

EVALUATIERAPPORT 1990

nr. 249

VOLKSHUISVESTING ARUBA





VOLKSHUISVESTING ARUBA

Een evaluatie van het huisvestingsprogramma van de
Fundashon Cas pa Comunidad Arubano (FCCA),
1979-1989

Woord vooraf

Volkshuisvesting vormt een van de belangrijkste sectoren waarop de ontwikkelingssamenwerking van Nederland met de Nederlandse Antillen en Aruba zich in de periode 1979–1989 heeft gericht. Op Aruba was deze samenwerking geconcentreerd op de woningcorporatie Fundashon Cas pa Comunidad Arubano (FCCA).

De evaluatie van het volkshuisvestingsprogramma van deze stichting vond plaats op een moment dat de vraag actueel was hoe beleid, planning en uitvoering op het gebied van de volkshuisvesting zich verder zouden moeten ontwikkelen. De evaluatie speelt direct in op deze problematiek.

Het onderzoek is gerealiseerd door een gecombineerd Nederlands-Arubaans evaluatieteam. Dit team is dank verschuldigd aan de vele personen en instanties in Nederland en Aruba die direct bij dit volkshuisvestingsprogramma zijn en waren betrokken en medewerking aan het onderzoek hebben verleend.

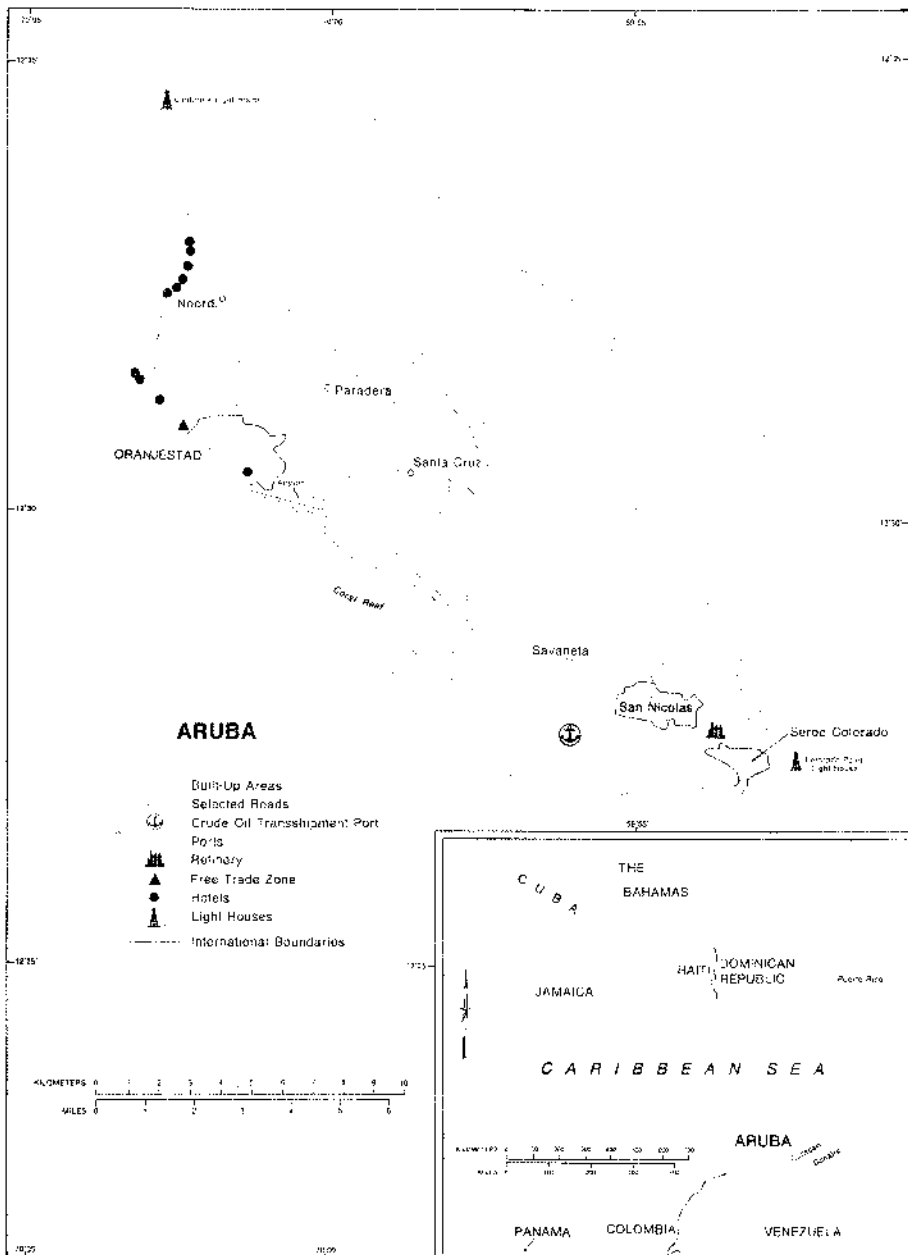
Bovena! geldt dit voor de bewoners van de huizen die FCCA bouwde, financierde of beheert, die bereid waren in veelal lange gesprekken hun mening te geven.

Chef 10V

Inhoud

Samenvattende beschouwing	1
1. Inleiding	9
2. Onderzoeksopzet	11
3. Doelstellingen van het programma	13
4. Programma en financiering	14
1. Bouwprogramma	14
2. Investerings in bouwprogramma	14
3. Financiering	15
4. Beheer huurwoningen	16
5. Financiële hulp vóór 1979	16
5. Context en achtergrond	17
1. Sociaal-economische ontwikkeling Aruba: enkele aspecten	17
2. Nederlandse hulp	19
3. Oprichting FCCA	21
6. Woningvoorraad en woningbehoefte	23
1. Ontwikkeling van de woningvoorraad	23
2. Ontwikkeling van de woningbehoefte	25
7. Organisatiestructuur	28
1. Interne organisatie FCCA	28
2. Externe diensten	30
8. Uitvoering van het FCCA-programma (1979–1989)	32
1. Doelgroep	32
2. Omvang, kosten en financiering bouwstromen	35
3. Voorbereiding projectdossiers	37

4.	Uitvoeringsproces van de bouw	40
1.	<i>Zelfbouw</i>	40
2.	<i>Koopwoningen (inclusief casco) en woningrenovatie</i>	46
3.	<i>Renovatie Village/Esso Heights</i>	48
5.	Huurwoningen	50
1.	<i>Algemeen</i>	50
2.	<i>Toewijzing</i>	51
3.	<i>Huurlasten</i>	52
4.	<i>Huursysteem</i>	52
5.	<i>Huurincasso en huurachterstand</i>	53
6.	<i>Beheer en onderhoud</i>	54
7.	<i>Woonsatisfactie</i>	56
8.	<i>Verkoop huurwoningen</i>	56
6.	Ontwikkeling revolving fund	57
9.	Begeleiding en rapportage	58
1.	Nationale Woningraad	58
2.	KABNA/VNOA	60
3.	Lokale coördinatie, supervisie en rapportage	62
10.	Conclusies	64
1.	Relevantie	64
2.	Knelpunten	65
3.	Duurzaamheid	66
11.	Aanbevelingen	68
Bijlage I:	Terms of Reference	75
Bijlage II:	Beoordeling	80
Bijlage III:	Bewonersonderzoek	85
	Gebruikte afkortingen	103



Samenvattende beschouwing

1. Enkele basisgegevens van Aruba

Bevolking:	62.000 inwoners (1989).
Bevolkingsgroei:	0,3% per jaar (gemiddelde 1981–1989).
Bruto binnenlands produkt:	\$377 miljoen per jaar (1986).
Per capita inkomen:	\$5.000 per jaar (1986).
Inflatie:	1,7% per jaar (1986).
Werkloosheid:	geen (1989).

