eigen bedrijf.³⁷

De totale uitgaven tussen 1991 en 2004 aan stedelijke activiteiten bedroegen EUR 8,9 miljoen. Daarvan ging EUR 3,1 miljoen naar activiteiten in de echelons I, II en III. Van 22 activiteiten in Zuid-Afrika was de begroting lager dan EUR 25.000.

Een aantal netwerkorganisaties werd gesteund. Het landelijk opererende Urban Sector Network (USN) ontving meerdere malen steun voor sociaal en ecologisch duurzame projecten voor huisvesting en lokaal bestuur. Het eveneens gefinancierde Planact is een lidorganisatie van USN. Beide organisaties richten zich op huisvesting en beleidsbeïnvloeding. Bij beide gaat het om meerjarige echelon I-financieringen van ruim een half miljoen euro. In de volgende boxen worden enkele activiteiten beschreven.

Box 3.5 Planact

Echelon I; uitvoering 1991-1999; uitgaven EUR 586.300

Planact stimuleerde een geïntegreerde ontwikkeling om tot een rechtvaardige verdeling van hulpbronnen en een democratische en duurzame stedelijke omgeving te komen.

Planact werkte vraaggestuurd en verleende advies en technische assistentie over huisvesting en stedelijke basisvoorzieningen. Zij deed dat voor vakbonden en huisvestingsassociaties van/voor bewoners van zwarte townships en informele huisvestingsgebieden.

Planact ontving vier keer financiering. In eerste instantie gebruikte zij die voor het opzetten van een onderzoeks- en ontwikkelingsafdeling voor ondersteuning van gemeenschapsontwikkeling, lokale overheden en de eigen strategieën voor beleidsbeïnvloeding. Verscheidene professionals, activisten en nieuw aangetreden ambtenaren gebruikten Planact's onderzoeksmateriaal.

Planact ondersteunde activiteiten zoals een forum voor gemeenschapsontwikkeling, participatieve en sociale huisvesting, een hostels-to-homes project, planning, grondonderhandelingen en nieuwe huisvestingsorganisaties, vooral in de provincie Gauteng. De organisatie richtte zich zowel op armen en gemarginaliseerden als op beleidsmakers. Zij ontving een stroom verzoeken voor advies en steun van gemeentelijke en nationale beleidsfora en lokale buurtorganisaties.

37 HMA Pretoria (1999) Jaarplan 1999, Pretoria.

Het Safer Cities project in Durban, gericht op misdaadpreventie, was ontwikkeld vanuit VN-Habitat.

Box 3.6 Safer Cities Durban

Echelon I; uitvoering 1998-2002; uitgaven EUR 152.540

Het Safer Cities programma van VN-Habitat had tot doel de criminaliteit te verminderen met een multisectorale partnerschapbenadering. Het had drie speerpunten: effectief politietoezicht, preventie van sociale criminaliteit en promotie van veilige openbare ruimtes.

De betrokken gemeentelijke diensten voerden de meeste activiteiten niet uit. De doelstellingen van het programma werden niet bereikt. Dat was te wijten aan de veelheid van doelstellingen, de slechte aansluiting van het programma op gemeentelijke regelgeving en de beperkte gemeentelijke institutionele capaciteit.

Bij het project van Triple Trust Organisation speelde de op de ambassade aanwezige deskundigheid over stedelijke ontwikkeling een rol.

Box 3.7 Triple Trust Organisation (TTO)

Echelon II & III; uitvoering 1993-1994; uitgaven EUR 196.605

Triple Trust Organisation werd meerdere malen door Nederland ondersteund. De organisatie bestrijdt (jeugd)werkloosheid met training, begeleiding en spaarprogramma's voor werklozen en schoolverlaters. Het idee erachter was dat zij met de opgedane kennis, vaardigheden en spaarcenten een eigen bedrijfje konden opzetten.

Het aantal trainingen stemde overeen met de verwachtingen. De trainees waardeerden het aanbod van TTO positief en negatief. Het gaf hoop. TTO slaagde er niet in gediplomeerden toegang te geven tot formele financiële instellingen. De training stond te los van de context; daardoor lukte het de trainees niet duurzame kleinschalige economische activiteiten op te zetten.

ADAPT is een voorbeeld van een echelon IV-project.

Box 3.8 Agisanang Domestic Abuse Prevention and Training (ADAPT)

Echelon IV; uitvoering 1996-1997; uitgaven EUR 194.857

ADAPT begon met hulpverlening aan vrouwen in townships en groeide uit tot een organisatie die geweld (voornamelijk verkrachting) tegen vrouwen en kinderen in townships en squatter areas bestrijdt. Omdat geweld verstrengeld is met stedelijke armoede, koos de organisatie voor een brede aanpak en richtte zij zich ook tot mannelijke bewoners, officiële instanties en NGO's. ADAPT streefde naar betere wetgeving en mechanismen in het rechtssysteem, de gezondheidszorg en het onderwijs.

ADAPT heeft een sterke basis in de samenleving. Op lokaal niveau realiseerde ze gedragsverandering bij politieagenten. Op (inter)nationaal niveau droeg ADAPT haar werkwijze uit, onder andere door deelname aan conferenties. De interventie was zeer relevant omdat huiselijk geweld in de grootstedelijke Afrikaanse context een groot probleem is. Zij sloot aan bij twee centrale thema's: sociale voorzieningen en stedelijk bestuur.

3.3.3 Beoordeling van het stedelijk beleid: Zuid-Afrika

De beoordeling is gebaseerd op een veldstudie van twaalf projecten, aangevuld met dossierinformatie van de overige projecten. De totale uitgaven aan de in het veld bestudeerde projecten bedragen EUR 3,1 miljoen, op totale uitgaven in Zuid-Afrika van EUR 8,9 miljoen.

Tabel 3.2 Overzicht en beoordeling van de portefeuille Zuid-Afrika

Project (bijbehorend aantal activiteitsnummers)	Echelon	Efficiëntie		Effectiviteit		Duurzaamheid		Ex-ante relevantie					Uitgaven in EUR
		dossierstudie	veldwerk	dossierstudie	Veldwerk	dossierstudie	veldwerk	habitat	sociale voorzieningen	stedelijk bestuur	werken en inkomsten	geïntegreerde stedelijke ontwikkeling	
Urban Sector Network (5)	I	NB	M	NB	M	M	M	0,7	0,1	1,7	0	1,0	592.146
Woningbouwcorporatie Nationale Woningraad in Wattville/ Tamboville Zuid-Afrika / Social Housing Foundation (2)	I	M	S	NB	M	M	S	1,2	0,3	0,9	0,3	1,0	380.647
Planact - Research and Development Department (1)	I	NB	G	G	M	G	G	0	0	1,8	0	1,0	354.555
Land and Housing Programme, Planact (3)	I	NB	G	NB	M	G	G	0,4	0,4	2,6	0,3	1,0	174.157
Safer Cities: Durban (1)	I	G	S	M	S	M	M	0	1,0	2,0	0,4	0	152.540
Afesis-coplan Project Facilitation Programme (1)	I	M	n.v.t.	NB	n.v.t.	M	n.v.t.	1,4	0	1,8	0	1,0	176.804
Triple Trust Organisation – TTO (1)	II	NB	M	NB	S	G	NB	0	0,8	0	2,2	0	75.605
SAAYC Youth Work Programme Phase 2 (1)	III	NB	M	NB	M	M	M	0	0,5	0	0,6	0	255.865

Meer dan een dak | Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding

vervolg tabel 3.2

Project (bijbehorend aantal activiteitnummers)	Echelon	Efficiëntie		Effectiviteit		Duurzaamheid		Ex-ante relevantie				Uitgaven in EUR	
		dossierstudie	veldwerk	dossierstudie	Veldwerk	dossierstudie	veldwerk	habitat	sociale voorzieningen	stedelijk bestuur	werken en inkomsten		geïntegreerde stedelijke ontwikkeling
Durban South Career Centre: Youth Enterprise Education Programme (1)	III	G	S	M	M	M	M	0	1,0	0	1,8	0	210.779
Resource Action Group-Operation Hope, phase 2 (1)	III	G	G	G	M	G	M	0	1,3	0	1,0	0	133.639
TTO: young starting entrepreneurs programme (1)	III	NB	M	NB	S	G	M	0	0,8	0	1,2	0	120.793
Sibikwa Youth Development (3)	III	G	G	NB	G	M	G	0	0,8	0	0,4	0	97.054
Reach Out JEP (1)	III	NB	n.v.t.	NB	n.v.t.	M	M	0	1,3	0	0,8	0	97.096
AlexSan Youth Desk (1)	III	NB	n.v.t.	NB	n.v.t.	M	M	1,0	1,8	0	1,2	0	79.126
STREETS: work with streetkids, phase 2 (1)	III	NB	n.v.t.	NB	n.v.t.	M	M	0,4	1,8	0,6	1,0	0	64.863
JEP Youth Development Programme 1998-2001 (1)	III	NB	n.v.t.	NB	n.v.t.	NB	n.v.t.	0	1,0	0	0,6	0	183.277

Agisanang Domestic Abuse Prevention and Training (ADAPT), Phase II (1)	IV				0	0,5	0	0	0	0	194.857
Grassroots Educare Project (GAETT), 3rd phase, 1993-96 (1)	IV				0	0,5	0	0	0	0	182.259
Centre for Opportunity Development, Phase 2 (1)	IV				0	1,0	0	1,8	0	0	82.920
St Mary's Diocesan School (1)	IV				0	0,5	0	0	0	0	203.747
Mamelodi Career Centre (1)	IV				0	0,8	0	0,8	0	0	151.442
LUNGELO (1)	IV				0	1,0	0	0	0	0	136.134
Get Ahead Foundation/Stokvel Loan Programme (1)	IV				0	0	0	1,0	0	0	121.126
Operation Masakha (1)	IV				0	0	0	0	0	0	106.071
Centre for Health Policy - Pilot Project on Youth Development (1)	IV				0	1,3	0	0	0	0	97.938
VSTC Prisoners Against Crime Programme (1)	IV				0	1,0	0	0,4	0	0	90.157
Social Development Centre/Advice Centre Project (1)	IV				0,2	0,8	0,2	0,4	0	0	43.506
Job Skills Training and Business Services MVOST (1)	IV				0	0,8	0	0,6	0	0	43.396
In and Out Youth Development-Youth at Risk Project (1)	IV				0	1,0	0	0,8	0	0	42.829

vervolg tabel 3.2

Project (bijbehorend aantal activiteitnummers)	Echelon	Efficiëntie		Effectiviteit		Duurzaamheid		Ex-ante relevantie				Uitgaven in EUR	
		dossierstudie	veldwerk	dossierstudie	Veldwerk	dossierstudie	veldwerk	habitat	sociale voorzieningen	stedelijk bestuur	werken inkomen		geïntegreerde stedelijke ontwikkeling
Pulpit Youth Theatre (1)	IV							0	0,3	0	0,2	0	39.262
Militarised Youth Project UMAC, Phase 1 (1)	IV							0	0	0	0,8	0	29.817
Literacy School Bloemfontein (1)	IV							0	0,8	0	0,2	0	27.102
Victory Songoba Theatre Project (1)	IV							0	0,5	0	0	0	26.481
Lokaal Jeugdfonds 1995-1996 *	IV							NB	NB	NB	NB	NB	1.184.146
Niet beoordeelde projecten (28)**	n.v.t.												2.926.440
Zuid-Afrika echelon I-III		G	M	M/G	M	M	M	0,3	0,8	0,7	0,7	0,3	3.148.947
Zuid-Afrika Totaal								0,2	0,7	0,3	0,6	0,2	8.926.345

NB: Informatie is niet/onvoldoende beschikbaar.

* Het Lokaal Jeugdfonds heeft geen beoordeling kunnen krijgen omdat met dit fonds verscheidene, uiteenlopende activiteiten zijn gefinancierd.

** 22 activiteiten hadden uitgaven kleiner dan EUR 25.000 en zijn daarom niet beoordeeld. Van de zes andere projecten ontbraken dossiers; drie ervan zijn indirect beoordeeld doordat deze organisaties ook financiering hadden bij echelon I, II of III.

Efficiëntie

De efficiëntie van projecten binnen de echelons I, II en III varieerde van slecht tot goed en is gemiddeld beoordeeld als matig. De activiteiten werden niet altijd binnen de tijd voltooid en sommige werden nooit afgerond. Dat had te maken met snelle personeelwisselingen en gebrek aan focus. In een aantal gevallen was er een kleine over- of onderbesteding.

Effectiviteit

De effectiviteit was, samenvattend, eveneens matig, al liepen de resultaten voor de stedelijke armen sterk uiteen. Een kleine meerderheid van de projecten bereikte de doelstellingen van inspelen op lokale behoeften, opbouwen van organisatorische randvoorwaarden en bijdragen aan lokaal bestuur. De effectiviteit was niet alleen afhankelijk van de interne managementcapaciteit, maar ook van factoren buiten de onmiddellijke invloedssfeer van de uitvoerder. Zo waren de omvang van en samenhang binnen de gemeenschap of bevolkingsgroep waarvoor het project was bedoeld van invloed. De afbrokkelende sociale samenhang in arme stadsdelen stelde de uitvoerders voor problemen. Eén specifiek project voor de scholing van jongeren op het terrein van podiumkunsten was erg effectief. De andere op jongeren gerichte activiteiten, zoals bevordering van naschoolse training (in echelon II en III), behaalden een erg matige score.

De meeste professionele organisaties met echelon I-projecten speelden goed in op behoeften van de stedelijke armen en versterkten hun organisaties en het lokale bestuur. De neiging van sommigen tot kritiekloos aansluiten bij de prioriteiten van de regerende partij deed afbreuk aan de effectiviteit van hun werk voor de armen.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van de interventies is, enkele uitzonderingen daargelaten, matig. Veel uitvoerders genoten een zekere erkenning onder de begunstigden. Enkelen brachten een stroom voorzieningen op gang die aansloot bij de behoeften van de gebruikers, bijvoorbeeld aan scholing. De meeste projecten hadden grote moeite als organisatie en instelling overeind te blijven en een aantal overleefde het niet. De projecten met de beste vooruitzichten voor continuering waren van enkele professionele non-profitorganisaties voor stedelijke voorzieningen (echelon I); dat was vooral te danken aan hun kracht als producent en gebruiker van kennis waarnaar duidelijk vraag bestond.

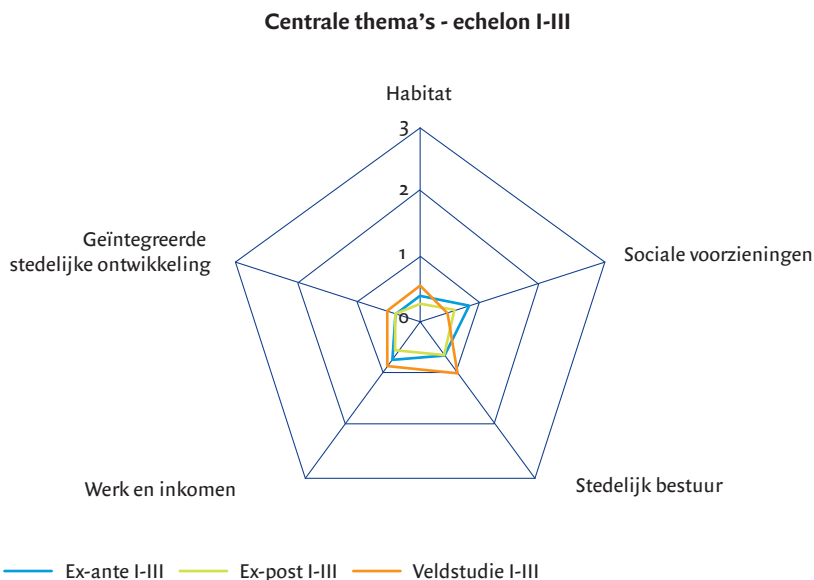
Impact

Op lange termijn verbeterden interventies de bestuurlijke capaciteit waardoor op verschillende niveaus de aandacht voor de uiteenlopende dimensies van habitat toenam. Dit kwam vooral doordat oud-medewerkers van Planact of USN binnen verschillende overheden en andere professionele organisaties gingen werken.

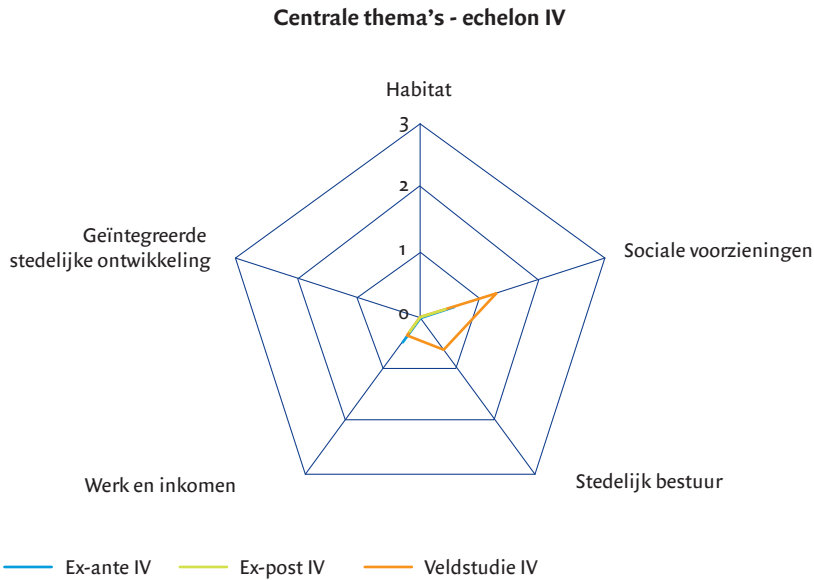
Relevantie

Binnen de echelon I-, II- en III-activiteiten is de relevantie vanuit het stedelijk beleid klein. Op alle centrale thema's vonden activiteiten plaats, maar een geïntegreerde visie kwam niet naar voren. In enkele gevallen toonde de veldstudie aan dat er meer gedaan werd op de verschillende thema's dan uit de dossierstudie was gebleken. Een speciale kanttekening moet worden gezet bij sociale huisvesting. Informanten hadden specifieke vraagtekens bij de relevantie voor Zuid-Afrika van het door Nederland bepleite model voor sociale huisvesting, vooral vanwege de mogelijkheid om via deze formule stedelijke armen te (her)huisvesten. Het algemene beeld van de echelon IV-activiteiten was een lage relevantie bezien vanuit het stedelijk beleid. Alleen het thema sociale voorzieningen kreeg aandacht, en in mindere mate stedelijk bestuur en werk en inkomen. Van een integrale aanpak was geen sprake.

Figuur 3.2 Relevantie van de activiteiten in Zuid-Afrika



Ex-ante echelon I-III N=16; Ex-post Echelon I-III N=6; Veldstudie echelon I-III N=11.



Ex-ante echelon IV N=18; Ex-post echelon IV N=14; Veldstudie echelon IV N=4.
Bron: IOB.

Vanuit de doelgroep gezien, sloten de scholingsprojecten (in echelon II en III) om werkloze jongeren tot succesvol ondernemer op te leiden uiteindelijk nauwelijks aan bij hun mogelijkheden. Twee van de drie echelon IV-projecten die tijdens de veldstudie werden bestudeerd, waren uitermate relevant voor de betrokkenen. Dit gold in het bijzonder voor een organisatie die geweld tegen vrouwen en meisjes in een township bij Johannesburg bestreed en zowel aansloot bij de noden op bestuursgebied als op dat van de sociale voorzieningen.

4 Bilaterale stedelijke activiteiten in Latijns-Amerika en Azië

In dit hoofdstuk worden de bilaterale activiteiten in Latijns-Amerika en Azië beschreven en beoordeeld. De beoordeling van de landenstudies is gebaseerd op dossieronderzoek en deels op veldbezoek. Daarbij is uitgegaan van de evaluatiecriteria efficiëntie, effectiviteit, duurzaamheid, relevantie en mogelijke impact. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting over de bilaterale uitvoering van het stedelijk beleid in de drie continenten Afrika, Latijns-Amerika en Azië.

4.1 Inleiding Latijns-Amerika

De verstedelijking in Latijns-Amerika is een veel ouder fenomeen dan in Afrika. In verschillende landen woont reeds lang meer dan de helft van de bevolking in steden. Alleen in Honduras en Guatemala lag hun aantal in 2007 nog net onder het wereldgemiddelde van 50% stadsbewoners. Gemiddeld woont ongeveer 78% van de bevolking in een stedelijke omgeving; 30% van hen woont in sloppenwijkomstandigheden. Argentinië, Uruguay, Venezuela en Puerto Rico hebben een erg hoog percentage stedelingen (meer dan 90%). Enkele zeer grote steden zijn Mexico-Stad (21 miljoen inwoners, tweede megastad ter wereld) en São Paulo (18 miljoen inwoners – zie box 4.1). Beide steden hebben uitgestrekte, zeer arme wijken die sinds lang het beeld bepalen van de leefomstandigheden van stedelijke armen.

Box 4.1 Verstedelijking in São Paulo, Brazilië

De bevolking van São Paulo nam tussen 1870 en 2000 jaarlijks met 5% toe. Tussen 1940 en 1960 bedroeg de groei 171%, terwijl de suburbane gebieden met 364% groeiden. De autoriteiten konden de snelle verstedelijking niet aan en een van de gevolgen was dat de criminaliteitscijfers naar extreme hoogten stegen.

Bron: UN-Habitat (2007) *Global Report on Human Settlements 2007, Enhancing Urban Safety and Security*, p. 69.

Hoewel het percentage sloppenwijkbewoners in Mexico en Brazilië daalt, groeit hun absolute aantal nog altijd met bijna een half procent per jaar. In Bolivia, Nicaragua, Guatemala en Peru zijn de groeicijfers voor stedelijk gebieden en sloppenwijken hoog. De groei van het absolute aantal sloppenwijkbewoners gaat de komende jaren in de Latijns-Amerikaanse regio door.³⁸

De beleidsnotitie voor Latijns-Amerika en de Caraïben *Verre burens, goede vrienden* uit 2004 besteedt geen aandacht aan stedelijke ontwikkeling. Bij maatschappelijke ontwikkelingen werd de stad onder de thema's onveiligheid en verslechtering van het milieu genoemd. Zowel sloppenwijkbewoners als achtergebleven groepen (veelal van Indiaanse en Afrikaanse afkomst) in landelijke gebieden ondervinden de gevolgen van sociale uitsluiting. Zij hebben last van 'politieke verwaarlozing, gebrekkige sociale en economische infrastructuur, illegale productie, handel en gebruik van drugs, afwezigheid van rechtspraak en heerschappij van criminele en terroristische organisaties. Vrouwen zijn vaak het slachtoffer van gender-georiënteerd geweld, ook in eigen huis.'³⁹ De opstellers legden hiermee impliciet een verband tussen de onveilige woonsituatie en zwak stedelijk bestuur. Volgens hen kampten de steden ook 'met groeiende hoeveelheden onafbreekbaar afval, dat bovendien veelal illegaal wordt gedumpt'. Zo werden de steden medeoorzaak van de milieudegradatie.⁴⁰

38 UN-Habitat (2006a) *State of the World's Cities 2006/7*, p. 30; UNFPA (2007) *State of World Population 2007*.

39 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004) *Verre burens, goede vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Caraïben*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 5,6.

40 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004) *Ibidem*, p. 6.

4.2 Nicaragua⁴¹

4.2.1 Achtergrond

In 2007 had Nicaragua 5,7 miljoen inwoners. De verstedelijking nam toe van 53% in 1990 naar 60% in 2007. De meeste stedelingen (ruim 80%) wonen in slums.

Steden stuiten op de grenzen van de capaciteit van gemeentelijke diensten. De infrastructuur is slecht, er is een huizentekort en grond is duur. Tegelijk zijn er sociale conflicten die soms uitmondten in illegale bezettingen en spontane nederzettingen. Rond de grootste Nicaraguaanse steden is een ring van (illegale) nederzettingen ontstaan zonder basisvoorzieningen en waar bewoners niet beschikken over eigendomstitels.

De aanhoudende trek van werkzoekenden van het platteland naar de stad is hier één van de voornaamste factoren voor de verstedelijking. De explosieve groei maakt de toegang tot basisvoorzieningen problematischer. De druk op het milieu wordt groter door de snel stijgende vraag naar water, brandhout en andere energievormen en door de enorme productie van huisvuil en rioolwater. De gemeenten kunnen de problemen niet meer aan. Dit geldt ook voor onderwijs, gezondheidszorg en transport.

De stadsbewoners zijn kwetsbaar bij natuurrampen. Dat viel op na de ramp veroorzaakt door de orkaan Mitch in 1998. Meestal ontstaan spontane nederzettingen op plekken die ongeschikt zijn voor bewoning en dat houdt risico's in. Vooral de onvoldoende afvoer van het regenwater kan overstromingen veroorzaken. In Managua zijn er in de winter regelmatig overstromingen, terwijl de gemeente de risico's nauwelijks verkleint door verbetering van de afwatering of verplichte verhuizing van de getroffen bevolking. De forse investeringen in gemeentediensten die nodig zijn om dergelijke langetermijnkwesties het hoofd te bieden, vinden bijna niet plaats.

Nicaragua heeft vroeger nooit een beleid voor stedelijke ontwikkeling gehad. De regering beperkte zich tot ruimtelijke ordening. De laatste twintig jaar verbeterde zij de wetgeving op dat gebied. In 1990 kwam er een wettelijk kader voor eigendomsrechten. Van 1994 tot 1998 werden kaders ontwikkeld voor de toewijzing en legalisering van grond in stedelijke en landelijke gebieden. Vanaf 1999 kwamen daar

⁴¹ Gebaseerd op: Flores, S. et al (2006) *Cooperación Holandesa al Desarrollo Urbano en Nicaragua – Evaluación de su política, período 1991 – 2005*. Managua: NITLAPAN.

decreten bij voor de legalisering van spontane nederzettingen. Vanaf 2002 ontstond uiteindelijk een nationaal beleid (*Política Nacional de Ordenamiento Territorial*). In de decreten is alles erop gericht om de wettelijke toekenning van grondtitels te verbeteren en daarmee arme families zekerheid te bieden, maar de praktische toepassing ervan laat te wensen over. In het beleid voor ruimtelijke ordening staat de afstemming van de bevolkingsdichtheid op het gebruik van spaarzame grond centraal. Het huidige beleid benoemt sociale en economische hulpbronnen en natuurlijke risico's. Het wordt echter nauwelijks concreet gemaakt, ook omdat de financiële middelen ontbreken. Daarbij speelt ook dat hoewel de decentralisatie lokale overheden veel vrijheid biedt om ruimtelijke ordening te stimuleren, deze autonomie en frequente politieke wisselingen tot steeds veranderende plannen leiden.

Nicaragua behoort tot de armste landen van Latijns-Amerika. Vanaf de jaren negentig deed het mee aan het programma voor schuldverlichting (HIPC). Daarmee verplichtte het zich om het niet-afgeloste bedrag te investeren in armoedeverlichting en een nationaal ontwikkelingsbeleid te formuleren, gekoppeld aan de MDG's. Naast infrastructurele activiteiten zoals de bouw van scholen, sociale woningen en bruggen stonden de ondersteuning van de zwakken in de samenlevingen, goed bestuur en bevolkingsparticipatie centraal. Pilotprojecten in marginale stadswijken voor duurzame oplossingen waren deel van de strategie. Hoewel rurale en stedelijke armoede in het Nicaraguaanse overheidsbeleid niet echt van elkaar worden gescheiden, ligt het accent in de strijd tegen de armoede op de rurale gebieden.

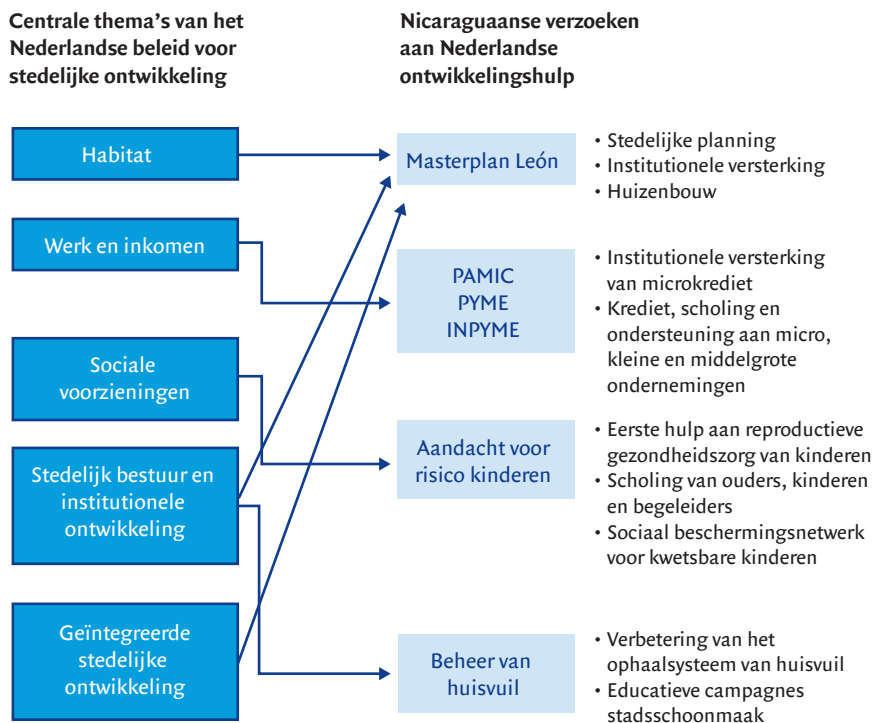
Het Nederlands stedelijk beleid heeft geen invloed gehad op het nationale debat in Nicaragua. Wel hebben de verschillende stedenbanden (met name die met Managua, Juigalpa en León) geleid tot aandacht voor stedelijke problematiek en het formuleren van ontwikkelingsplannen op gemeenteniveau.

4.2.2 Uitvoering van het stedelijk beleid

De inhoudelijke inbreng vanuit het stedelijk beleid in bilaterale projecten in de echelons I en II was marginaal. Microkrediet en de themadeskundigheid 'midden- en kleinbedrijf' waren eind jaren tachtig op de ambassade in Costa Rica, waaronder Nicaragua destijds viel, de eerste inspiratiebron voor stedelijke projecten. Voor latere financiering verwees de ambassade expliciet naar het thema werk en inkomen uit het sectorbeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding*.

De overeenkomst tussen de thema's in de programma's die in Nicaragua zijn aangevraagd en die van het Nederlands beleid voor stedelijke ontwikkeling zijn te zien in figuur 4.1.

Figuur 4.1 De relatie tussen het Nederlands stedelijk beleid en de vraag vanuit Nicaragua



Bron: Flores, S. (2006, p.19).

De portefeuille in Nicaragua (tabel 4.1) bevatte vooral projecten voor werk en inkomen, microkrediet (PAMIC) en industriële ontwikkeling (PYME). PAMIC ontving in meerdere fasen EUR 6,7 miljoen met een looptijd van 10 jaar en was financieel veruit het belangrijkste programma. Zowel PAMIC als PYME waren echelon II-activiteiten. Het project voor stedelijke planning in León is een echelon I-project. De totale uitgaven aan stedelijke activiteiten bedroegen tussen 1991 en 2004 EUR 13,4 miljoen.

Het project voor stedelijke planning in León en het landelijk opererende PAMIC worden in de boxen 4.2 en 4.3 toegelicht.

Box 4.2 Stedelijke planning in León

Echelon I; uitvoering 1994-1996; uitgaven EUR 314.529

Het project was onderdeel van de stedenband Utrecht-León. Doel was het vergroten van de gemeentelijke capaciteit om betere ruimtelijke ordeningsplannen te formuleren. Met technische assistentie van twee deskundigen uit Utrecht was in 1996 een Masterplan voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling opgezet. Het bestond uit een hoofddocument en een portefeuille met veertien strategische projecten. Eén daarvan is voor de evaluatie nader bekeken, Uitbreiding van Zuidoost-León.

Hier zijn percelen uitgegeven, aangevuld met fondsen voor zelfbouw, en er is gewerkt aan integrale wijkontwikkeling, inclusief infrastructuur, een industriepark, onderwijs, en water- en wijkvoorzieningen. De capaciteit van de wijkorganisatie is versterkt. De kwaliteit van leven is toegenomen door de verbeterde toegang tot voorzieningen. Het grootste probleem is vaak de afstand tussen de nieuwe wijken en werkmogelijkheden.

Het Masterplan is de basis geworden voor latere planningscycli. Ook nieuwe gemeentebesturen hebben die steeds als referentiepunt geaccepteerd. Er is nu een goed geëquipeerd technisch team om ze uit te voeren. Er zijn voorwaarden geschapen voor economische ontwikkeling. De koloniale architectuur van León is hersteld. Een verkeersplan is gerealiseerd. De stad moet nog een groener karakter krijgen. Van de veertien strategische projecten waren er tot 2006 slechts vier in uitvoering genomen.

Box 4.3 Nationaal Programma Ondersteuning Microkredieten (PAMIC)

Echelon II; uitvoering 1991-2001; uitgaven EUR 6.710.791

PAMIC is een nationaal programma dat via dertien over het hele land verspreide NGO's microbedrijven steunt. Het verstrekt kredieten, biedt scholing en technische ondersteuning en versterkt belangenorganisaties. PAMIC werd in 1991 opgezet met omvangrijke financiële en technische assistentie uit Nederland. De terugbetaling van de kredieten ligt hoog, rond de 90%. De stap van microkrediet naar formeel krediet van een officiële bank is voor de meeste microbedrijven niet te maken: ze groeien onvoldoende om meer krediet te krijgen en om verder te groeien hebben ze meer krediet nodig.

