

# Wonen zoals iedereen?

AUTEUR & FOTOGRAFIE Caroline Newton

## Ten noorden van Kaapstad helpen gevangenen met de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk en bouwen zo ook aan hun eigen toekomst.

Meer dan zeven miljoen mensen in Zuid-Afrika beschikken niet over een goede woning. Het aantal sloppenwijken rond de grote steden blijft exponentieel groeien, en de achterstand in de (sociale) huisvestingssector is opgelopen tot meer dan twee miljoen eenheden. Binnen deze context is de kans groot dat de creativiteit aangescherpt wordt om te experimenteren met alternatieve woningstrategieën. Het Zuid-Afrikaanse huisvestingsbeleid en de financieringsmogelijkheden zijn sinds het einde van de apartheid in 1990 enorm uitgebreid. Het streven van de overheid om de segregatie van het verleden om te keren, liefst zo snel mogelijk, verklaart de toename van het aantal beleidsinstrumenten gericht op sociale en ruimtelijke integratie. We moeten echter vaststellen dat de invloed van een neoliberal discours de segregatie juist versterkt. Toch blijven ngo's, grassroots organisaties en progressieve ambtenaren zoeken naar manieren om de armsten in de samenleving van degelijke huisvesting te voorzien. En ook het initiatief van de overheid om zelfbouwprojecten te initiëren en te sturen is tegen die achtergrond te begrijpen. Deze bijdrage focust op deze vorm van overheidsgestuurde zelfbouw.

In Mbekweni, een zwarte township in Paarl, werden eind 2006 de eerste woningen in een bijzonder experiment gerealiseerd. Het initiatief is om verschillende redenen uitzonderlijk te noemen, zowel qua architectuur als qua uitvoering. Nog interessanter is echter het moeizame proces dat werd doorlopen. Deze case toont aan dat huisvestingsprojecten waarin participatie vooropstaat of zelfbouw gestimuleerd wordt niet altijd succesvol zijn en vaak extra input en energie vragen van uitzonderlijk gemotiveerde individuen. Het wordt tevens duidelijk dat betutteling van de begunstigden met te weinig aandacht voor hun individuele woonvoorkeuren kan leiden tot het zoveelste mislukte woningbouwexperiment.

## Ruimtelijke planning in Zuid-Afrika

Toen in 1948 de National Party (NP) aan de macht kwam in Zuid-Afrika werd apartheid het leidende politieke principe. Dit betekende een complete scheiding van bevolkingsgroepen op alle niveaus, van de invoering van afzonderlijke zitbanken voor blanken en zwarten tot het stichten van onafhankelijke raciaal gescheiden staten. Hiervoor maakte men gebruik van ondemocratische en racistische wetten. Op het vlak van ruimtelijke planning was de Group Areas Act van 1950 van grote betekenis, omdat er specifieke gebieden voor de verschillende rassengroepen werden afgebakend. Deze wetgeving had desastreuze gevolgen gezien de verplichte verhuizingen die ermee gepaard gingen: hele stadswijken werden uit elkaar gerukt of zelfs compleet met de grond gelijk gemaakt. De opdeling van de staat was een hoeksteen van het beleid om de blanke suprematie te verzekeren in een tijdperk van Afrikaanse emancipatie op de rest van het continent.

Het verzet van de zwarte bevolking nam echter jaar na jaar toe, en ook de druk van de internationale gemeenschap zette de apartheidregering ertoe aan onderhandelingen aan te knopen met de onderdrukte gemeenschappen en hun leiders. In 1994 werd Nelson Mandela de eerste democratisch verkozen president.

Een van de beloftes van de nieuwe regering was het aanpakken van het huisvestingsprobleem. Men verplichtte zich om binnen vijf jaar een miljoen nieuwe woningen te realiseren. Deze taak werd opgedragen aan het National Department of Housing, dat tevens belast was met het uitwerken van een Urban Development Strategy voor ruimtelijke en sociale integratie. In realiteit moeten we vaststellen dat dit niet is gelukt. Erger nog, het gebruik van bepaalde beleidsinstrumenten resulteert juist in toename van de segregatie.



Daartegenover staat dat sommige actoren (individueen en groepen) er toch in slagen zichzelf te emanciperen en de ruimtelijke segregatie te overstijgen. Een perfect voorbeeld hiervan is de township Victoria Mxenge, waar een groep vrouwen het huisvestingsprobleem zelfstandig heeft aangepakt. Na donatie van een stuk grond begonnen ze aan de opbouw van een kleine buurt met ongeveer 150 woningen en een gemeenschapscentrum. De vrouwen hadden alles zelf in handen, zowel de beslissingen over de ruimtelijke organisatie als het effectief bouwen



van de huizen. De kostprijs van hun woningen lag hierdoor aanzienlijke lager dan van de woningen die door de overheid worden gerealiseerd, en de tevredenheid van de bewoners is bijzonder groot. Dit project is een voorbeeld dat voor de overheid als uitgangspunt dient bij het uitwerken van een eigen strategie inzake overheidsgeïnitieerde zelfbouwprojecten, het zogenaamde People's Housing Process (PHP).