2. Oprichting en doeleinden FCCA

De woningcorporatie Fundashon Cas pa Comunidad Arubano (FCCA) is opgericht in 1979. Aanleiding tot de oprichting van FCCA vormden de problemen die er op Aruba op het gebied van de volkshuisvesting bestonden. Deze problemen hadden betrekking op de beperkte produktie in de sociale woningbouw (huurwoningen), het ontbreken van een systeem van objectieve woningtoewijzing en het grote exploitatietekort ten gevolge van lage huren en hoge huurachterstanden.

In de periode tussen 1950 en 1979 was de overheid in staat geweest om zo'n 1.100 huurwoningen te bouwen (gemiddeld circa 40 woningen per jaar), terwijl er op de eerste wachtlijst van FCCA in 1979 eveneens zo'n 1.100 huishoudens voor een huurwoning stonden ingeschreven.

De toewijzing van huurwoningen was vóór 1979 het prerogatief van het toenmalige Bestuurscollege van Aruba. Daarbij golden geen objectieve maatstaven; patronage-relaties en politieke overwegingen speelden een grote rol.

Nederland had vóór 1979 reeds ruim f. 30 miljoen in de volkshuisvestingssector op Aruba geïnvesteerd. Medio jaren zeventig werd verdere ondersteuning afhankelijk gesteld van de mate waarin verbetering zou optreden in de woningtoewijzing en de exploitatie.

Bij de oprichting van FCCA werden vier doelstellingen geformuleerd:

- a. Toewijzing van woningen op een objectieve wijze laten plaatsvinden. In concreto betekende dit: de toewijzing uit de politieke sfeer halen.
- b. Woningbouw op een enigszins continue basis voor de lagere-inkomensgroepen bevorderen.
- c. Exploitatie van de projecten en van FCCA kostendekkend laten zijn.
- d. Vorming van een 'revolving fund' waaruit in de toekomst de volkshuisvesting kan worden gefinancierd.

In wezen is alleen de onder b. genoemde doelstelling een werkelijke doelstelling. De overige drie kunnen veelmeer als middelen worden beschouwd om deze doelstelling op een sociaal en financieel gewenste wijze te realiseren.

Een nadere precisering van de doelgroep(en) heeft vanaf het begin ontbroken.

Nederland noch Aruba heeft ooit aan de orde gesteld dat er een zekere spanning tussen bovengenoemde vier 'doelstellingen' bestaat. Immers, het bevorderen van huisvesting voor de groepen met lagere inkomens kan op gespannen voet staan met de mogelijkheid tot een kostendekkende exploitatie te komen. En de eis van kostendekkendheid in samenhang met 'cross-subsidies' binnen de projecten kan een belemmering vormen voor de ontwikkeling van een 'revolving fund'.

3. Relevantie van het volkshuisvestingsprogramma van FCCA (1979-1989)

Omvang en behoefte

De investeringen in het volkshuisvestingsprogramma van FCCA in de periode 1979-1989 bedroegen in totaal circa Af. 70 miljoen (koers 100 Af. in 1979 en 1989 respectievelijk 113 en 122 Nederlandse guldens). Deze investeringen zijn als volgt gefinancierd (in miljoen Af.):

Nederlandse bijdrage	49,1	(70%)
Eigen financiering FCCA	14,6	(21%)
Lokale leningen	4,9	(7%)
Bijdrage land Aruba	1,3	(2%)

Nederland heeft naast financiële hulp ter waarde van f. 74,6 miljoen technische hulp gegeven ter waarde van f. 5,4 miljoen (circa 215 mensmaanden). Deze technische en financiële hulp vormden samen circa 20% van de fondsen die Nederland voor ontwikkelingsprojecten op Aruba in deze periode van tien jaar heeft besteed.

Tot de bijdrage van het land Aruba aan FCCA dient ook gerekend te worden de doorsluizing van Nederlandse fondsen aan FCCA onder dezelfde zachte voorwaarden (50% schenking, 50% lening met een looptijd van 30 jaar, inclusief 8 jaar aflossingsvrij, 2,5% rente per jaar). De overeenkomst daarover is nog niet officieel vastgelegd.

Tussen 1979 en 1989 slaagde FCCA erin gemiddeld ongeveer 175 woningen per jaar te realiseren (in meerderheid zelfbouw). Op jaarbasis is dit vier keer zoveel als de overheid deed in de periode van 30 jaar voordat FCCA bestond. Tevens beheerde FCCA begin 1989 ongeveer 1100 huurwoningen voor het land Aruba.

Indien FCCA deze woningproductie handhaaft, zal zij de komende jaren in ongeveer de helft van de woningbehoefte, voorzover deze door natuurlijke bevolkingsgroei (thans 1,6% per jaar) wordt veroorzaakt, kunnen voorzien.

Naast natuurlijke groei zal er tussen medio 1989 en eind 1992 een zeer grote immigratie plaatsvinden van werknemers voor de hotels en aanleunende diensten als gevolg van de stormachtige ontwikkeling in de toeristensector. Ook de heropening van de Lago-olieraffinaderij zal nieuwe werknemers van buiten Aruba aantrekken. In de komende drie jaar wordt een netto-aantal van 9.500 tot 11.500 additionele werknemers verwacht voor wie huisvesting nodig zal zijn. Ongeveer 90% van deze immigranten zal tot de lagere-inkomenscategorie met een bruto inkomen van Af. 10.000–12.000 per jaar behoren. De meesten zullen voornamelijk éénpersoonshuishoudens vormen en behoefte hebben aan een huurwoning.

In relatie tot deze woningbehoefte is de kwantitatieve bijdrage van FCCA gering. In het rapport wordt ervoor gepleit dat de acute noodsituatie die in de huisvestingssector is ontstaan – en vooral door de hotels wordt veroorzaakt – mede door de hotels wordt opgelost. De overheid en FCCA alleen zijn daar op korte termijn niet toe in staat.

Inkomensgroepen

De bijdrage van FCCA in de afgelopen tien jaar is in overwegende mate (75%) ten goede gekomen aan de midden- en hogere-inkomensgroepen (boven Af. 19.000 bruto per jaar). Dit komt omdat FCCA zich bijna geheel op zelfbouw heeft gericht, met voorwaarden waaraan de lagere-inkomensgroep moeilijk kan voldoen. De belangrijkste daarvan is wel dat men over eigen of erfpachtgrond moet beschikken om een lening van FCCA te kunnen krijgen.