De eigenaars van microbedrijven hebben hun levensstandaard verbeterd. Velen hebben de toegang tot water en sanitatie verbeterd en hun huis opgeknapt. Sommigen kunnen hun kinderen een betere opleiding geven. De microkredietverstrekkers zijn maatschappelijk erkende instituten geworden en kunnen zich op de markt goed staande houden.

In box 4.4 wordt het project voor straatkinderen en lijmsnuiers beschreven als voorbeeld van een echelon IV-project.

Box 4.4 *Straatkinderen en lijmsnuiers*

Echelon IV; 1997-2004; uitgaven EUR 262.168

Tesis heeft op en rond de Mercado Oriental in Managua een programma voor preventie en behandeling van geslachtsziekten ontwikkeld voor straatkinderen, van wie velen lijmsnuiers en/of zich prostitueren. Tesis controleert en behandelt hen in gezondheidscentra. De organisatie organiseert recreatieve activiteiten zoals voetbal, circus, theater en schilderen. Zij traint ook andere organisaties die zich richten op deze doelgroep.

De belangrijkste resultaten van het project waren: de behandeling van geslachtsziekten bij 200 kinderen; veel kinderen gingen weer naar de basisschool; kinderen en jongeren volgden workshops over aids en men probeerde hun attitudes en gewoontes te beïnvloeden. Het lukte Tesis regelmatig om jongeren van het slechte pad af te helpen en hen te re-integreren.

4.2.3 **Beoordeling van het stedelijk beleid: Nicaragua**

De beoordeling is gebaseerd op een veldstudie van zes projecten, aangevuld met informatie uit de dossiers van de niet-bezochte projecten. De totale uitgaven van de in het veld bestudeerde projecten bedroegen EUR 9,1 miljoen voor de echelon I-, II- en III-projecten en EUR 0,26 miljoen voor het echelon IV-project voor straatkinderen/lijmsnuiers. De totale portefeuille van activiteiten in de stad in Nicaragua bedroeg EUR 13,4 miljoen.

Tabel 4.1 Overzicht en beoordeling van de portefeuille Nicaragua

Project (bijbehorend aantal activiteitnummers)	Echelon	Efficiëntie		Effectiviteit		Duurzaamheid		Ex-post relevantie					Uitgaven in EUR	
		dossierstudie	veldwerk	dossierstudie	veldwerk	dossierstudie	veldwerk	habitat	sociale voorzieningen	stedelijk bestuur	werken inkomsten	geïntegreerde stedelijke ontwikkeling		
Stedelijke planning León/Utrecht (1)	I	M	M	M	M	G	G	0	0	1,6	0	0	0	314.529
PAMIC (17)	II	M	G	M	G	G	G	0	0	0	0	2,8	0	6.710.791
PYME (6)	II	M	G	M	G	G	G	0	0	0	0	2,8	0	2.087.431
Drinkwaterproject Managua GI-73 (1)	III	S	n.v.t.	S	n.v.t.	G*	n.v.t.	0,8	0	0	0	0	0	51.050
Straatkinderen/lijmsnuiers (3)	IV							0	1,3	0	0	0	0	262.169
MNG Social Marketing of Condoms (1)	IV							0	1,0	0	0	0,2	0	659.399
MNG Strengthening of Oyanka (1)	IV							0	1,0	0	0	0	0	270.759
MNG DELMYPE (1)	IV							0	0	0,8	0,8	0,8	0	270.000
Huisvuilproject Managua GI-74 (1)	IV							0,6	0	0	0	0	0	102.101
MNG ASOMIF and Phase (1)	IV							0	0	0	0	1,2	0	91.800
MNG Businesswomen (1)	IV							0	0	0,8	0,8	1,0	0	60.450
MNG Shelter for Women (1)	IV							0	1,0	0	0	0	0	55.566
TT-GG: Foro Democratico (1)	IV							0	0	0,4	0	0	0	50.153

Efficiëntie

De efficiëntie van de echelon I- en II-activiteiten is op basis van het veldwerk als goed beoordeeld; deze beoordeling was iets gunstiger dan die in de dossierstudie. Met de ingezette middelen en binnen de voorziene tijd slaagde men er in de voorgenomen resultaten te behalen. Men trainde deskundigen voor stedelijke planning en in een ander project werd de voorziene infrastructuur voor microkredieten opgezet.

Effectiviteit

De effectiviteit van de projecten die voor Nicaragua zijn bestudeerd is matig tot goed. De stedelijke planning in León heeft belangrijke resultaten opgeleverd en geleid tot een beter stedelijk beleid. De initiële interventie leidde tot robuuste verbeteringen in wijken, hoewel in minder wijken dan was voorzien in het Masterplan.

De microkredietinstellingen hebben hun technische capaciteit versterkt. De nieuwe kredietverstrekkers zagen kans landelijk gerespecteerde instellingen te worden. Dankzij de kredietprogramma's verbeterden groepen armen hun levensomstandigheden geleidelijk, maar de voorzieningen waren meestal onvoldoende voor een substantiële ondernemingsgroei en het generen van eigen kapitaal. Daardoor bleven begunstigden vaak in een vicieuze cirkel steken. De stedelijke problematiek stond bij deze interventies zelden centraal.

Impact

De impact op de levensomstandigheden van de doelgroep, vooral van het kredietprogramma, was positief. Hun situatie verbeterde, ze voelen zich minder arm, maar daarmee konden ze nog niet altijd uit de armoedecirkel komen. Pas op de lange termijn is te zien of bewoners er in slagen beter toegang te krijgen tot basisvoorzieningen.

Duurzaamheid

In alle projecten is voldoende basis gelegd om de duurzaamheid van de interventies te kunnen garanderen. Door de resultaten werd het gemakkelijker allianties met lokale partners en internationale organisaties aan te gaan. De organisatie en participatie van de doelgroepen waren bepalend voor de positieve ontwikkeling van elk programma.

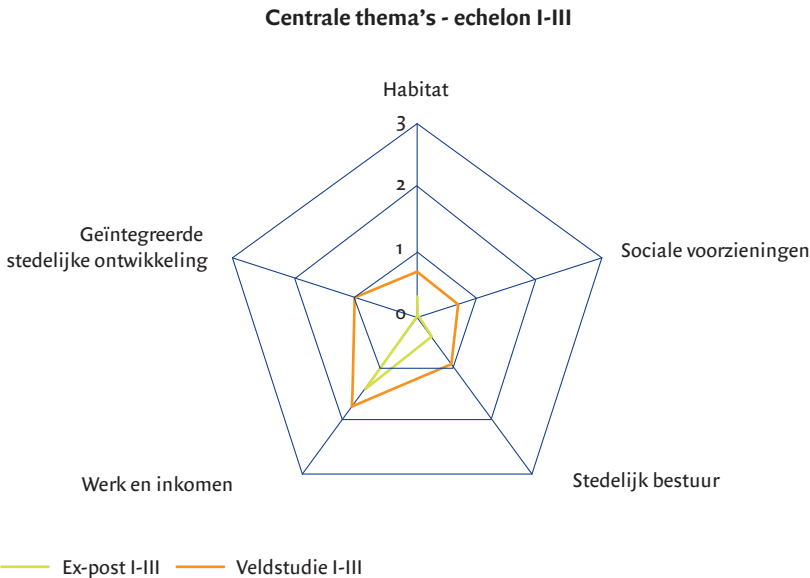
Relevantie

De meeste projecten besteedden aandacht aan een enkel aspect van stedelijk beleid. De relevantie ervan, gezien vanuit de geïntegreerde aanpak, was niet

groot. De echelon II-, III- en IV-projecten waren alle eenzijdig georiënteerd, voornamelijk op het thema werk en inkomen (kredietverschaffing) of op sociale voorzieningen. Die beperking had te maken met het feit dat de meeste projecten waren ontwikkeld vanuit andere prioriteiten. Uitzondering hierop was het echelon I-project voor de stadsplanning León.

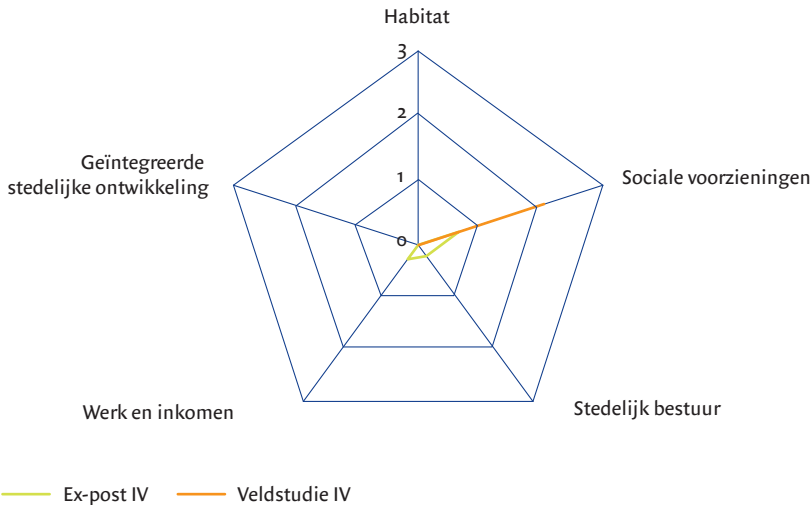
Vanuit het perspectief van het Nederlands stedelijk beleid (figuur 4.2) was de relevantie laag, vooral vanwege de gebrekkige conceptualisering van de acties. In die zin was er een breuk tussen de theorie van het beleid en de praktijk. Alleen bij het echelon I-project in León werd armoede in de stad uiteindelijk op integrale wijze aangepakt. Hoewel de dossierstudie uitwees dat het project zich alleen op het gebied van stedelijk bestuur bewoog, bleek uit het veldwerk dat ook de thema's habitat, sociale voorzieningen en geïntegreerde ontwikkeling aan bod waren gekomen. Het project in León was relevanter dan aanvankelijk gedacht.

Figuur 4.2 Relevantie van de activiteiten in Nicaragua



Ex-post N=4; Veldstudie N=3.

Centrale thema's - echelon IV



Ex-post echelon IV N=10; Veldstudie echelon IV N=1.
Bron: IOB.

De ontwikkelde strategieën gaven geen integraal antwoord op de noden van de doelgroep, maar sloten wel aan bij hun directe behoeften. Ze hadden weliswaar een positief resultaat, maar waren onvoldoende om armoede uit te bannen. De projecten gaven de betrokkenen de mogelijkheid om krediet te krijgen of scholing. In het geval van León kregen mensen toegang tot bouwgrond en bouwkrediet voor huizenbouw en daardoor de mogelijkheid hun woonomstandigheden te verbeteren. Hoewel de programma's vanuit het beleid van de donor beperkt relevant waren, hadden ze voor de doelgroep een hogere relevantie, omdat ze aansloten bij hun problemen en hen mogelijkheden boden deze op te lossen.

4.3 Costa Rica⁴²

4.3.1 Achtergrond

Hoewel Costa Rica zeker niet tot de armste landen behoort, leeft 24% van de 4,5 miljoen inwoners in armoede en 7% in extreme armoede; het gaat om kinderen, pubers, ouderen en de oorspronkelijke Indiaanse bevolking.⁴³ De verstedelijking nam toe van 54% in 1990 naar 63% in 2007; 12% van de stedelingen woont in

42 Gebaseerd op: Samandú, L. et al (2006) *Cooperación Holandesa al Desarrollo Urbano Sostenible- Capítulo Costa Rica – Evaluación de su política, período 1991 – 2004*. San José: CUDECA.

43 Social Watch (2005) *Informe 2005: rugidos y murmullos – género y pobreza. Más promesas que acciones*. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo. p. 263.

slums. Snelle, spontane verstedelijking heeft geresulteerd in een groot stedelijk gebied rondom San José, waar nu 54% van de bevolking van het land woont. Er doen zich daar ernstige problemen voor, vooral op huisvestingsgebied.

Het land ontwikkelde de laatste drie decennia geen coherente plannen voor de met verstedelijking gepaard gaande problemen. Sinds de jaren tachtig werd er wel over gesproken, vooral door academici, maar het werd geen politieke prioriteit. Wel werden er verschillende pogingen ondernomen, onder andere de wet *Stedelijke Planning* van 1968. Die lag eerst dertig jaar op de plank en werd uit de kast gehaald toen de situatie in het grootstedelijk gebied kritiek werd.

Het weinige beleid dat de regering ontwikkelde was fragmentarisch en hing van toevalligheden aan elkaar. Slechts enkele thema's eruit werden ook in het Nederlands stedelijk beleid genoemd. Habitat was kernpunt in de zin van toegang tot huisvesting voor de armere bevolking. Tijdens de regering van president José Figueres (1994-1998) werd een *Programma van Lokale Ontwikkeling* opgezet met aandacht voor armoedebestrijding. Hoewel er altijd aandacht was voor de participatie van betrokken gemeenschappen, bleef dit in de praktijk bij intenties.

4.3.2 Uitvoering van het stedelijk beleid

Om meer zicht te krijgen op de uitvoering van het stedelijk beleid in Latijns-Amerika zijn additioneel aan het veldwerk in Nicaragua twee echelon I-projecten in Costa Rica beoordeeld. De uitgaven daaraan bedroegen bijna EUR 0,5 miljoen. De projecten vonden hun oorsprong in de *Duurzame Ontwikkelings Verdragen*.⁴⁴ Omdat ze uiteindelijk gefinancierd werden met middelen van het stedelijk beleid, behoren ze tot echelon I.

44 Als uitvloeisel van de VN-conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro (1994) zijn door Nederland met drie landen, waaronder Costa Rica, verdragen getekend. De doelstelling van de verdragen was een samenwerking op grond van gelijkwaardigheid en wederkerigheid op gang te brengen op het gebied van duurzame ontwikkeling. De verdragen boden ruimte om zowel op politiek als maatschappelijk niveau elkaar aan te spreken op het gebied van duurzaamheidsbeleid. Met Costa Rica werd het *Bilaterale Akkoord voor Duurzame Ontwikkeling Costa Rica – Nederland (ABDS)* afgesloten.

Box 4.5 *Onderzoeksprogramma en ontwikkeling van ecologische duurzaamheid voor sociale woningbouw*

Echelon I; uitvoering 1996-1999, uitgaven EUR 329.476

Het project werd uitgevoerd door het Centro de Investigaciones en Vivienda y Construcción (CIVCO) en het Technologisch Instituut van Costa Rica (ITCR), in samenwerking met de milieuorganisatie YISKI. Het had als doel de sociale woningbouw te verbreden en deze ecologisch duurzamer te maken. Er werden verscheidene pilotprojecten opgezet.

De verwachte resultaten zoals studies, experimenten en modules voor capaciteitsopbouw werden behaald. Ze werden gepubliceerd en uitgedragen in seminars en video's. De projectfinanciering voorzag niet in de bouw van demonstratiewoningen, hiervoor waren de bewoners verantwoordelijk. Het project duurde langer dan was voorzien. Conflicten tussen bewoners en het lokale bestuur over regelgeving bemoeilijkten de bouw van de huizen. Uiteindelijk werden in de pilotgebieden 50 in plaats van 200 woningen gebouwd. De wijk werd groener en voetgangersvriendelijker dan voorheen. De wijkorganisatie is nog altijd actief met verbeteringen. ITCR wilde het systeem commercieel gaan exploiteren en CIVCO had de opgedane kennis in haar onderwijscurriculum verwerkt. Het project heeft geen invloed gehad op de bouwpraktijk in de sociale woningbouw.

Box 4.6 *Milieuherstel en duurzame ontwikkeling rond en in het Parque Metropolitano in San José*

Echelon I; uitvoering 1996-1999; uitgaven EUR 150.314

Het project werd uitgevoerd door het volkscentrum voor onderwijs Vecinos (buren), met steun van de Technische Eenheid van het Programma voor Lokale Ontwikkeling (UTDL), die valt onder het Nationale Plan voor Armoedebestrijding, en van de Directie Stadsplanning van de gemeente San José.

Het temidden van drie volkswijken gelegen park Metropolitano was een broedplek voor kleine jeugdcriminaliteit en leek ten dode opgeschreven. Het project bestond uit het organiseren en trainen van wijkbewoners en het uitoefenen van druk op de gemeentelijke autoriteiten om het park op te knappen.

Aan het einde van het project had het park een minimale infrastructuur, zoals een kleine gemeenschappelijke ruimte, en een beheersstichting. Er werden culturele en sportieve evenementen uitgevoerd. Op scholen in de wijken werd milieueducatie gegeven. Het lokale leiderschap was versterkt. Door gebrek aan financiering en menskracht lukte het niet een basis te leggen voor productieve projecten en studies voor de stadsvernieuwing.

Na afloop van het project nam de gemeente de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en de veiligheid van het park op zich. Het park is weer toegankelijk en leefbaar. Op wekdagen gebruiken scholen het voor sportactiviteiten. Door de opknapbeurt en de komst van een politiebureau is de veiligheid toegenomen en zijn kinderen en omwonenden zich bewuster van milieu- en natuuraspecten.

4.3.3 Beoordeling van het stedelijk beleid: Costa Rica

De beoordeling is gebaseerd op de studie van twee echelon I-projecten. Omdat de evaluatie in Costa Rica vooral was ingegeven door het geringe aantal echelon I-projecten in buurland Nicaragua, is niet naar de echelon II-, III- en IV-projecten gekeken. De totale portefeuille voor stedelijke activiteiten in Costa Rica bedroeg EUR 11,2 miljoen.

Tabel 4.2 Overzicht en beoordeling van de portefeuille Costa Rica

Project (bijbehorend aantal activiteitnummers)	Echelon	Efficiëntie	Effectiviteit	Duurzaamheid	Ex-post relevantie				Uitgaven in EUR	
					habitat	sociale voorzieningen	stedelijk bestuur	werk en inkomen		geïntegreerde stedelijke ontwikkeling
Ecologische duurzaamheid en de sociale woningbouw (1)	I	M	M	G	1,6	0	1,6	0	0	329.476
Milieuherstel en duurzame ontwikkeling in Parque Metropolitanano (1)	I	M	G	G	1,0	1,8	1,6	1,2	0	150.314
Overige projecten (15) *										10.757.526
Costa Rica echelon I		M	M/G	G	1,3	0,9	1,6	0,6	0	479.790
Costa Rica totaal										11.237.316

* De overige vijftien projecten zijn niet bestudeerd en daardoor ook niet ingedeeld in echelons en beoordeeld op de beoordelingscriteria.

Efficiëntie

Het oordeel over de efficiëntie is matig. De vastgestelde budgetten voor beide echelon I-projecten waren ontoereikend om alle componenten solide uit te voeren. Dat kwam ook doordat enkele partijen, waaronder de gemeente San José, hun verplichtingen niet nakwamen. Beide uitvoerende NGO's rekenden sterk op de participatie van de bevolking. In het stadsparkprogramma slaagde Vecinos er door te weinig capaciteit pas na lange tijd in de bevolking bij de uitvoering te betrekken. In het programma voor ecologische woningbouw belemmerden conflicten tussen de bewonersorganisaties een efficiënte uitvoering.

Effectiviteit

De effectiviteit van de projecten was matig tot goed. Het milieubewustzijn en de veiligheid in het park werden verbeterd en er werden duurzame bouwtechnieken toegepast, maar doelstellingen als een politieke dialoog en werkgelegenheidsbevordering voor jongeren werden niet gehaald. Verhoudingsgewijs was de doeltreffendheid van Vecinos hoger dan die van CIVCO. Vecinos slaagde er ondanks veel tegenslag in de omwonenden te mobiliseren.

Impact

De interventie in het stadspark heeft een duidelijk langetermijnresultaat opgeleverd. Het sterk verpauperde en onveilige park werd weer een oase van rust en veiligheid.

Duurzaamheid

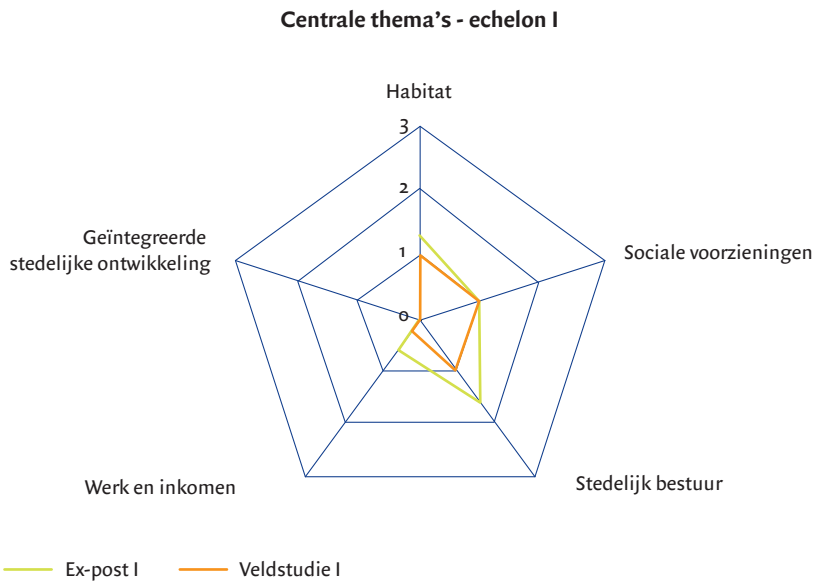
De duurzaamheid is in beide projecten als goed beoordeeld. Het park ligt er prachtig bij en de woningen bestaan nog. Het ging in beide projecten om interventies door serieuze, erkende organisaties. De gemeente nam in het geval van Vecinos uiteindelijk haar rol op zich en het Technologisch Instituut van Costa Rica (ITCR) deed dat voor de ecologische woningbouw. De druk vanuit Vecinos en haar bemiddelende rol tussen bewoners en gemeente versterkte de duurzaamheid.

Relevantie

Beide projecten hadden weinig gemeen met het beleid voor duurzame stedelijke ontwikkeling, juist omdat ze vielen onder het *Bilaterale Akkoord voor Duurzame Ontwikkeling Costa Rica – Nederland*. Uiteindelijk werden ze gefinancierd uit de middelen van het stedelijk beleid en als echelon I-projecten aangemerkt. Enkele belangrijke thema's van beide projecten, zoals verbetering van het sociale en educatieve milieu, werden in het Nederlands stedelijk beleid niet genoemd. Voor habitat en sociale voorzieningen waren de beoordelingen laag. De voor werk en

inkomen geplande activiteiten werden niet uitgevoerd. Participatie van de bevolking kreeg oorspronkelijk een hoge prioriteit maar kwam nauwelijks of moeizaam tot stand. De projecten beantwoordden niet aan de criteria voor een integraal stedelijk beleid. De *relevantie* voor het Nederlands stedelijk beleid bleef dan ook laag.

Figuur 4.3 Relevantie van de activiteiten in Costa Rica



Ex-post echelon I N=2; Veldstudie echelon I N=2.
Bron: IOB.

Desondanks waren de projecten voor de gebruikers relevant. De families in de ecologisch verantwoorde woningen waardeerden de architectuur, die paste bij de woon- en klimaatomstandigheden. De opknopbeurt van het park maakte het park weer veilig. Bij beide projecten werd de woonomgeving aangenamer.

4.4 Inleiding Azië

In 2007 woonde 1,6 miljard mensen in Azië in de stad (ruim 40%), van wie 35% in krottenwijken. In West-Azië is de verstedelijking 63%; hier woont 26% van de mensen in slums. In Zuid-Azië woont 27% in de stad, maar bijna tweederde van hen (64%) woont in slums. Azië, en vooral in Oost- en Zuidoost-Azië, herbergt meer dan de helft van de slumbewoners in de wereld. China en India spannen met

respectievelijk 38 en 56% de kroon. De Indiase stad Mumbai is met 18,3 miljoen inwoners de op drie na grootste stedelijke agglomeratie ter wereld; meer dan een kwart van hen woont in slums. Andere grote steden zijn Sjanghai (17 miljoen), Metro Manilla (15 miljoen), Karachi (12 miljoen), Dhaka (10 miljoen) en Ho Chi Minh stad (6 miljoen).⁴⁵

Nederland gaf in enkele landenbeleidsnotities summier aandacht aan stedelijk beleid. In die voor China werd ingegaan op de balans tussen rurale en stedelijke ontwikkeling, vooral vanwege de groeiende welvaarts kloof tussen stad en platteland. In die voor Indonesië werd het belang van een stedelijke infrastructuur benadrukt.

4.5 Filippijnen

4.5.1 Achtergrond

In 2007 woonden er 85,9 miljoen mensen in de Filippijnen. Tussen 1990 en 2007 nam de verstedelijking toe van 49% naar 64%. Ongeveer 55% van de stedelingen woont in slums. UNFPA verwacht een verdere verstedelijking van 2,8% per jaar.⁴⁶ Die is niet alleen het gevolg van migratie van het platteland, maar ook van de demografische dynamiek in de stad zelf. Metro Manilla, één van de grootste stedelijke agglomeraties in de regio, bestaat uit twaalf steden en vijf gemeentes. Bijna een vijfde van alle Filipino's woont daar. Driekwart van de sloppenwijkbewoners woont al meer dan vijf jaar in slums, de meerderheid bijna twintig jaar. Sommige slums bestaan langer dan veertig jaar.⁴⁷

Vanaf begin jaren negentig hebben regeringen beleid ontwikkeld voor armoedevermindering. Daarvan getuigt ieder *Medium-Term Philippine Development Programme* (MTPDP). In het MTPDP 1992-1997 noemde president Fidel Ramos betere levensomstandigheden en een sterkere internationale concurrentiepositie als centrale doelstellingen van zijn beleid. Investerings werden voornamelijk gedaan in infrastructuur, landbouw en industriële ontwikkeling. Bevordering van directe exportgeoriënteerde investeringen en van het exportgeoriënteerde MKB (midden- en kleinbedrijf) waren kernstrategieën.⁴⁸

45 UN-Habitat (2006a) *State of the World's Cities 2006/7*, p. 22-24; UNFPA (2007) *State of World Population 2007*.

46 UN-Habitat (2006a) *Ibidem*; UNFPA (2007) *Ibidem*.

47 UN-Habitat (2003) *The Challenge of Slums*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, London: Earthscan. p. 215, 216, 270.

48 Ministry of Foreign Affairs of Japan (n.d.) *Japan's ODA Annual Report 1999: ODA Country Policy toward Major Recipients: Japan's ODA in the Philippines*.



Wijk van Metro Manilla, Filippijnen. Foto: Hollandse Hoogte

In de jaren na de Aziatische crisis van 1997 groeide de Filippijnse economie, hoewel minder snel dan die van andere Aziatische landen. De koopkracht bleef achter bij de inflatie en de bevolkingsgroei. In het MTPDP 1999-2004 maakte president Joseph Estrada duurzame ontwikkeling en armoedevermindering tot de kern van zijn beleid. President Gloria Macapagal Arroyo formuleerde in het MTPDP 2001-2004 drie terreinen voor armoedebestrijding: (1) bevordering van macro-economische stabiliteit; (2) modernisering van landbouw en visserij; en (3) onder het *Comprehensive Human Development and Protecting the Vulnerable* aandacht voor aspecten van stedelijk armoedebeleid, zoals de gebrekkige kwantiteit en kwaliteit van woningen en sociale voorzieningen.

Om de druk op Metro Manilla te verkleinen kreeg de ontwikkeling van nieuwe steden expliciet aandacht. Het programma voor 2001-2004 had overeenkomsten met het voorgaande en bevorderde ondernemerschap, sociale voorzieningen en goed bestuur. Ondanks de aandacht voor stedelijke ontwikkeling in het MTPDP van 2001-2004 bleef de regering prioriteit geven aan plattelandontwikkeling. Daar woont tweederde van de armen van het land.⁴⁹

49 ADB (2005) *Poverty in the Philippines: Income, Assets, and Access*. Metro Manila: Asian Development Bank.
ADB (2007) *Country Diagnostics Studies. Philippines: Critical Development Constraints*. Metro Manila: Asian Development Bank.
NEDA (n.d.) *The Medium-Term Philippine Development Plan 2001-2004 – Philippines*. Pasig City: National Economic and Development Authority.

Na het verschijnen van de nota *Een Wereld van Verschil* en het sectorbeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding* werd de ontwikkelingsrelatie met verschillende landen in de Oost-Azië beëindigd. Zij hadden een dusdanig niveau bereikt dat Nederland zich beter op andere landen kon richten. Enkele bilaterale samenwerkingsverbanden hielden stand, waaronder dat met de Filippijnen. In het recente verleden ging de hulp naar de milieusector en werden ORET/MILIEV-activiteiten gehonoreerd. In de beleidsbrief *Een zaak van iedereen*⁵⁰ is de Filippijnen verdwenen als land voor bilaterale activiteiten.

4.5.2 Uitvoering van het stedelijk beleid

De uitgaven voor stedelijke problematiek bedroegen in de bestudeerde periode EUR 10,5 miljoen. Zij omvatten een verscheidenheid aan activiteiten. Volgens de database waren slechts twee activiteiten met een stedelijke dimensie echelon I-projecten. Eén ervan was kleiner dan EUR 25.000 en blijft buiten deze beoordeling. Omdat de meeste activiteiten alleen maar door de locatie van uitvoering een stedelijk kenmerk hadden, is dan ook geen uitgebreide veldstudie gemaakt. De bevindingen zijn gebaseerd op een dossierstudie van zeven activiteiten. Het echelon I-project voor technische assistentie in het kader van het Manava Flood Control project wordt in box 4.7 beschreven.

Box 4.7 Manava Flood Control

Echelon I; uitvoering 1991-1993; uitgaven EUR 114.593

De financiering betrof technische assistentie in het kader van een groot rehabilitatieprogramma dat gefinancierd werd vanuit tegenwaardefondsen (EUR 2,2 miljoen). De uitvoering was in handen van een Nederlands consultancybedrijf en enkele Filippijnse overheidsdiensten. Het doel was om met infrastructurele, cultuurtechnische werken het overstromingsgevaar te verminderen en daarmee de leef- en woonomstandigheden voor de bewoners te verbeteren. Het ging om 300.000 mensen, van wie er 60.000 direct overstromingsgevaar liepen.

De leveranties van goederen (pompen en baggermateriaal) en het overdragen van het beheer aan de Filippijnse organisatie gebeurden conform de plannen. Het gebied werd hierdoor beter beschermd en dit had een positief effect op de woonomstandigheden. De interventie sloot aan bij de kennis en de capaciteit van de betrokken Filippijnse organisaties.

50 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007) *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het project Kondom Kapers is een voorbeeld van een echelon IV-project dat geheel los van het stedelijke armoedebeleid tot stand kwam.

Box 4.8 Kondom Kapers

Echelon IV; uitvoering 1997-1999; uitgaven EUR 156.299

Het programma was gericht op informatieverstrekking over HIV/aids aan 18 tot 35-jarigen in buitenwijken van Manilla, Cebu en Davao. De formele dienstverlening in deze wijken was gering.

De voorlichtingsboodschap in de vorm van theatervoorstellingen was zeer attractief. Er kwam positieve respons en hardnekkige vooroordelen over HIV-besmetting en aids werden genuanceerd. Er werden veel voorstellingen gegeven en het aantal bezoekers overtrof de verwachtingen. Veel meer materiaal (brochures, posters, condooms) werd verspreid dan oorspronkelijk was voorzien. De onorthodoxe aanpak droeg bij aan het succes.

4.5.3 Beoordeling van het stedelijk beleid: Filippijnen

De beoordeling heeft zich beperkt tot een dossierstudie. De totale uitgaven bedroegen EUR 10,6 miljoen, waarvan maar een klein deel uiteindelijk (EUR 0,5 miljoen) tot echelon I behoorde.

Tabel 4-3 Overzicht en beoordeling van de portefeuille Filippijnen

Project (bijbehorend aantal activiteitsnummers)	Echelon	Efficiëntie	Effectiviteit	Duurzaamheid	Ex-ante relevantie				Uitgaven in EUR
					habitat	sociale voorzieningen	stedelijk bestuur	werk en inkomen	
Manava Flood Control (1)	I	M	NB*	M	1,4	0,3	0	0	114.593
ITN for water & Waste Management (2)	III	M	G	M	1,6	0,3	1,2	0,2	403.525
Betalingsbalanssteun Filippijnen 1990 (1)	IV				0	0,3	1,2	1,2	6.684.260
MAN Cebu Water Remind (2)	IV				0,8	0,5	0,8	0,2	1.943.471
MILIEV 96/60 Waste management plan Cebu City (1)	IV				0,8	0,3	0,8	0,4	164.269
Kondom Kapers (2)	IV				0	1,3	0	0	156.299
Social Marketing of STD Syndrome Selective Treatment Kits (1)	IV				0	1,0	0,4	0,2	68.943
Formuleringsmissie relocatie Bagbag en Sauyo (1)**	I								18.435
Overige projecten (3) ***	n.v.t.								1.021.595
Filippijnen echelon I & III		M	G	M	1,5	0,3	0,6	0,1	536.553
Filippijnen totaal					0,7	0,5	0,6	0,3	10.575.390

* Geen informatie beschikbaar op outcome-niveau.

** Deze echelon I-activiteit heeft te weinig uitgaven voor deze evaluatie en is daarom niet beoordeeld.

*** Twee activiteiten hadden uitgaven van minder dan EUR 25.000 en zijn om die reden niet beoordeeld. Van één activiteit ontbrak het dossier.

Efficiëntie

Het eindoordeel over de efficiëntie van de twee activiteiten (echelon I en III) is matig. Het *Manava Flood Control* voerde de geplande activiteiten – levering van drainage- en pompmateriaal – uit, maar liep vertraging op. Het International Training Network (ITN) slaagde er maar gedeeltelijk in het netwerk voor water en sanitatie te versterken, studies uit te voeren, te adviseren en voorstellen van stedelijke armen te beoordelen.

Effectiviteit

ITN heeft eraan bijgedragen dat water- en sanitatievraagstukken meer op de beleidsagenda's in de Filippijnen verschenen en ontwikkelde zich als leidende NGO. De effectiviteit van ITN was goed. Door de levering en installatie van het drainagemateriaal in het *Manava Flood Control*-project nam naar verwachting het overstromingsgevaar in een gebied met 300.000 inwoners af, maar concrete informatie is hierover in de dossiers niet beschikbaar.