### **Overheidsgeïnitieerde zelfbouwprocessen**

Hét sleutelkenmerk van een PHP is de gedachte dat de begunstigden de belangrijkste personen in het beslissingsproces zijn. Ze worden in elke fase van het project betrokken en krijgen opleidingen in bijvoorbeeld metselen en timmerwerk. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan capaciteitstraining en via workshops wordt er getracht de betrokkenen te emanciperen en zelfredzaam te maken. Na afloop van de vele trainingsessies worden zowel de leiders binnen de gemeenschap als de begunstigden in staat geacht eventuele toekomstige problemen zelf aan te pakken en hun grieven en eisen op een efficiënte manier te communiceren naar beleidsmakers en politici.

Een tweede belangrijk kenmerk is het gebruik van het 'sweat equity'-principe. Dit houdt in dat er een meerwaarde gecreëerd wordt door de persoonlijke inbreng van de begunstigden. Oorspronkelijk betekende dit dat de betrokkenen zelf de handen uit de mouwen staken en na een training meebouwden aan hun eigen woning, vooral bij grassroots projecten, zoals in het eerder genoemde Victoria Mxenge, waarop de

overheid zich baseerde bij het opzetten van het PHP-concept. Door te besparen op arbeidskosten kan men een grotere woning afleveren dan gebruikelijk. In de praktijk wordt er echter vaak creatief omgesprongen met het 'sweat equity'-idee en de persoonlijke inbreng afgekocht, bijvoorbeeld door een jongere uit de buurt, een familielid of een vriend te betalen om aan de woning te werken. Ook in Mbekweni, de case die hierna zal worden geanalyseerd, werd er afgeweken van het oorspronkelijke uitgangspunt en de persoonlijke inbreng vervangen door een opleidingsproject voor de jongeren uit de buurt, die met de verworven kennis verondersteld werden te assisteren bij de bouw van de woningen.

## ***Overheden die het huisvestingsprobleem oplossen met zelfbouw onderschatten vaak de bijbehorende risico's.***

### **Mbekweni**

Paarl is een kleine stad op ongeveer zestig kilometer van Kaapstad waar de industrie voortgekomen is uit de regionale historische landbouw activiteiten, zoals wijnbouw en fruitteelt. Voor het werk in de fabrieken werden goedkope (zwarte) arbeidskrachten aangetrokken en tijdens de oogstperiodes trokken vele seizoenarbeiders vanuit de Oost-Kaap naar Paarl. De tijdelijke verblijven die op braakliggende stukken grond werden opgetrokken, werden al snel permanent bewoond.

In 1951 besloot de lokale overheid om de huisvesting van deze arbeidskrachten te gaan organiseren om zo een gesegregeerde stedelijke organisatie te verzekeren. Hiertoe werd Mbekweni gerealistiseerd, halfweg tussen de steden Paarl en Wellington. Vanaf haar conceptie groeide de kleine nederzetting uit tot een township met vandaag de dag ongeveer 25.000 inwoners, waarvan velen gehuisvest in houten uitbreidingen ('wendies') en hutjes.

In 2004 kreeg de gemeente goedkeuring voor de ontwikkeling van 766 nieuwe woningen. Een lokale ondernemer wist de gemeente te overtuigen om de bouw volledig op zich te nemen, maar de schaal en administratieve verplichtingen waren te hoog gegrepen en het project liep vast. In 2006, na een interventie van het hoofd van de provinciale dienst voor huisvesting en lokaal beleid, werd er besloten het project een nieuwe kans te geven, echter onder strikte voorwaarden en onder directe controle van Pauline Houniet, hoofd van de genoemde dienst en verantwoordelijk voor de provinciale PHP-projecten. Bijgevolg werd er geopteerd voor realisering van het project via een PHP.

### **Van afval tot bouw materiaal**

De woningen die gebouwd worden in Mbekweni zijn geen doorsnee sociale woningen, zoals sinds 1994 door de overheid gebouwd onder het Reconstruction and Development Programme (RDP) (als deze al als 'woningen' kunnen worden beschreven). In plaats van constructies van dertig vierkante meters, opgetrokken uit ruwe betonblokken en

afgedekt met een golfplattendak, had men de ambitie om volwaardige woningen van zestig vierkante meters te realiseren. Houniet beseftte dat het concept goed uitgedacht moest worden en dat er gezocht moest worden naar alternatieve methoden en materialen om dit waar te kunnen maken. Daarom werkte ze samen met de Kaapse architecten Vernon Collis en Anna Cowen, wiens eigen kantoor op de flanken van de Tafelberg volledig is opgetrokken uit stenen die ter plaatse tijdens de grondwerken werden gevonden en materiaal dat op andere werven bij het afval terecht was gekomen.