De situatie op Aruba is hierin geheel verschillend van andere landen, waar juist grond ter beschikking wordt gesteld om zelfbouw van lagere-inkomensgroepen te bevorderen. Op Aruba zijn de lagere-inkomensgroepen daarom vooral op

huurwoningen aangewezen. Deze bouwt FCCA echter niet. De belangrijkste reden hiervoor is dat de exploitatielasten van huurwoningen voor FCCA hoog zouden worden, omdat de overheid geen huursubsidie verstrekt. De exploitatietekorten zouden geheel voor rekening van FCCA komen. FCCA voelt daar weinig voor omdat de ontwikkeling van het 'revolving fund' daarmee zou stagneren.

De oplossing van het huisvestingsprobleem vereist allereerst een volkshuisvestingsbeleid en een volkshuisvestingsplan van de overheid dat uitgaat van de algehele woningbehoefte nu en in de nabije toekomst. Deze ontbreken thans. Met name is een (herziening van het) beleid nodig met betrekking tot de grond, de doelgroepen, de woningtypen en de financiering. Volgens schattingen van de Dienst Domainbeheer zijn er zo'n 2.000 bouwrijp gemaakte kavels uitgegeven welke reeds twee tot tien jaar braak liggen. Tevens liggen grote percelen grond onbenut die, gezien de reeds aanwezige hoofd-infrastructuur, binnen afzienbare tijd bouwrijp gemaakt zouden kunnen worden.

Uitgegeven percelen waarop niet wordt gebouwd, mogen op grond van wettelijke erfpachtbepalingen ingetrokken en heruitgegeven worden. Indien dit ook daadwerkelijk werd gedaan zou het probleem om geschikte grond te vinden voor de woningbouw gedeeltelijk zijn opgelost.

De grote behoefte aan betaalbare huisvesting voor lagere-inkomensgroepen nu en in de eerstkomende jaren vraagt om een beleid ten gunste van huurwoningen en kleine zelfbouw.

a. *Huurwoningen.* Het gaat om de bouw van huurwoningen voor zowel volledige gezinnen als één- en tweepersoonshuishoudens. Ook kunnen fiscale maatregelen ten gunste van zowel bouwondernemingen als woningbezitters het aanbod van huurwoningen bevorderen.

Teneinde tot een betaalbare huurprijs te komen zal de huursubsidieregeling die bestaat voor de ruim duizend oude huurwoningen (van vóór 1979, die FCCA voor de overheid beheert) ook voor nieuwe huurwoningen moeten gelden.

b. *Zelfbouw.* Een deel van de lagere-inkomensgroep zal in staat zijn om zelf – met assistentie van FCCA (voor concessionele leningen en technische adviezen) – een woning te bouwen indien zij een stuk grond krijgt toegewezen van de overheid.

Op grond van de bevindingen in het veldonderzoek mag worden aangenomen dat een bescheidener omvang van kavel en bebouwing mogelijk is dan de thans gangbare (500–700 m² kavel en 20% bebouwd oppervlak).

Ook bestaat het vermoeden dat de bouwkosten enigszins kunnen worden gereduceerd door aanpassing van bouwstandaarden, zonder dat de kwaliteit van de woningen onrustbarend wordt aangetast.

Naast zelfbouw op een kale kavel zijn er vormen van zelfbouw denkbaar waarbij wordt uitgegaan van één of twee kamers met natte cel en dak. Hiervan is het voordeel dat de zelfbouwer reeds vanaf het begin de woning kan betrekken.

4. Duurzaamheid

Een centrale vraag bij de evaluatie was in hoeverre FCCA na tien jaar in staat is om een volkshuisvestingsprogramma uit te voeren zonder hulp van Nederland. Hierbij werd vooral aandacht besteed aan de financiële en organisatorische capaciteit van FCCA.

Financiële capaciteit

Bij de oprichting van FCCA lag het in de bedoeling om uiteindelijk door middel van eigen fondsvorming te komen tot een zichzelf financierende organisatie. Deze fondsvorming heeft vooral plaatsgehad doordat de periodieke rentebetaling op zelfbouwhypotheek gemiddeld aanzienlijk hoger ligt dan de rente plus exploitatielasten die FCCA zelf voor deze kredietverlening moet bekostigen. Dit is een gevolg van de concessionele financiering vanuit Nederland die Aruba, naar FCCA verwacht, onder dezelfde zachte voorwaarden doorgeeft aan FCCA.

Begin 1989 had het aldus opgebouwde 'revolving fund' een omvang bereikt van Af. 11,3 miljoen. Uit meerjarenprojecties blijkt dat bij ongewijzigd beleid in het huisvestingsprogramma – een jaarlijks zelfbouwprogramma van circa 150 hypotheekleningen van Af. 40.000 gemiddeld – het revolving fund kan groeien tot circa Af. 27,1 miljoen per eind 1993: een gemiddelde jaarlijkse toename van Af. 3,2 miljoen.

Met deze Af. 3,2 miljoen kunnen per jaar circa 80 nieuwe leningen uit het fonds worden gefinancierd. Daarnaast kunnen nog eens 10 leningen worden gefinancierd uit aflossingen door zelfbouwers van het schenkingsgedeelte van de Nederlandse hulp. Voor de overige circa 60 nieuwe leningen veronderstelt de projectie verdere steun van Nederland ter waarde van Af. 12 miljoen voor de vijfjaarsperiode 1989–1993.

Blijven verdere hulpfondsen achterwege dan zal het revolving fund langzamer groeien, d.w.z. tot circa Af. 25 miljoen per eind 1993; dit is een gemiddelde jaarlijkse toename van Af. 2,7 miljoen.

De afgelopen tien jaar heeft FCCA dus de basis gelegd om vanaf ongeveer 1994 een volkshuisvestingsprogramma van de huidige aard en financiële omvang uit te voeren zonder concessionele hulp van Nederland of een andere donor. Tot

dat moment zal externe steun nodig blijven om het huidige investeringsvolume te handhaven en het huidige FCCA-apparaat (circa 50 medewerkers) volledig bezet te houden.

De financiële basis van FCCA had wat sterker kunnen zijn door een betere incasso van annuïteitsbetalingen bij de zelfbouw (medio 1989 had 36% van de zelfbouwers een betalingsachterstand; in totaal bedroeg deze achterstand Af. 1,2 miljoen).

De overheid zou gebaat zijn bij een verbeterde incasso door FCCA van de huurbetalingen (medio 1989 had 45% van de huurders van de door FCCA beheerde huurwoningen een huurachterstand van tenminste drie maanden; de cumulatieve huurachterstand bedroeg ongeveer Af. 2,1 miljoen).

Ook een verhoging van de thans lage erfpachtcanon zou de overheidsfinanciën ten goede komen.

Een geheel nieuwe situatie ontstaat als het programma van FCCA zich inhoudelijk meer richt op de lagere-inkomensgroepen. Met het oog op een duurzame financiële ontwikkeling van FCCA zal het dan van essentieel belang zijn tot een evenwichtig programma te komen van huur- en zelfbouwoningen en tot een grotere financiële bijdrage van de Arubaanse overheid dan de Af. 1,3 miljoen of 2% van het totaal aan investeringen in het FCCA-bouwprogramma van de afgelopen tien jaar. De eerste stap zou kunnen zijn te komen tot een regeling waarbij de huursubsidielasten van nieuwe woningen niet door FCCA maar door de overheid worden gedragen.