Over *impact* is in de eindrapporten geen informatie beschikbaar.

Duurzaamheid

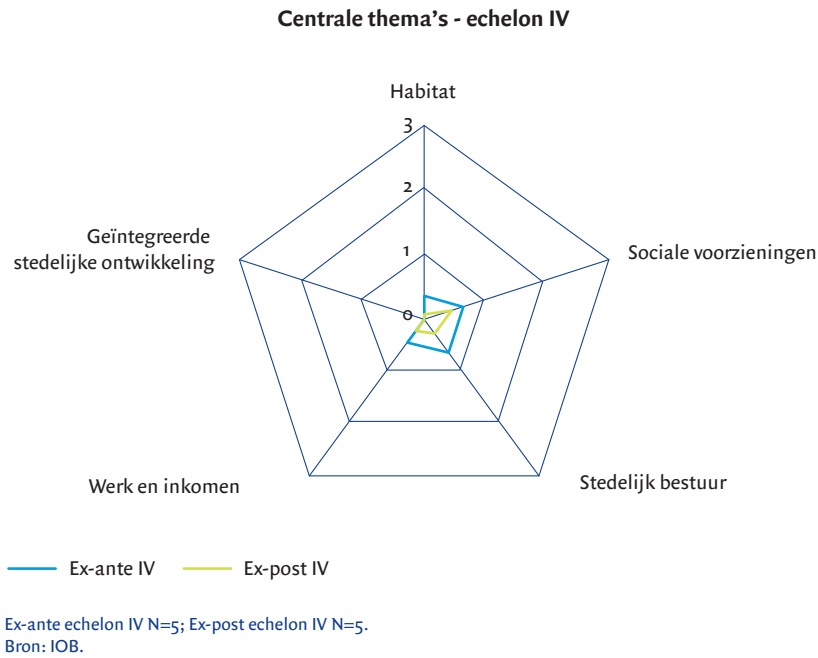
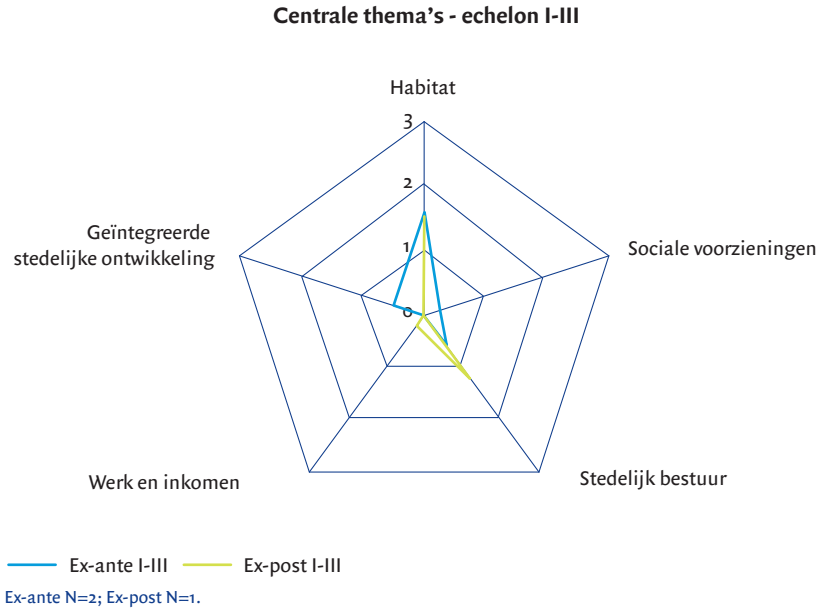
De duurzaamheid is matig. In beide projecten werd aansluiting gezocht bij bestaande initiatieven en organisaties. Op hun eigen terrein hadden de organisaties de nodige autoriteit. ITN veroverde een plaats als gewaardeerde organisatie voor water en sanitatie in de Filippijnen. Zij slaagde erin haar financiële basis te verbreden door het aantrekken van consultancyopdrachten.

Relevantie

De twee echelon I- en III-projecten waren beperkt relevant vanuit het stedelijk beleid. Ze voorzagen niet in een integrale aanpak en besloegen slechts één of twee van de vijf centrale thema's.

Twee echelon IV-projecten waren gezondheidszorgprojecten met voorlichting over preventie en curatieve zorg voor HIV/aids en SOA. Ze hadden geen specifiek stedelijke dimensie. Wel richtten beide programma's zich vooral op doelgroepen in de steden Manilla, Cebu en Davao. Vanuit het stedelijk beleid bezien kreeg alleen het terrein sociale voorzieningen aandacht. De andere echelon IV-activiteiten betroffen vooral milieuprojecten en vonden nauwelijks aansluiting bij thema's uit het Nederlands stedelijk beleid. Dat kwam ook doordat ze zich deels buiten de stad afspeelden. In deze activiteiten was een verband te leggen met geïsoleerde aandachtsterreinen uit het stedelijk beleid, maar een geïntegreerde stedelijke visie was niet te ontdekken.

Figuur 4.4 Relevantie van de activiteiten in de Filippijnen



In de Filippijnen was er enig verschil in relevantie tussen de uit het stedelijk beleid voortgekomen activiteiten en de overige. Alleen de eerste bewogen zich, weliswaar in bescheiden mate, op de thema's habitat en stedelijk bestuur.

Vanuit het perspectief van de doelgroep waren de twee projecten (echelon I en III) relevant. In het ene geval was dit dankzij de directe aansluiting bij de habitatproblematiek van de doelgroep duidelijker dan in het andere, waar het meer bestuurlijke beïnvloeding betrof. De echelon IV-projecten over seksuele voorlichting waren voor de armen relevant in het voorkomen en genezen van ziekten. De projecten op milieugebied maakten de woonomstandigheden voor de doelgroep duurzamer.

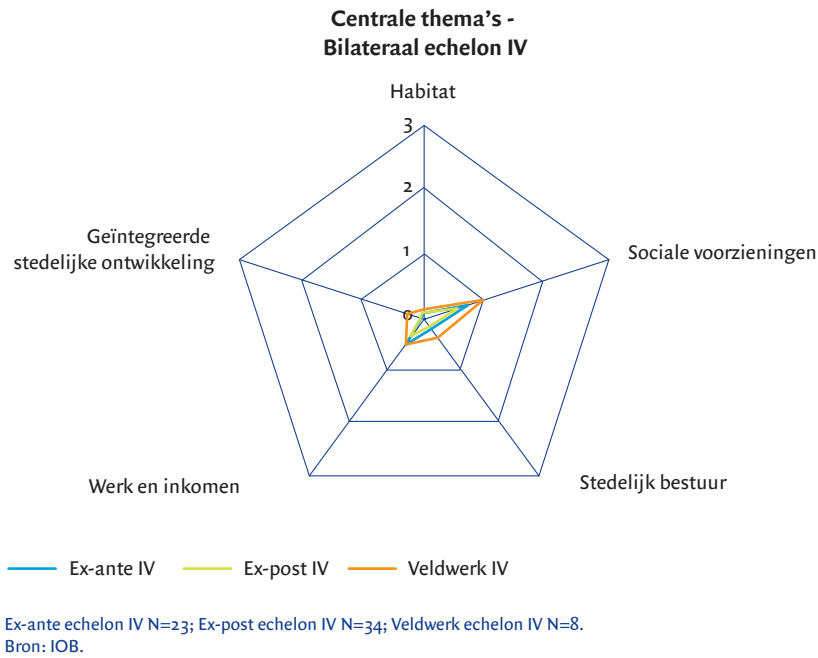
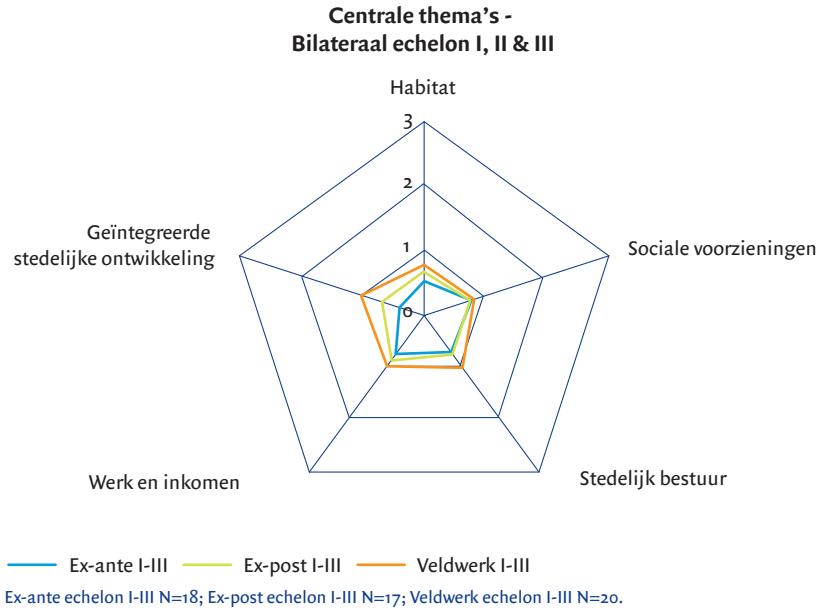
4.6 Samenvatting bilaterale uitvoering van het stedelijk beleid

Geen van de onderzochte landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië had in de jaren negentig een expliciet beleid voor stedelijke ontwikkeling. Er werd soms in beleidsdocumenten wel aan gerefereerd, zoals in plannen voor ruimtelijke ordening in Nicaragua, PRSP's in Ethiopië en meerjarenontwikkelingsplannen in de Filippijnen.

In de vormgeving van activiteiten speelde het Nederlands stedelijk beleid alleen in Ethiopië een prominente rol. In de uitvoering sloot Nederland vaker aan bij toevallige, meestal al lopende initiatieven dan dat het vernieuwende, geïntegreerde activiteiten met speciale aandacht voor stedelijke armoede steunde. Door deze beperkte inbreng vanuit het stedelijk beleid kregen de activiteiten nauwelijks een katalyserende rol en ook is nauwelijks de stedelijke dimensie van armoede naar voren gebracht binnen de activiteiten.

Alle centrale thema's uit het stedelijk beleid kwamen aan de orde (de landenstudies zijn geaggregeerd weergegeven in figuur 4.5). Maar in de uitvoering valt de veelheid van geïsoleerde programma's op. Er was nauwelijks een geïntegreerde aanpak. In Zuid-Afrika lag de nadruk op werk en inkomen en stedelijk bestuur, in Nicaragua op werk en inkomen en in de Filippijnen op milieu en watermanagement (habitat). Ethiopië had de meeste projecten die vanuit het speerpunt waren gefinancierd (echelon I) en waarin een geïntegreerde benadering nagestreefd werd. Het waren vooral pilotprojecten die door de opschorting van bilaterale samenwerking vanwege het conflict met Eritrea nooit financiering voor een vervolgfase kregen.

Figuur 4.5 Relevantie van bilateraal beleid



Er is een verschil tussen de verschillende echelons. De uit het stedelijk beleid voortkomende activiteiten (echelon I-III) scoren hoger op de verschillende thema's en sluiten beter aan bij het beleid dan de echelon IV-activiteiten. Bijvoorbeeld op het thema habitat wordt door de echelon IV-projecten minder aandacht gegeven aan alle facetten hiervan dan binnen de andere projecten; ditzelfde geldt binnen de andere thema's. Alleen op dat van sociale voorzieningen hebben de echelon IV-projecten dezelfde score.

Binnen de beperkte, niet-geïntegreerde opzet van de meeste activiteiten is de efficiëntie matig tot goed geweest. Dat is iets beter dan de effectiviteit. De eindrapportages vermelden geen effecten op de directe armoedesituatie. Ze zijn tijdens het veldwerk ook niet onderzocht.

De duurzaamheid is beoordeeld als matig tot goed. Een aantal activiteiten werd gestopt, maar andere werden op een of andere manier voortgezet. Dat kan gedeeltelijk worden verklaard uit de keuze voor samenwerking met bestaande organisaties, die voor hun activiteiten ook uit andere 'bronnen' steun kregen. Daarbij hielp ook dat hun activiteiten aansloten bij de prioriteiten van de betrokkenen, zoals in Ethiopië bij het *Urban Fields Programme*, maar ook in Nicaragua bij het programma gericht op het verlenen van microkredieten.

5 Concentration cities

In dit hoofdstuk worden twee programma's voor stedelijke armoedebestrijding beschreven en beoordeeld. Met een participatieve aanpak in de zogenaamde *concentration cities* Bangalore (India) en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) wilde men de stedelijke armen een vooraanstaande rol geven bij het formuleren en uitvoeren van activiteiten voor betere woon- en leefomstandigheden. Bij de beoordeling is op dezelfde kwalitatieve wijze te werk gegaan als in de voorafgaande hoofdstukken. Voor Santa Cruz is die aangevuld met een op kwantitatieve methodes gebaseerde impactstudie.⁵¹

5.1 Achtergrond van de *concentration cities*

Het stedelijk beleid had vijf centrale thema's en benadrukte hierbinnen een geïntegreerde aanpak. Het NAR-advies om zich volledig te richten op de zogenoemde *concentration city* aanpak, waarin die geïntegreerde aanpak bij uitstek kans van slagen moest hebben, werd bij de beleidsformulering niet overgenomen vooral uit angst dat hiermee een te groot deel van de bescheiden middelen van het programma gebruikt zou worden. Wel werd de aanpak in twee steden toegepast.

Al voor de start van het speerpuntprogramma waren Nederlandse organisaties, waaronder het Habitat Platform, betrokken bij stedelijke ontwikkeling in Bangalore. Vanwege deze band en ook omdat men hun inbreng wilde coördineren, koos men voor een experiment met de *concentration city* aanpak. Nederlandse en Indiase experts ontwikkelden een model om armen in steden meer inbreng en invloed te geven op het bestuur en het beleid in hun omgeving en meer aandacht te krijgen voor hun problematiek. In het *Bangalore Urban Poverty Alleviation Programme* (BUPP), dat startte in 1993 en werd afgesloten in 1999, werd het participatieve planningsmodel voor het eerst in praktijk gebracht. Met de ervaringen

⁵¹ IHS (2008) *Impact study of the Programa de Alivio de Pobreza – PAP*, BO014401/BO014402. Rotterdam: Institute for Housing and Urban Development Studies.

daarvan en na een lange voorbereiding ging in 1997 een vergelijkbaar programma van start in Bolivia, het *Programa de Alivio a la Pobreza* (PAP). Het besluit hiertoe viel tijdens een bezoek van de minister. De toenmalige burgemeester van Santa Cruz reageerde positief. PAP werd afgesloten in 2002.

Tabel 5.1 Basisgegevens van BUPP en PAP (echelon I)

	Bangalore Urban Poverty Programme – BUPP	Programa de Alivio a la Pobreza Santa Cruz – PAP
Uitgaven in EUR	EUR 895.270, waarvan EUR 400.000 voor ondersteunende missies	EUR 5.600.125
Doelstelling	Bijdragen aan de vermindering van stedelijke armoede met een model waarbij stedelijke armen participatief betrokken worden bij beleidsvorming en uitvoering	Het verbeteren van de leefomstandigheden van stedelijke armen van Santa Cruz door het faciliteren van participatieve planning gebruikmakend van het in Bangalore ontwikkelde model
Duur	1993 – 1999	1997 – 2002

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BUPP en PAP hadden dezelfde doelstellingen, namelijk armoedevermindering voor de bewoners van enkele armere wijken en het ontwikkelen en testen van een participatief planningsmodel voor stedelijke armoedebestrijding. In Santa Cruz werden op basis van ervaringen uit Bangalore kleine veranderingen in de bestuurs- en uitvoeringsstructuur doorgevoerd. Het initieel beschikbare budget voor Santa Cruz was groter dan dat voor Bangalore en in Santa Cruz werd van de lokale overheid een financiële bijdrage van USD 500.000 gevraagd.

Door de invoering van de sectorale benadering (Bolivia), de herziening van de bilaterale relatie met India en de tegenvallende resultaten hebben de programma's geen vervolgfase gekregen.

5.2 Beschrijving van BUPP en PAP

Ter uitwerking van het model werden in beide steden verschillende instellingen in het leven geroepen en enkele bestaande organisaties bij het programma betrokken. In deze paragraaf wordt hun rol beschreven.

Steering Committee / Comité Directivo

De stuurgroep van vertegenwoordigers van de overheid en NGO's was een centraal onderdeel van het model. Zij werd opgezet om (publiek-private) samenwerking en discussie te stimuleren tussen overheden, NGO's en de private sector om armoede effectiever konden bestrijden.

Project Support Unit / Equipo Técnico

Bij de start werd in beide steden een projectteam samengesteld van lokale experts op de verschillende thema's. Het projectteam moest wijken selecteren waarin het programma werd uitgevoerd.

Overheden

Regionale en gemeentelijke overheden maakten deel uit van de stuurgroep. Zij dienden het proces te ondersteunen, ook met financiële middelen. Na afloop zou de gemeente het planningsmodel voor armoedebestrijding overnemen.

NGO's

In Bangalore hadden NGO's vanaf het begin de rol om buurtbewoners te organiseren en te ondersteunen in het formuleren en uitvoeren van de ontwikkelingsplannen voor hun wijk. Op grond van de ervaringen in India betrok het projectteam in Bolivia in eerste instantie de NGO's niet bij het opzetten van wijkorganisaties en het plannen maken maar deed het dat zelf. Toen er een groter budget beschikbaar kwam en het programma naar meer wijken werd uitgebreid, contracteerde het projectteam NGO's om – na training en met begeleiding van het projectteam – deze werkzaamheden voor PAP uit te voeren. Iedere NGO kreeg wijken toegewezen, veelal de wijken waar zij al actief waren.

SDT's / CVPP's, de wijkorganisaties

Het projectteam richtte, als essentieel onderdeel van het model, wijkorganisaties op, SDT's/CVPP's; *Slum Development Team / Comité Vecinal de Planificación Participativa*. Ze moesten de bevolking vertegenwoordigen naar geslacht, buurt, klasse en/of belangenorganisatie. De wijkorganisatie inventariseerde de faciliteiten en de behoeften om daarmee en met hulp van een NGO een wijkontwikkelingsplan te ontwerpen, het *Slum Development Plan* (SDP in Bangalore) of het *Plan de Desarrollo Vecinal* (PDV in Santa Cruz).

Convergentie/samenwerking

De bedoeling was dat alle genoemde actoren en de door hen gevormde organisaties geld en middelen samenbrachten om armoede effectief te bestrijden. In dit

participatieve planningsmodel zouden verschillende groepen vertegenwoordigd zijn in de wijkorganisaties om hen zo aan de ontwikkeling van de wijk te laten deelnemen. Er zou vooral aandacht voor empowerment en organisatievorming zijn.

5-3 Beoordeling van de programma's

De programma's BUPP en PAP zijn beoordeeld op efficiëntie, effectiviteit, impact, duurzaamheid en relevantie.

Tabel 5.2 Overzicht en beoordeling van BUPP en PAP

Project	efficiëntie		effectiviteit		duurzaamheid		ex-ante relevantie				
	dossierstudie	veldwerk	dossierstudie	veldwerk	dossierstudie	veldwerk	habitat	sociale voorzieningen	stedelijk bestuur	werk en inkomen	geïntegreerde stedelijke ontwikkeling
BUPP	M	n.v.t.	M	n.v.t.	S	n.v.t.	1,2	0,5	2,6	0,4	3,0
PAP	NB	G	NB	M	M	M	0,6	1,3	2,4	0,2	2,0

Bron: IOB.

Efficiëntie

De start vergde in beide programma's veel tijd, vooral in Bangalore. Door de besluiteloosheid van de stuurgroep verliep het samenstellen van het projectteam moeizaam. De verdiensten voor de gevraagde expertise was laag en kandidaten waren moeilijk te mobiliseren. Het programma startte in 1992 in twee slums en werd uitgebreid tot veertien slums in 1999. Hiermee bereikte het (in)direct ongeveer 13.000 bewoners. In zes van de veertien slums waren fysieke, infrastructurele investeringsactiviteiten onmogelijk door de illegale status van de wijk. Via BUPP probeerde men hun status op te waarderen maar dat mislukte op een enkele uitzondering na. Daar waar activiteiten wel werden uitgevoerd ging het om gemeenschapsruimtes, ondergrondse drainage, watertoevoer (pompen, putten, tank en aansluiting op het net), bouw van kinderopvang, toiletten, (voorbereiding op) bestrating en elektriciteitsaansluiting. Daarnaast was er een huisvestingsprogramma voor 110 huishoudens; van de toekomstige bewoners werd een bescheiden bijdrage gevraagd.

De centrale gedachte achter BUPP en PAP van actieve deelname van de arme stadsbewoners stond in beide steden haaks op de verwachtingen van de lokale overheid. Die wilde snelle infrastructurele investeringen. De lokale ambtenaren voelden zich nauwelijks betrokken en zagen weinig heil in participatie van stedelijke armen en andere actoren. Dat stond ver af van de normale praktijk. Ze vonden het programma bovendien klein.

Door onderbezetting bereikte het projectteam in Bangalore weinig op het terrein van capaciteitsversterking van de wijkorganisaties en bewustwording onder de belanghebbenden. De verwachtingen ten aanzien van de Bangaloorse NGO's waren hoog en stonden niet in verhouding tot de financiële vergoeding, hun capaciteit, werkgebied en belangen. Hun inbreng in de uitvoering was daarom minder dan verwacht.

Bangaloorse slumbewoners participeerden in de wijkorganisaties (SDT's) om toegang te krijgen tot BUPP's financiële middelen, maar hun ongeletterdheid beperkte het functioneren van de SDT's. Doordat de SDT's niet waren geregistreerd, verliep de samenwerking met de overheid moeilijk. Ook zagen lang niet alle bewoners de SDT's als hun vertegenwoordiger. Door hun zwakke capaciteit werden de door hen opgestelde wijkontwikkelingsplannen een behoeften- en wensenlijstje. Een strategische planning kwam hier niet uit voort.

De tijdsplanning was strijdig met BUPP's ambitieuze doelstellingen. Na afloop van de oorspronkelijke projectperiode, in 1995, was slechts de helft van de beschikbare fondsen besteed en waren veel doelstellingen niet bereikt. De overheadkosten waren betrekkelijk hoog. De totale projectkosten waren Rs. 11,5 lakhs⁵² per bereikte slum; andere, soortgelijke fysieke infrastructurele projecten uitgevoerd door *National Slum Development Programme (NSDP)* kostten Rs. 6,6 lakhs per slum. Ook in vergelijking met bijvoorbeeld *Indore Habitat Improvement Project* blijkt BUPP op basis van de uitgaven per huishouden duur en weinig efficiënt te zijn geweest. De niet-specifiek geformuleerde doelstellingen, de grote investeringen in tijd, energie en capaciteit die het model vergde, en de late benoeming van het projectteam leidden tot achttien maanden vertraging. Een extra vertraging werd opgelopen door het laat vrijgeven van fondsen.

52 Een lakh is een eenheid in het Indiase numerieke systeem. 1 lakh = 100.000. Wisselkoers in 1996: 1.000 Rs = USD 28, dus 11,5 lakhs was ongeveer USD 32.200 en 6,6 lakhs ongeveer USD 18.500.

Het voor vier jaar voorziene budget was pas na vijfenhalf jaar volledig benut. Vanaf juli 1996 behaalde BUPP meer resultaten. Toen kon het programma pas de infrastructurele werken uitvoeren. Los van enkele activiteiten, levert het totaalbeeld een matige efficiëntie op. De instituties werden opgezet zoals voorzien in het model. Het projectteam kwam niet toe aan het ontwikkelen van richtlijnen en monitoring en evaluatie; dit werd door Nederlandse missies uitgevoerd. Indiase experts werden hierdoor onvoldoende in het ontwerp en de evaluatie van het model betrokken.

In Santa Cruz liep het anders. In Bolivia bood de wetgeving meer ruimte aan decentrale besluitvorming en was het participatieve planningsproces enigszins geïnstitutionaliseerd. Een bijzondere omstandigheid in Santa Cruz was dat de burgemeester uit de beginperiode, die positief stond tegenover participatie, vervangen was door een burgemeester die geen voorstander was. PAP kreeg een naam als goede, snelle uitvoerder van projecten in de wijken en de gemeente wilde en kon niet achterblijven. De gemeente werd zodoende min of meer tot medewerking gedwongen en voldeed financieel aan de aangegane verplichtingen.

In Santa Cruz werden (in)direct 367.500 bewoners van de vier armste districten (94 wijken) bereikt. In alle wijken werden CVPP's geformeerd en ontwikkelingsplannen opgesteld. Dit was aanzienlijk hoger dan oorspronkelijk gepland en ging samen met een verhoging van het beschikbare budget. In Santa Cruz lag, net als in Bangalore, de nadruk op infrastructurele projecten die de bewoners belangrijk vonden. Anders dan in de Indiase stad, hadden zij vaak al toegang tot water en elektriciteit. Er was daarom vooral behoefte aan betere sociale voorzieningen, variërend van de bouw van gemeenschapsruimtes, toiletten bij scholen, sportvelden, schoolbibliotheken, kinderopvang en gezondheidsposten tot bovenal een educatieve infrastructuur. PAP bouwde in totaal 522 schoollokalen en gaf 2.200 inwoners een beurs voor een cursus, waarvan zij zelf 50% bekostigden.

PAP kon aansluiten bij wettelijk erkende lokale organisaties, de *junta vecinales* (JV's, buurtleden). Binnen een wijk (*unidad vecinal*, UV) waren verschillende buurt-raden actief en deze werden samen met organisaties als schoolraden, sportverenigingen en jongeren- en vrouwengroepen samengesmolten tot een nieuwe organisatie op wijkniveau voor participatieve planning, de *Comité Vecinal de Planificación Participativa* (CVPP). De gemeente erkende deze nieuwe planningseenheid, maar de bewoners hadden minder vertrouwen in de CVPP dan in de traditionele buurtorganisatie (JV). PAP zette in vier jaar tijd 94 CVPP's op en produceerde 94 wijkontwikkelingsplannen in de vier armste districten van de stad.



Multifunctioneel sportveld in Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Foto: Rianne Verbeek

De ervaringen met participatie en empowerment zijn in Santa Cruz vergelijkbaar met die in Bangalore. Door de vastlegging van de formele vertegenwoordiging in de CVPP was de deelname van vrouwen gegarandeerd, evenals het type organisaties dat in de CVPP vertegenwoordigd mocht zijn, en in welke verhouding. Hiermee wilde men zoveel mogelijk wijkbewoners een stem geven en de dominante positie van traditionele leiders beperken. Vrouwen konden net als mannen en jongeren in verschillende wijken meedoen aan cursussen en workshops over bijvoorbeeld leiderschap, ondernemerschap of werkgelegenheid, seksuele en reproductieve gezondheid, gender, jeugdrechten en drugspreventie. De CVPP was verplicht om minimaal 10% van het beschikbare wijkbudget te besteden aan dit soort niet-infrastructurele projecten.

De efficiëntie van PAP in termen van tijd en budget was goed. Na een trage start haalde het programma zijn doelstellingen op outputniveau. PAP voerde 927 projecten uit met een waarde van USD 5,6 miljoen, waarvan 55% met financiële middelen van PAP en de rest met middelen van de gemeente, bewoners, (internationale) NGO's en/of de private sector. Het feit dat PAP dezelfde soort projecten sneller en goedkoper kon uitvoeren dan de gemeente was volgens bewoners en NGO's een van de meest positieve resultaten.

De uitvoering van de programma's is voor BUPP matig beoordeeld en voor PAP goed, vooral omdat PAP er beter in slaagde institutionele structuren op te zetten en sneller en goedkoper bouwde dan de gemeente.

Effectiviteit

In geen van beide steden functioneerde de stuurgroep zoals was voorzien. Dit kwam door de frequente wisseling van overheidsvertegenwoordigers en het niet-rouleren van NGO's. Doordat de stuurgroepen weinig samenkwamen, waren er onvoldoende gelegenheden om beleidsonderwerpen en plannen te bespreken. Beide gemeentes toonden weinig interesse in participatie van de stedelijke armen. In Bangalore verdween het participatieve planningmodel na het einde van het programma. In Santa Cruz bleef het bestaan maar de participatie van burgers bleef minimaal.

Vooraf in Bangalore was het programma moeilijk uit te voeren. Door verschillen in de juridische status van de slums kon het projectteam slechts in de acht formeel erkende de infrastructuur verbeteren. In de overige was dit onmogelijk. De belangrijkste interventies van BUPP waren de levering van basisvoorzieningen (water, bestrating, toiletten en drainage), grotere zekerheid in grondbezit en het Bembala spaar- en kredietsysteem. Dit spaar- en kredietsysteem was de meest succesvolle manier om Bangaloorse vrouwen bij het programma te betrekken. Via Bembala probeerde het projectteam de inkomens van slumbewoners te vergroten. In 1999 telde Bembala 1.058 leden met een totaal gespaard bedrag van Rs. 551.327 en een geleend bedrag van Rs. 1.080.100; 70 tot 75% van hen was vrouw. Het systeem droeg bij aan hun sociale en economische empowerment. Het geld werd over het algemeen geïnvesteerd in het (familie)bedrijf (69%), schuldenverlichting (12%) of reparaties aan het huis (10%). De BUPP-begunstigden beoordeelden het kredietprogramma in een destijds uitgevoerde enquête positiever dan de infrastructurele investeringen in de wijk.

Door de keuze van de arme stedelingen in Santa Cruz concentreerden de interventies van PAP zich op onderwijsinfrastructuur en -faciliteiten.

Naast de dossierstudie voor beide steden werd in Santa Cruz onder wijkbewoners een enquête gehouden over de effecten/impact van de PAP-activiteiten. Wijken met dezelfde kenmerken als PAP maar waar geen interventie plaatsvond dienden als controlegroep. De resultaten van deze studie zijn in de volgende boxen weergegeven.

Box 5.1 Onderwijsresultaten PAP

De hypothese van het evaluatieteam was dat door de hoge investeringen in onderwijsinfrastructuur en -faciliteiten kinderen vaker naar school gingen en hierdoor hun prestaties verbeterden. Volgens respectievelijk 85% van de geënquêteerde PAP-wijkbewoners en 50% van de niet-PAP-wijkbewoners was het onderwijs in de laatste zeven jaar verbeterd. In de perceptie van de moeders was er een verbetering in het onderwijs en in de prestaties van hun kinderen. De antwoorden van de moeders van de PAP-wijken en de controlegroep leverden geen statistisch significante verschillen op. De hypothese dat moeders van schoolgaande kinderen door PAP-interventies (toegenomen aanbod van klaslokalen en andere onderwijsfaciliteiten) meer tijd kregen voor andere (productieve) activiteiten, vergeleken met moeders in de controlegroep, en daarmee hun inkomenspositie konden verbeteren hield geen stand.

Bron: IHS (2008).

Tevens werden er op verzoek van de bewoners van de armste wijken van Santa Cruz aanvullende beurzen verstrekt voor korte trainingen in computergebruik, administratie, techniek en dergelijke. Ze waren voornamelijk bestemd voor jongeren.

Box 5.2 Beurzen van PAP

De hypothese was dat de PAP-beurzen de vaardigheden en kwalificaties van deelnemers en hun positie op de arbeidsmarkt verbeterden. Doordat de direct begunstigen niet te traceren waren, konden geen statistisch verantwoorde uitspraken worden gedaan. De enquêteresultaten lieten statistisch significante verschillen zien voor de deelname aan trainingen van de geïnterviewde jongeren van de PAP-wijken en die van de controlegroep in soortgelijke wijken.

Bron: IHS (2008).

De vrouwen, mannen en jongeren die deelnamen aan cursussen en workshops vergrootten hun kennis en vaardigheden op terreinen als gezondheid, gender, leiderschap en jeugdrechten. De cursussen en workshops waren van korte duur. De impactstudie kon geen langetermijneffect aantonen van de opgedane kennis en vaardigheden.

Box 5.3 Empowerment van de stedelijke armen

De hypothese was dat de trainingen van PAP voor participatieve planning, onderhandelingsvaardigheden en kennis over rechten en plichten tot meer invloed van wijkbewoners op het gemeentelijke planningsproces leidde. Alleen wanneer respondenten al voor 2002 in de wijk woonden, waren ze beter op de hoogte van PAP dan in andere wijken en waren zij vaker bekend met het wijkontwikkelingsplan (PDV). De wet op bevolkingsparticipatie (LPP) was bij alle bewoners in wijken waar PAP veel werkte goed bekend. Meer respondenten in PAP-wijken antwoordden dat zij hiervan op de hoogte waren door trainingen dan de respondenten in de wijken waar PAP weinig of niet werkte. De bewoners van PAP-wijken gaven vaker aan dat zij geëist hadden om te participeren in het ontwikkelingsproces dan de controlegroep. Het statistisch significante verschil tussen de wijken waar PAP wel en niet geïmplementeerd werd, was dat in de PAP-wijken de buurtbewoners vaker (ontwikkelings)organisaties inschakelden. Er waren geen statistisch significante verschillen te ontdekken tussen de onderzochte wijken van Santa Cruz ten aanzien van de capaciteit om zichzelf te organiseren en invloed te krijgen op beleidsbesluiten.

Bron: IHS (2008).