Bij het ontwerp van de woningen in Mbekweni werd rekening gehouden met uiteenlopende aspecten, zoals de aanwezigheid van keien in de bouwgrond en de afkeur van de Xhosa bewoners voor vormen die terugverwijzen naar bouwelementen uit het verleden, zoals hutten. Men wilde ook absoluut voorkomen dat de woningen te warm zijn in de zomer en te koud in de winter, wat het geval is met de RDP-woningen. Het resultaat is een lange smalle woning met twee bouwlagen, waarvan de muren bestaan uit een dubbelwandig systeem met aan de binnenzijde betonnen snelbouwblokken en aan de buitenzijde de keien die ter plaatse werden opgegraven. Hiervan werd ook de naam van het project afgeleid: Stonehouse.

Bij aanvang had men de bedoeling de eerste acht woningen te gebruiken om te experimenteren en te leren. Voorbeelden hiervan zijn de toevoeging van een haard in het tweede huis, het gebruik van hout in plaats van steen voor de wanden op de verdieping, de onderverdeling van de glasoppervlaktes in de ramen (wat de kostprijs drukt bij eventuele vervanging) en het anticiperen op toekomstige uitbreidingen. Het smalle ontwerp laat het toe om balken te gebruiken die door de industrie als restproduct ontstaan bij de vervaardiging van grote houten liggers. Voor de vloeren worden resten natuursteen gebruikt die op werven van kantoren of hotels bij het afval terecht komen.

## *Er kan groter en beter gebouwd worden door de persoonlijke inbreng van de toekomstige bewoners.*

### **Tussen droom en daad...**

Om de realisatie ter plekke te coördineren werd een externe expert aangesteld die voltijds op de werf aanwezig is en het aanspreekpunt is voor zowel de architecten, de ambtenaren van de verschillende besturen als andere betrokkenen. Voor het overleg tussen de begunstigden en de projectorganisatie werden door de gemeenschap drie vertegenwoordigers gekozen. Nadat deze organisatorische aspecten allemaal geregeld waren, werd gestart met de training van de jongeren, die na het afronden van hun opleiding ook daadwerkelijk aan de slag gingen.

De keuze om met jongeren te werken is bij een PHP vaak ingegeven door de veronderstelling dat men op deze manier aan kennisoverdracht doet en de jongeren, vaak vroegtijdige schoolverlaters, een tweede kans geeft om de arbeidsmarkt te betreden. De discipline en positieve

attitude die verwacht werd, ontbrak echter volledig. De jongeren stelden buitensporige eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot lonen, en de situatie werd bijzonder grimmig toen ze de externe coördinator en enkele lokale ambtenaren in een container opsloten om hun eisen kracht bij te zetten. De realisatie van de broodnodige extra woningen in Mbekweni leek hierdoor opnieuw in het gedrang te komen.

De doorzettingskracht van de provinciale directie ging echter ver. Na een periode van rust om de gemoederen te laten bedaren, werd het project weer op de rails gezet. En wel op een heel bijzondere manier. Pauline Houniet startte een overleg met de verantwoordelijke overheden van het gevangeniswezen en kon hen overhalen om een aantal gevangenen uit de penitentiaire inrichting in Paarl de kans te geven een opleiding te volgen in ruil voor medewerking aan het Stonehouseproject. Gevangenen die vastzaten voor minder zware delicten, zoals diefstal, konden zich kandidaat stellen om deel te nemen aan het proefproject. De respons overtrof de stoutste verwachtingen.

De gevangenen worden binnen de gevangenis opgeleid in verschillende aspecten van het bouwgebeuren, van ruwbouw tot timmerwerk. Na het afronden van de training krijgen ze een gereedschapskist met het benodigde materiaal om in de bouw aan de slag te gaan. Hun eerste project is het meewerken aan de Stonehouses in Mbekweni, waarvoor ze een vergoeding ontvangen. Zolang ze nog in de gevangenis zitten, worden deze gelden op een spaarrekening gestort. Dit geld en de opgedane ervaring moet hen in staat stellen om na het beëindigen van het Stonehouseproject zelfstandig verder te kunnen werken en een eigen zaak op te bouwen.