Organisatorische capaciteit

In de loop der jaren heeft FCCA getoond dat zij in staat is zonder externe technische assistentie uitvoering te geven aan een volkshuisvestingsprogramma van de huidige aard en omvang. De drie hoofdafdelingen van FCCA – de afdeling Verhuur- en Bewonerszaken, de afdeling Technische Dienst en de afdeling Administratie – functioneren over het algemeen goed. Niettemin behoeven een aantal problemen aandacht, te weten:

- a. de centralistische besluitvorming in de directie met betrekking tot het huisvestingsprogramma waarop met name de afdeling Verhuur- en Bewonerszaken, waar de woningbehoefte en de bewonersklachten worden geregistreerd, weinig invloed heeft;
- b. de achterstand in huur- en annuïteitsbetalingen en de achterstand in de opschoning van de wachtlijst met woningzoekenden, mede als gevolg van onderbezetting bij de afdeling Verhuur- en Bewonerszaken;

- c. onvoldoende bewonersbegeleiding;
- d. onvoldoende aandacht voor de verbetering van de krottenwijk Village als onderdeel van het takenpakket van FCCA.

Daarbij komt dat FCCA als organisatie niet optimaal wordt benut, als gevolg van (1) het ontbreken van een volkshuisvestingsbeleid van de overheid, en (2) de beperkte uitvoeringscapaciteit van andere diensten op Aruba waarvan FCCA afhankelijk is, zoals de Dienst Domeinbeheer voor de uitgifte van grond, de Dienst Landmeetkunde en Vastgoedregistratie voor de opmetingen en de Dienst Openbare Werken voor het bouwrijp maken van grond en de aanleg van infrastructuur.

Het zou denkbaar zijn geweest dat FCCA, bij gebrek aan een volkshuisvestingsbeleid van de overheid, zelf beleidsinitiatieven had ontplooid. Bestuur noch directie van FCCA heeft deze rol gespeeld. FCCA kenmerkt zich meer als een organisatie die 'goed op de winkel past' van wat in de eerste jaren werd begonnen, dan als een organisatie die innovatief inspelt op de huidige en toekomstige behoefte aan huisvesting.

5. Begeleiding en informatie

Op velerlei wijzen werden de opzet en uitvoering van het FCCA-programma begeleid: de Nationale Woningraad (NWR) gaf technische assistentie in de periode 1978-1985; het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KABNA), dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van de ontwikkelingsactiviteiten met de Nederlandse Antillen en Aruba, en sinds 1986 de Vertegenwoordiging van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan Aruba (VNOA) participeren twee keer per jaar in het bestedingsoverleg; het Administratiebureau voor Ontwikkelingsprojecten (ABO) van het Ministerie van Financiën op Aruba voert de administratieve controle uit; de afdeling Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in Nederland doen de financiële controle, omdat KABNA niet zelf over een afdeling Comptabiliteit beschikt; de externe accountant van FCCA keurt de jaarstukken goed (jaarverslag, inclusief jaarrekening, en jaarbegroting).

Via rapportage van FCCA en NWR en via het bestedingsoverleg werd KABNA over de uitvoering van het FCCA-programma geïnformeerd.

Niettemin blijkt KABNA tien jaar na de oprichting van FCCA onvoldoende op de hoogte te zijn van de mate waarin de doelstellingen van FCCA zijn gerealiseerd en van de financiële ontwikkeling van FCCA. De vraag is hoe dit mogelijk is. Een belangrijke oorzaak lijkt te zijn de houding van KABNA in de relatie met Aruba: een onafhankelijke, inhoudelijke begeleiding en beoordeling van het FCCA-programma heeft door de jaren heen niet plaatsgehad.

1. Inleiding

In september 1988 verzocht de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken zijn collega van Ontwikkelingssamenwerking om onder leiding van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) een evaluatie te laten uitvoeren naar de hulp die in de periode 1979–1989 is gegeven ten behoeve van ontwikkeling van de volkshuisvesting in de Nederlandse Antillen en Aruba. Dit verzoek was gebaseerd op het besluit tijdens het bestedingsoverleg met de Nederlandse Antillen en Aruba eind 1987 dat een dergelijke evaluatie gewenst zou zijn. De hulp betreft de oprichting en ondersteuning van drie woningstichtingen op respectievelijk Curaçao, Aruba en Bonaire.

In Nederland is het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KABNA) verantwoordelijk voor de coördinatie van de ontwikkelingsactiviteiten met de Nederlandse Antillen en Aruba.

De evaluatie werd gevraagd voor – en richt zich daarom op – de twee grootste stichtingen, te weten de Fundashon Kas Popular (FKP) op Curaçao en de Fundashon Cas pa Comunidad Arubano (FCCA) op Aruba. Dit rapport betreft uitsluitend FCCA.

Een evaluatie van FCCA werd wenselijk geacht omdat in de periode 1979–1989 de volkshuisvesting een van de belangrijkste sectoren was in de ontwikkelings-samenwerking met Aruba – de Nederlandse bijdrage aan FCCA was ongeveer f. 80,0 miljoen of circa 20% van de fondsen die Nederland voor ontwikkelingsprojecten op Aruba in die periode heeft besteed – en omdat er onvoldoende inzicht was in de mate waarin de doeleinden die aan de totstandkoming van deze woningcorporatie ten grondslag liggen zijn gerealiseerd.

In overleg met Aruba is afgesproken dat de evaluatie door Nederland en Aruba gezamenlijk zou worden uitgevoerd ('joint evaluation'). Het evaluatieteam was als volgt samengesteld:

dr. T.J. Segaar (missieleider, IOV)
mevr. drs. G.R. Gil (Aruba)
drs. R.F. Sint Jago (Aruba)

dr. E.A. Wegelin (Nederland)
mevr. drs. M. Zaayer (Nederland)

De introductie van het evaluatie-onderzoek op Aruba en de bespreking aldaar van de voorlopige 'terms of reference' vonden plaats in april 1989. Het veldwerk zelf werd uitgevoerd van medio september tot medio oktober 1989.

2. Onderzoeksopzet

Het doel van de evaluatie is in de 'terms of reference' (zie bijlage I) als volgt geformuleerd:

- a. analyse en beoordeling van het programma dat FCCA heeft uitgevoerd;
- b. beoordeling van FCCA als organisatie om een volkshuisvestingsprogramma uit te voeren;
- c. mogelijkheden aangeven voor volkshuisvestingsprogramma's in de toekomst en de wijze waarop deze zouden moeten worden uitgevoerd.

In het evaluatie-onderzoek ligt de nadruk op:

- het functioneren van FCCA;
- de mensen die van de volkshuisvestingsactiviteiten van FCCA hebben geprofiteerd c.q. nog hopen te profiteren, d.w.z. de bewoners van verschillende typen huisvesting en de ingeschrevenen op de wachtlijst van FCCA.