In beide programma's beoogde men ruimte te creëren voor vrouwen en anderen die doorgaans weinig bij besluitvorming worden betrokken. De verhouding in de wijkorganisaties van Bangalore tussen mannen en vrouwen was redelijk evenredig, maar de assertieve, alfabetische, rijkere en aan de leider verbonden slumbewoners beheersten de besluitvorming. De vertegenwoordiging in de SDT was niet in elke slum een representatieve afspiegeling van de bewoners. Tot een autonoom functioneren van de SDT's is het niet gekomen. Hun afhankelijkheid van het projectteam van BUPP bleef bestaan, vooral op financieel terrein. De SDT's werden bijna allemaal opgeheven na het beëindigen van BUPP. Twee hebben hun status geformaliseerd tot een geregistreerde *Community Based Organisation* (CBO). Binnen de wijkorganisaties van Santa Cruz waren zowel vrouwen als mannen en verschillende typen in de wijk opererende organisaties evenredig vertegenwoordigd. Er ontstond regelmatig een machtsstrijd over wie de leider van deze nieuwe organisatievorm op wijk- in plaats van buurtniveau mocht leveren. Na de beëindiging van PAP vielen de wijkorganisaties uiteen. De lokale overheid toonde door verdere decentralisatie toch opnieuw interesse in het model en nam elementen hiervan op in een lokale verordening. Een paar jaar na afloop van PAP heeft de NGO

Fundación PAP⁵³ op verzoek van de gemeente de wijken opnieuw georganiseerd in CVPP's om het participatieve planningsproces weer leven in te blazen.

In geen van beide steden werd de stuurgroep een platform voor effectieve samenwerking tussen overheid en bewoners. Beleidsgerelateerde kwesties van stedelijke armoede werden nauwelijks besproken. De organisaties binnen de stuurgroep kwamen op voor individuele belangen en niet voor het collectieve belang van een betere leefomgeving voor stedelijke armen. In Bangalore slaagde de stuurgroep er niet in de slumbewoners invloed te geven op bestedingen door de overheid. Het programma richtte zich bijna geheel op het mobiliseren van gemeentelijke fondsen. In Santa Cruz lag dit anders, hier investeerden bewoners en de NGO, de gemeente en PAP gezamenlijk in projecten. Het programma richtte zich ook op het mobiliseren van gemeentelijke en niet-gouvernementele fondsen. Maar de financiële middelen van deze 'derden' waren altijd een aanvulling op door PAP beschikbaar gestelde fondsen. Publiek-private financiële samenwerking zonder dat PAP investeerde kwam niet tot stand. Op het moment dat de PAP-financiering stopte, stopten de NGO's hun activiteiten voor participatieve planning. Dat de resultaten in Santa Cruz beter waren, kwam mede door de constructie van twee duidelijke investeringslijnen (kleine en grote investeringen) en doordat het programma zelf over meer middelen beschikte. In geen van beide steden ontstonden vanuit de samenwerking binnen de stuurgroep duurzame partnerschappen of werd een gezamenlijke visie op of beleid voor stedelijke armoedebestrijding ontwikkeld.

De doelstelling om een participatief planningsmodel te ontwikkelen voor bewoners werd niet gehaald. De belanghebbenden voelden geen *ownership* over het model. Ambtenaren voelden er niets voor om stedelijke armen mee te laten beslissen over financiële investeringen. Beide gemeentes prefereerden hun eigen topdown systemen. De coördinatie en samenwerking met en tussen de NGO's heeft in geen van beide steden gewerkt. In Bangalore waren de verwachtingen over de rol van NGO's op wijkniveau onrealistisch. Daar werden na afloop van het programma de ideeën uit het model aan de kant geschoven en ging men over tot de orde van de dag. In Santa Cruz was voor NGO's in de tweede fase een rol weggelegd. Daar sloot participatief werken beter aan bij de algemene tendens in het land en werden bepaalde delen van de aanpak later ingebed in het beleid van de stad. Maar dit bleef beperkt tot het institutionele niveau en leidde nauwelijks tot een daadkrachtige uitvoering.

53 Fundación PAP is een NGO die na afloop van het programma werd opgezet. De voormalige Boliviaanse projectteamleden werden de werknemers ervan en dragen het gedachtegoed van PAP uit.

De lokale partners bleven het programma als iets ‘van Nederland’ zien. De NGO’s zagen het projectteam als een parallelle (concurrerende) NGO in plaats van als een team dat participatieve planning stimuleerde en faciliteerde. PAP kwam hierdoor net als BUPP geïsoleerd van de gemeente te staan; er was onvoldoende ownership.

Box 5.4 Effect op het planningsproces

PAP had geen significante invloed op de beleidsformulering en -uitvoering voor armoedebestrijding in Santa Cruz. Uit de investeringskeuzes in de PAP-wijken blijkt dat er geen integrale visie of beleid was voor stedelijke armoedebestrijding. Wel ratificeerde de lokale overheid een verordening waarin verschillende elementen van het PAP-model werden opgenomen. In de praktijk werkte deze decentralisatie nog niet door, omdat de gemeente centralistisch bleef besturen. De gemeente besteedde de participatieve planning uit aan Fundación PAP.

Bron: IHS (2008).

De effectiviteit van de interventies in Bangalore en Santa Cruz zijn als matig beoordeeld, waarbij zeker moet worden opgemerkt dat het PAP programma effectiever is geweest dan BUPP.

Impact

De oorspronkelijk voorziene vervolgfase ter consolidering van de aanpak kwam er niet. Dat bemoeilijkt een meetbaar antwoord op de vraag naar substantiële veranderingen in het planningsproces en de sociaaleconomische situatie van de stedelijke armen. In de wijken waar infrastructurele projecten werden uitgevoerd gaven de inwoners te kennen dat deze hun levensomstandigheden hadden verbeterd. In de wijken waar geen infrastructurele projecten zijn uitgevoerd, maar alleen aan capaciteitsopbouw (zowel organisaties als individueel) is gedaan, werd die verbetering niet aangetoond.

In Bangalore verminderden de verbeteringen indirect de dreiging van uitzetting en daardoor vergrootten zij de bestaanszekerheid. De vrouwen in de slums hadden het meest concreet baat bij de projecten, omdat zaken als toiletten, kinderopvang en kredietsystemen direct invloed hadden op hun leefomstandigheden. Het project dat BUPP ondersteunde voor de huisvesting van 110 huishoudens leverde de grootste en meest duidelijke bijdrage aan verbeteringen in de woon- en leef-

omstandigheden. Maar dit betrof een zeer klein percentage van alle deelnemers aan het programma.

In de impactstudie van PAP (IHS 2008) werden, op basis van de *Unsatisfied Basic Needs index*, significante verschillen geconstateerd in de verandering van de armoedecijfers tussen de PAP-wijken en de wijken uit de controlegroep. Hierbij werden de beschikbare censusdata van 1992 en 2001 en een vergelijkbare armoedestudie van CEP uit 2006 gebruikt.

Box 5.5 De impact van PAP op armoede in Santa Cruz

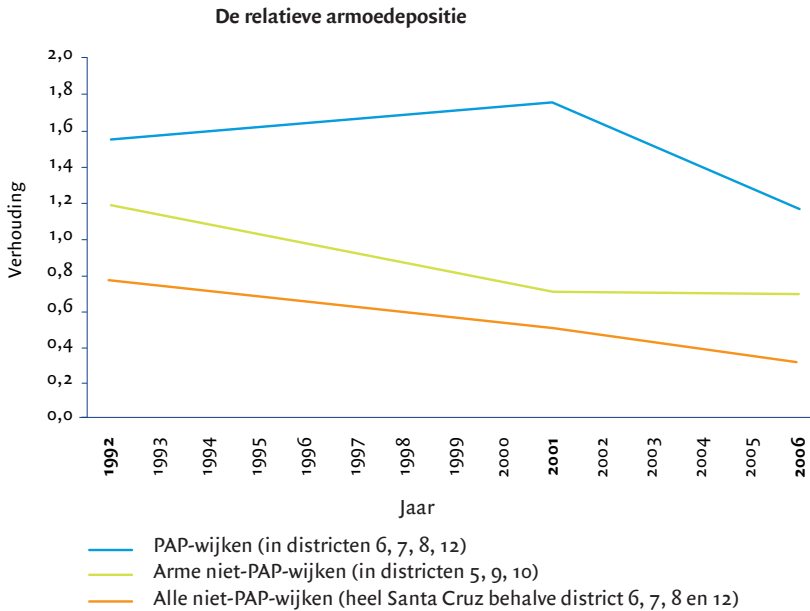
Volgens de census van 1992 en de armoedestudie van CEP uit 2006 nam de armoede, volgens de Unsatisfied Basic Needs index, in alle districten van Santa Cruz in deze periode af. Gelet op de verhouding tussen het aantal armen in de verschillende districten en het totaal aantal armen in Santa Cruz, kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Over de periode 1992-2006 daalde de armoede in alle districten van Santa Cruz relatief. De afname in de PAP-districten was kleiner. PAP besloot eind jaren negentig te gaan werken in de armste districten. In die districten nam de armoede enigszins toe tussen 1992 en 2001; een hoger percentage van de bewoners zakte onder de armoedegrens. Tussen 2001 en 2006 verbeterde de armoedesituatie in de wijken waar PAP haar activiteiten uitvoerde. In de vergelijkbare arme wijken, waar PAP niet actief was geweest, verbeterde de situatie in de periode 1992-2001 en bleef deze in de periode 2001-2006 gelijk (zie figuur 5.1).

De kwantitatieve studie toonde aan dat, in geval er in 2001 meer dan 40% armen woonden in de wijken, de armoede in de PAP-wijken sterker verminderde dan in vergelijkbare arme wijken (controlegroep).

Bron: IHS (2008).

Figuur 5.1 laat de verhouding tussen armen en niet-armen zien. Een hoger cijfer duidt op verhoudingsgewijs meer armen.

Figuur 5.1 De relatieve armoedepositie in Santa Cruz (1992, 2001, 2006)



Bron: IOB op basis van IHS (2008).

De meeste investeringen van PAP werden in de periode 2000-2002 gedaan en leverden dus pas vanaf 2001 resultaten op. Ze werden op buurt- en niet op wijk-niveau gedaan. Daardoor bleef de aantoonbare impact op wijkniveau mogelijk-erwijs klein en statistisch niet-significant. Bovendien groeide in de vier armste districten het aantal immigranten het snelst en was het vertrek van bewoners die zich betere woonomstandigheden konden veroorloven het grootst. Daardoor kwam een verbetering van relatieve armoede onder druk te staan.

Duurzaamheid

Het oordeel over de duurzaamheid van BUPP is slecht. Het programma bouwde geen institutionele structuur op en het model werd niet geïnstitutionaliseerd. De samenwerking tussen de verschillende partijen verbeterde niet en op wijkniveau werden de verbeteringen die van direct belang waren voor bewoners ondermijnd door het ontbreken van een juridische basis.

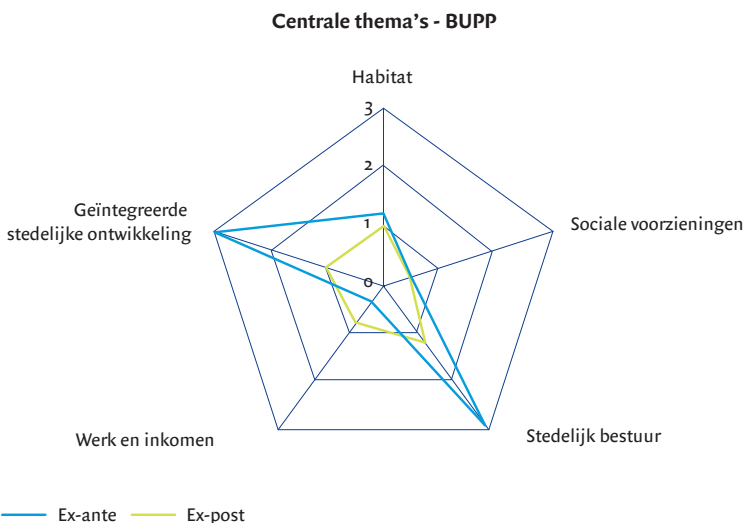
Het oordeel over duurzaamheid van PAP is matig. Het leidde niet tot (duurzame) publiek-private samenwerkingsverbanden. Wel institutionaliseerde de gemeente elementen van het model maar de praktijk bleek weerbarstig en er wordt nog

weinig participatief gepland. De gemeente besteedde het proces uit aan de NGO Fundación PAP. Ook de door de CVPP's ontwikkelde wijkplannen werden niet gekoppeld aan gemeentelijke plannen of gemeentebegrotingen. De gemeente bleef centralistisch begroten.

Relevantie

Zowel het beleid van India als BUPP vertoonden raakvlakken met de centrale thema's van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding. India was bij de start van BUPP een van de grootste ontvangers van Nederlandse bilaterale hulp. Het land had een vierdelige strategie voor armoedebestrijding waarvan betere leef- en woonomstandigheden in slums er een was. Het programma was daarmee relevant voor India. Maar in de Indiase strategie lag geen nadruk op de participatieve planning en gemeenschapsfinanciering, die het model voor BUPP wel voorstond. De hoge verwachtingen (ex-ante) maakte BUPP in de uitvoering (ex-post) niet waar. In de uitvoering was de aandacht voor de thema's beduidend minder, wat het meest zichtbaar werd in de slums waar geen infrastructurele investeringen gedaan mochten worden. Ook op het gebied van stedelijk bestuur en geïntegreerde ontwikkeling was het programma in de uitvoeringsfase minder voortvarend dan oorspronkelijk was voorzien. Daar tegenover staat dat er uiteindelijk meer aan werk en inkomen werd gedaan, vooral door steun aan het Bembala spaar- en kredietsysteem voor vrouwen.

Figuur 5.2 Relevantie van BUPP

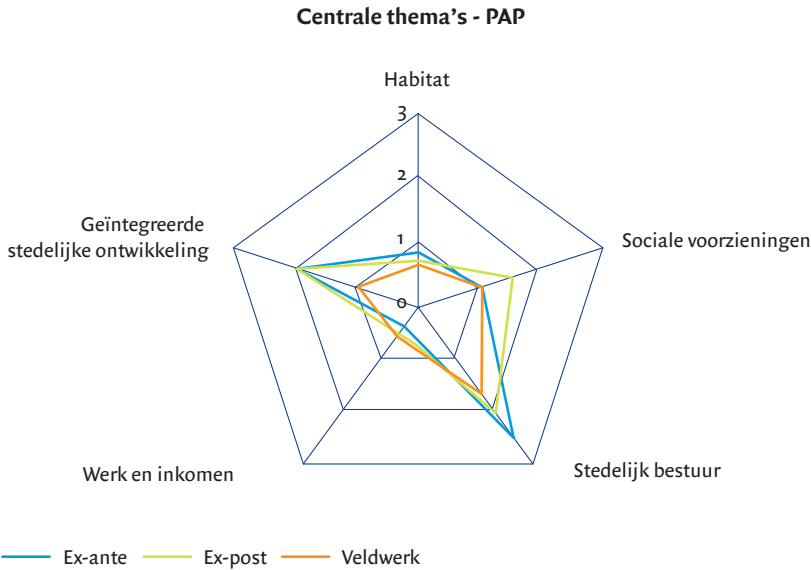


Bron: IOB.

Voor slumbewoners was BUPP relevant omdat zij konden participeren in de planning en hun behoeften konden uitspreken. Voor hen die nieuwe woningen kregen was de relevantie het grootst. Daarnaast waren de infrastructurele projecten, waaronder de bouw van kinderopvang, relevant voor voornamelijk de vrouwen. Die hadden ook het meeste baat bij het ondersteunde spaarsysteem Bembala. De slums zonder status konden nauwelijks van resultaten profiteren. Voor hen was het programma het minst relevant.

PAP sloot goed aan bij de in 1994 ingevoerde wet op bevolkingsparticipatie. De gemeente steunde het project financieel. PAP selecteerde in overleg met sleutelfiguren de armste districten en wijken van Santa Cruz en concentreerde zich op een gebied waar de gemeente weinig interesse voor toonde en weinig investeerde. Het programma zocht zo aansluiting bij de minder geprivilegieerden. Hierdoor waren de projecten van PAP in het kader van decentralisatie relevant.

Vanuit Nederlands oogpunt was PAP, net als BUPP, een directe uitwerking van het beleid voor stedelijke armoedebestrijding. Grotere aandacht van het stedelijk bestuur voor de armoedeproblematiek en participatie van burgers stonden hierin centraal. Bovendien was het programma gericht op het stimuleren van publiek-private samenwerking voor investeringen in de armste buurten en wijken van Santa Cruz. De uitgevoerde projecten hadden veelal betrekking op sociale voorzieningen als onderwijs en in mindere mate gezondheidszorg. Het beurzenprogramma met cursussen voor jongeren (en volwassenen) was van betekenis voor het verbeteren van hun toegang tot de arbeidsmarkt. De projecten waren minder op habitat gericht dan in Bangalore. De woonomstandigheden in de arme wijken van Santa Cruz waren al beter. Het programma bevatte nauwelijks elementen van geïntegreerde stedelijke ontwikkeling; dat laatste ontbrak in de wijkontwikkelingsplannen. PAP had raakvlakken met alle thema's van het Nederlands stedelijk beleid, maar in de uitvoering kregen ze minder aandacht, waarbij in het veld vaak minder was terug te vinden dan in de rapportages.

Figuur 5.3 Relevantie van PAP

Bron: IOB.

Vanuit het oogpunt van de doelgroep waren beide programma's relevant, omdat de arme bewoners zelf samen op basis van behoeften in de wijk konden bepalen welk(e) project(en) uitgevoerd zou(den) worden.

5.4 Samenvatting

BUPP en PAP hadden dezelfde doelstellingen, namelijk armoedebestrijding en de ontwikkeling van een participatief planningsmodel voor stedelijke armoedebestrijding. Het voor Bangalore ontwikkelde model werd voor de situatie in Santa Cruz aangepast. De ideeën en organisatievormen waren nagenoeg gelijk, maar het voor Santa Cruz beschikbare budget was groter en van de lokale overheid daar werd een financiële bijdrage verwacht. Beide programma's startten traag. Het programma in Santa Cruz boekte betere resultaten, maar had net als in Bangalore last van de gebrekkige samenwerking en coördinatie tussen NGO's onderling en tussen NGO's en de overheid bij het formuleren van stedelijk beleid en mobiliseren van financiën. In beide gevallen zagen lokale NGO's het projectteam als concurrent in plaats van als facilitator bij de introductie van een model voor stedelijke armoedebestrijding. De geformuleerde wijkontwikkelingsplannen waren gedetailleerd maar misten in beide steden een strategische visie of doordachte toekomstplanning die aansloot bij al bestaande gemeentelijke (bestemmings)plannen of demografische en sociaaleconomische ontwikkelingsprofielen. Na afloop van de programma's

hielden de ontwikkelde organisatievormen (stuurgroep, wijkorganisaties en NGO forum) op te bestaan. De projectteams waren er niet in geslaagd een duurzame vorm van participatieve planning voor armoedebestrijding op te zetten. Een positieve ontwikkeling was dat het projectteam in Santa Cruz zich omvormde tot een NGO en in opdracht van de gemeente, problemen en behoeften op basis van de PAP-methode inventariseerde. Maar anders dan bij het door Nederland gefinancierde PAP, kwamen er geen additionele fondsen voor de uitvoering van projecten.

De programma's werden beëindigd door het herzien van de bilaterale samenwerkingsrelaties en de invoering van de sectorale benadering, maar ook tegenvallende resultaten. Op het moment van beëindiging was het model nog niet geïnstitutionaliseerd. Zoals verwoord door enkele betrokkenen strookte de aanpak met de uitgangspunten van het stedelijk beleid, maar lagen de 'participatieve uitgangspunten' nog te ver af van de praktijk. De traditie van beide stadsbesturen was meer topdown en gedeeltelijk hierdoor werd het model geen succes. Er bestond in beide steden onvoldoende *ownership* over het programma. De participatieve planningsmethode was niet effectief in het vervullen van een voorbeeldfunctie naar andere steden.

In de uitvoering waren de programma's gemiddeld genomen (matig) efficiënt en matig effectief. Met betrekking tot de duurzaamheid is het oordeel eveneens matig. Impact is er in bescheiden mate geconstateerd in Santa Cruz. Het projectteam had ervoor gekozen om in de armste wijken waar voorafgaand aan de interventie de relatieve armoedesituatie was verslechterd het programma te starten. In de periode volgend op PAP is geconstateerd dat deze relatieve armoedesituatie zich in de PAP wijken ten goede heeft gekeerd. Er trad een duidelijke vermindering op van deze relatieve armoede.

De beleidsmakers aan de Nederlandse kant zagen in beide projecten een specifieke uitwerking van het stedelijk beleid, omdat het zowel geïntegreerd als participatief en daarmee vernieuwend beoogde te zijn. De geïntegreerde aanpak leidde er niet toe dat met alle facetten van stedelijke ontwikkeling rekening werd gehouden. In de uitwerking sloten deze programma's wel aan bij specifieke prioriteiten van bewoners. Vooral in Santa Cruz waren de bewoners tevreden over de in de wijken uitgevoerde projecten. Vanuit de relevantie voor het Nederlands stedelijk beleid was het programma in Santa Cruz in de uitvoering succesvoller dan dat in Bangalore. Op drie van de vijf centrales thema's van het stedelijk beleid behaalde PAP (ex-post) een hogere score.

6 Multilaterale stedelijke activiteiten

Naast bilaterale activiteiten deed Nederland altijd al veel in samenwerking met multilaterale organisaties. In dit hoofdstuk komen de resultaten aan de orde van de evaluatie van VN-Habitat en haar programma's *Urban Management Programme* (UMP) en *Sustainable Cities Programme* (SCP) en van het Wereldbankprogramma *Non-Motorized Urban Transport* (NMT). Nederland steunde deze programma's samen met andere donoren (tabel 6.1). Het oordeel is gebaseerd op dossierstudie, inclusief bestaande review- en evaluatiestudies.

Tabel 6.1 *Overzicht van programma's en activiteiten en de deelnemende organisaties*

	Urban Management Programme	Sustainable Cities Programme	Non-Motorized Urban Transport (Kenia en Tanzania) ⁵⁴
VN-Habitat	X	X	
Wereldbank	X	X	X
UNDP	X	X	
UNEP		X	
ILO		X	
Nederland	X	X	X
Andere bilaterale donoren	onder andere VK, Zwitserland, Zweden	onder andere Duitsland, Frankrijk, Zweden, Japan, Canada, VS, VK, Italië	
Overig	Gemeentes, lokale partners	WHO, gemeentes, lokale partners	Gemeentes, lokale partners

⁵⁴ In andere landen waren bij dit programma andere donoren betrokken. In West-Afrika gaven Frankrijk en België steun.

6.1 VN-Habitat

In 1976 werden in Vancouver de United Nations Habitat and Human Settlements Foundation (UNHHSF) en onderdelen van andere VN-programma's omgevormd tot het United Nations Centre for Human Settlements, oftewel UNCHS/VN-Habitat. In de *Vancouver Declaration* is als taakstelling geformuleerd: het harmoniseren van de activiteiten op het gebied van menselijke nederzettingen binnen de Verenigde Naties, beginnend bij basisbehoeftes als voedsel, huisvesting, schoon drinkwater, werkgelegenheid, gezondheidszorg, onderwijs, training en sociale zekerheid.

6.1.1 Financiële middelen

VN-Habitat ontving zijn middelen uit verschillende bronnen⁵⁵:

- Het reguliere VN-budget. Dit bedroeg in 1987 USD 4,2 miljoen, in 2001 USD 5,7 miljoen en in 2002/3 USD 6,2 miljoen per jaar. Het werd besteed aan personeel (90%), operationele uitgaven, consultants en experts.
- Vrijwillige bijdragen van multi- en bilaterale partners. Niet-geormerkte bijdragen waren voor het algemene doel, geormerkte voor specifieke activiteiten. De eerste varieerden van USD 2,6 miljoen in 1996 tot USD 7,3 miljoen in 2001. Geormerkte bijdragen liepen uiteen van USD 3,8 miljoen in 1990 tot USD 9,7 miljoen in 1999.

Bovendien ontving VN-Habitat van bijvoorbeeld UNDP bijdragen voor het uitvoeren van technische samenwerkingsprojecten. Deze inkomsten varieerden van USD 3 tot 5 miljoen per jaar.

De vrijwillige bijdragen van donoren aan VN-Habitat stegen tussen 1998/9 en 2002/3 met 60% voor niet-geormerkte en met ruim 100% voor geormerkte activiteiten.⁵⁶ Van 1990 tot 2001 was Denemarken de grootste donor van geormerkte bijdragen (65%), gevolgd door Nederland (15,2%).⁵⁷ Sinds 2002 zijn de bijdragen spectaculair gestegen door het toegenomen vertrouwen bij donoren in VN-Habitat. Vooral Japan en de Europese Unie verhoogden hun bijdrage.

55 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002) *DGIS Assessment of UN-Habitat*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 13-14.

56 UN-Habitat (2004) *UN-Habitat Self-Assessment for the forthcoming OIOS in-dept programmatic evaluation*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

57 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002), *Ibidem*.

De totale vrijwillige (niet-geormerkte) bijdrage van Nederland bedroeg tussen 1991 en 2004 EUR 5,5 miljoen. Van 1993 tot 2002 droeg Nederland jaarlijks 1 miljoen gulden bij; het ministerie van Buitenlandse Zaken 600.000 gulden en VROM 400.000 gulden. Door de wisselkoers varieerde de bijdrage van USD 388.700 tot USD 604.200. In 2003 verhoogde Nederland zijn vrijwillige bijdrage tot USD 1,2 miljoen per jaar.

Naast de vrijwillige bijdrage gaf Nederland additionele, geormerkte financiën aan specifieke programma's als het UMP en SCP en in de periode 2003-2004 ook aan het *Partnership Programme* tussen Nederland en VN-Habitat. Daaraan droegen ook andere donoren bij. De Nederlandse bijdrage was EUR 7,8 miljoen. Die was eind 2004 voor 60% besteed. Vanwege de onderbesteding verlaagde Nederland het bedrag met EUR 1,1 miljoen en stelde de overblijvende fondsen (EUR 2,5 miljoen) beschikbaar aan het multidonor *Water and Sanitation Trust Fund*.⁵⁸

6.1.2 Doelstellingen

Eind jaren tachtig, begin jaren negentig had VN-Habitat het ambitieuze doel dat in het jaar 2000 iedereen een dak boven het hoofd zou hebben. Zij wilde vooral voorwaarden scheppen en concentreerde zich op thema's als bouwmaterialen, infrastructuur, transport, energie, werkgelegenheid, grondbeheer, gemeentelijke financiering, gemeenschapsparticipatie, huisvesting en de huursector en financiering. Hierbij stonden institutionele opbouw en duurzame ontwikkeling centraal.⁵⁹ Ook zou zij zelf projecten uitvoeren. De organisatie heeft de voorwaarden-scheppende benadering naar voren gebracht bij de voorbereiding van de *New Agenda for Human Settlements* in 1986, later uitgebreid tot de *Global Strategy for Shelter to the Year 2000* (GSS). Stedelijke groei is onvermijdelijk. Overheden moeten die niet bestrijden maar faciliteren.

De voortgaande verstedelijking, de *Habitat Agenda*, de slechte financiële en bestuurlijke situatie van UNCHS en de *Millennium Declaration* van 2000 gaven VN-Habitat een nieuw impuls (1997-2002). Tijdens de Habitat II-conferentie van 1996 erkende men het belang van duurzame stedelijke ontwikkeling boven enkel

58 UN-Habitat (2006c) *Partnership Programme Between The Government of the Netherlands and The United Nations Human Settlements Programme UN-Habitat. Final Report. Covering activities undertaken and results achieved between April 2003 and September 2005.*

UN-Habitat (2002b) *Policy Framework Paper for the Partnership Programme between the Government of the Netherlands and the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).* Nairobi, December 2002.

59 Ostaijen, P.P.M. (1991) *Notitie Multilaterale Kanalen: UNCHS: het VN-fonds voor menselijke nederzettingen.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

stedelijke armoedebestrijding. Nederland onderschreef dat. In 1999 definieerde VN-Habitat haar strategische visie:

- a) een hernieuwde implementatiestrategie voor de *Habitat Agenda* gebaseerd op twee mondiale campagnes (*Secure Tenure* en *Urban Governance*) als basis voor het organiseren van het werkprogramma van VN-Habitat; en
- b) het versterken van VN-Habitat's normatieve functies⁶⁰ en de relatie hiervan naar operationele activiteiten. Normen over de verschillende thema's konden gebaseerd zijn op internationale wettelijke instrumenten, toezeggingen van overheden tijdens VN-conferenties en praktijk ervaringen.

In 2001 werd de strategie verfijnd tot de volgende aandachtsgebieden:

- kennismanagement en rapportage door het creëren van meer begrip over stedelijke ontwikkeling, huisvesting en armoede en het bijhouden van de voortgang in de *Habitat Agenda*;
- bepleiten van normen voor duurzame verstedelijking en stedelijke armoedebestrijding via de twee mondiale campagnes en enkele programma's;
- technische steun bij het verbinden van normen en campagne- en programma-doelstellingen aan activiteiten;
- innovatieve financiering voor verstedelijking en specifieke huisvestingsnoden voor de stedelijke armen; en
- strategische partnerschappen om middelen van publieke en private partners te combineren.

In 2002 werd het mandaat van VN-Habitat bekrachtigd en haar status via VN-Resolutie 56/206 van een *Centre* in een volledig zelfstandig programma van de Verenigde Naties veranderd: het United Nations Human Settlements Programme (UNHSP/VN-Habitat). VN-Habitat is sindsdien vergelijkbaar met programma's als het United Nations Development Programme (UNDP) en het United Nations Environment Programme (UNEP).

In onderling overleg formuleerden Nederland en VN-Habitat de prioriteiten van het *Partnership Programme 2003-2004*: a) vermindering van stedelijke armoede door werkgelegenheidsbevordering en versterking van de rol van vrouwelijke ondernemers bij huisvesting en grondbezit; b) aandacht voor jongeren in de stad, vooral

⁶⁰ 'The term norm refers to generally accepted standards, guidelines or principles, and should not be understood to imply that they are intended to be implemented through binding legal instruments.' (UN General Assembly (2001) A/res/s-25/2: Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium, 9 June 2001.

voor werkgelegenheid en misdaadpreventie; c) verbetering van krottenwijken vooral door versterking van de toegang tot grond en aandacht voor misdaadpreventie; d) aandacht voor stedelijk milieu inclusief watervoorziening; e) versterking van stedelijk bestuur; en f) bevordering van de algemene *Habitat Agenda*, inclusief de normatieve aspecten.

6.1.3 Beoordeling

De resultaten kunnen ruwweg in twee periodes worden opgedeeld: die voor de revitalisatie van VN-Habitat (voor 1998) en die erna. De beoordeling heeft betrekking op VN-Habitat als organisatie. De resultaten van de werkprogramma's komen kort aan bod, evenals die van het *Partnership Programme 2003-2004*. Hierdoor ontstaat een beeld van de Nederlandse bijdrage aan VN-Habitat en de hiermee behaalde resultaten.

Efficiëntie

VN-Habitat had jarenlang twee afdelingen, een voor de normatieve agenda en een voor technische samenwerkingsprojecten en -programma's. De communicatie tussen beide was gebrekkig en de leiding benutte onvoldoende de mogelijkheden voor synergie. Volgens rapportages uit de jaren negentig functioneerde de organisatie matig, ook al had kritiek uit een eerdere periode op haar zwakke coördinerende en katalyserende rol tot verbeteringen geleid. 'While the Centre is capable of producing outputs of quality, the problem seems to be how to translate these into applicable, understandable and accepted corporate policies.'⁶¹

In 1998 begon het revitaliseringsproces om een nieuwe strategische focus te formuleren en het management en de financiële administratie te verbeteren. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken liet de voortgang onderzoeken. Die was bevredigend en reden om de financiering voort te zetten. Een onderdeel van de revitalisatie was het op orde brengen van de arbeidsvoorwaarden voor het personeel. Dat had een positieve invloed op de capaciteit en het leiderschap van de organisatie. Vertegenwoordigers van ontvangende landen, lokale autoriteiten, CBO's en NGO's beoordeelden de prestaties van het personeel positief. Met haar focus op twee campagnes waren de effectiviteit en efficiëntie van de operaties verbeterd. Dat er regelmatig werd gerapporteerd, viel in goede aarde.⁶²

61 DANIDA (n.d.) *Assessment of the organisation and management of the United Nations Centre for Human Settlements: joint exercise by the governments of Denmark, Uganda, The Netherlands and South Africa in collaboration with the UNCHS. First assessment team report: the issues report*, p. 3 en 14. Dit onderzoek is in 1997 uitgevoerd.

62 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002) *Ibidem*, p. 18-20, 25.

Verbeterpunten waren scherper afgetekende budgetlijnen, grotere selectiviteit in werkplannen, meer selectiviteit in het verzamelen van gegevens, vorming van senior personeel, een vroege Office of International Oversight Services (OIOS)⁶³ management audit, een sterker horizontaal management en coördinatie, versterking van monitoring en evaluatie, helder personeelsbeleid en reguliere briefings aan de partners.

VN-Habitat had in 2002 ongeveer 200 activiteiten in meer dan 70 landen, waarvan 90% in de minst ontwikkelde landen. De organisatie had een uitgebreid netwerk. Haar diensten waren gevarieerd: verbetering van nederzettingen, stedelijke armoedebestrijding, beleid en systemen voor huisvesting, stedelijke planning en management, stedelijke milieuplanning en management, samenstelling van stedelijke indicatoren (huisvesting, demografie, gezondheid), stedelijke veiligheid, lokaal jeugdbeleid en wederopbouw na rampen.⁶⁴ Begin 2005 had VN-Habitat 150 projecten in 61 ontwikkelings- en transitielanden.