### **Van experiment tot nationaal succes?**

De belofte die de democratisch verkozen overheid deed in 1994 – een miljoen nieuwe woningen per jaar – blijft tot op vandaag het huisvestingsbeleid in Zuid-Afrika achtervolgen. De achterstand loopt op en het ongenoegen onder de bevolking is groot. De case in Mbekweni maakt duidelijk dat een overheid die zelfbouw als mogelijke oplossing voor het huisvestingsprobleem naar voren schuift de moeilijkheden die ermee gepaard gaan onvoldoende inschat. Tegelijkertijd toont het aan dat deze moeilijkheden en problemen ook potentiële oplossingen en progressieve ideeën in zich dragen.

Het doorzettingsvermogen van één uitzonderlijk individu heeft er niet enkel voor gezorgd dat een moeilijk huisvestingsproject toch gerealiseerd werd, maar ook dat er nu kansen worden geboden aan mannen die anders aan de rand van de samenleving 'gevangen' zouden blijven. Dit proefproject is uniek in Zuid-Afrika, maar heeft de aspiratie om toepassing te vinden in het hele land. Hierbij dienen we toch enkele kritische kanttekeningen te plaatsen. Het oorspronkelijke PHP-idee, dat een nauwe samenwerking tussen de begunstigden en de overheid vooropstelt, is er juist op gericht de inspraak van de betrokkenen zo groot mogelijk te maken zodat deze zich persoonlijk verbonden voelen en zich extra willen inzetten om hun eigen woning te realiseren. Door de uitholling van het 'sweat equity'-concept wordt de betrokkenheid echter meer en meer aangetast of gaat zelfs verloren. Deze kritiek werd ook reeds geuit door de drijvende kracht achter het succes van Victoria Mxenge, die ook meent dat persoonlijke verbondenheid de cruciale factor is voor een succesvol zelfbouwproject.

Tijdens verschillende gesprekken met begunstigden van de Stonehouses bleek tevens dat er onvoldoende informatie wordt verstrekt over het soort huizen dat gebouwd gaat worden, ondanks het voorafgaande onderzoekswerk van een antropoloog. Mijn respondenten gaven aan dat ze zich afvroegen waarom zij "zo'n 'speciaal' huis" moesten bewonen en waarom ze niet konden wonen "zoals iedereen". Het is symptomatisch dat zelfs een van de drie vertegenwoordigers ervoor geopteerd heeft om het stuk grond waarop haar Stonehouse gebouwd zou worden te ruilen tegen een RDP-huis aan de rand van Mbekweni. Mijns inziens wordt hiermee de vinger op een belangrijke wonde gelegd, namelijk het absolute gebrek aan communicatie tussen de participanten en aandacht voor de persoonlijke woonvoorkeuren van de begunstigden. Uit onderzoek naar een ander Zuid-Afrikaans huisvestingsproject blijkt hoe sterk de tevredenheid met de woning toeneemt als de persoonlijke woonwensen van de begunstigden worden meegenomen in het ontwerp.

De case in Mbekweni toont aan hoe snel een bottom-up concept dat van bovenaf wordt geïnitieerd kan afglijden tot het zoveelste sociale woningbouw experiment, waarvan de positieve effecten op lange termijn op z'n minst twijfelachtig zijn.

***Caroline Newton (caroline.newton@mac.com) is architect en licentiaat politieke wetenschappen. Momenteel rondt ze haar doctoraat geografie aan de Katholieke Universiteit Leuven af, waarvoor ze onderzoek deed naar participatieve huisvestingsprojecten in Kaapstad, Zuid-Afrika.***

### Literatuurselectie

Blake, M. (2000) Housing for all in South Africa. A review of the meaning of the right to adequate housing with specific reference to the government's national housing subsidy scheme. Johannesburg: NADEL.

DAG (2000) Discussion paper on housing finance. Cape Town: Paper prepared for the Urban Sector Network (USN).

Gardner, D. (2004) Sharpening the focus: A new look at South Africa's housing strategy. Paper presented at the Housing Finance Resource Programme.

Huchzermeyer, M. (2001) Housing the poor? Negotiated housing policy in South Africa. *Habitat International* 25, pp. 303-331.

Huchzermeyer, M. (2003) Low income housing and commodified urban segregation in South Africa. In: C. Haferburg & J. OBenbrügge (eds.) *Ambiguous restructurings of post-apartheid Cape Town. The spatial form of socio-political Change*. Münster: Lit verlag.

Manie, S. (2004) The people's housing process. Current practice and future trends. Paper presented at the Institute for Housing in South Africa Conference.

Parnell, S. & D. Hart (1999) Self-help housing as a flexible instrument of state control in 20th century South Africa. *Housing Studies* 14, 3, pp. 367-386.

Tomlinson, M. R. (1997) Research report no.59. Watchdog or lapdog? National and provincial legislators' views of the new housing subsidy scheme. Johannesburg: Centre for Policy Studies.

Tomlinson, M. R. (1998). South Africa's new housing policy: An assessment of the first two years, 1994-96. *International Journal of Urban and Regional Research* 22, 1, pp. 137-146.