Voor het onderzoek onder de bewoners/potentiële bewoners (het 'bewoners-onderzoek') is een sub-team gevormd van twee vrouwelijke onderzoekers omdat de woning op Aruba bij uitstek het terrein van de vrouw is en vrouwelijke onderzoekers daarom gemakkelijker toegang krijgen tot de respondenten. Doel van dit bewonersonderzoek is antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- worden de lagere-inkomensgroepen door FCCA bereikt;
- wat vinden de bewoners en de woningzoekenden (de ingeschrevenen op de wachtlijst) van de procedures van FCCA voor aanmelding, selectie, toewijzing en zelfbouw;
- hoe ervaren bewoners de woonlasten;
- wat vinden bewoners van hun woning en woonomgeving.

Het uiteindelijke doel is om mede op basis van deze informatie een beter inzicht te krijgen in het functioneren van FCCA.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van de 'case-study' methode, d.w.z. er zijn gesprekken gevoerd met een groot aantal respondenten die willekeurig zijn gekozen onder huurders, zelfbouwers en woningzoekenden. Daarbij zijn de lagere inkomens enigszins oververtegenwoordigd.

Het programma dat FCCA uitvoert wordt geëvalueerd aan de hand van drie evaluatiecriteria:

1. *Beleidsmatigheid*

De centrale vragen zijn hier of er een volkshuisvestingsbeleid is ontwikkeld, of er een volkshuisvestingsplan is opgesteld en op wie het beleid c.q. plan is gericht.

2. *Doeltreffendheid*

De centrale vragen zijn hier of de doeleinden van FCCA zijn gerealiseerd, of de doelgroep is bereikt en in hoeverre de volkshuisvestings situatie is verbeterd in vergelijking met die vóór 1979.

3. *Doelmatigheid*

De centrale vragen zijn hier of de middelen die zijn gebruikt om de doeleinden te realiseren adequaat zijn c.q. op de juiste manier zijn gehanteerd en of FCCA als organisatie in staat is om in de toekomst duurzaam een volkshuisvestingsprogramma te plannen, uit te voeren, te beheren en te onderhouden, zonder in belangrijke mate van buitenlandse hulp afhankelijk te zijn.

De beoordeling die aan de hand van deze drie criteria is gemaakt, is opgenomen als bijlage II.

De resultaten van het gehele onderzoek zijn verwerkt in dit rapport, terwijl de belangrijkste conclusies van het bewonersonderzoek ook apart zijn vermeld in bijlage III.

3. Doelstellingen van het programma

De doelstellingen die door Nederland werden benadrukt bij de oprichting van FCCA zijn:

- a. Toewijzing van woningen op een objectieve wijze laten plaatsvinden. In concreto betekent dit: deze toewijzing uit de politieke sfeer halen ('depolitiseren').
- b. Woningbouw op een enigszins continue basis voor de lagere-inkomensgroepen bevorderen.
- c. Exploitatie van de projecten en van de FCCA kostendekkend laten zijn.
- d. Vorming van een 'revolving fund' waaruit in de toekomst de volkshuisvesting kan worden gefinancierd.

In hoeverre deze doelstellingen ook door FCCA als uitgangspunt zijn genomen is niet geheel duidelijk. Althans, in de statuten van FCCA, waar in artikel 3 het doel van de stichting wordt vermeld, komen zij niet als zodanig voor. Als centrale doelstelling wordt daar genoemd: 'in het belang van de verbetering van de volkshuisvesting werkzaam te zijn'. Impliciet blijkt uit de uitvoering dat voor FCCA de vier bovengenoemde doelstellingen wel hebben gegolden, maar dat een nadere precisering van het begrip 'volkshuisvesting', met name met betrekking tot de doelgroepen, heeft ontbroken.

Tussen de vier genoemde doelstellingen bestaat een zekere spanning. Immers, het bevorderen van huisvesting voor de groepen met lagere inkomens kan op gespannen voet staan – en blijkt dat ook te doen (zie hoofdstuk 8) – met de mogelijkheid om tot een kostendekkende exploitatie te komen. En de eis van kostendekkendheid in samenhang met cross-subsidies binnen de projecten kan een belemmering vormen voor de ontwikkeling van een revolving fund. Deze spanning is noch door Nederland, noch door Aruba ooit aan de orde gesteld.

4. Programma en financiering

4.1 Bouwprogramma

Gedurende de periode 1979–1989 is het volgende bouwprogramma door FCCA gerealiseerd (stand per ultimo 1988):

– kantoorgebouw FCCA	
– zelfbouwwoningen:	1209 voltooide eenheden ¹
– koopwoningen:	140 voltooide eenheden ²
– huurwoningen (Village/Esso Heights):	168 voltooide eenheden
– woningrenovatie:	31 voltooide eenheden.

Bij de huur- en koopwoningen is ook de aanleg van infrastructuur in het plangebied betrokken (wegen, water, rioering, elektriciteit, telefoon); bij de zelfbouwwoningen is dit niet het geval, aangezien het daar gaat om de bouw op een perceel dat de desbetreffende zelfbouwer in eigendom of in erfpacht heeft en waar de infrastructuur reeds aanwezig is.

De huurwoningen zijn alle gebouwd door het Projectbureau Village/Esso Heights, dat niet onder verantwoordelijkheid van FCCA opereert maar als een aparte organisatie. Alleen administratief valt het bureau onder FCCA. Deze huurwoningen worden echter wel door FCCA beheerd.

4.2 Investerings in bouwprogramma

Het totaal aan investeringen verricht (op kasbasis) ten behoeve van dit programma (cumulatief t/m 1988) is als volgt samen te vatten:

1. Inclusief 40 cascowoningen in Wayaka.

2. Inclusief 40 cascowoningen in Hooiberg. Cascowoningen worden door FCCA gebouwd waarbij de koper zelf voor de afwerking zorgt voor wat betreft ramen, deuren, stucwerk en binnenwerk. Bij Wayaka was deze afbouwfase veel omvangrijker dan bij Hooiberg; vandaar dat zij respectievelijk bij de categorie zelfbouw en koopwoningen zijn ondergebracht.

	Af. miljoen ³
– kantoorgebouw FCCA	1,5
– zelfbouw	49,9
– koopwoningen	6,2
– huurwoningen	12,0
– woningrenovatie	0,3
Totaal	69,9

De investeringen in koop- en huurwoningen zijn inclusief de bijbehorende infrastructuur in het plangebied.

4.3 Financiering

a. Nederlandse en Arubaanse bijdrage aan het bouwprogramma

De investeringen in het bouwprogramma zijn als volgt gefinancierd:

	Af. miljoen
– Nederlandse bijdrage ⁴	49,1
– lokale leningen (inclusief land Aruba)	4,9
– bijdrage land Aruba (schenking)	1,3
– eigen financiering FCCA	14,6
Totaal	69,9

De Nederlandse hulpmodaliteit was 50% schenking en 50% lening met een looptijd van 30 jaar (inclusief 8 jaar aflossingsvrije periode) tegen een rente van 2,5% per jaar en wordt, naar FCCA verwacht, onder dezelfde voorwaarden doorgeleend aan FCCA. De lening van het land Aruba aan FCCA was tegen deze

3. Koers	100 Naf.	Koers	100 Naf.	Koers	100 Af.
1979	113 Ned. guldens	1983	160 Ned. guldens	1986	134 Ned. guldens
1980	113 Ned. guldens	1984	176 Ned. guldens	1987	117 Ned. guldens
1981	142 Ned. guldens	1985	192 Ned. guldens	1988	116 Ned. guldens
1982	150 Ned. guldens			1989	122 Ned. guldens

4. Circa Af. 59.9 miljoen op committeringsbasis. Het verschil wordt veroorzaakt door nog niet bestede bedragen ten behoeve van het project renovatie Village/Esso Heights ter grootte van circa Af. 10,8 miljoen.