Het *Partnerschap Programme 2003-2004* kreeg geoordeelde bijdragen voor verschillende programma's. In de eindrapportage kwamen de activiteiten en resultaten van april 2003 tot september 2005 aan de orde. Omdat de doelstellingen zelden waren gekwantificeerd, was moeilijk in te schatten of de verwachte resultaten waren bereikt. Er waren echter wel voldoende indicaties voor in termen van het vaststellen of produceren van rapporten, richtlijnen, praktijkvoorbeelden, indicatoren, criteria, toolkits, trainingmateriaal, analyses en actieplannen. Door herbestemming van financiële middelen konden de oorspronkelijke doelen niet allemaal worden gehaald, maar wat uiteindelijk werd ondernomen, leverde bevredigende resultaten op. De herbestemming had negatieve gevolgen voor gekorte programma's binnen de prioriteitsclusters jeugd en stedelijk bestuur, omdat Nederland in deze clusters de enige donor was. De onderdelen die wel werden uitgevoerd waren efficiënt.

Samenvattend, vanuit een oogpunt van planning was VN-Habitat vaak te ambitieus, maar bij een meer beperkte agenda bleek ze in staat deze efficiënt uit te voeren. De revitalisatie droeg positief bij aan een betere interne organisatie in

63 Het Office of Internal Oversight Services (OIOS) beschrijft haar activiteiten als volgt: '[OIOS] is an independent office that assists the Secretary-General in fulfilling his internal oversight responsibilities... OIOS adds value by providing world-wide audit, investigation, inspection, programme monitoring, evaluation and consulting services to the United Nations Secretariat and a wide range of United Nations operational funds, programmes and tribunals. OIOS sees itself as an agent of change, committed to help client departments and offices bring about responsible administration of resources and a culture of accountability, transparency, results-orientation and risk awareness.' (<http://un.org/Depts/oios/>)

64 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002) *Ibidem*. p.7.

termen van toewijzing van personeel, financiële middelen, transparantie, monitoring van activiteiten en de overstap naar op resultaat gerichte benaderingen. De omslag leidde tot een opmerkelijke stijging in financiële bijdragen van donoren.

Effectiviteit

Voor de start van de revitalisering bestonden er grote twijfels over de effectiviteit van de organisatie. Sinds 1998 verbeterde VN-Habitat haar effectiviteit aanzienlijk door op twee mondiale campagnes te focussen. De organisatie werd in de Nederlandse evaluatie van 2002 beoordeeld als effectief. Het aangaan van partnerschappen op alle niveaus was een belangrijke succesfactor net als de benadering om normatief en uitvoerend werk te combineren waarbij beleidsaanbevelingen gebaseerd werden op praktische ervaring.⁶⁵ NGO's, CBO's en lokale overheden oordeelden in de genoemde evaluatie positief over de effectiviteit. De organisatie deed al het mogelijke om in hun behoeften aan begeleiding en technische assistentie te voorzien, hoewel meer ondersteuning in de verspreiding van resultaten van succesvolle pilotprojecten welkom was. De publicaties van VN-Habitat werden zeer gewaardeerd. In dezelfde beoordeling van 2002 waardeerden de donorlanden de effectiviteit van VN-Habitat in haar bijdrage aan het behalen van de MDG's. De resultaten hiervan waren het duidelijkst in operationele activiteiten (demonstratieprojecten ter verbetering van het stedelijk milieu; verbetering van eigendomsrechten) en in activiteiten gericht op normatieve aspecten, zoals beleidsondersteuning, vaststellen van normen en richtlijnen, documentatie van toepassingen en de ontwikkeling van toolkits. Op het vlak van gender zagen donoren mogelijkheden voor verbetering.⁶⁶ VN-Habitat voerde al haar activiteiten in partnerschap met derden uit zoals lokale autoriteiten, NGO's en CBO's en onderscheidde zich hierin van andere VN-instellingen.

De *Global Campaign for Secure Tenure* droeg bij aan de systeem- en beleidsveranderingen voor duurzame slumupgrading programma's. De *Campaign on Urban Governance* stimuleerde samenwerkingsverbanden tussen nationale overheden, lokale autoriteiten, private sector en burgerorganisaties. Volgens OIOS vergrootten beide campagnes de bewustwording over de normen van goed stedelijk bestuur en eigendoms- en gebruikersrechten en leidden ze tot veranderingen op beleids- en institutioneel niveau. Gebrek aan financiële middelen en soms onvoldoende planning deden afbreuk aan de effectiviteit. Desondanks werden positieve

65 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002) *Ibidem*, p. 2.

66 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002) *Ibidem*, p. 13.

resultaten behaald voor de doelstellingen voor water en sanitatie onder MDG-7.⁶⁷ In een zelfevaluatie beoordeelde VN-Habitat de twee *flagship*-rapporten – *The Global Report on Human Settlements* en *The State of the World's Cities* – positief.⁶⁸ Beide droegen bij aan kennis over stedelijke statistieken en slumomvang. OIOS vond ze echter te lang en onvoldoende coherent.⁶⁹

Op de aspecten van participatieve consultaties, misdaadpreventie en lokaal leiderschap van het programma *Environmental Planning and Management* (EPM) werden via het *Sustainable Cities Programme* (SCP, zie paragraaf 6.3) en de *Local Agenda 21* verscheidene resultaten behaald. Nationale en lokale overheden, civil society organisaties en NGO's aanvaardden meer het gebruik van regelgeving voor stedelijk bestuur. Het *Risk and Disaster Management Programme* en het *Safer Cities Programme* werkten aan rampenpreventie. De *Safer Cities* en *Water and Sanitation and Infrastructure* programma's werden in verschillende andere plaatsen herhaald. De vraag naar steun en technische assistentie van VN-Habitat groeide. Tevens was er een trend dat steden en overheden de benadering overnamen zonder directe betrokkenheid van VN-Habitat.⁷⁰

De geproduceerde rapporten, richtlijnen, praktijkvoorbeelden, indicatoren, criteria, toolkits, trainingmateriaal en analyses beïnvloedden beleid, programma's, curricula, actieplannen en institutionele raamwerken op verschillende niveaus. De activiteiten hielpen de capaciteit van partners en netwerken te versterken. De innovatieve thema's werden meer geaccepteerd. Het partnerschap met Nederland versterkte de coherentie tussen VN-Habitat activiteiten en maakte de toewijzing van financiële middelen binnen de clusters flexibeler, waardoor de effectiviteit toenam. Dit laat onverlet dat het volgens het eindrapport van het *Partnership Programme*⁷¹ beter was geweest als er minder prioriteiten waren geweest.

Samenvattend, VN-Habitat maakte in het afgelopen decennium tijdens het revitaliseringproces een omslag. Zij zette haar middelen efficiënter en effectiever in, zowel op normatief als op operationeel niveau. De OIOS-evaluatie van 2005 over de voorafgaande periode adviseerde VN-Habitat om haar focus verder te verscher-

67 Committee for Programme and Coordination (2005) *In-dept evaluation of the United Nations Human Settlements (UN-Habitat) Programme*, based on report of Office of Internal Oversight Services (OIOS), Economic and Social Council, E/AC.51/2005.

68 UN-Habitat (2002a) *UN-Habitat Self-Assessment for the Government of the Netherlands*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
UN-Habitat (2004) *Ibidem*.

69 Committee for Programme and Coordination (2005) *Ibidem*.

70 UN-Habitat (2004) *Ibidem*.

71 UN-Habitat (2006c) *Ibidem*.

pen gezien haar brede mandaat met beperkte financiële zekerheid. De effectiviteit van de operationele activiteiten was goed. Op het normatieve gebied was bewustwording vergroot en werden beleidswijzigingen doorgevoerd, maar in de mondiale campagnes had met meer financiële zekerheid en een duidelijkere strategie meer bereikt kunnen worden.

Relevantie

Andere VN-organisaties en multilaterale organisaties hebben raakvlakken met de werkzaamheden van VN-Habitat op onderwerpen als water en sanitatie, milieu en goed bestuur. Zij werken niet vanuit een stedelijk armoedeperspectief, maar vanuit eigen mandaten.⁷² Verschillende partners beoordeelden VN-Habitat als relevant. De NGO's en CBO's waren het meest positief omdat VN-Habitat volgens hen de enige VN-organisatie is die de uitdaging van massale verstedelijking aangaat en met het meso- en microniveau communiceert. Andere VN-organisaties verlenen vooral steun aan nationale overheden en nauwelijks aan lagere niveaus. Ook lokale overheden waardeerden de algemene doelstelling van VN-Habitat. Vraaggestuurde programma's van VN-Habitat als het *Urban Management Programme*, *Sustainable Cities Programme* en het *Safer Cities Programme* vielen in goede aarde. De benaderingen, het ontwikkelde materiaal en de technische assistentie waren bruikbaar in legalisatieprocessen van informele nederzettingen en het bij elkaar brengen van stakeholders van verschillende niveaus. De vertegenwoordigers van de G77-landen, met name Afrikaanse landen, zagen VN-Habitat als 'hun' organisatie, die aansloot bij de problematiek van snelle verstedelijking in ontwikkelingslanden. Multilaterale organisaties vonden VN-Habitat zeer relevant vanwege de ernst van de stedelijke problematiek. De vraag naar assistentie vanuit ontwikkelingslanden was zo groot dat VN-Habitat er niet aan kon voldoen.⁷³

VN-Habitat sloot bij minimaal drie MDG's aan: 1, 7 en 8. Onder MDG-7 valt doelstelling 11 die voorziet in de verbetering van de leefomstandigheden van 100 miljoen slumbewoners vóór 2020. VN-Habitat streefde dit doel na in haar beleid, strategieën, campagnes en programma-activiteiten, vooral in de *Secure Tenure Campaign* en het *Cities without slums* programma van de *Cities Alliance*.⁷⁴ De strategische oriëntatie en programma's van VN-Habitat pasten goed in ontwikkelingsconcepten als het *Comprehensive Development Framework* (CDF) en de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) van de Wereldbank. Het ontwerp van de PRSP reserveert een paragraaf voor stedelijke armoedebestrijding. De normatieve en

72 UN-Habitat (2002a) *Ibidem*.

73 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002) *Ibidem*, p.11-12.

74 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002) *Ibidem*, p. 9-10.

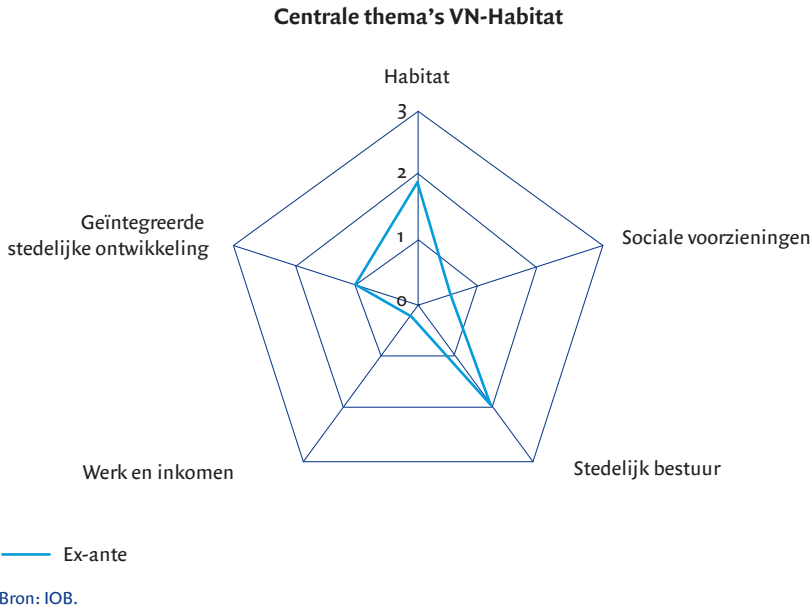
operationele activiteiten van VN-Habitat stellen *Sector Wide Approach* issues (sectorale benadering) aan de orde. 'In its self-assessment, UN-Habitat notes that it has not yet prepared generic policy documents on sector-wide reforms, but as a follow-up to the two campaigns, national action plans have been drawn up to address the sector reform agenda.'⁷⁵

Begin jaren negentig bevestigde het ministerie van Buitenlandse Zaken de relevantie van VN-Habitat voor het Nederlands stedelijk beleid: 'Vanuit het oogpunt van armoedebestrijding heeft de kwaliteitsverbetering van de directe leefomgeving van de honderden miljoenen armen in de grote steden de hoogste prioriteit. Het voorwaardenscheppende beleid van Habitat met het oog op verbetering van de bebouwde omgeving heeft een positieve uitwerking op het lot van de armen: basisvoorzieningen zoals schoon water, sanitatie, drainage en afvoer van huishoudelijk afval komen beschikbaar.'⁷⁶ Op het gebied van economische verzelfstandiging was VN-Habitat relevant door haar bijdrage aan de aanleg van infrastructuur, eigendoms- en gebruikersrechten, toegankelijke kredietverlening en de opzet van institutionele en administratieve voorzieningen, bevordering van werkgelegenheid en de ontwikkeling van het economische potentieel van een land. Later hechtte Nederland ook belang aan een betere milieu-infrastructuur en bestuurlijke aspecten in de VN-Habitat programma's.

Met het onderschrijven van de *Habitat Agenda* verplichtte Nederland zich tot een bijdrage aan de implementatie ervan. De inbreng in het internationale overleg was de resultante van eerst overleg tussen ministeries in Nederland, vervolgens binnen de Europese Unie en tenslotte met andere donoren en partners bij VN-Habitat. Daardoor bleef de directe beleidsbeïnvloeding door Nederland op VN-Habitat zeer summier. Alleen bij het *Partnership Programme 2003-2004* kon Nederland directer overleggen over de inrichting van het programma, maar ook hier hield VN-Habitat vast aan de eigen autonomie.

75 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002) *Ibidem*. p.11.

76 Ostaijen, P.M.M. van (1991) *Ibidem*.

Figuur 6.1 Relevantie van VN-Habitat

Figuur 6.1 laat de relevantie zien van VN-Habitat voor de vijf thema's van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding. VN-Habitat richtte zich op stedelijk bestuur en habitat en in mindere mate op de andere thema's. Niet vergeten moet worden dat VN-Habitat naast de operationele activiteiten een normatieve functie vervulde en wet- en regelgeving op deze thema's versterkte. Andere VN-instellingen legden zich toe op de overige thema's.

6.2 Urban Management Programme

Het *Urban Management Programme* (UMP), een in 1986 gestarte gezamenlijke activiteit van VN-Habitat, UNDP en Wereldbank, beoogde steden in ontwikkelingslanden te steunen in hun bijdrage aan economische groei, sociale ontwikkeling en armoedevermindering. Vanaf het begin stimuleerde UMP innovatieve methoden voor stedelijk management, vestigde en versterkte het gemeentelijke netwerken en beïnvloedde het lokaal en nationaal stedelijk beleid.

Het UMP had vier fasen. De eerste (1986-1991) richtte zich op capaciteitsversterking van de stedelijke managementkaders met aandacht voor gemeentelijke financiën en administratie, infrastructurele vraagstukken en stedelijk milieu. In de tweede fase (1992-1996) werden de opgedane ervaringen verwerkt met behulp van regionale expertpanels, workshops en consultatieronden. Het UMP werd gedecentrali-

seerd en er kwamen regionale kantoren om activiteiten uit te voeren. Na de Habitat II-conferentie in Istanbul (1996) begon de derde fase (1997-2002). Daarin gaf het UMP aandacht aan het lokale niveau met nadruk op stadconsultaties en institutionele verankering. Er werden drie thema's geïdentificeerd: stedelijke armoedebestrijding, duurzaam stedelijk milieu en participatief stedelijk bestuur, met gender als terugkerend thema. De vierde fase startte in 2002 en werkte met de in de derde fase geïdentificeerde thema's en een aanvullende focus op HIV/aids. In deze fase staan *pro-poor governance* en kennismanagement met directe invloed op de leefomstandigheden centraal. Vanaf 2004 stapte het UMP over van regionale kantoren naar regionale netwerken. Dit zijn coördinerende instellingen waar regionale instituten hun expertise inzetten om de ideeën van UMP over te dragen.

6.2.1 Financiële middelen

De periode in deze evaluatie beslaat de tweede en derde fase (1992-2002), toen Nederland financieel bijdroeg. Het ging om EUR 7,7 miljoen, waarvan 99% rechtstreeks gefinancierd werd uit het stedelijk beleid (echelon I). Het totale budget van het UMP in deze periode bedroeg USD 35 miljoen. Naast multilaterale donoren, zoals UNDP en Wereldbank, waren Zweden, Zwitserland en Italië belangrijke bilaterale geldverstrekkers. Nederland was na UNDP de grootste donor in beide fasen van het UMP. Voor de derde fase droegen beide 4,5 miljoen dollar bij, bijna 70% van het programma.

6.2.2 Doelstellingen

Fase 2 (1992-1996)

De tweede fase had als directe doelstellingen:

- a) Versterken van capaciteit van regio's voor beter stedelijk management.
- b) Ontwikkelen, testen en presenteren van beleidskaders, methoden en informatiemanagement om initiatieven op landenniveaus te steunen.
- c) Armoedevermindering door verbeterde toegang tot stedelijke voorzieningen voor lage inkomensgroepen.

De capaciteitsversterking bevatte drie elementen: (1) consultaties en technische assistentie (beleidskaders, programma's, tools, onderzoek en actieplannen) voor steden en landen; (2) regionale netwerken en expertpanels die activiteiten in landen ondersteunen; en (3) wereldwijde steun voor capaciteitsversterking van instituties voor onderzoek, training en consultancy bedoeld als ondersteuning van regionale netwerken en landenconsultaties. Daarnaast stonden verschillende

publicaties, nieuwsbrieven en promotiemateriaal op de agenda. De regionalisering van het programma was belangrijk in deze fase. In de tweede fase gaf Nederland aanvullende steun aan bepaalde regio's. In de Arabische en Noord-Afrikaanse regio was die voor vergroting van de lokale stedelijke bestuurscapaciteit en het bevorderen van goed bestuur; in Sub-Sahara Afrika ging het vooral om stedelijk milieu.

Fase 3 (1997-2002)

In de derde fase wil het UMP de door de regionale coördinatoren opgebouwde netwerken van regionale en nationale deskundigen 'verankeren' aan regionale instituten en zo UMP's duurzaamheid verzekeren. Met de directe doelstellingen die voor deze fase waren geformuleerd werden de oude uitgangspunten herbevestigd:

- 1) Sterkere capaciteit in stedelijk management op regionaal, nationaal en lokaal beleidsniveau. De (landelijke en stedelijke) consultaties stonden centraal en deze werden gevoed door regionale instellingen en netwerken van deskundigen die uit het UMP steun ontvingen.
- 2) Betere kwaliteit van beleid en maatregelen in stedelijk management. Dit kwam tot uiting in actieplannen die voortkwamen uit de consultaties.
- 3) Faciliteren van follow-up activiteiten die uit de consultaties en actieplannen voortkwamen.

Het aantal thema's van het UMP werd teruggebracht tot drie overkoepelende:

- 1) stedelijke armoedebestrijding door werkgelegenheid, toegang tot stedelijke diensten en sociale integratie; 2) duurzaam stedelijk milieumanagement (*Environmental Planning and Management*) en stedelijke infrastructuur en 3) participatief stedelijk bestuur (grondbeheer, gemeentelijke financiën en decentralisatie).

6.2.3 Beoordeling

Het betreft hier de beoordeling van het gehele *Urban Management Programme*. Hoe het specifieke onderdeel van UMP in Ethiopië tot uitvoering werd gebracht staat in hoofdstuk 3 beschreven.

Efficiëntie

Het programma werd in vier regio's uitgevoerd: Afrika, de Arabische staten, Azië & Stille Oceaan en Latijns-Amerika & Caraïben. Op regionaal niveau werden netwerken van experts, stedelijke overheden en burgerorganisaties opgezet.

‘The... three major immediate objectives... were reasonable and attainable, but not within the time frame for Phase 2.’⁷⁷ Door onvoldoende onderzoek slaagde men er ten dele in de geplande beleidskaders en instrumenten te ontwikkelen. Drie van de vier activiteiten waar Nederland aan bijdroeg in de Arabische regio werden uitgevoerd volgens planning.⁷⁸ UNDP zag de Afrikaanse regio⁷⁹ als een moeilijke voor een stedelijk managementinitiatief als het UMP. Er werden veel activiteiten uitgevoerd, zoals 69 *Initiating Briefs* (IB), 29 stads- en landenconsultaties, vijftien seminars en workshops en vijf themapanelen. Tien regionale instellingen werden geselecteerd om het UMP-proces te ondersteunen. Het regiokantoor voor Afrika was voornamelijk bezig om de Afrikaanse cliënten te bereiken en met de coördinatie van organisaties die (financieel) bijdroegen aan UMP.⁸⁰

Volgens de website van VN-Habitat werden in de derde fase 120 stadsconsultaties gehouden via negentien regionale coördinerende instituties en 40 nationale en lokale instituties. Het belangrijkste resultaat ervan was het samenbrengen van nationale en lokale autoriteiten, de private sector, gemeenschapvertegenwoordigers en andere stakeholders voor behandeling van specifieke kwesties en het aandragen van oplossingen. In die rondes werden stadsprofielen opgesteld en innovatieve benaderingen aangenomen voor het betrekken van de civil society. In 45 steden ontwikkelden concrete plannen en startten pilotprojecten.

In Afrika zijn stadsconsultaties in 35 steden gebruikt als startpunt voor het bespreken van decentralisatie en participatief bestuur. Vijf coördinerende instituten werden opgezet. Een website werd gelanceerd, nieuwsbrieven en discussienota’s werden gepubliceerd, capaciteitsopbouwactiviteiten (gezamenlijke evaluaties) ondernomen en partnerschappen gecreëerd. Het UNHSP-rapport over de derde fase van het UMP⁸¹ rapporteert dat Arabische staten 17 stadsconsultaties ondernamen. Het regiokantoor was gevestigd in een regionaal opererend consultancy-bedrijf dat de UMP-activiteiten uitvoerde via drie bekende regionale coördinerende instituten en de thematische panels in de landen. In deze regio werd voornamelijk met de media gewerkt. In zeven landen werden media-NGO’s opgezet. Ze werden verenigd in een regionaal medianetwerk en in een forum voor milieu en ontwikkeling. In Azië & Stille Oceaan werden in 22 steden stadsconsultaties gehouden.

77 UNDP, UNCHS, World Bank (1995) *Urban Management Programme. Report of the Mid-term Evaluation/Forward looking assessment Mission*. p. ii.

78 UNDP (1997a) *Urban Management Programme – Arab States Region 1996 Report*.

79 UNDP (1997b) *Urban Management Programme – Regional Office for Africa. Phase II: Report for the Dutch government*.

80 UNDP, UNCHS, World Bank (1995) *Ibidem*.

81 UNHSP (2002) *Urban Management Programme 1997-2001*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

Twee coördinerende instituten hadden een partnerschap met het regionale kantoor in capaciteitsopbouw en onderzoek; zij ondersteunden de lokale partnerinstituten (veelal stedelijke NGO's) in hun consultatieactiviteiten. Het hogere niveau en de lagere kosten van informatietechnologie in Azië maakten het uitwisselen van UMP-activiteiten en ervaringen makkelijker en toegankelijker. Het UMP heeft in Azië verschillende partnerschappen gevormd van (donor)organisaties. In de Latijns-Amerikaanse en Caraïbisch regio werden 41 stadconsultaties gehouden en zes regionale coördinerende instituten ingeschakeld; men sloot partnerschappen met 50 lokale instituten. Ook op internationaal niveau werden partnerschappen gesloten om programma's uit te voeren en informatie uit te wisselen. Samenvattend werden binnen het programma de geplande activiteiten voor een groot deel uitgevoerd, zij het niet binnen de hiervoor geplande tijd. Daardoor was de efficiëntie matig.

Effectiviteit

In de beginfase werd de UMP-benadering vooral top-down georganiseerd en gebeurde advisering voornamelijk op conferenties en seminars en in onderzoeksdocumenten. Daardoor werden de sleutelpersonen binnen overheden en beleidsformulering niet altijd bereikt. Om de aanpak effectiever te maken, drong Nederland aan op een veel meer vraaggestuurde manier van werken. Een evaluatierapport van 1995⁸² leverde het volgende op. De regionalisering verliep naar wens, maar de resultaten en de effecten bleven onvoldoende zichtbaar. De workshops, seminars en landenconsultaties resulteerden in weinig concrete acties. Bovendien had het UMP onvoldoende richting, waardoor resultaten oppervlakkig bleven. De doelgroep, lokale ambtenaren, vonden de publicaties nuttig. Onduidelijk bleef voor het evaluatieteam of de publicaties werden gebruikt bij de verdere beleidsformulering. Wel droegen ze bij aan bewustwording over de stedelijke problematiek.

UMP rapporteert dat het programma in de tweede fase veel groter was en bijdroeg aan de capaciteitsversterking in de steden. De 300 gestarte activiteiten verbeterden het stedelijk management door ondersteuning bij besluitvorming op lokaal en nationaal niveau.⁸³

82 UNDP, UNHCS, World Bank (1995) *Ibidem*.

83 UNDP (1997) *Ibidem*.

Tijdens de derde fase droeg het UMP-kernteam steeds meer taken en verantwoordelijkheden over aan de vier regionale kantoren. De stadsconsultaties leverden een mechanisme op om de civil society en de armen te betrekken in besluitvormingsprocessen. Volgens de UNHSP-rapportage uit 2002 over de derde fase werd *participatory urban governance* breed geaccepteerd en waren de veranderingen in houding en percepties ten aanzien van goed bestuur op lokaal niveau ook in Afrika mede het gevolg van het consultatieproces.⁸⁴ Stakeholders kregen meer vertrouwen om lokale overheden te wijzen op oplossingen van problemen. Lokale consultants waren in staat het proces van capaciteitsopbouw te begeleiden. Volgens het UNHSP-rapport hadden de Arabische staten een zwak georganiseerde civil society, maar werd de bewustwording over het consultatieproces en de stedelijke (milieu) problemen via de media vergroot. Ondanks de toegenomen erkenning van het belang van participatie werd participatie zelden formeel binnen de lokale overheid geïntegreerd.

In de Aziatische regio lukte het in de derde fase om de filosofie van stakeholderconsultaties en brede participatie aanvaard te krijgen. De capaciteit werd versterkt door partnerschappen en lokale autoriteiten werden gestimuleerd zaken meer vanuit het perspectief van de burger te bekijken. Overheden raakten geïnteresseerd in onderwerpen als grondeigendom, sloppenwijkbeleid, de genderdimensie, milieuproblemen en goed bestuur.

In de Latijns-Amerikaanse en Caraïbische regio werden de partnerschappen tussen UMP en de stedelijke stakeholders in deze fase verbeterd, maar de coördinerende instituten slaagden er nog niet in hun relatie met hen te ontwikkelen. Empowerment, vertrouwen en eigenwaarde die tijdens de stadsconsultatie werden gestimuleerd waren nodig voor een goede dialoog tijdens het planningsproces. Vooral de armen ervoeren de voordelen van de uitvoering van de participatief geformuleerde actieplannen. Samenvattend is het eindoordeel voor de effectiviteit goed.

Impact

Bij impact ging het vooral om de mate waarin consultaties werden geconcretiseerd in actieplannen die effectief bijdroegen aan betere levensomstandigheden van de stedelijke armen. De institutionalisering verschilde van stad tot stad. Feitelijke gegevens over de verandering van de armoedesituatie zijn niet beschikbaar in de dossiers.

UNDP gaf in 1995 al aan dat er geen indicatoren waren ‘of the “strength” of national and, a fortiori regional “capacities” that could be used to assess the

⁸⁴ UNHSP (2002) *Ibidem*, p. 4.

impacts of the Regional Office activities. In addition, “capacity building” is a long-term process, and visible progress can hardly be expected to take place in two years.’⁸⁵

Duurzaamheid

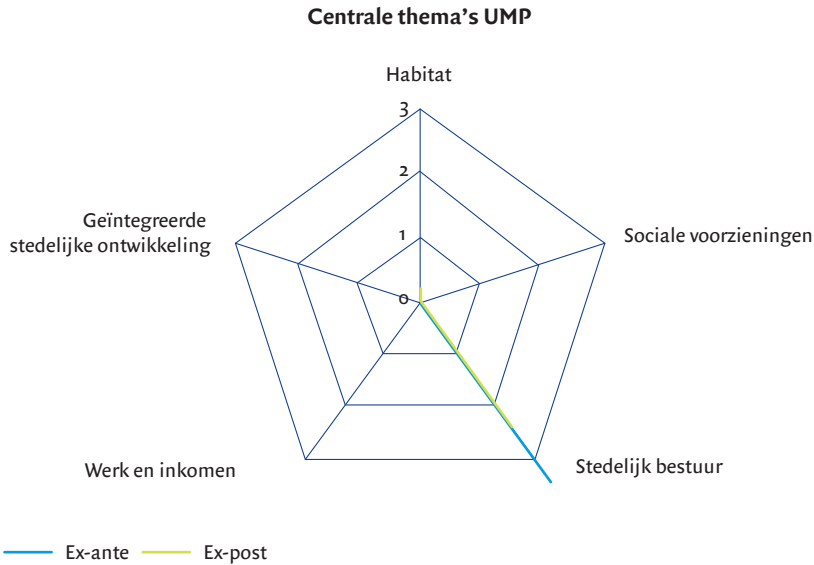
De organisaties die UMP droegen - UNDP, VN-Habitat, de Wereldbank en enkele bilaterale donoren - zorgden voor een zekere continuïteit. Formele erkenning kwam eveneens van de kant van de gebruikers. Wat betreft de kennisoverdracht sloot de aangeboden kennis in de beginfase van UMP onvoldoende aan bij de behoeften en noodzaak aan de vraagkant. In de vervolgfases werd dit beter. Met de overgang naar aparte regionale UMP-kantoren en netwerken verbeterde de duurzaamheid sterk. Om de regionale netwerken te versterken om stedelijk management te institutionaliseren werd een vierde fase van het UMP gestart, waaraan Nederland niet bijdroeg. Het eindoordeel voor duurzaamheid is goed.

Relevantie

In regio's en landen werd op basis van verzoeken uit de landen zelf gewerkt. ‘Het initiatief voor de follow-up activiteiten moet komen van nationale of lokale overheden. Van hen wordt verwacht dat zij de noodzakelijke ervaring willen opdoen in het identificeren, formuleren, beoordelen, indienen en uitvoeren van projectvoorstellen.’⁸⁶ Het UMP was op stedelijk bestuur gericht. Hoe lokale en nationale overheden dat invulden, varieerde sterk. Vanuit de netwerkgedachte en de beoogde vraaggerichtheid hield het UMP zich uiteindelijk in de Arabische landen vooral bezig met onderwerpen gerelateerd aan het erfgoedmanagement, en in de Afrikaanse regio met onderwerpen gerelateerd aan stedelijk milieuactiviteiten met als overkoepelend aandachtsgebied stedelijk bestuur.

85 UNDP, UNCHS, World Bank (1995) *Ibidem*. Annex E1, p. 9.

86 Ministerie van Buitenlandse Zaken (1996) *Beoordelingsmemorandum WW059407/WW059408*.

Figuur 6.2 Relevantie van UMP

Bron: IOB.

De relevantie ten aanzien van het Nederlands stedelijk beleid is als volgt beoordeeld. Het programma richtte zich op vergroting van de lokale stedelijke bestuurs-capaciteit en in het verlengde daarvan op bevordering van goed bestuur (stedelijke inrichting en infrastructuur, gemeentelijke financiën en administratie). De UMP-benadering was innovatief door haar vraaggerichtheid en aansluiting bij expertise uit landen in de betrokken regio's. In een latere fase kwam daar onder invloed van Nederland aandacht voor stedelijk milieu en stedelijke armoede bij. Binnen het UMP ging de aandacht vrijwel exclusief uit naar het thema stedelijk bestuur.

6.3 Sustainable Cities Programme

In de jaren tachtig stelden UNEP en VN-Habitat vanuit hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor stad en milieu het document *Environmental Guidelines for Settlements Planning and Management* op. Om de richtlijnen in praktijk te brengen lanceerden zij, in de voorbereiding op de Rio-conferentie van 1992, het *Sustainable Cities Programme* (SCP). Steden uit ontwikkelingslanden voelden zich aangetrokken tot de SCP-benadering die uitgaat van een bottom-up probleemoplossing met een brede betrokkenheid van stedelijke armen. Het SCP-proces doorloopt verschillende fasen: van identificatie van stakeholders en stedelijke milieuproblemen naar

strategiebepaling via bewustwording, milieuprofielen en consultaties op stedelijk niveau, naar de implementatie van projecten. De deelnemende steden, waaronder Accra, Ibadan, Concepción, Chennai, Essaouira, Guayaquil, Katowice en Tunis, gingen begin jaren negentig samenwerken in demonstratieprojecten. Sinds 1996 sloten UNEP en VN-Habitat een joint venture voor het SCP waardoor hun samenwerking effectiever verliep en het programma in meer landen en steden uitgevoerd kon worden.

6.3.1 Financiële middelen

Het SCP startte als een project van USD 100.000 in 1991 en groeide uit tot een groot programma. De financiering kwam van UNCHS, UNEP, UNDP, Wereldbank, WHO, ILO, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Zweden, Japan, Canada, Italië, USA en Nederland. Het programma bestond uit twee fasen: 1991-2001 en 2002-2007. De totale Nederlandse bijdrage voor SCP bedroeg tussen 1995 en 2007 EUR 10,6 miljoen. In de tweede fase was Nederland met USD 7,9 miljoen op een totale begroting van USD 12,7 miljoen de belangrijkste donor voor deze periode. De rest kwam van gemeenten, ministeries en lokale en nationale instellingen van deelnemende landen en steden (USD 2,3 miljoen) en van VN-Habitat, UNEP en Japan (USD 2,5 miljoen). Bij aanvullende SCP-activiteiten op lokaal en nationaal niveau werden bilaterale donoren als Denemarken, Ierland en de Europese Unie betrokken.

6.3.2 Doelstellingen

De doelstelling van het SCP was het bevorderen van de ontwikkeling van een duurzaam stedelijk milieu. De eerste fase (1991-2001) beslaat het grootste deel van de te evalueren periode. SCP formuleerde voor deze fase I de langetermijndoelstelling: het bevorderen van duurzame stedelijke ontwikkeling op milieugebied en tegelijkertijd het bevorderen van bewustwording van de cruciale bijdrage van steden aan de sociale en economische ontwikkeling. SCP beoogde dit te bereiken door het bevorderen van:

- een efficiënter gebruik van natuurlijke hulpbronnen in stedelijke gebieden;
- de vermindering van milieurisico's in stedelijke gebieden;
- de versterking van de capaciteit bij overheden en gemeenschapsorganisaties op het terrein van duurzame stedelijke ontwikkeling; en
- een verbeterde samenwerking tussen UNEP, VN-Habitat en andere partners bij de uitvoering van de relevante hoofdstukken van *Agenda 21* en de *Habitat Agenda*.



Milieurisco's in de stad, buitenwijk van Luanda, Angola. Foto: Hollandse Hoogte

Het SCP wilde dit bewerkstelligen door:

- operationele ondersteuning van milieuplanning en management van demonstratieprojecten;
- het ontwikkelen van managementinstrumenten;
- het ontwikkelen en onderhouden van SCP-partnernetwerken; en
- informatievoorziening en wereldwijde bewustwording van het SCP.

De tweede fase (2002-2007) bouwde voort op de resultaten en ervaringen van de eerste en concentreerde zich op het versterken van institutionele capaciteit van stedelijke en lokale autoriteiten en haar partners op het gebied van *Environmental Guidelines for Settlement Planning and Management*.⁸⁷ In deze fase werden de doelstellingen verrijkt. De hoofddoelstelling werd het bevorderen van een lokale, ecologische en duurzame ontwikkeling door:

- efficiënter en duurzamer gebruik en beheer van lokale natuurlijke hulpbronnen, vermindering van milieurisco's en verbeterde toepassing van milieuconventies en overeenkomsten met speciale aandacht voor klimaatverandering;
- armoedevermindering door een eerlijke en gelijke toegang tot natuurlijke hulpbronnen en basisvoorzieningen zoals uitgewerkt in PRSP's;

87 <www.un-habitat.org>.

- mobilisering en versterking van lokale capaciteiten en samenwerkingsverbanden om tot een adequaat en duurzaam lokaal ontwikkelingsproces te komen; en
- de bundeling van de complementaire krachten van UNEP, VN-Habitat en andere sleutelorganisaties (waaronder Wereldbank en UNDP) die zich de uitvoering van *Agenda 21* en de *Habitat Agenda* ten doel stellen.

De directe doelstellingen en verwachte resultaten van de tweede fase waren:

- verbeterde implementatie van de *Environmental Guidelines for Settlement Planning & Management (EPM)*;
- ontwikkeling van institutionele kaders en netwerken voor een permanente ondersteuning van EPM. Het gaat om een effectieve uitwisseling tussen lokale en mondiale SCP-activiteiten door een op te zetten regionaal netwerk van coördinerende instituties en nationale trainingsinstituten die de naleving en verspreiding stimuleren; en
- institutionalisering van de normatieve functie van SCP in het licht van de EPM-benaderingen.

6.3.3 Beoordeling

Efficiëntie

Met de Nederlandse steun werden in de eerste fase verschillende activiteiten uitgevoerd. Er ging operationele steun naar 25 demonstratieprojectsteden om EPM-processen uit te voeren. Eveneens werd een SCP-netwerk van steden en nationale partners opgezet. Er kwamen jaarlijkse SCP-workshops en drie wereldwijde en vier regionale Urban Environment Forum (UEF)⁸⁸ bijeenkomsten. De websites van SCP en UEF werden onderhouden en verschillende informatie materialen werden uitgebracht, waaronder een SCP-nieuwsbrief, video's, posters en tentoonstellingen. Oorspronkelijk liep de Nederlandse steun tot 1997. Dat werd verlengd tot 2001, omdat de ontwikkeling en toepassing van methode en distributiemateriaal meer tijd vergden. Het SCP werkte op verschillende niveaus; 90% van de uitgaven werden op lokaal niveau aan capaciteitsopbouw uitgegeven.

Volgens een *midterm review*⁸⁹ over de tweede fase uit 2006 verhinderden de kwantitatieve doelstellingen van deze fase om strategischer in te spelen op lokale

88 Het UEF ging begin 2002 met het International Forum on Urban Poverty (IFUP) op in het World Urban Forum (WUF).

89 UN-Habitat (2006b) *Ibidem*.

omstandigheden. De specifieke beschrijving van inputs en outputs stond op gespannen voet met het vraaggestuurde karakter van de EPM-principes. Het contracteren van coördinerende instituten duurde lang en het vroeg veel tijd voordat ze voldoende capaciteit hadden om de adviesverzoeken uit de regio's te kunnen honoreren. Volgens de rapportage strookte het SCP redelijk met de geplande outputs. Door onderbesteding was een budgetneutrale verlenging van een jaar mogelijk. Samengevat, de activiteiten werden voor het grootste deel conform de plannen uitgevoerd, alleen duurde dit langer dan voorzien. De efficiëntie is voor de twee fasen als matig beoordeeld.

Effectiviteit

Nationale en lokale partners in de demonstratiesteden gebruikten de geproduceerde boeken, handleidingen, toolkits en andere promotiematerialen voor het opstellen van EPM. Er was veel vraag naar materiaal over drinkwater, afval, sanitatie, gezondheidsrisico's door milieu, stedelijk vervoer, luchtvervuiling, industriële risico's, informele sector activiteiten, overstroming, drainage en grondgebruik.⁹⁰ Over zes demonstratiesteden in Afrika verscheen in 2000 een evaluatierapport.⁹¹ Volgens dit rapport bood het SCP/EPM-proces een universeel toepasbaar raamwerk. De milieuprofielen die partners in het proces opstelden hielpen om milieu een onderdeel te maken van stedelijke planning. Uit de evaluatie kwam verder naar voren dat demonstratieprojecten zeer gewaardeerd werden. De SCP-ondersteuning had daar waar docenten en onderzoekers in de werkgroepen zaten, aanzienlijke effecten op lokale academische instituten. De deelnemers integreerden de nieuwe inzichten in hun onderwijstaken en onderzoek. Het programma was minder succesvol in het betrekken van lokale politici en de private sector en het vergroten van hun begrip en steun voor het nieuwe EPM-proces. De documentatie van het EPM-proces en de demonstratieprojecten werden bovendien onvoldoende gebruikt door nationale en lokale overheden. De effectiviteit van deze eerste fase is daarom niet eenduidig. Vooral de toepassing van EPM in het politiek bestuurlijke domein viel tegen.

De tweede fase bouwde voort op de ervaringen uit de eerste. Het aantal demonstratiesteden werd uitgebreid, SCP zou zich meer gaan richten op toepassing en capaciteitsopbouw met betrekking tot EPM. Het SCP-kernteam besloot om de EPM-ideeën voortvarender in te voeren door intermediaire (coördinerende)

⁹⁰ UN-Habitat & UNEP (2002) *Sustainable Cities Programme, Phase two 2002-2007. Proposal for funding*. September 2002. p. 37-41.

⁹¹ UN-Habitat & UNEP (2000) *City experiences in improving the urban environment – A snapshot of an evaluation of six city initiatives in Africa, 1999*. Urban Environment Sustainable Cities Programme, Working Paper No. 1.

instituten de bevoegdheid te geven lokale en nationale betrokkenen te ondersteunen bij de uitvoering van de EPM-methodologie.

Enkele successen waren de geïntegreerde water- en sanitatieactiviteiten in Bobo Dioulasso (Burkina Faso), de voorbereidingen voor de toepassing van EPM in steden in Sri Lanka en India en de intentie van enkele steden om niet-gemotoriseerd vervoer in de beleidsplannen op te nemen. Volgens de tussentijdse rapportage van 2006⁹² waren de effecten van de demonstratie-interventies tot dusver klein en werden ze niet altijd strategisch ingebed in andere stedelijk milieu(infrastructuur) investeringen.

De coördinerende instituten werden geïdentificeerd en gecontracteerd, maar voordat zij de capaciteitsopbouwfunctie van het SCP-kernteam regionaal konden overnemen, moest eerst hun eigen capaciteit worden opgebouwd. De aanpassing van EPM-tools op nationaal niveau was een bruikbaar instrument, maar soms was de aanpassing aan lokale omstandigheden onvoldoende of bleef de verspreiding beperkt door het gebrek aan capaciteit in het kernteam. Eén van de belangrijke bijdragen van het programma was dat SCP stadsconsultaties ontwikkelde en er een hoofdstroom van maakte binnen het werk van VN-Habitat.

De self-assessment van VN-Habitat voor de OIOS-evaluatie⁹³ gaf aan hoe stedelijke milieuproblemen vooral de armen treffen. Resultaten, vermeld in een evaluatie van zes Afrikaanse steden, waren bijvoorbeeld de aanleg van een kanaal in Accra, Ghana, om overstromingen te voorkomen en de afname van de vervuiling van Lake Timsah in Ismailia, Egypte, met 75%. Dat laatste gebeurde door de coördinatie van milieu- en ontwikkelingsstrategieën en door daaropvolgende interventies zoals verbetering van het riool- en afvalwatermanagement.

De effectiviteit van de tweede fase van het programma is matig. Een verklaring is dat de coördinerende instituten de functie van capaciteitsopbouw niet hebben kunnen overnemen en schaalvergroting van het concept uitbleef.

Impact

De rapporten geven geen informatie over concrete resultaten van deze interventies voor verandering in de armoedesituatie en verbetering van woon- en leefomstandigheden van de stedelijke armen.

92 UN-Habitat (2006b) *Sustainable Cities Programme / Localising Agenda 21 Programme. Mid-term review Final report. SCP/LA21 MTR Final Report 17/2/06.*

93 UN-Habitat (2004) *Ibidem.*

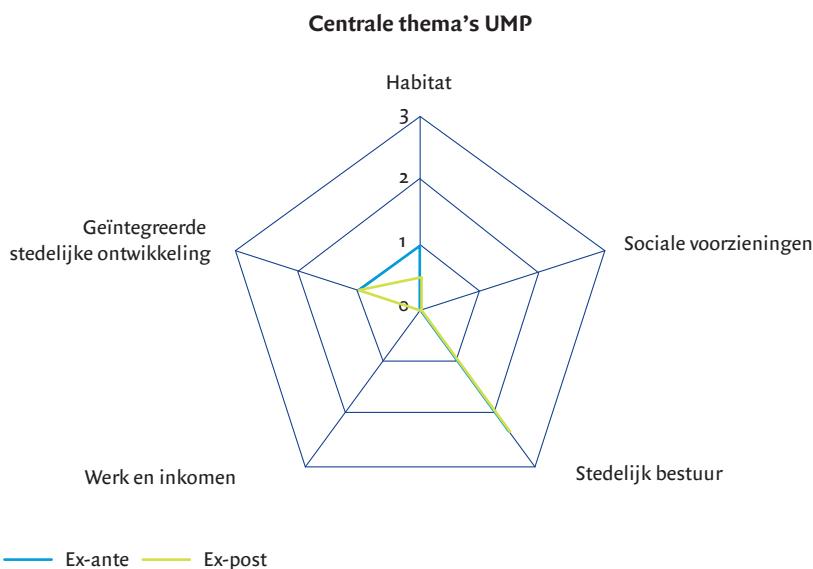
Duurzaamheid

Het programma behoorde tot de kernprogramma's van beide hosting organisaties. Er was vanuit de steden zeker vraag naar meer kennis en capaciteit om op een participatieve wijze aandacht te geven aan milieuaspecten bij formulering van stedelijk beleid. De uitvoering leed onder onvoldoende uitvoeringscapaciteit binnen UNEP en VN-Habitat voor de deelnemende steden. Financiering was voldoende, zolang donoren bijdroegen. Vanuit de deelnemende steden was er wel interesse, maar dit vertaalde zich niet in financiële deelname. De duurzaamheid kwam in die zin onder druk te staan en samenvattend wordt het oordeel daardoor matig.

Relevantie

Het SCP was een vraaggestuurd programma gericht op het stedelijke niveau. Het bood steden de mogelijkheid om milieuproblemen aan te pakken. Bestuur, sanitatie en milieu waren de kerngebieden van het programma. Het SCP werd opgesteld in de geest van Agenda 21 en de Habitat Agenda, die Nederland allebei onderschreef. 'Het project beoogt duurzame stedelijke ontwikkeling op milieugebied. De armen behoren tot de inkomensgroep die het meeste last hebben van milieudegradatie in de stad.'⁹⁴

Figuur 6.3 Relevantie van SCP



Bron: IOB.

94 Ministerie van Buitenlandse Zaken (1995) *Beoordelingsmemorandum WW090401*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 7.

Stedelijk bestuur en ook habitat en geïntegreerde stedelijke ontwikkeling kwamen overeen met thema's van het Nederlands beleid.

6.4 Non-Motorized Urban Transport Programme

Het *Sub-Saharan Africa Transport Policy Program* (SSATP) startte in 1987 met de Wereldbank als coördinator. Onderdeel ervan was de *Urban Transport Component* (UTC), gericht op meer toegankelijkheid en veiligheid van het stedelijk vervoer. In de eerste fase richtte het UTC zich op de ontwikkeling van het openbaar stadsvervoer in Sub-Sahara Afrika. Daar werden de stedelijke vervoersdiensten steeds slechter. Openbaarvervoersbedrijven presteerden steeds minder goed waardoor de kloof tussen vraag en aanbod steeds groter werd. Mede daardoor legde ongeveer de helft van de stedelijke bevolking de te overbruggen afstanden te voet af.

In 1992 besloot het UTC zich daarom te richten op:

- a) *Urban Transport Policy Action Programs* (Senegal, Kameroen, Burkina Faso).
- b) *Development of Non-Motorized Means of Transport*.
- c) *Study of Road Safety in Urban Environment*.

De activiteiten voor niet-gemotoriseerd stadsverkeer startten in West- en in Oost- en Zuidelijk Afrika. Per regio was een donor verantwoordelijk voor het coördineren en financieren van de activiteiten. Frankrijk financierde het programma in Burkina Faso, Niger, Mali en Senegal. Nederland deed dat in Tanzania, Kenia en Mozambique. De activiteiten in Mozambique vervielen door vertraging bij de voorbereidingen.

Door het gebrek aan voorbeelden van goed stedelijk mobiliteitsbeleid en -interventies werd begonnen met pilotprojecten, met speciale aandacht voor niet-gemotoriseerd vervoer. Er werden vier steden uitgekozen: in Kenia Nairobi en Eldoret en in Tanzania Temeke/Dar es Salaam en Morogoro. Om de eindgebruikers erbij te betrekken ontwierp men een richtlijn voor het schrijven van een *User Master Plan/User Needs Plan*, waarin zij prioriteiten konden noemen. In de *Urban Mobility Plans* wezen zij op drie interventierreinen: a) specifieke infrastructuur voor voetgangers en fietsers, b) invoering van verkeersvertragende maatregelen en c) interventies voor een beter aanbod van niet-gemotoriseerd vervoer.

6.4.1 Financiële middelen

De Nederlandse bijdrage beperkte zich in eerste instantie tot onderzoek naar de rol van niet-gemotoriseerd vervoer.⁹⁵ Daarna werd ook geld voor de uitvoering van activiteiten beschikbaar gesteld. De totale uitgaven in het *Non-Motorized Urban Transport Programme* (NMT) voor de activiteiten in Kenia en Tanzania bedroegen in de periode 1992-2000 EUR 3 miljoen. Het NMT werd volledig gefinancierd met middelen voor stedelijke armoedebestrijding (echelon I).

6.4.2 Doelstellingen

De langetermijndoelstelling van het NMT van SSATP was bijdragen aan de ontwikkeling van een milieuvriendelijk, duurzaam stedelijk transportbeleid dat op de korte en middellange termijn iets zou doen aan de mobiliteitsbehoefte van in het bijzonder de stedelijke armen.

Voor de nadere operationalisering van de doelstelling werden tussen 1992 en 1994 de belangrijkste beperkingen om te lopen en het gebruik van de fiets in stedelijke gebieden van Afrika geanalyseerd, met speciale aandacht voor armoede en gender. Als referentiepunt werden de fietservaringen genomen in Aziatische landen. De studies resulteerden in:

- de ontwikkeling van actieprogramma's voor NMT in de vier Afrikaanse steden; en
- het leveren van specifiek gedetailleerde aanbevelingen voor het ontwerp van niet-gemotoriseerde vervoersfaciliteiten in de Afrikaanse context.⁹⁶

De langetermijndoelstelling van het NMT-programma en de uitkomsten van de studies leiden tot het opzetten, faciliteren en versterken van de capaciteit van steden in Sub-Sahara Afrika in het ontwerpen en uitvoeren van betaalbare stedelijke mobiliteitsplannen voor stedelijke armen die lopen en fietsen. De instrumenten die de gemeentes hiervoor nodig hadden waren een goed ontworpen stedelijk mobiliteitsbeleid, een geïstitutionaliseerde managementstructuur, bekwaam personeel en een geschikt gemeentelijk financieringsmodel.

95 'Non-motorized transport, as defined for this study, includes pedestrians and human-powered vehicles. Small, motorized, two-wheeled vehicles should also be taken account of in the proposed studies.' World Bank (1992) *Urban Transport Component, Phase II Non-Motorized Transport Project Document – Dutch Component*. Africa Region, Technical Department, Infrastructure Division.

96 IBRD (1994). *Study on Non Motorized Transport in Africa. Second tranche of the Dutch Trust Fund*. Correspondence, January 5, 1994.

De directe doelstellingen voor Tanzania en Kenia voor de periode tot 2000 waren:

- stedelijke mobiliteitspilotprojecten (NMT) in de vier steden, met speciale aandacht voor de niet-gemotoriseerde verkeersdeelnemers;
- integratie van de pilotprojecten in lopende stedelijke programma's, zoals het door de Wereldbank gefinancierde *Kenyan Urban Transport Infrastructure Project* en het *Urban Sector Rehabilitation Project* in Tanzania; en
- verspreiding van de resultaten en opgedane ervaringen in andere Afrikaanse landen, vooral in Oost- en Zuidelijk Afrika.

Voor een goed verloop wilde men binnen het gemeentebestuur van de vier steden een *Pilot Project Unit* (PPU) opzetten. Die moest samen met de gebruikers een pakket aan verkeersmanagement- en infrastructurele activiteiten voorstellen, monitoren en evalueren en de resultaten en ervaringen doorgeven binnen de regio. Dit deel van het NMT-programma diende te leiden tot aanzienlijk betere prestaties, veiligheid en aantrekkelijkheid van het voetgangers- en fietsverkeer in de testgebieden. In Dar es Salaam en Nairobi besloegen de pilotprojecten slechts een deel van de stad, in de veel kleinere plaatsen Morogoro en Eldoret besloegen ze de gehele stad.

6.4.3 Beoordeling

De beoordeling van het NMT-programma is grotendeels gebaseerd op een eindrapport van SSATP over NMT in Kenia en Tanzania.⁹⁷

Efficiëntie

Tijdens de NMT-workshop in 1994 over de studies in West- en Oost-Afrika werden zeer verscheiden ervaringen uitgewisseld (box 6.1).

⁹⁷ SSATP (2002) *Assessment of the Non-Motorized Transport Program Kenya and Tanzania*. Africa Region, World Bank, Economic Commission for Africa, SSATP Working Paper No. 71.

Box 6.1 Resultaten NMT-studie

De studies bevestigden de verschillen in percepties van imago en status van de fiets onder NMT-gebruikers in West-Afrika en Oost-Afrika. In West-Afrika, waar fietsen belangrijk was in het stedelijk vervoer, had de tweewieler een geringe status. Bovendien zakte het aandeel van de fiets in het totale stedelijke vervoer ten opzichte van het groeiende gemotoriseerde verkeer. In Oost-Afrika (zeker in Nairobi) werd minder gefietst en vaker gelopen. Er bestond hier een gebrek aan infrastructurele voorzieningen. In West-Afrika waren de autoriteiten sceptisch over of zelfs tegen het aanmoedigen van fietsen in de stad als oplossing voor het mobiliteitsprobleem, terwijl die in Kenia en Tanzania niet-gemotoriseerd verkeer wel positief beoordeelden als oplossing voor mobiliteitsproblemen.⁹⁸

In de vervolgfase werden voorstellen ontwikkeld voor interventies zoals zebrapaden, fietspaden, verkeerssluizen, stallingfaciliteiten, krediet voor de aanschaf van fietsen en een nieuwe indeling van kruispunten. Er werden mobiliteitsplannen voor de pilotgebieden gepresenteerd. De activiteiten van het programma, te weten studies, testinterventies, organisatie van workshops, werden conform de opgestelde plannen, het budget en de tijd uitgevoerd. Daarmee was het programma in zijn uitvoering efficiënt.

Effectiviteit

De eerste fase van het NMT-programma liet zien dat de nationale en lokale autoriteiten in Kenia en Tanzania meer geëngageerd raakten om projecten voor niet-gemotoriseerd vervoer uit te voeren. De nationale teams werden beter in het analyseren en plannen van stedelijk NMT. De rol van het internationale team als vangnet was stimulerend, zonder dat het ten koste ging van het gevoel van ownership bij de nationale teams.

In de tweede fase werden pilotactiviteiten uitgevoerd voor betere mobiliteit, toegankelijkheid en veiligheid tegen lage kosten, zowel vanuit het perspectief van gemotoriseerde als niet-gemotoriseerde verkeersdeelnemers. Een aantal interventies en de behaalde resultaten zijn in box 6.2 beschreven.

⁹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (1994) Dienstreis Kenia, okt '94. Memorandum, DST/UR (Bijlmer), 25 oktober 1994.

Box 6.2 Voorbeelden van NMT-testinterventies

Voor de Jogoo Road in Nairobi waren verschillende interventies voorgesteld waarvan een aantal werd uitgevoerd. Voetgangerswachtzones bij drukke kruispunten werden bestraat. Straatverkopers begonnen er gebruik van te maken en dat belette uiteindelijk het gebruik door voetgangers. Verkeerspaaltjes die het wachtgebied aangaven maakten het wachtgebied veiliger. Uit metingen bleek dat de zebapaden niet de gewenste effecten hadden. Oorzaken waren onder andere dat deze onvoldoende zichtbaar waren en dat het gemotoriseerde verkeer de paden niet respecteerde. Men zag af van interventies als wegvuismallingen. Er werd wel gekozen voor voetgangersbruggen; een voorziening die, zoals NMT-consultants voorspelden, uiteindelijk weinig werd gebruikt. Verkeersdrempels verlaagden de gemiddelde snelheid wel, maar uiteindelijk verbeterde de verkeersveiligheid op de Jogoo Road nauwelijks.

Op Temeke Road in Dar es Salaam werden verschillende activiteiten uitgevoerd. Niet-gemotoriseerd verkeer werd gescheiden van gemotoriseerd verkeer door middel van verkeerspaaltjes en stoepranden. Verhoogde zebapaden zorgden voor veiligere oversteekplaatsen. Afhankelijk van de ligging ervan gingen voertuigen langzamer rijden. De verkeersdrempels en voetgangersvluchtheuvels zorgden voor minder snelheid van het gemotoriseerde vervoer. Het onderhoud van de paden liet, net als de voetgangersbrug, te wensen over. Door beschadiging en verwijdering van wegafscheidingen maakten de minibuses weer steeds vaker gebruik van de berm. De loopafstand naar de zone voor sociaaleconomische activiteiten voor bewoners van de wijk Ward 14 werd door de voetgangersbrug over de rivier gehalveerd. Het aantal ongelukken nam door een nieuwe kruispuntindeling af. Alles welbeschouwd werd het verkeer op Temeke Road rustiger, gebeurden er minder ongelukken en werd de verkeersveiligheid voor niet-gemotoriseerde verkeersdeelnemers beter.

Bron: SSATP (2002).

De kwaliteit van infrastructurele werkzaamheden was acceptabel. Een aantal vertoonde echter gebreken door een slecht ingenieursontwerp of geringe duurzaamheid van de infrastructuur (diefstal/hoog onderhoudsniveau). De ervaring leerde dat sommige infrastructurele aanpassingen zeer complex zijn. Auto's namen bijvoorbeeld nog al eens nieuwe fietspaden in beslag. Alle interventies werden periodiek gevolgd met indicatoren; vele waren succesvol. Voetgangers en fietsers benutten inderdaad de nieuwe infrastructuur en hun reistijd nam af. Er waren minder problemen tussen gemotoriseerd en niet-gemotoriseerd verkeer. Enkele infrastructurele interventies hadden negatieve resultaten, zoals een kruispunt in

Nairobi waar automobilisten het gaspedaal indrukten om te voorkomen dat voetgangers gebruik maakten van de oversteekplaatsen.

In de beoordeling van het NMT-programma werd de ervaring met het testen van zaken die waren aangelegd, voor NMT als belangrijkste resultaat van de pilotprojecten genoemd.⁹⁹ Zo leidden relatief kleine interventies tot verbeteringen. Een tweede resultaat was de bewustwording over niet-gemotoriseerd vervoer en de belangen van voetgangers en fietsers onder politici, planners, bouwkundigen en burgers. De zwaktes waren het gebrek aan effectieve verspreiding van de *lessons learned* en het gebrek aan empowerment van in het project participerende lokale autoriteiten, doordat NMT-consultants de leiding namen. De effectiviteit is uiteindelijk als matig beoordeeld.

Impact

Het eindrapport van SSATP bevat geen gegevens die aantonen dat het programma ervoor zorgde dat in de kwantitatieve vervoersbehoefte van de stedelijke armen beter werd voorzien dan voorheen. Een aantal interventies leidden wel tot veiligere verkeerssituaties voor voetgangers en fietsers waardoor het aantal verkeersslachtoffers is verminderd.

Duurzaamheid

Autoriteiten in Tanzania en Kenia erkenden het belang van niet-gemotoriseerd vervoer en ondersteunden de uitvoering van studies en pilotinterventies. Ook niet-gemotoriseerde verkeersdeelnemers zagen het belang ervan in en ondervonden de positieve effecten: minder ongelukken, lagere snelheden van automobilisten, afgescheiden gebied voor NMT en bovenal meer veiligheid. Toch heeft NMT nooit een plek veroverd in het vervoersbeleid van de vier steden. Door de intensieve inmenging van NMT-consultants bleef de kennis- en capaciteitsontwikkeling bij lokale ambtenaren onvoldoende. Veel pilotactiviteiten werden niet onderhouden en na afloop van het project verdween de aandacht voor niet-gemotoriseerd transport. De duurzaamheid is als matig beoordeeld.

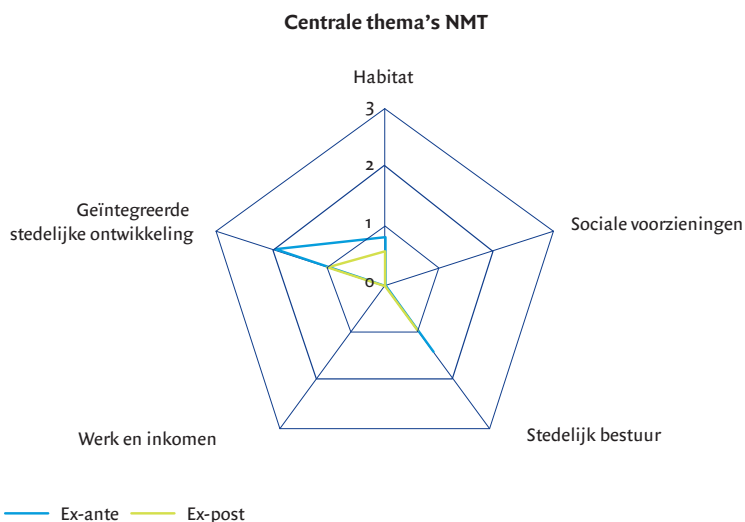
Relevantie

Nederland besloot het *Non-Motorized Urban Transport Programme* te ondersteunen omdat bijdragen aan betaalbaar vervoer voor de armen paste in de stedelijke armoedebestrijding. Volgens het sectorbeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding* dienden oplossingen voor de lokale vervoersproblematiek behalve in openbare

99 SSATP (2002) *Ibidem*.

vervoerssystemen, vooral gezocht te worden in niet-gemotoriseerde vervoersmogelijkheden. Dit vereiste zowel bij de lokale overheid als bij het publiek een mentaliteitsverandering.¹⁰⁰

Figuur 6.4 Relevantie van NMT



Bron: IOB.

Voor hun deelname aan het maatschappelijke en economische leven zijn stedelijke armen gebaat bij goede niet-gemotoriseerde vervoersvoorzieningen. In de meeste Sub-Sahara Afrikaanse steden wordt de helft van de afstanden te voet afgelegd. Voetgangers en fietsers zijn vaak slachtoffer bij het groeiende aantal verkeersongevallen. Afrikaanse landen gaven in een SSATP-vergadering aan dat het stedelijk vervoer in praktisch geen enkele stad probleemloos verloopt. Het *Non-Motorized Urban Transport* (NMT) programma werd ontwikkeld om de mobiliteit van de niet-gemotoriseerde verkeersdeelnemers te verbeteren en sloot aan bij de problematiek in de ontvangende landen. In zowel Kenia als Tanzania won het inzicht terrein dat snel in de stedelijke vervoersproblematiek moest worden ingegrepen. De belangstelling bij de Keniaanse en Tanzaniaanse overheid voor de tweede fase bleek onder andere uit hun positieve reactie op de eerste fase, hun bereidheid om binnen het gemeentelijke apparaat ruimte te maken voor de *Pilot Project Units* en om niet-gemotoriseerd vervoer te integreren in het totale stedelijk vervoer. Bovendien zeg-

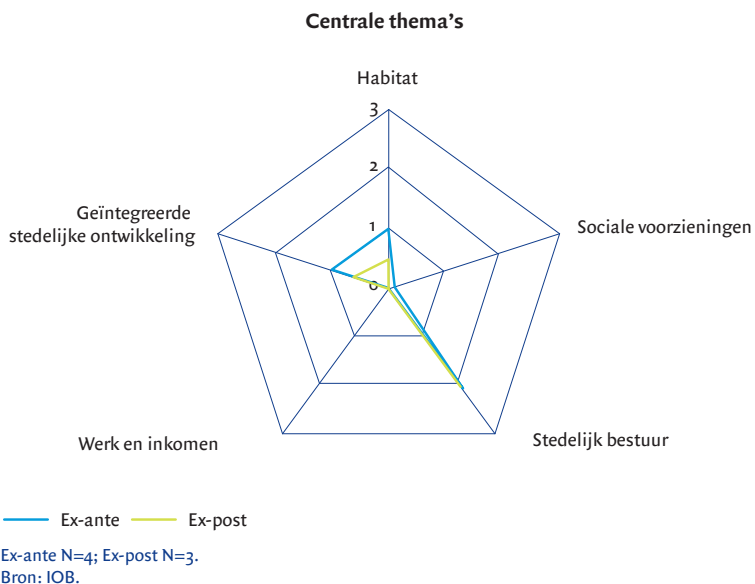
¹⁰⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (1994a) *Stedelijke armoedebestrijding, Sector- en themabeleidsdocument nr. 5*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. p. 137.

den de autoriteiten tijdens het project fondsen toe voor infrastructurele voorzieningen voor NMT binnen nationale of gemeentelijke vervoersprojecten.

6.5 Samenvatting

De activiteiten die werden ondersteund via de multilaterale kanalen als VN-Habitat waren met betrekking tot efficiëntie matig tot goed. De effectiviteit was eveneens matig tot goed. Over impact is door VN-Habitat niet gerapporteerd. Duurzaamheid varieerde van matig tot goed. Inhoudelijk was er voor de activiteiten veel interesse, gezien het grote aantal verzoeken van beleidsmakers uit steden in het Zuiden om technische assistentie. De mogelijkheid om deze steun om te zetten in eigen financiering was beperkt. De impact van de multilaterale activiteiten op lokale woon- en leefomstandigheden van de stedelijke armen wordt in de rapportages niet gegeven.

Figuur 6.5 Relevantie van multilaterale portefeuille



De multilaterale activiteiten waren relevant voor de ontvangende landen. Voor Nederland was de keuze voor het ondersteunen van VN-Habitat als enige VN-organisatie specifiek voor stedelijke ontwikkeling logisch (zie geaggregeerd figuur 6.5). Van een duidelijke beleidsbeïnvloeding door Nederland is geen sprake geweest, maar ook zonder dat was er een grote overeenkomst tussen de thema's uit het Nederlands beleid en de thema's waarop de multilaterale programma's zich concentreerden, namelijk stedelijk bestuur en in mindere mate op habitat en

een geïntegreerde benadering. Werk en inkomen en sociale voorzieningen kwamen niet aan bod; dit werd overgelaten aan de andere hiervoor gespecialiseerde VN-instellingen.

Tabel 6.2 Overzicht van de beoordeling van de geselecteerde multilaterale organisatie en programma's

Project	Efficiëntie	Effectiviteit	Duurzaamheid	Ex-ante relevantie				Uitgaven in EUR
				habitat	sociala voorzieningen	stedelijk bestuur	werk en inkomen	
VN-Habitat	G	G	G	1,8	0,5	1,9	0,2	* 5.457.705
Urban Management Programme	M	G	G	0	0	3,4	0	8.232.938
Sustainable Cities Programme	M	M	M	1,0	0	2,4	0	6.660.451
Non-Motorized Urban Transport	G	M	M	0,8	0	1,0	0	3.001.829
Totaal	M/G	M/G	M/G	0,9	0,1	2,2	0,1	23.452.923
Partnership Programme 2003/4, Nederland, VN-Habitat								4.230.538

* Vrijwillige bijdragen aan VN-Habitat 1991-2004. De uitgaven aan het Partnership Programma 2003-2004 zijn niet in deze uitgaven voor VN-Habitat opgenomen.