De rentesubsidie die Nederland aan Aruba heeft gegeven als gevolg van het verschil tussen de gemiddelde marktrente op de door de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) verstrekte leningen, en de door Aruba verschuldigde rente van 2,5%, is niet in deze Nederlandse bijdrage opgenomen.

zelfde voorwaarden, terwijl de lokale commerciële lening verleend is tegen 9% per jaar met een looptijd van 15 jaar.

De formele overeenkomsten tussen het land Aruba en FCCA met betrekking tot de Nederlandse fondsen en met betrekking tot de eigen leningen dienen echter nog wel te worden vastgelegd.

b. Technische bijstand

Nederland heeft in de periode 1978–1985 technische bijstand verleend ten behoeve van de voorbereiding, de oprichting, de planning en uitvoering en het management van FCCA en ten behoeve van de voorbereiding en uitvoering van het renovatieproject Village/Esso Heights. Deze technische bijstand is uitgevoerd door de Nationale Woningraad⁵ en omvatte circa 215 mensmaanden. De kosten die hiermee gemoeid waren bedroegen in totaal circa f. 5,4 miljoen (schenking).

4.4 Beheer huurwoningen

Behalve met de uitvoering en begeleiding van bovengenoemd bouwprogramma, is FCCA ook belast met het beheer en onderhoud van huurwoningen namens het land Aruba. Dit betreft zowel het zogenaamde ‘oude woningbestand’ van woningen die bij de oprichting van FCCA in beheer werden overgedragen (eind 1988 waren dat er nog 921), als de nieuwe huurwoningen in Village/Esso Heights. Eind 1988 had FCCA in totaal 1.071 woningen in exploitatie. De kosten die met deze exploitatie gepaard gaan worden vergoed door het land Aruba.

4.5 Financiële hulp vóór 1979

Vóór de oprichting van FCCA had Nederland reeds eerder financiële steun verleend in de volkswoningbouwsector voor de bouw van circa 750 huurwoningen en de aankoop van gronden in Village/Esso Heights, in totaal ten bedrage van ongeveer f. 30,4 miljoen. Deze steun valt echter buiten het onderwerp van deze evaluatie.

5. De Nationale Woningraad is een vereniging in Nederland die als een overkoepelende organisatie de belangen behartigt van woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven, voor zover deze tot haar ledenbestand behoren (ongeveer 700 leden).

5. Context en achtergrond

5.1 Sociaal-economische ontwikkeling Aruba: enkele aspecten

Basisgegevens:

Bevolking:	62.000 inwoners (1989)
Bevolkingsgroei:	0,3% per jaar (gemiddelde 1981–1989)
Bruto binnenlands produkt:	\$377 miljoen per jaar (1986)
Per capita inkomen:	\$5.000 per jaar (1986)
Inflatie:	1,7% per jaar (1986)
Werkloosheid:	geen (1989).

De economie van Aruba steunde vanaf de jaren twintig tot 1984 vooral op de olie-raffinage (de Lago-raffinaderij). Sinds ongeveer 1960 werd daarnaast het toerisme een steeds belangrijker bron van inkomsten en werkgelegenheid.

Tot 1986 kwam een belangrijk deel van de inkomsten van Aruba ten goede aan de andere vijf eilanden van de Nederlandse Antillen. Sinds 1 januari 1986 is voor Aruba de status aparte van kracht geworden en vaart zij, als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden, een eigen koers los van de overige eilanden.

In het begin van de jaren tachtig bereikte de economische groei een hoogtepunt. De oliemaatschappij Exxon droeg in die jaren aanzienlijke bedragen aan winstbelasting af aan de overheid. Het kooptoeerisme uit Venezuela nam een hoge vlucht.

Het keerpunt in de groei kwam in de eerste helft van 1983, als gevolg van de economische recessie in Venezuela. Deze dwong Venezuela tot ingrijpende maatregelen, waaronder devaluatie van de bolivar en een uitreispremie voor vertrekkende Venezolanen. De gevolgen voor Aruba waren een scherpe daling van het toerisme uit Venezuela in het algemeen en van het kooptoeerisme in het bijzonder, een verminderde bezetting van de hotels, toenemende werkloosheid en verminderde inkomsten voor de overheid.

Deze situatie bracht met zich mee dat de centrale regering van de Nederlandse Antillen, waar Aruba toen onder viel, besloot tot een belastingverhoging tot 80% op alle luxe goederen. Dit betekende een verdere achteruitgang in sommige sectoren.



Hotels in aanbouw

Onder deze omstandigheden maakte Exxon in oktober 1984 bekend dat zij per 31 maart 1985 haar olieraffinaderij op Aruba zou sluiten. Daarmee werd de belangrijkste peiler van de Arubaanse economie weggeslagen. Allen die in de olieraffinage werkzaam waren en allen die werkten in toeleveringsbedrijven werden werkloos, wat leidde tot een exodus van beroepskrachten. Naast deze 'brain drain' kreeg de economie ook een kapitaalvlucht te verwerken als gevolg van de onzekerheid die de nieuwe politieke realiteit van de status aparte bij zowel de zakenwereld als de burgers teweegbracht.

De nieuwe Arubaanse regering die op 1 januari 1986 aantrad kreeg de taak de economische neergang te stoppen en in positieve richting om te buigen. Om het toerisme te bevorderen werd de hotelbouw enorm gestimuleerd. Aan investeerders in deze hotelbouw werden belangrijke 'incentives' gegeven, zoals administratieve faciliteiten met betrekking tot grondverwerving en bouwvergunning; belastingvrijdom op winsten gedurende elf jaar; overheidsgarantie op buitenlandse leningen; in incidentele gevallen zelfs overheidsgarantie voor het dragen van eventuele exploitatietekorten. Bij het aantrekken van de bouwactiviteiten heeft de overheid in feite aan meer ontwikkelaars dan strikt nodig is een garantie toegezegd in de veronderstelling dat er – zoals gebruikelijk – een aantal projecten

niet zou doorgaan. Bij deze hotelprojecten blijkt deze veronderstelling niet juist te zijn. Het aan garanties gecommiteerde bedrag was in 1989 meer dan Af. 500 miljoen.

Als gevolg van de groei in de hotelsector en de daarmee verbonden bedrijven is er thans op Aruba volledige werkgelegenheid en zal men in de komende jaren zelfs een groot aantal arbeidskrachten van buiten Aruba moeten aantrekken.

5.2 Nederlandse hulp

a. *Omvang*

In de periode 1979–1989 is de hulp van Nederland aan de Nederlandse Antillen en Aruba opgelopen van f. 120 miljoen in 1979 tot f. 257 miljoen in 1986 en f. 280 miljoen in 1989.

Conform afspraken die bij de RTC van 1983 zijn gemaakt, ontvangt Aruba van deze fondsen 25%. Dit betekende voor 1989 een hulpbedrag van f. 70 miljoen of f. 1.130 per capita.

In 1984 werd afgesproken dat de Nederlandse Antillen en Aruba samen konden rekenen op een vast percentage, nl. 5%, van het hulpplafond van de begroting van ontwikkelingssamenwerking.

De Nederlandse regering die in november 1989 werd geïnstalleerd, is geen voorstander van deze zgn. 5%-regeling maar stelt een 'bevriezing' van het hulpbedrag per jaar voor op het niveau van 1990, d.w.z. zo'n f. 300 miljoen.

Deze fondsen staan op de begroting van Ontwikkelingssamenwerking onder 'Hulp aan de Nederlandse Antillen en Aruba' onder categorie V en VI-h. Een klein deel daarvan (circa 3% in 1989) komt ten goede aan de posten personeel en materieel (in Nederland, Nederlandse Antillen/Aruba en ten behoeve van de Gouverneurs), een overgroot deel aan ontwikkelingssamenwerking (circa 97% in 1989).

Ongeveer 50% van de fondsen voor ontwikkelingssamenwerking gaat naar de zgn. ontwikkelingsprojecten, te weten f. 136 miljoen in 1989 waarvan f. 30 miljoen voor Aruba. Tot deze ontwikkelingsprojecten behoren:

- overheidsprojecten (tot voor kort meerjarenplanprojecten genoemd);
- projecten van niet-gouvernementele organisaties (voorheen sociaal-educatieve en culturele projecten genoemd);
- bijdrage aan culturele instellingen;
- technische samenwerking;
- bijdrage aan het Solidariteitsfonds (ten behoeve van de handhaving van een behoorlijk bestuursniveau).

De volkshuisvestingsprojecten vallen onder de meerjarenplanprojecten (MJP-projecten).¹ Voor de meeste van deze MJP-projecten geldt dat zij voor 50% uit schenkings- en voor 50% uit leningsmiddelen worden gefinancierd. Dit is ook het geval bij de volkshuisvestingsprojecten.

b. Van project- naar programmahulp?

Eind 1979 bracht de toenmalige minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken een evaluatienota uit betreffende de ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen waarin, mede op basis van het rapport van de Gemengde Commissie van Deskundigen van Nederland en de Nederlandse Antillen (augustus 1979), wordt gepleit voor een meer systematische planning in de Nederlandse Antillen en voor een overgang van projecthulp naar programmahulp. In de evaluatienota wordt gesteld dat er wel meerjarenplannen werden opgesteld, maar dat deze meer het karakter hadden van op korte-termijnpolitiek gebaseerde wensenlijsten. Ze waren niet geplaatst in een groter en langere-termijn sociaal-economisch kader, omdat dat er niet was. Eerder, in 1976, had het IMF al impliciete kritiek geleverd op de ad hoc wijze waarop de hulp aan de Antillen werd verstrekt:

'Rather than providing a macro-economic framework for a development strategy, each phase of the Multi-year Plan consisted mainly of an agreement between the Netherlands Antilles and the Netherlands on an amount of development aid available over a five years period.'

In de evaluatienota werd aan een saneringsperiode van drie tot vijf jaar gedacht (1980-1984) om de overgang naar een programma vanuit een langer-termijn sociaal-economisch perspectief te maken, aangezien eerst nog aan een aantal randvoorwaarden diende te worden voldaan. Genoemd werden de opbouw van een institutioneel kader op het gebied van planning en een drastische sanering van de overheidsfinanciën. Er werd voor gepleit te starten met het opstellen van deelprogramma's per eilandgebied, zoals onder meer programma's voor het toerisme en de volkswoningbouw, waaraan ook technische bijstand zou dienen te worden verbonden.

De activiteiten van FCCA kunnen als zo'n deelprogramma worden beschouwd. Zij hebben echter nooit deel uitgemaakt van een groter sociaal en economisch plan voor Aruba omdat dat tot op heden niet is gemaakt.

1. In dit rapport wordt omwille van de bondigheid de term MJP-projecten c.q. MJP-fondsen gebruikt in plaats van overheidsprojecten c.q. overheidsprojectfondsen.



Traditionele Arubaanse woning

5.3 Oprichting FCCA

Reeds in een rapport van 1972 betreffende grond- en woningexploitatie, dat op verzoek van de Nederlandse Antillen door een deskundige uit Nederland werd gemaakt, wordt geadviseerd te komen tot oprichting van 'onafhankelijke' woningcorporaties. Dit advies komt voort uit de problemen waarmee men bij het beheer van woningen wordt geconfronteerd. Genoemd worden onder meer het gebrek aan een goede selectieprocedure voor woningtoewijzing en de hoge huurachterstanden.

In het rapport wordt erop gewezen dat de Bestuurscolleges om politieke redenen niet in staat zijn in de bestaande gang van zaken verbetering te brengen. De aanbevelingen van dit rapport zijn niet uitgevoerd.

Op Aruba was de toewijzing van woningen in de jaren vóór FCCA steeds het prerogatief van het Bestuurscollege. Hoewel er wel aanzetten zijn gedaan om te komen tot een objectief toewijzingssysteem – op basis van urgentiebepaling via een puntensysteem – heeft het Bestuurscollege zich nooit gebonden gevoeld de toewijzing volgens zo'n systeem te doen plaatsvinden.

Het was niet ongebruikelijk dat woningzoekenden zich direct met de gedeputeerde in verbinding stelden om naar een volkswoning te vragen. En evenmin dat

de gedeputeerde een woning toeweest aan een huurder van zijn persoonlijke, soms politieke, keuze.

Na 1972 is er met verscheidene andere adviseurs op het gebied van volkshuisvesting contact geweest. Uiteindelijk verzocht de toenmalige minister van Welvaartzorg eind 1976 om technische bijstand van de Nationale Woningraad (NWR) voor de opzet van een volkshuisvestingsprogramma voor de Nederlandse Antillen, waarbij ook aandacht werd gevraagd voor de opzet van een woningstichting.

De directe aanleidingen voor het verzoek waren de wens van de Nederlandse Antillen om tot grotere bouwstromen te komen – waarvoor ook Nederlandse financiering werd verzocht – en de voorwaarden die Nederland stelde alvorens deze financiering te willen doen: een objectieve woningtoewijzing en een sluitende exploitatie.

De NWR verrichtte eind 1976 een globaal, inventariserend en oriënterend onderzoek naar de volkshuisvesting op de Nederlandse Antillen. In het rapport dat daarvan in maart 1977 verscheen werd vooral aandacht besteed aan Curaçao. Het Bestuurscollege van Aruba wilde dat meer specifiek naar de situatie op Aruba werd gekeken. Hiervoor gingen twee medewerkers van de NWR in februari 1978 voor enkele dagen naar Aruba. Hun rapport met aanbevelingen verscheen in september van dat jaar.

Dit rapport vormt de basis voor de oprichting van FCCA. Het geeft onder meer de taken aan die een woningstichting zou moeten verrichten en de wijze waarop zo'n stichting zou dienen te worden georganiseerd.