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

Programmering

De IOB-evaluatie-programmering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkterrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. Voorts wordt vanaf de jaren negentig samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden bij impactevaluatie. Met ingang van 2007 onderneemt IOB ook beleidsdoorlichtingen als een vorm van evaluatie.

Bijlage 2 Terms of Reference

Evaluatie van de Nederlandse hulpinspanningen gericht op 'Duurzame Stedelijke Ontwikkeling 1991-2004'

(Ingekorte versie)

Aanleiding

De actualiteit van het onderwerp, het feit dat er in de afgelopen jaren een aanzienlijke hoeveelheid middelen aan is besteed en de omstandigheid dat het thema niet eerder is geëvalueerd door IOB rechtvaardigt ruimschoots de beslissing voor het ondernemen van deze evaluatie. Om bovenstaande redenen is deze evaluatie dan ook opgenomen in de IOB – programmering 2003-2007.

Uitgaven

De ontwikkeling van de projectenportefeuille vanaf 1991

De evaluatie heeft betrekking op de activiteiten die gericht zijn op stedelijke armoedebestrijding (later duurzame stedelijke ontwikkeling) in het licht van het daartoe in respectievelijk 1990 en 1994 geformuleerde beleid.

In het MIDAS is stedelijke armoede moeilijk terug te vinden. Er is geen eenduidige kbe, noch een eenduidige CRS code voor. Uiteindelijk is besloten om activiteiten te verzamelen die één van de volgende registratiekenmerken hadden:

- Contractpartij bevat Habitat; of
- Beherende organisatie bevat Habitat; of
- Uitvoerende organisatie bevat Habitat; of
- Dimensie = SAB; of
- KBE 461, 747 en 1040S07, 0620S07 (SAB-Stedelijke Armoede Bestrijding).

En:

- Toetsresultaat Armoede = POS/NEU en Gebied = STA, NAT of GLO/INT.
- Lopend in periode 1991 t/m 2004, start na 1 januari 1991.

Na verwijdering van alle humanitaire hulpprojecten, zijn de op bovenstaande wijze geselecteerde activiteiten beoordeeld op basis van de aandachtsvelden die samenvattend uit de verschillende nota's naar voren komen. Het gaat om:

- 1) *Werk en Inkomen*, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de werkgelegenheid, het inkomen en de sociaaleconomische rechten van de laagste inkomensgroepen.
- 2) *Habitat*, programma's waarin aandacht besteed wordt aan voorzieningen op het gebied van huisvesting, infrastructuur (drinkwater) en stedelijk milieu (vooral op het terrein van sanitatie).
- 3) *Sociale voorzieningen*, dienstverlening ten behoeve van de lage inkomensgroepen op terreinen als onderwijs, gezondheidszorg en –voorlichting, als ook de economische, juridische en financiële aspecten daarvan naast activiteiten op het gebied van cultuur, sport, criminaliteitsbestrijding en specifieke activiteiten gericht op kwetsbare groepen.
- 4) *Stedelijk bestuur*, de institutionele ontwikkeling van overheidsinstellingen en NGO's, evenals de (mede)zeggenschap van armere bevolkingsgroepen over de situatie waarin zij moeten overleven.
- 5) *Geïntegreerde urbane ontwikkeling*.
- 6) *Overige activiteiten*, niet specifiek toe te rekenen aan 1 t/m 4.

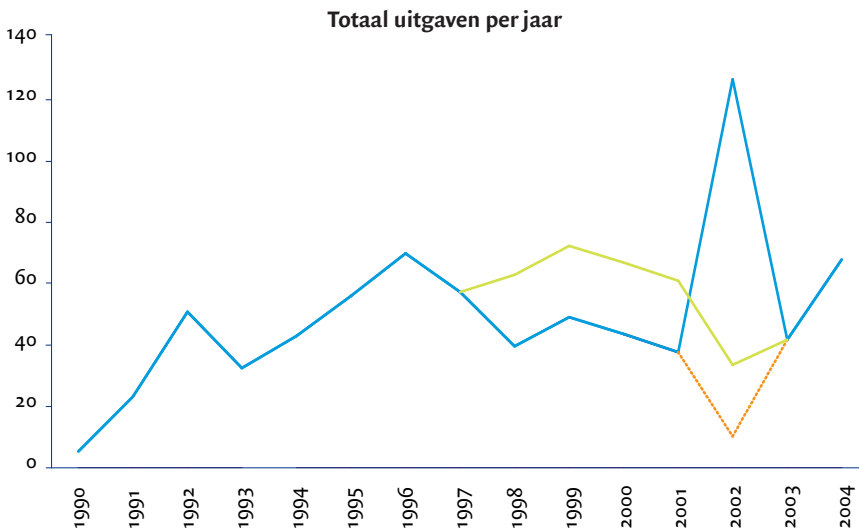
Hiervoor is per project gekeken naar de doelstelling en titel, vervolgens naar de dimensies en de gebiedscode. Indien noodzakelijk werd gekeken naar andere kenmerken, zoals de betrokken organisaties en de naam van de activiteitgroep. Per activiteit moest uit de beschikbare gegevens naar bruikbare kenmerken worden gezocht. Indien de activiteit zich specifiek richtte op een van de aandachtsvelden van het speerpuntprogramma werd het in de selectie opgenomen.

Deze procedure is ook toegepast voor de activiteiten die na 2002 nog lopende waren. De zoekcriteria zijn zo vergelijkbaar mogelijk toegepast binnen het nieuwe administratieve systeem, Piramide. Het enige verschil was dat er geen einddatum als criterium werd gehanteerd. De hieruit volgende gegevens zijn aan hetzelfde selectieproces onderworpen. Uiteindelijk zijn op deze wijze 711 projecten geselecteerd.

Overzicht van de portefeuille

Tussen 1991 en 2004 zijn in totaal 711 activiteiten ondersteund met een uitgaven-niveau van EUR 736,7 mln. In de periode zijn relatief veel uitgaven gerealiseerd in 1996, het jaar van de Habitat Conferentie in Istanbul. Daarna zijn ze gedaald. Alleen op het terrein van milieuproblematiek is men veel blijven ondernemen in de stedelijke context.

Figuur 1 Overzicht van uitgaven per jaar in EUR mln (01.01.1991 tot 01.01.2005); activiteiten gestart na 01-01-1990 en uitgaven uiterlijk betreffende 2004.



Toelichting op figuur 1: Het jaar 2002 laat een enorme piek zien in de tabel. Deze piek wordt echter niet veroorzaakt door een plotselinge toename van uitgaven, maar door de overgang naar een nieuw administratief systeem binnen het ministerie (van MIDAS naar Piramide). De uitgaven voor activiteiten die (al verscheidene jaren) voor 2002 gestart waren en in dat jaar werden voortgezet, werden in het nieuwe systeem als één bedrag opgenomen. Feitelijk waren deze uitgaven meer verspreid over de voorgaande jaren. De lichte lijn geeft een meer realistische (maar niet exacte) weergave van het verloop, de stippellijn geeft de uitgaven weer voor de activiteiten die uiterlijk op 1 januari 2002 werden afgerond.

De verdeling naar continent

Opvallend is de grote omvang van het programma in Afrika, zeker met betrekking tot het aantal projecten, gezien het feit dat stedelijke problematiek vaak meer een Aziatisch en Zuid Amerikaans fenomeen werd gevonden dan een Afrikaans. De projecten in Europa hebben alle betrekking op landen in Oost- en Zuidoost-Europa. Er is in het verleden veel meer uitgegeven in de steden in deze Europese landen. Dit betrof echter voor een groot deel nood- en rehabilitatiehulp en zoals eerder aangegeven valt die buiten de evaluatie.

Tabel 1 Uitgaven en aantal projecten per Werelddeel
(1-1-1991 tot 1-1-2005)

Werelddeel/land	Uitgaven in EUR	%	Aantal projecten	%
Afrika	183.793.656	25%	197	28%
Azië	264.828.582	36%	151	21%
Latijns Amerika	193.410.471	26%	165	23%
Europa	21.546.370	3%	54	8%
Nederland	7.312.641	1%	17	2%
Wereldwijd	65.871.568	9%	127	18%
Totaal	736.763.290	100%	711	100%

De verdeling naar thema's

De categorie Habitat is veruit de grootste. Dit komt door het grote aantal milieugerichte projecten in deze categorie, vooral voor water(zuivering) en sanitatie. Het thema Sociale voorzieningen betreft vooral activiteiten voor onderwijs, vorming en gezondheidszorg. Op grond van de omschrijving in het MIDAS is geprobeerd om activiteiten, die weliswaar vanuit een stad zijn ondernomen maar niet uitdrukkelijk een stedelijk probleem betroffen buiten beschouwing te laten. MIDAS informatie is soms niet specifiek genoeg zodat met een zekere onbetrouwbaarheid rekening moet worden gehouden. De categorie 'Overig' omvat een serie kleine activiteiten zoals publicaties, workshops en seminars en andere activiteiten die niet duidelijk in één van de andere categorieën passen.

Tabel 2 Uitgaven en aantal projecten per thema
(1.1.1991 tot 1.1.2005)

Thema	Uitgaven in EUR	%	Aantal projecten	%
Werk en inkomen	52.724.656	7%	71	10%
Habitat	421.784.222	57%	200	28%
Sociale voorzieningen	83.926.756	11%	181	25%
Stedelijk bestuur en institutionele ontwikkeling	44.409.957	6%	74	10%
Geïntegreerde stedelijke ontwikkeling	99.045.738	13%	44	6%
Overig	34.871.959	5%	141	20%
Totaal	736.763.290	100%	711	100%

Opzet van de evaluatie

Doel van de evaluatie en onderzoeksvragen

Doel

Het doel van de evaluatie is een oordeel te vormen of de middelen ingezet voor duurzame stedelijke ontwikkeling een bijdrage hebben geleverd aan de realisering van de geformuleerde beleidsdoelen. Daarnaast wordt een oordeel gevormd over de gemaakte strategische keuzes voor het operationaliseren van het beleid. De evaluatie heeft zowel een verantwoordingsfunctie als een leerfunctie. Ook al is stedelijke armoedeproblematiek in het huidige beleid geen prioriteit, het is bekend dat het verwezenlijken van de MDG's voor een groot deel afhangt van resultaten in de stedelijke gebieden, alleen al vanwege het aantal 'armen' daar. Daarnaast wordt in MDG nummer 7 'Het waarborgen van een duurzame leefomgeving' o.a. aangegeven dat de leefomstandigheden van ten minste 100 miljoen bewoners van krottenwijken aanzienlijk verbeterd moeten zijn in 2020.

Onderzoeksvragen

Op onderstaande onderzoeksvragen wordt op basis van een analyse van het beleid en bestudering van 'cases' een antwoord gezocht:

- 1) Hoe doelgericht was het Nederlands stedelijk beleid en de hieruit voortvloeiende portefeuille voor duurzame stedelijke ontwikkeling (relevantie)? Het betreft a) de vraag in hoeverre het Nederlands stedelijk beleid een zinnige en adequate reactie vormde op het probleem van stedelijke armoede, later duurzame stedelijke ontwikkeling en om de opstelling van Nederland in multilaterale fora, waarin over internationale agenda's en initiatieven werd besloten; b) de vertaling naar activiteiten; en c) de vraag of de inspanningen geleid hebben tot effecten op zowel korte als lange termijn.
- 2) Hoe doeltreffend waren de op stedelijke armoedebestrijding gerichte activiteiten (effectiviteit)? Het gaat hier om de vraag of de beoogde projectdoelen (via hulp die voor een belangrijk deel verstrekt is in de vorm van financiering van projecten) zijn bereikt. In het geval deze nog niet zijn bereikt gaat hem om de vraag of deze naar verwachting alsnog bereikt zullen worden.
- 3) Hoe doelmatig waren deze activiteiten (efficiency)? Hoe groot was de omvang van de verrichte uitgaven, hoe is deze ingezet (expertise, tijdsduur), zijn de voorziene verrichtingen gerealiseerd binnen het vastgestelde budget en de voorziene tijd en zijn deze vastgelegd via een monitoring- en evaluatiesysteem? Het betreft de relatie tussen input en outputs.

- 4) Hoe duurzaam zijn de behaalde resultaten? Hebben de interventies er aan bijgedragen dat ook na beëindiging ervan de beoogde effecten blijven gehandhaafd?

Deze onderzoeksvragen komen voort uit de systematiek van de ‘results chain’ en zijn samengevat in de evaluatiematrix. Een verdere uitwerking van de algemene vragen (waar mogelijk verder te specificeren naar te onderscheiden specifieke doelgroepen, mannen, vrouwen en kinderen) betreffende doelgerichtheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid is de volgende:

Sub 1

- Is het beleid een goed antwoord op de problematiek?
- Zijn de interventies een goed antwoord op de specifieke problematiek?
- Zijn de woonomstandigheden van de begunstigden verbeterd in termen van milieu, watervoorziening, inkomen?
- Is er een verandering in de armoedesituatie?

Sub 2

- Wordt de voorziening die is gerealiseerd met de projecten gebruikt?
- Is er werkgelegenheid gerealiseerd?
- Participeren stedelijke armen in overlegorganen?
- Zijn problemen van stedelijke armen onderdeel geworden van lokale agenda’s, zowel van de overheid als van NGO’s?
- Is stedelijke armoede onderdeel geworden van de bilaterale OS-relatie?

Sub 3

- Zijn de beoogde voorzieningen gerealiseerd binnen de gestelde termijn en binnen het voorziene budget?

Sub 4

- Bestaan de gerealiseerde activiteiten nog x jaar na het beëindigen van de interventie?

Bovenstaande vragen worden nog aangevuld met meer algemene vragen die direct voortkomen uit de beleidsbeschrijving:

- Hoe vraaggeoriënteerd zijn de verschillende activiteiten tot stand gekomen?
- Is er binnen de activiteiten expliciet ruimte gecreëerd voor gerelateerd onderzoek?

- Hoe is vorm gegeven aan de katalyserende functie van het beleid?

De genoemde vragen hebben vooral betrekking op de meer projectgerichte activiteiten. Met betrekking tot de opstelling van Nederland in een forum als HABITAT zal nagegaan worden in welke mate de ingenomen standpunten (bron: instructies) terug gevonden worden in verslagen, resoluties, geformuleerde specifieke activiteiten etc.

Het onderzoek: focus, reikwijdte en representativiteit

De portefeuille van in totaal 711 activiteiten bevat aan de ene kant een groot aantal projecten en programma's op een verscheidenheid aan thema's (in wisselende combinaties), uitgevoerd in een groot aantal landen en daarnaast een aanzienlijk aantal grote programma's (naast enkele individuele projecten) van internationale instellingen (VN, Wereldbank). Deze activiteiten hebben over het algemeen een mondiale reikwijdte.

Voor het evaluatieonderzoek is een zodanige keuze gemaakt uit alle activiteiten dat de verdeling over landen, multilateraal en thema's een globale afspiegeling is van de samenstelling van de totale portefeuille.

Daarnaast wordt aangesloten bij huidige tendensen binnen de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, waarbij sinds het verschijnen van de nota 'Aan Elkaar Verplicht' een verdere concentratie op landen in Afrika wordt aangegeven en verder de samenwerking met o.a. India (een land waarin veel activiteiten op het gebied van de stedelijke problematiek werden uitgevoerd) wordt beëindigd.

Gezien de huidige prioriteit voor Afrika is het logisch in dit continent twee landen te kiezen, aangevuld met een land in Azië en een in Latijns Amerika voor nadere studie en veldwerk. De keuze is gevallen op Ethiopië, Zuid Afrika, Filippijnen en Nicaragua. Alleen de Filippijnen komt niet voor op de lijst van partnerlanden uit de nota 'Aan Elkaar Verplicht'. De Filippijnen staan wel op de ORET/MILIEV lijst uit deze nota. De verdeling van de projecten in deze landen naar thema is in grote lijnen gelijk aan de verdeling tussen de thema's binnen het geheel van activiteiten. Twee grote hulpontvangende landen, India en Bolivia komen niet in aanmerking voor het veldonderzoek. Voor India is dit omdat de hulprelatie wordt afgebouwd. Bolivia ligt op dit moment minder voor de hand omdat het al gekozen is in verscheidene andere IOB evaluaties. Als onderdeel van de studie zullen wel de twee grote, gezichtsbepalende, stedelijke programma's in deze landen worden bestudeerd, in India Bangalore en Santa Cruz de la Sierra in Bolivia.

Naast de bilaterale inspanningen, wordt onderzocht hoe de bijdragen aan verschillende multilaterale instellingen en programma's zijn besteed. Het betreft de vrijwillige bijdrage aan UN Habitat (vooral vanwege de rol van Habitat bij de internationale beleidsontwikkeling) en verder het Sustainable Cities Programme (SCP) van UNEP en UNCHS, het Urban Management Programme (UMP) van UNDP (en UNCHS) en het Non-motorized Urban Transport Programme (for Africa) van de Wereldbank. Uitgezonderd de laatste betreft het hier wereldwijde programma's. Dit onderzoek naar de inspanningen in multilateraal verband zal gebaseerd zijn op bureaustudies. De in het kader van bovenstaande multilaterale programma's uitgevoerde activiteiten in die landen die in aanmerking komen voor de veldbezoeken, zullen eveneens ter plekke worden bestudeerd. Dit betreft vijf activiteiten, respectievelijk in Ethiopië, Zuid Afrika, en de Filippijnen.

Samenvattend ziet de verdeling tussen de totale omvang van het werkterrein tot de keuze voor nader onderzoek (veldwerk/bureaustudie) er als volgt uit:

Tabel 3 *Omvang van de uitgaven van het te onderzoeken deel als % van de gehele portefeuille*

Totale portefeuille	Sample	% van het totaal
EUR 736.763.290	EUR 93.861.726	13 %

Tabel 4 *Opbouw van het onderzoeksdeel*

Land/programma	Uitgaven in EUR	% van de sample
Veldstudie		
Ethiopië	32.945.800	35%
Zuid Afrika	8.608.061	9%
Filippijnen	10.530.122	11%
Nicaragua	13.359.989	14%
Bureaustudie		
India/Bangalore	789.704	1%
Bolivia/Santa Cruz de la Sierra	5.600.126	6%
Habitat	4.132.705	4%
SCP	6.660.451	7%
UMP	8.232.938	9%
Non-motorized Urban Transport	3.001.829	3
Totaal	93.861.726	100 %

Tabel 5 Thematische samenstelling van het onderzoeksdeel incl. de wereldwijde activiteiten

Thema	Totale portefeuille in EUR	% van totale portefeuille	Totale Sample in EUR	% van sample
Werk en Inkomen	52.724.656	7%	12.421.491	13%
Habitat	421.784.222	57%	45.254.944	48%
Soc. Voorzieningen voor Laagste Inkomensgroepen	83.926.756	11%	6.523.118	7%
Stedelijk Bestuur & Inst. Ontwikkeling	44.409.957	6%	10.804.358	12%
Geïntegreerde Stedelijke Ontwikkeling	99.045.738	13%	18.857.815	20%
Onbekend & Overig	34.871.959	5%	0	0%
Totaal	736.763.290	100%	93.861.726	100%

Tabel 6 Thematische samenstelling van het onderzoeksdeel excl. de wereldwijde activiteiten

Thema	Portefeuille excl. WW in EUR	% van totale portefeuille	Sample excl. WW in EUR	% van sample
Werk en Inkomen	52.018.030	8%	12.421.491	17%
Habitat	415.558.981	63%	42.253.115	59%
Soc. Voorzieningen voor Laagste Inkomensgroepen	83.070.454	13%	6.523.118	9%
Stedelijk Bestuur & Inst. Ontwikkeling	26.907.056	4%	2.571.420	4%
Geïntegreerde Stedelijke Ontwikkeling	71.269.304	11%	8.064.658	11%
Onbekend & Overig	14.755.255	2%	0	0%
Totaal	663.579.080	100%	71.833.803	100%

De voorgestelde selectie van te evalueren activiteiten omvat globaal 15% van zowel de gerealiseerde uitgaven als het aantal activiteiten. Gezien de redelijk evenwichtige spreiding over de thema's, de verdeling tussen bilateraal en multilateraal en de gerichte selectie van een aantal door de budgethouders als gezichtsbepalend beschouwde programma's, mag ervan worden uitgegaan dat oordeelsvorming over de uitvoering van de activiteiten uit de sample representatief is voor de totale portefeuille.

Onderzoeksmethoden

In de evaluatiematrix is in grote lijnen aangegeven welke methoden worden gebruikt.

Bureaustudies

De bureaustudies hebben betrekking op de reconstructie en analyse van de beleidshistorie, de beleidimplementatie en de analyse van projectdossiers. Ze worden aangevuld met interviews met sleutelinformanten. Het vervolg van de bureaustudie betreft een onderzoek van de projectdossiers, inclusief project- en programma-evaluaties. Het gaat daarbij om de dossiers van activiteiten in Bangalore/India en Santa Cruz de la Sierra/Bolivia, de dossiers van de eerder genoemde multilaterale programma's en de dossiers in de vier voor landenstudies geselecteerde landen. Van deze geselecteerde projecten zal een systematische beoordeling aan de hand van een te ontwikkelen gestandaardiseerd beoordelingsformulier plaatsvinden. In geval van bruikbare evaluaties van derden zal mogelijk eveneens een oordeel gegeven kunnen worden over de doelgerichtheid en duurzaamheid van de gefinancierde activiteiten.

Veldwerk

Een aantal bilaterale projecten zal tijdens de veldmissies in de vier landen nader onderzocht worden. Hierbij wordt er naar gestreefd om maximaal 25% van de activiteiten te bezoeken die met betrekking tot de thematische verdeling een afspiegeling zijn van alle activiteiten in het betreffende land. In deze landen zal indien van toepassing ook de uitvoering van de geselecteerde multilaterale programma's onderzocht worden. Doel van het veldonderzoek is vooral om na te gaan of het beeld dat naar voren is gekomen tijdens het dossieronderzoek in overeenstemming is met de praktijk. Betrokkenen bij de activiteiten, zowel uitvoerders (overheid, niet overheid) als de beoogde doelgroepen (vrouwen, mannen en kinderen) zullen hiervoor benaderd worden. De aldus verkregen informatie wordt aangevuld met feitelijke informatie uit de praktijk.

Als onderdeel van het veldwerk zal aanvullend in India/Bangalore of in de Filipijnen door middel van een op te zetten meer kwantitatief onderzoek verder ingegaan worden op de (on)meetbaarheid van de resultaten van de uitgevoerde interventies. Hiervoor wordt in de eerste fase van het evaluatieonderzoek een voorstudie uitgevoerd, resulterend in een voorstel, hoe een vergelijking is te maken tussen een situatie van ‘met interventie’ en ‘zonder interventie’ en wat een hierbij aansluitende methodologie is.

Organisatie van de evaluatie

De evaluatie wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van J.H. Slot, inspecteur IOB. Er zal worden samengewerkt met een aan te trekken hoofdconsultant. Daarnaast zullen consultants worden ingeschakeld voor de deelstudies (zowel dossier- als veldstudies). Bij het vooronderzoek is een onderzoeksmedewerker ingeschakeld. Deze zal ook meewerken aan materiaalverzameling, beoordeling van dossiers, voorbereiding van en deelname aan veldmissies.

Twee IOB inspecteurs, M. Stegeman en P. de Lange, zullen betrokken worden bij de evaluatie als ‘meelezer’.

Een referentiegroep wordt samengesteld die de evaluatie inhoudelijk zal begeleiden. Deze zal bestaan uit drie externen en één medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁰¹ Als voorzitter zal optreden directeur IOB. De referentiegroep zal haar mening geven over de onderzoeksopzet, de (deel)rapporten en het concept eindrapport.

Rapportage

De evaluatie zal uitmonden in één evaluatierapport met de resultaten van de verschillende deelstudies:

- De beleidsanalyse.
- Vier veldmissie rapporten (Ethiopië, Filipijnen, Nicaragua en Zuid Afrika)
- Eén kwantitatieve case studie.
- Eén bureaustudie rapport, waarin Bangalore, Santa Cruz de la Sierra, Habitat, SCP, UMP en het Non-motorized Urban Transport worden behandeld.

¹⁰¹ De referentiegroep bestond uit Coen Beeker, Emiel Wegeling, Maria Zwanenburg als externe leden en Karin Roelofs van het ministerie.

Evaluatiematrix

Deze evaluatievragen zijn voor zover thans mogelijk systematisch weergegeven in onderstaande evaluatiematrix. Het ligt voor de hand om voor de verschillende categorieën activiteiten meer specifieke matrices te ontwikkelen.

	Indicatoren	Bronnen	Methoden
Input: <ul style="list-style-type: none"> • Financiële bijdrage t.b.v. stedelijke ontwikkelingsactiviteiten • Beleidsontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Omvang van ingezette middelen • Beleidsnota's • Organisatorische inbedding 	<ul style="list-style-type: none"> • Database • Nota's • Kamerstukken • Jaarplannen/verslagen 	<ul style="list-style-type: none"> • Dossieronderzoek • Interviews

Doelmatigheid/efficiency

Zijn de middelen economisch ingezet ter realisering van de geformuleerde outputs?

Output: <ul style="list-style-type: none"> • Uitgevoerde projectactiviteiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerealiseerde infrastructurele werken • Aantal opleidingen • Aantal verstrekte kredieten 	<ul style="list-style-type: none"> • Projectdossiers • Evaluatierapporten • Sleutelfiguren 	<ul style="list-style-type: none"> • Dossieronderzoek • Interviews • Veldonderzoek
--	--	---	---

Doeltreffendheid/effectiviteit

Zijn de doelstellingen gerealiseerd?

Outcome: <ul style="list-style-type: none"> • Inkomensverwerving • Schoon leefmilieu • Toegang basisvoorzieningen • Goed bestuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruik van gerealiseerde basisvoorzieningen en ontwikkelingsgerichte bestuurlijke structuren • Functioneren kredieten • Lange termijn werkgelegenheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Projectdossiers • Evaluatierapporten • Sleutelinformanten • Literatuurstudie • Statistisch materiaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Dossieronderzoek • Interviews • Veldonderzoek
---	--	--	---

Doelgerichtheid/relevantie

Zijn de geformuleerde 'stedelijke' problemen verminderd?

Impact: <ul style="list-style-type: none"> • Duurzame verbetering levensomstandigheden arme stedelijke bevolking 	<ul style="list-style-type: none"> • Verandering in HDI • Verandering bij besluitvorming ten gunste van armere bevolkingsgroepen • Veranderingen in leefmilieu 	<ul style="list-style-type: none"> • Projectdossiers • Evaluatierapporten • Literatuurstudie • Statistisch materiaal • Sleutelinformanten 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief en kwantitatief veldonderzoek • Dossieronderzoek
--	---	--	---

Bijlage 3 Methodologisch kader voor analyse van dossiers duurzame stedelijke ontwikkeling

1 Introductie

Het methodologisch kader is gebaseerd op de reconstructie en beschrijving op hoofdlijnen van het ontwikkelde stedelijk beleid zoals weergegeven in de ToR en de interpretatie van indicatoren voor dit beleid door de evaluatoren. De evaluatoren pretenderen niet een honderd procent objectief beeld te geven van het uitgevoerde beleid, maar wel om de uitgevoerde praktijk op basis van het ontwikkelde stedelijk beleid zo goed mogelijk te begrijpen en te kunnen beoordelen, zowel ten behoeve van de verantwoordingsfunctie als de leerfunctie.

2 Het kader nader uitgewerkt

Het hiernavolgende kader geeft aan welke informatie noodzakelijk is om de efficiëntie, effectiviteit, duurzaamheid, relevantie en impact te kunnen meten. Verder bevat het diagrammen die zijn ontwikkeld om de relevantie en duurzaamheid van de beleidsimplementatie te beoordelen. Tevens is de wijze waarop de scores tot stand komen uitgewerkt.

2.1 Informatie nodig om efficiëntie en effectiviteit te bepalen

Uit de dossiers over de verschillende interventies/projecten is informatie te destilleren in hoeverre de operationalisering van het stedelijk beleid effectief en efficiënt is geweest.

Efficiëntie of doelmatigheid is de mate, waarop de financiële, menselijke en materiële middelen zo nauwkeurig mogelijk zijn omgezet in resultaten om geformuleerde doelen te bereiken. In een format wordt per activiteit aangegeven de omvang (het bedrag) van de activiteit, de looptijd, de te realiseren activiteiten (gespecificeerd) en de gerealiseerde activiteiten (gespecificeerd).

Aanvullende vragen hierbij zijn:

- Is er een heldere probleemanalyse van de specifieke context van het land (beleid ontvangende kant)?
- Hoe is de probleemanalyse tot stand gekomen: met of zonder participatie van de uiteindelijke doelgroepen en andere stake-holders?

Beoordeling

- Wanneer is er sprake van goed, wanneer van slecht?

De conclusie die onderzoekers kunnen trekken op basis van de documenten is of de projectactiviteiten gerealiseerd zijn binnen de gestelde termijn en het gestelde budget en dus efficiënt zijn geweest: In het geval dat minder dan 1/3 deel is gerealiseerd is de score 'slecht'; de score 'matig' wordt gegeven daar waar tussen 1/3 en 2/3 deel van de projectdoelen zijn gerealiseerd; en de score 'goed' wordt gegeven bij meer dan 2/3 gerealiseerd.

Effectiviteit of doeltreffendheid is de mate waarin beoogde doelen zijn gehaald. Het gaat om het *outcome*-niveau. *Outcome* is gedefinieerd door OECD als 'the likely or achieved short-term and medium-term effects of an intervention's outputs'. Een beoordeling van de effectiviteit vindt plaats door te kijken naar de doelstellingen/bedoelingen en de beoogde resultaten. Scoring vindt plaats volgens de volgende systematiek, te weten: 'slecht' in geval minder dan 1/3 deel is gerealiseerd, 'matig' als tussen 1/3 en 2/3 is gerealiseerd en 'goed' in geval meer dan 2/3 is gerealiseerd.

2.2 Informatie nodig om duurzaamheid te beoordelen

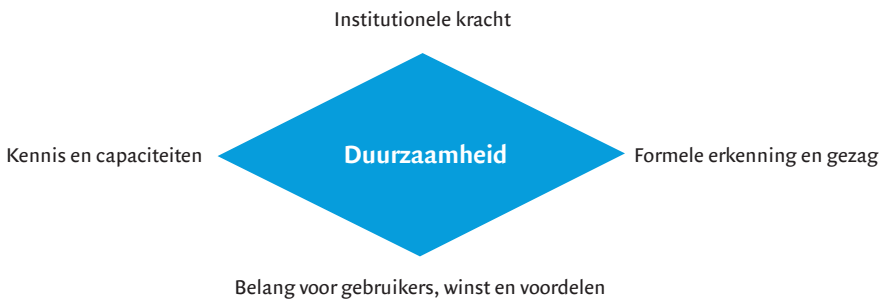
Duurzaamheid is de mate waarin de positieve effecten ook na beëindiging van de interventie/activiteit voortduren. De beoordeling zal verder gaan dan alleen zien of iets nog bestaat of niet.

Het analysekader (zie figuur 1) is ontwikkeld om inzicht te krijgen in verschillende dimensies die bepalend zijn voor de kwaliteit/intensiteit van de duurzaamheid.

Het analysekader onderscheidt vier aspecten:

- a) Het belang dat de gebruikers toekennen aan de interventie.
- b) De nadruk die gegeven is aan het ontwikkelen van kennis en capaciteit gericht op voortgang of beheer van de activiteiten.
- c) Het hebben van formele erkenning en gezag bij gezichtsbepalende instellingen en organisaties.
- d) De mate van institutionalisering om de activiteiten/interventie (professioneel) uit te kunnen voeren en er voor zorg te dragen dat aan de andere drie aspecten voldaan wordt.

Figuur 1 Aspecten van invloed op duurzaamheid



Bron: IOB.

Handreikingen voor de evaluatoren voor de invulling van de kernbegrippen rond duurzaamheid zijn de volgende:

Institutionele en organisatiekracht: de mate waarin en de manier waarop de ontwikkelingsinterventies en resultaten zijn ingebed in een organisatiecontext. Daarnaast de wijze waarop dit is gestructureerd, wordt beheerd en wordt uitgevoerd met heldere werkprocessen.

Kernbegrippen zijn:

- Onderdeel van de kernactiviteit van de uitvoerende organisatie.
- Heldere organisatieprocessen en goede (financiële) administratie.
- Bijdrage aan ‘instandhouding’ door zowel gebruikersgroepen als ook de overheid en/of niet overheidsorganisatie. De bijdragen kunnen zowel op materieel als immaterieel vlak liggen.

Formele erkenning en gezag

- Officiële (juridische) erkenning van de uitvoerende organisatie.
- Waardering van de kwaliteit van de organisatie.

- Erkenning door gezagvolle organisaties of individuen als belangrijke speler om de betreffende activiteiten uit te voeren.
- Indien relevant de delegatie van bevoegdheden en eventueel delegatie van budgetten.

Belang en voordelen voor gebruikers

- Erkenning van het belang van de interventie door gebruikers, specifiek naar gender (beter wonen voor minder geld; grotere zekerheid op dak boven het hoofd; schonere omgeving, minder kosten aan gezondheidszorg; toegang tot werk).
- Aanwezigheid van gebruikersgroep.

Kennis en capaciteit

- Kwaliteit en kwantiteit van de knowhow aanwezig bij uitvoerenden betrokken bij de interventie.
- Toegang tot nieuwe kennis en vernieuwing van kennisreservoir (waaronder ook training en onderwijs).
- Toegankelijkheid voor de doelgroep van de aanwezige knowhow en capaciteit.

De score over de mate van duurzaamheid is als volgt opgebouwd. Besteden projecten aan alle vier aspecten aandacht dan is de redenering dat het project meer kans heeft om uiteindelijk 'duurzamer' te zijn. Een groot deel van de informatie voor het analysekader komt uit de interviews tijdens het veldwerk. Per aspect wordt beoordeeld en gescoord: 1, 2 of 3 variërend van bijna niets, bescheiden tot veel bereikt. Dit betekent dat de duurzaamheidscore zal gaan van minder dan of gelijk aan 6 (slecht), tussen 6 en 10 (matig) tot bij meer of gelijk aan 10 (goed).

Slecht: de aspecten van duurzaamheid zijn niet aanwezig.

Matig: de aspecten van duurzaamheid zijn beperkt bereikt, maar het is onduidelijk of onwaarschijnlijk dat dit doorloopt in de toekomst, waardoor de duurzaamheid van de netto opbrengsten in gevaar komen.

Goed: de aspecten van duurzaamheid zijn nu aanwezig en er is de waarschijnlijkheid dat ze ook in de toekomst doorlopen, wat bijdraagt aan de duurzaamheid van de netto opbrengsten.

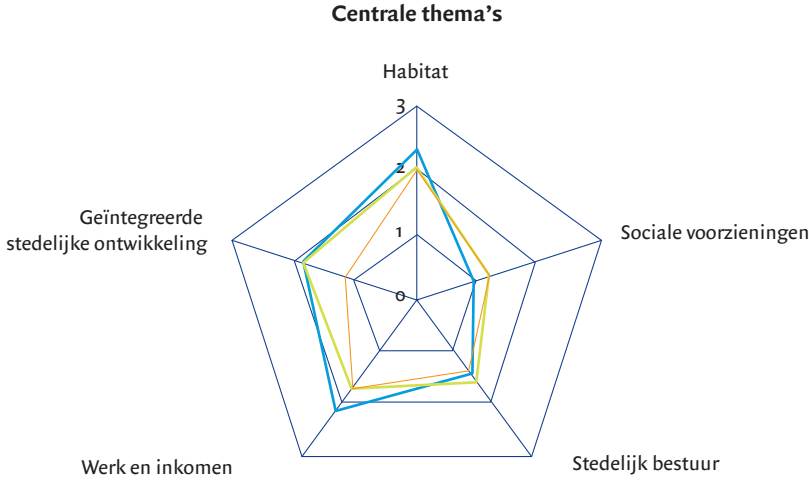
2.3 Informatie nodig om de relevantie te beoordelen: spinnenwebdiagrammen

Relevantie is de mate waarin de doelstellingen van een ontwikkelingsinterventie consistent zijn met de behoeften van de uiteindelijke doelgroep, de behoeften van het land, de globale prioriteiten en het beleid van de donor en uitvoerende partner. Vanuit het begrip van het stedelijk beleid zijn diagrammen opgesteld welke het mogelijk maken op systematische wijze vast te leggen welke themas's en activiteiten, in onderlinge relatie, de nadruk hebben gekregen. Op basis van de spinnenwebben is het mogelijk uiteindelijk een beoordeling te kunnen geven van de relevantie van de ontwikkelingsinterventie voor het stedelijk beleid. Hier volgt eerst een nadere uitleg van de spinnenwebdiagrammen, waarna we aangeven hoe hierop te scoren.

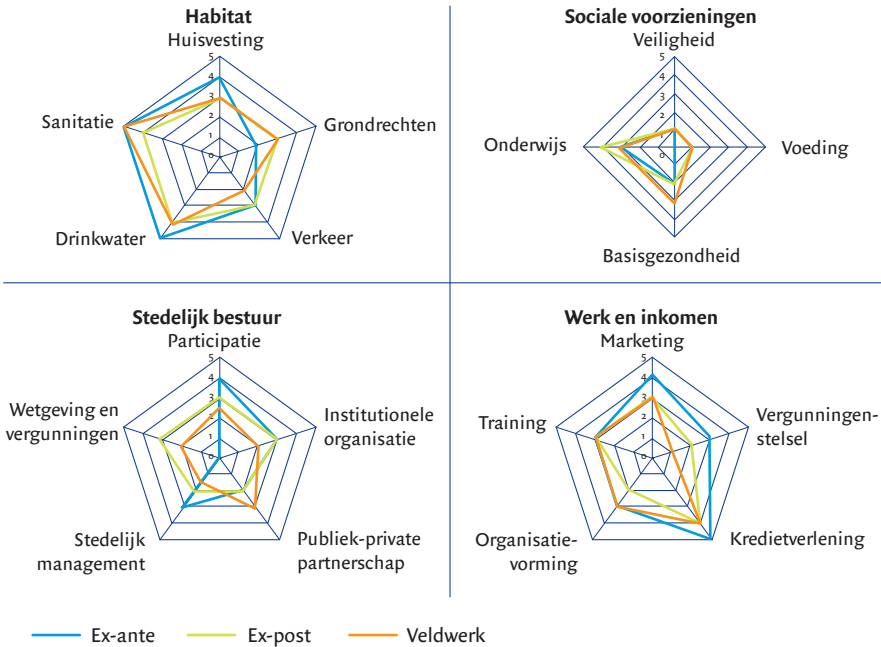
Het beoordelingskader (figuur 2) bestaat uit twee niveaus diagrammen. Het diagram op niveau 1 beoogt vast te leggen in hoeverre de centrale thema's, zoals in het stedelijk beleid zijn genoemd, zijn geoperationaliseerd en geïmplementeerd. De spinnenwebdiagrammen op niveau 2 beogen vast te leggen hoe de centrale thema's zijn uitgewerkt (niveau 2). Het tweede niveau van het spinnenwebdiagram maakt het mogelijk een beoordeling te geven van de mate van geïntegreerdheid van de uitwerking **binnen** de specifieke thema's. Invulling van de spinnenwebben op het tweede niveau dient als tussenstap om uiteindelijk op het eerste niveau een betrouwbare score te kunnen geven.

Figuur 2 Spinnenwebdiagram - Niveau 1 en 2

Niveau 1: Centrale thema's



Niveau 2: Uitwerking thema's



Bron: IOB.

In de beoordeling is de mate van aandacht geven aan de verschillende thema's geïnterpreteerd als een maatstaf voor de kwaliteit van de uitvoering van het beleid en daarmee de mate van relevantie van de interventie. Het diagram maakt tevens inzichtelijk hoe op verschillende tijdstippen de relevantie van de interventies wordt beoordeeld. De ex-ante beoordeling wordt gedaan op basis van het projectvoorstel, de ex-post beoordeling op basis van resultatenrapportages en de veldwerkbeoordeling op basis van de uitgevoerde veldstudie.

Op landenniveau uitgewerkt geeft het spinnenwebdiagram op niveau 1 informatie over de mate van aandacht voor de gekozen centrale thema's.

Uitgewerkt voor bijvoorbeeld het thema Habitat houdt dit in dat gedetailleerd informatie vastgelegd wordt over de mate van integratie binnen het thema en tegelijkertijd inzicht wordt verkregen in de kwaliteit van de realisatie. Daartoe zijn de mogelijke interventies geformuleerd in het model als een oplopende kwaliteit van de nagestreefde en gerealiseerde interventies, waarop kan worden gescoord, variërend van 0 tot 5.

Voor **Habitat** ziet de oplopende schaal er als volgt uit:

- Huisvesting: 1) zink boven het hoofd, 2) zink en goede muren incl. water en sanitatie, 3) goed eenvoudig huis incl. grondrechten, 4) huis, grondrechten, en financiering 5) huis, grondrechten, financiering en organisatie in de buurt.
- Grond- en grondrechten: 1) Toegang grond, 2), toegang grond en aandacht voor kadaster, en eigendomsregistratie, 3) toegang tot grond en kredietmogelijkheden voor de armen en tevens goed vastleggen van grondrechten via kadaster, 4) idem aanpak voorgaande maar nu op schaal van hele buurt: buurtsanering.
- Ontsluiting, vervoer en energie; 1) niet gemotoriseerd vervoer, 2) openbaar vervoer (bussen), 3) openbaar vervoer, logistiek, onderhoud, 4) openbaar vervoer, logistiek, onderhoud en betere verbrandingstechnieken/ hoger renderende brandstof.
- Drinkwater: 1) put binnen straal van 200 meter, 2) centraal tappunt, 3) centraal tappunt of put met opzet van onderhoud – beheersystemen, 4) water-huisaansluiting, onderhoud/management en aandacht voor gender kwesties 5) al het voorgaande van 4 of 3) inclusief aandacht voor hygiëne en sanitatievoorlichting.

- Sanitatie: 1) goed werkende pitlatrine (waaronder ook septic tank), 2) tonnetjessysteem (inzameling – bucket latrine), 3) riolering (goedkopere mogelijkheden in het zelfde domein zijn small bore sewers, condominium systemen, openbare toiletten), ook hier weer 4) de vorige (1, 2, of 3) inclusief kwesties rond management en beheer als oplopende kwaliteit.

Hieronder staan aspecten aangegeven, waarbij de nadere kwalificering aangebracht is door de onderzoekers bij gebrek aan operationalisering in het stedelijk beleid.

Voor **Sociale (basis) voorzieningen** is de schaal als volgt opgebouwd:

- Veiligheid en criminaliteit: aspecten van preventie en bestrijding door o.a. in te spelen op behoeften van gemarginaliseerde groepen, oplopend van simpel bestrijden via preventie tot het bieden van een nieuw perspectief.
- Voedsel en voeding: aandacht voor verbetering van kleinschalige productie en distributie gericht op een vergroting van de voedselzekerheid.
- Basisgezondheid: institutionele versterking om de toegankelijkheid voor kwetsbare groepen (kinderen en vrouwen) te verzekeren oplopend tot aanvullende programma's van voorlichting over het belang van preventieve aspecten, uitmondend in monitoring van de gezondheidssituatie van de kwetsbare groepen.
- Basisonderwijs: zowel formeel als informeel, met aandacht voor arme vrouwen en meisjes. Oplopend van simpelweg toegang tot het basisonderwijs naar specifieke interventies alleen gericht op onderwijs voor kwetsbare groepen.

Voor **Stedelijk bestuur** is de schaal minder duidelijk aan te geven: het gaat hierbij om het versterken van de beleidsvorming gericht op de problematiek van stedelijke armen tot zeggenschap van de stedelijke armen op het besluitvormingsproces (o.a. decentrale budgetten), zowel via directe invloed als via vertegenwoordigende niet-gouvernementele organisaties (CBO's en NGO's).

Werk en inkomen

Het nastreven van een meer stabiele werkgelegenheidssituatie, in termen van voorwaardenscheppend vooral gericht op 'zekerheid'. Vergunningenstelsel, kredietverlening, training, marketingondersteuning, organisatievorming zijn de kernbegrippen waarbij gaat gelden dat de waardering hoger wordt naarmate aan meer aspecten tegelijk aandacht is besteed.

Integrale stedelijke ontwikkeling

De mate van geïntegreerdheid van de benadering (meer of minder een holistische aanpak) bepaalt de score op de component geïntegreerde ontwikkeling. De context is hiervoor bepalend, het kan beredeneerd zijn dat een project meer aandacht geeft aan een bepaald aspect omdat de andere aspecten al op een andere wijze worden bediend.

Concluderend: Bovenstaande analysekaders zijn bedoeld om een oordeel te kunnen vormen over de feitelijke uitvoering van interventies en de mate van conceptuele integratie van de gekozen aanpak. Op basis van beide elementen kan een oordeel gevormd worden over de operationalisering van het stedelijk beleid. De vraag of de uiteindelijke resultaten, zowel positief als negatief, causaal moeten worden toegeschreven aan het beleid, de uitvoering of aan beide blijft onbeantwoord.

Met betrekking tot het ‘scoren’ met behulp van de drie modellen op bovenstaande aspecten en thema’s onderscheiden we drie momenten:

- De evaluatoren geven een *ex-ante* oordeel op basis van het projectdocument en beoordelingsmemoranda over de mate van vervulling van bovengenoemde aspecten op ‘wens’ niveau (vertaling van het beleid naar activiteiten).
- De evaluatoren geven een *ex-post* oordeel op basis van de totale dossiers over de mate van (gerapporteerde) realisaties in de te onderzoeken interventies.
- De evaluatoren oordelen aanvullend over de realisaties tijdens het veldwerk, op basis van interviews met verschillende stake-holders, (eindgebruikers, intermediaire organisaties en beleidsmakers).

Alle scores krijgen een kwalitatieve toelichting, welke uiteindelijk de basis vormt voor de eindconclusies.

Voor zover mogelijk geven de evaluatoren een kwalitatieve beoordeling van de relevantie van het Nederlands stedelijk beleid (beleidsrelevantie) op basis van de vraag: in hoeverre vormt het beleid een adequate reactie op de problematiek van duurzame stedelijke ontwikkeling in de betreffende context?

2.4 Informatie nodig om impact te kunnen beoordelen

De evaluatoren op landenniveau zullen zich waar mogelijk ook een oordeel vormen over **impact**. Impact heeft te maken met de positieve en negatieve lange termijn effecten die direct of indirect, gewenst of niet gewenst, worden veroorzaakt door de interventie.

De centrale vragen zijn:

- Is de doelgroep er uiteindelijk beter van geworden?
- Hebben de inspanningen geleid tot effecten op zowel korte als lange termijn?
- Blijkt het stedelijk beleid en de hieruit voortkomende activiteiten een zinvolle en adequate reactie op de problematiek, die aan de orde is? Immers, wanneer geconstateerd is dat zowel scores op effectiviteit en efficiëntie positief zijn en gelijktijd er sprake is van een geïntegreerde aanpak, dan is de conclusie gerechtvaardigd dat het stedelijk beleid een relevant beleid blijkt te zijn.

Het oordeel hierover zal worden opgebouwd op basis van antwoorden op de vraag over de mate van effectiviteit, de mate van geïntegreerdheid (spinnenwebdiagrammen) en data uit interne en externe rapporten, naast input uit veldwerk.

Bijlage 4 Evaluatieaanpak

De evaluatie bestaat uit vijf onderdelen:

1 Reconstructie van de beleidshistorie

In de bureaustudie zijn hiervoor de relevante beleidsdocumenten en nota's, relevante memoranda en het interne berichtenverkeer, verslagen van internationale bijeenkomsten, jaarplannen en –verslagen en voor zover van belang externe (wetenschappelijke) publicaties gebruikt. De bureaustudie is aangevuld met interviews met sleutelinformanten.

2 Reconstructie van de beleidsimplementatie

De bureaustudie hiervoor omvat een inventarisatie van alle door het DGIS van het ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierde activiteiten in de stedelijke omgeving in de evaluatieperiode. Daarbij ging het om bilaterale en multilaterale activiteiten in de stad, al of niet voortgekomen uit stedelijk beleid. De beleidsreconstructie is uitgevoerd op basis van achtergrondgesprekken en analyse van de gegevens uit het informatiesysteem (MIDAS/Piramide).

Daarna volgde een onderzoek van de projectdossiers, zoals beoordelingsmemoranda en voortgangsverslagen, inclusief project- en programma-evaluaties. Het ging daarbij om de projectdossiers van de activiteiten in de vijf landen, de projectdossiers van de programma's in Bangalore (India) en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en de projectdossiers van VN-Habitat en drie belangrijke multilaterale programma's. De dossiers, beoordeeld aan de hand van een systematisch raamwerk (toegelicht in bijlage 3) vormen een belangrijke bijdrage aan het samenvattende eindoordeel over de efficiëntie, effectiviteit, duurzaamheid, relevantie en impact van de ingezette middelen.

Figuur 1 Overzicht landen met dossierstudie, veldwerk en/of impactstudie

		Dossierstudie	Veldwerk	Impactstudie
Landenstudies	Costa Rica	✓	✓	
	Ethiopië	✓	✓	
	Filippijnen	✓		
	Nicaragua	✓	✓	
	Zuid-Afrika	✓	✓	
Concentration cities	Bolivia	✓	✓	✓
	India	✓		

3 De kwalitatieve evaluatie van bilaterale stedelijke programma's

De vier landen die zijn gekozen voor het veldwerk van het stedelijk ontwikkelingsbeleid zijn geselecteerd op basis van de database. In de *Terms of Reference* van de evaluatie is beschreven hoe tot de oorspronkelijke selectie en afbakening van de landen en regio's is gekomen (bijlage 2). Gezien de beleidsprioriteit voor Afrika was het logisch in dit continent twee landen te kiezen. In Latijns-Amerika, waar eerst alleen was gekozen voor Nicaragua, bleek tijdens de voorbereiding van het veldwerk het merendeel van de activiteiten niet direct voort te komen uit stedelijk beleid. Toen is gekozen voor enkele stedelijke activiteiten in buurland Costa Rica, waardoor met een kleine extra investering een beter resultaat te verkrijgen zou zijn. Van de oorspronkelijke bedoeling om ook in Azië (Filippijnen) de bilaterale programma's ter plekke te evalueren werd afgezien, omdat ook hier het merendeel van activiteiten in het stedelijk domein gefinancierd door Nederlandse ontwikkelingshulp niet uit het stedelijk beleid voortkwam en, ondanks de notering in het informatiesysteem, nauwelijks een stedelijke dimensie had in de uitvoering. Dit bleek ook het geval in andere landen van Azië waar Nederland nog een bilaterale relatie mee had en waar activiteiten in het stedelijk domein hebben plaatsgevonden (Vietnam). Daarom bleef in de Filippijnen de beoordeling beperkt tot een analyse van de beschikbare dossiers.

Bij al deze afwegingen bleek het problematisch dat in de opgestelde database moeilijk een onderscheid was te maken tussen activiteiten in de stedelijke omgeving en specifieke stedelijke activiteiten die waren voortgekomen uit het stedelijk ontwikkelingsbeleid. Daartoe was ook studie nodig van dossiers op het ministerie en op de ambassades. Onderzoek op de ambassades in de vier casestudielanden heeft vooral in Costa Rica laten zien dat financiering plaats had gevonden met middelen van het stedelijk beleid, maar de goedkeuring van de financiering had plaats gevonden vanuit het zogenaamde duurzame ontwikkelingsverdrag.

De initiatieven uit de kernselectie die niet waren ontwikkeld vanuit het stedelijk ontwikkelingsbeleid, maar wel in het stedelijk domein hadden plaatsgevonden in Ethiopië, Zuid-Afrika, Nicaragua en de Filippijnen zijn geëvalueerd op hun relevantie voor de stedelijke problematiek in die landen en de relevantie voor de stedelijke armen in die landen.

4 De kwantitatieve evaluatie van één stedelijk programma

Er is een aantal programma's ontwikkeld ten tijde van het speerpuntprogramma vanuit de *concentration city* gedachte, waarin expliciet geïntegreerd stedelijk beleid is uitgewerkt. Bedoeling was om de twee programma's op basis van dossiers te bestuderen en het programma in Bangalore, India te kiezen voor de experimentele, kwantitatieve analyse (impactstudie) in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam (Faculteit Economische Wetenschappen en Beleidsstudies - FEWEB). Volgens de faculteit was het niet zinvol een impactstudie in Bangalore te ondernemen vanwege de grote veranderingen in de sociaaleconomische context van Bangalore. De studie van het programma in Bangalore bleef daarom beperkt tot een dossierstudie. Volgens het Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS) was dit wel mogelijk in Bolivia en daarom is gekozen voor een kwantitatieve evaluatie van het *Programa de Alivio de Pobreza* (PAP) in Santa Cruz, Bolivia.

Gezien de hoofddoelstelling van het te evalueren programma PAP in Santa Cruz, namelijk het verbeteren van de woonomstandigheden van stedelijke armen door de versterking van een proces van participatieve planning, is voor de evaluatie van de impact gebruik gemaakt van bestaande statistische gegevens over de armoedesituatie in de verschillende wijken en buurten. Daarnaast is een vergelijkend onderzoek uitgevoerd op basis van percepties van de wijkbewoners waarbij als basis de livelihoodbenadering wordt gebruikt zoals ontwikkeld door Moser en Rakodi op basis van eerder werk van Chambers. Voor het evalueren van de impact van de doelstelling van het programma, namelijk het ontwikkelen van een model

voor armoedebestrijding (PAP-methode) dat bruikbaar is bij participatieve planning, is nagegaan of de PAP-methode ertoe heeft geleid of bewoners meer en anders participeren dan bewoners uit wijken waar geen PAP-interventies zijn geweest. Daarnaast is nagegaan of PAP-investeringen hebben geleid tot een verbetering van de leefsituatie. Een onderzoeksmedewerker van IOB heeft deel genomen aan de kwantitatieve studie.

5 De kwalitatieve evaluatie van multilaterale activiteiten

Hiertoe zijn de drie belangrijkste multilaterale programma's gekozen die direct ondersteund waren vanuit het speerpuntprogramma Duurzame Stedelijke Ontwikkeling. Beoordeling vond plaats op basis van dossierstudie en een veldevaluatie van de uitwerking van een programma in Ethiopië.

Bijlage 5 Geraadpleegde bronnen

Algemene publicaties

ADB (2005) *Poverty in the Philippines: Income, Assets, and Access*. Metro Manila: Asian Development Bank.

ADB (2007) *Country Diagnostics Studies. Philippines: Critical Development Constraints*. Metro Manila: Asian Development Bank.

DANIDA (n.d.) *Assessment of the organisation and management of the United Nations Centre for Human Settlements: joint exercise by the governments of Denmark, Uganda, The Netherlands and South Africa in collaboration with the UNCHS. First assessment team report: the issues report*.

Dirección de Urbanismo (2004), *Planes Parciales de Ordenamiento Urbano*, Managua: Alcaldía de Managua.

Gerson, P. (1998) *Poverty and Economic Policy in the Philippines*. In: *Finance & Development*. September 1998, Volume 35, Number 3.

IBRD (1994) *Study on Non Motorized Transport in Africa. Second tranche of the Dutch Trust Fund*. Correspondence, January 5, 1994.

Kruijt, D. et al (1991) *La micro y pequeña empresa: desarrollo humano en Centroamérica*, San José.

Lipton, M. (1977) *Why poor people stay poor: Urban bias in world development*. London: Temple Smith / Harvard: Harvard University Press.

MOFED (2002) *Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Programme (SDPRP-1)*, Addis Ababa: Ministry of Finance and Economic Development.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (n.d.) *Japan's ODA Annual Report 1999: ODA Country Policy toward Major Recipients: Japan's ODA in the Philippines*.

Moser, C. (1998) Reassessing urban poverty reduction strategies: The Asset Vulnerability Framework. In: *World Development*. Volume 26, no. 1, p. 1-19.

NAR (1994) *Advies Ontwikkelingssamenwerking en stedelijke armoedebestrijding*.

Ostaijen, P.P.M. (1991) *Notitie Multilaterale Kanalen: UNCHS: het VN-fonds voor menselijke nederzettingen*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, DIO-JS.

PAP (2000) *Líneas Estratégicas de Alivio a la Pobreza Urbana*. Santa Cruz de la Sierra: PAP Cuaderno de trabajo No. 3.

Rakodi, C. (2002) A Livelihood Approach – Conceptual Issues and Definitions. In: Rakodi & Lloyd-Jones (eds), *Urban Livelihood; A People-Centred Approach to Reducing Poverty*. London-Sterling VA: Earthscan, p. 3-22.

Social Watch (2005) *Informe 2005: rugidos y murmullos – género y pobreza. Más promesas que acciones*. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, p. 263.

The Worldwatch Institute (2007) *State of the World 2007 – Our Urban Future*. New York/London: W.W. Norton & Company, Inc.

Vellinga, M. (1983) De stad. In: Kruijt, D. & Vellinga M. (eds.) *Ontwikkelingshulp getest: resultaten onder de loep*. Muiderberg: Coutinho.

Wit, J. de (2001) The rise and fall of an urban poverty unit in the Dutch ministry of development cooperation. In: Baud, I., Post, J., Haan, L. de, Dietz, T. (ed.) (2001) *Re-aligning government, civil society and the market: New challenges in urban and regional development. Essays in honour of G.A. de Bruine*. Amsterdam: AGIDS, University of Amsterdam.

Publicaties multilaterale instellingen

Club du Sahel (1995) *Preparing for the Future: A Vision of West Africa in the Year 2020. West Africa Long Term Perspective Study*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Committee for Programme and Coordination (2005) *In-depth evaluation of the United Nations Human Settlements (UN-Habitat) Programme*, based on report of Office of Internal Oversight Services (OIOS), Economic and Social Council, E/AC.51/2005.

OECD/DAC (2002) *Glossary of Key Terms in Evaluation and Result Based Management*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (OECD/DAC), DAC Working Party on Aid Evaluation.

SSATP (2002) *Assessment of the Non-Motorized Transport Program Kenya and Tanzania. Africa Region*, Worldbank, Economic Commission for Africa, SSATP Working Paper No. 71.

UN General Assembly (2001) *A/res/s-25/2: Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium*. 9 June 2001.

UNDP (1991) *Cities, People and Poverty: Urban development co-operation for the 1990s*. New York: United Nations Development Programme.

UNDP (1997a) *Urban Management Programme – Arab States Region 1996 Report*.

UNDP (1997b) *Urban Management Programme – Regional Office for Africa. Phase II: Report for the Dutch government*.

UNDP, UNCHS, World Bank (1995) *Urban Management Programme. Report of the Mid-term Evaluation/Forward looking assessment Mission*.

UNFPA (2007) *UNFPA State of World Population 2007*. New York: United Nations Population Fund.

UN-Habitat (1987) *Global report on Human Settlements 1986*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements.

UN-Habitat (2002a) *UN-Habitat Self-Assessment for the Government of the Netherlands*. Nairobi.

UN-Habitat (2002b) *Policy Framework Paper for the Partnership Programme between the Government of the Netherlands and the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)*. Nairobi, December 2002.

UN-Habitat (2003) *The Challenge of Slums*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, London: Earthscan.

UN-Habitat (2004) *UN-Habitat Self-Assessment for the forthcoming OIOS in-dept programmatic evaluation*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

UN-Habitat (2006a) *The State of the World's Cities 2006/7*, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme / London: Earthscan.

UN-Habitat (2006b) *Sustainable Cities Programme / Localising Agenda 21 Programme. Mid-term review Final report*. SCP/LA21 MTR Final Report 17/2/06.

UN-Habitat (2006c) *Partnership Programme between The Government of the Netherlands and The United Nations Human Settlements Programme UN-Habitat. Final Report. Covering activities undertaken and results achieved between April 2003 and September 2005*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, January 2006.

UN-Habitat (2007) *Global Report on Human Settlements 2007, Enhancing Urban Safety and Security*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

UN-Habitat & UNEP (2000) *City experiences in improving the urban environment – A snapshot of an evaluation of six city initiatives in Africa, 1999*. Urban Environment Sustainable Cities Programme, Working Paper No. 1.

UN-Habitat & UNEP (2002) *Sustainable Cities Programme, Phase two 2002-2007. Proposal for funding*. September 2002.

UNHSP (2002) *Urban Management Programme 1997-2001*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

World Bank (1991) *Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s*. Washington: World Bank Publications.

World Bank (1992) *Urban Transport Component, Phase II Non-Motorized Transport Project Document – Dutch Component*. Africa Region, Technical Department, Infrastructure Division.

Deelstudies

Flores, S. et al (2006) *Cooperación Holandesa al Desarrollo Urbano en Nicaragua – Evaluación de su política, período 1991 – 2005*. Managua: NITLAPAN.

IHS (2008) *Impact study of the Programa de Alivio de Pobreza – PAP, BO014401 / BO014402*. Rotterdam: Institute for Housing and Urban Development Studies.

Loop, T. van der (2006) *Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Urban Development (1991-2005), Field Study Ethiopia, Final Report*. Zeist: NEDWORC Foundation.

Samandú, L. et al (2006) *Cooperación Holandesa al Desarrollo Urbano Sostenible - Capítulo Costa Rica – Evaluación de su política, período 1991 – 2004*. San José: CUDECA.

Sogge, D. et al (2007) *Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Sustainable Urban Development (1991-2005), Report of a Field Study*.

Publicaties ministerie van Buitenlandse Zaken¹⁰²

HMA Pretoria (1999) *Jaarplan 1999*, Pretoria.

HMA Addis Abeba (1999) *Jaarplan 1999*, Addis Abeba.

HMA Addis Abeba (2000) *Jaarplan 2000*, Addis Abeba.

IOB (2003) *Richtlijnen voor IOB evaluaties – Werkwijze en procedures voor het uitvoeren van evaluaties*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1990) *Een Wereld van Verschil, Nieuwe Kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. TK 21 813, nrs. 1-2, 20 september 1990.

¹⁰² Hier zijn alleen die publicaties genoemd, waarvan de auteur niet wordt vermeld. Wanneer de auteur of samensteller wel wordt genoemd, is de publicatie opgenomen onder 'Algemene publicaties'.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1992) *Kleinschalige Bedrijvigheid*, Sector- en themabeleidsdocument nr. 3. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1993) *Een Wereld in Geschil, De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1994a) *Stedelijke armoedebestrijding*. Sector- en themabeleidsdocument nr. 5. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1994b) *Beleid in de kinderschoenen: beleidsnotitie over kinderen in ontwikkelingslanden*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998) *Afrika ten zuiden van de Sahara*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000) *Cities in Sectors, Sectors in Cities*. Den Haag: DRU & DSI.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002) *DGIS Assessment of UN-Habitat*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003a) *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, TK 29 234, nr. 1, 3 oktober 2003.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003b) *Sterke mensen, zwakke staten - Het Nederlands beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004) *Verre burens, Goede vrienden. Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007) *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Parlementaire documentatie

Memories van Toelichting:

- 1990 - 21 300 V, nr. 2
- 1991 - 21 800 V, nr. 2
- 1992 - 22 300 V, nr. 2
- 1993 - 22 800 V, nr. 2
- 1994 - 23 400 V, nr. 2
- 1995 - 23 900 V, nr. 2
- 1996 - 24 400 V, nr. 2
- 1997 - 25 000 V, nr. 2
- 1998 - 25 600 V, nr. 2
- 1999 - 26 200 V, nr. 2
- 2000 - 26 800 V, nr. 2
- 2001 - 27 400 V, nr. 2
- 2002 - 28 000 V, nr. 2
- 2003 - 28 600 V, nr. 2
- 2004 - 29 200 V, nr. 2

Internetbronnen

- <http://www.minbuza.nl/>
- <http://www.un-habitat.org/>
- <http://un.org/Depts/oios/>

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 2003-2008

Evaluatie-studies uitgebracht vóór 2003, zijn te vinden op de IOB-website: www.minbuza.nl/job

- 290 2003 Agenda 2000**
Hoe Nederland onderhandelt met Europa
isbn 90-5328-307-2
- 291 2003 Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999**
isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999**
isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 Results of International Debt Relief 1990-1999**
isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000**
isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 Co-ordination and Sector Support**
An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001. isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba**
Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
isbn 90-5328-316-0
- 296 2003 Poverty, policies and perceptions in Tanzania**
An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes
isbn 90-5328-337-4
- 297 2004 Over solidariteit en professionalisering**
Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001). isbn 90-5328-341-2
- 298 2004 Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties**
Eindrapport. isbn 90-5328-344-7
- 299 2005 Een uitgebreid Europebeleid**
Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003
isbn 90-5328-347-1
- 300 2005 Aid for Trade?**
An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance
isbn 90-5328-349-8
- 301 2006 Van Projecthulp naar Sectorsteun**
Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005
isbn 90-5328-351-x
- 301 2006 From Project Aid towards Sector Support**
An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005. isbn 90-5146-000-7
- 302 2006 Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen**
isbn 90-5328-350-1
- 303 2006 Dutch Humanitarian Assistance**
An Evaluation
isbn 90-5328-352-8
- 304 2007 Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005**
isbn 978-90-5328-353-0
- 304 2007 Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005 (Summary)**
isbn 978-90-5328-353-0
- 305 2007 Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006**
isbn 978-90-5328-354-7
- 306 2007 Chatting and Playing Chess with Policymakers**
Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme
isbn 978-90-5328-355-4
- 307 2008 Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006**
isbn 978-90-5328-358-5
- 308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**
Evaluatie van de bilaterale samenwerking
isbn 978-90-5328-359-5
- 308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**
Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)
isbn 978-90-5328-359-5
- 309 2008 Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma**
Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme**
An evaluation of support for trade unions and trade union and labour rights (Summary)
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 El Programa de Cofinanciamiento Sindical**
Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales (Resumen)
isbn 978-90-5328-357-8
- 310 2008 Clean and sustainable?**
An evaluation of the contribution of the Clean Development Mechanism to sustainable development in host countries
isbn 978-90-5328-356-1
- 311 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Uganda**
isbn 978-90-5328-361-5
- 312 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Zambia**
isbn 978-90-5328-360-8
- 313 2008 Xplore-programma**
isbn 978-90-5328-362-2
- 314 2008 Primus inter pares**
Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004
isbn 978-90-5328-364-6
- 315 2008 Impact Evaluation: Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen**
isbn 978-90-5328-364-6
- 316 2008 Be our guests**
Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties en Samenvatting
isbn 978-90-5328-370-7
- 316 2008 Be our guests**
Policy review on hosting international organisations in the Netherlands and Summary
isbn 978-90-5328-371-4
- 316 2008 Be our guests**
Audit de la politique menée par les Pays-Bas en tant qu'État hôte des organisations internationales (Sommaire)
isbn 978-90-5328-372-1
- 317 2008 Sectorsteun in milieu en water**
Een evaluatie van de toepassing van de sectorale benadering in de bilaterale hulp in milieu en water
isbn 978-90-5328-369-1
- 318 2008 Samenwerking met Clingendael**
Evaluatie van de subsidieovereenkomst tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en Instituut Clingendael
isbn 978-90-5328-367-7
- 319 2008 Meer dan een dak**
Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding
isbn 978-90-5328-365-3

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

www.minbuza.nl/iob

oktober 2008
ISBN/EAN 978-90-5328-365-3

OSD066934/N