6. Woningvoorraad en woningbehoefte

6.1 Ontwikkeling van de woningvoorraad

De exacte woningvoorraad op Aruba per medio 1989 is onbekend. Indien wordt uitgegaan van een bevolking op dat tijdstip van 62.000 en een gemiddelde woningbezetting (volgens FCCA-gegevens) van 3,6 personen, dan is er een bestand van 17.000 woningen.

Van deze 17.000 woningen zijn er ongeveer 1.100 gebouwd voor 1979 door de overheid. Sinds 1979 heeft FCCA de bouw van 1.600 zelfbouw- en koopwoningen (inclusief casco) en 168 huurwoningen gerealiseerd. Tussen 1979 en 1989 heeft FCCA dus gemiddeld circa 175 huishoudens¹ per jaar aan een woning kunnen helpen.

De overgrote meerderheid, ongeveer 14.000 woningen, is door de particuliere sector gebouwd. Dit betreft zowel huurwoningen (circa 4.000) als zelfbouw- en koopwoningen (circa 10.000).

Een van de bekendste particuliere bedrijven die in het verleden heeft gebouwd is de Exxon-raffinaderij Lago. Deze heeft diverse woningbouwprojecten voor eigen werknemers laten uitvoeren. Hiervoor had Lago in 1939 speciaal een stichting in het leven geroepen: de 'Lago Home Building Foundation'. De woningen werden verhuurd en konden via diverse financieringsvormen uiteindelijk ook het eigendom van de werknemers worden.

De Lago heeft ook minder positieve gevolgen gehad voor de volkshuisvesting, namelijk het ontstaan van de wijk 'Village' in San Nicolas. Deze woonwijk is spontaan, d.w.z. niet-gepland ontstaan in de schaduw van de raffinaderij doordat particulieren kleine, goedkope, houten woningen bouwden ten behoeve van de buitenlandse werknemers van Lago. Soms kochten deze werknemers een stuk grond van de grondeigenaar om er zelf een huis op te bouwen, zonder daarbij rekening te houden met enig bouwvoorschrift. In 1980 waren er ongeveer 400 woningen in Village, dat als de grootste 'krottenwijk' van Aruba bekend stond.

1. Met de term 'huishouden' wordt bedoeld: een groep mensen die een woning deelt, een gemeenschappelijk budget heeft en samen eet.



Woningverbetering door de Stichting Drecha Cas

Een ander voorbeeld van particulier initiatief op het gebied van verbetering van de huisvesting voor mindervermogenden vormt de Stichting Drecha Cas. Drecha Cas heeft primair een educatief doel, namelijk jongeren verantwoordelijkheid leren dragen in maatschappelijk opzicht. Dit doel probeert men te bereiken door jongeren te betrekken bij verbetering van de huisvestingssituatie van de armere bevolkingsgroepen. Deze stichting bestaat nu 15 jaar, en heeft sinds haar oprichting in totaal circa Af. 600.000 uitgegeven aan huisvestingsprojecten, die voor 25% werden gefinancierd uit eigen fondsen en voor 75% uit schenkingen van donoren (vooral Nederland). Zij bouwt op bescheiden schaal, samen met de betrokkenen, nieuwe woningen of knapt bestaande woningen op (10–15 woningen per jaar). Deze bouw of renovatie wordt kwalitatief goed en tegen een redelijke prijs uitgevoerd en zou als zodanig een voorbeeldfunctie in de sociale woningbouw kunnen hebben.

Over de onderhoudstoestand van de woningen bestaan geen recente gegevens. De enige cijfers daarover zijn van de Census van 1981, waarin vermeld wordt dat er ongeveer 1.200 woningen in slechte staat en ongeveer 480 in zeer goede staat verkeren.

6.2 Ontwikkeling van de woningbehoefte

a. De wachtlijst van FCCA

De wachtlijst van FCCA geeft de door FCCA geregistreerde vraag naar woningen weer. Deze vraag heeft zich in de periode 1979–1989 als volgt ontwikkeld:

	1979	1985	1989
Huurwoningen	1.107	1.764	1.487
Zelfbouwwoningen	1.295	1.705	1.042
Koopwoningen	–	271	277
Cascowoningen	–	247	207
Renovatie van woningen	–	183	89

Op deze lijst bevindt zich een beperkt aantal dubbeltellingen. Van de 1.487 ingeschrevenen voor een huurwoning waren er 115 (7,7%) ook voor een ander type woning ingeschreven (voor zelfbouw, casco of koop). Onder de ingeschreven zelfbouwers waren er 86 (8%) ook voor een koop- of cascowoning ingeschreven.

Uit het onderzoek onder de ingeschrevenen blijkt dat een deel van hen ten onrechte op de wachtlijst staat. Sommigen blijken al enige jaren geleden naar Nederland te zijn vertrokken of te zijn overleden. Anderen hebben al zelf een woning gevonden. Opschoning/bijstelling van de wachtlijst gebeurt elk jaar voor een deel van de ingeschrevenen. Na drie jaar is de lijst als geheel een keer doorgenomen. Deze wachtlijst vormt daarom niet meer dan een eerste indicatie voor de behoefte aan woonruimte.

Door de jaren heen is de vraag naar huurwoningen het grootst geweest. Desalniettemin heeft FCCA nauwelijks huurwoningen gebouwd, hoewel daartoe wel twee keer een poging is gedaan (zie par. 8.1).

Ongeveer 30% van de ingeschrevenen voor een huurwoning, d.w.z. circa 400 huishoudens, kan als zeer urgent worden beschouwd volgens het puntensysteem dat wordt toegepast (puntentotaal van meer dan 130, zie par. 8.5.2).

Volgens de wachtlijstgegevens met betrekking tot huurwoningen behoort 90% tot de lagere-inkomenscategorie (bruto-inkomen huishouden minder dan Af. 19.000 per jaar, zie par. 8.1); 64% behoort tot de categorie met de laagste inkomens (minder dan Af. 12.000).

De wachtenden voor zelfbouw zorgen zelf voor een bouwperceel. De wachtenden voor een koop- of cascowoning zijn afhankelijk van de mate waarin FCCA in staat is koop- of cascowoningprojecten uit te voeren.

b. De demografische ontwikkeling

De omvang van de bevolking in de periode 1979–1989 is niet precies bekend. Gecorrigeerde censusgegevens schatten de bevolking van Aruba in 1981 op ruim 60.000 inwoners. De Wereldbank neemt aan dat Aruba in 1985 ongeveer 64.000 inwoners had (een gemiddelde groei van 1.6% per jaar). Het is bekend dat er in de jaren 1984 t/m 1986, de periode rond de sluiting van de Lago-olieraffinaderij, ook een relatief grote emigratie plaatsvond (3.000–4.000 per jaar) – groter dan de immigratie. De directie Economische Zaken, Handel en Industrie gaat ervanuit dat Aruba in 1989 ongeveer 62.000 inwoners telde.

De meest recente projectie van de woningbehoefte dateert van juli 1989 en is gemaakt voor de periode 1989–1995 door een commissie die bij ministeriële beschikking is ingesteld om advies uit te brengen over de infrastructurele aanpassingen die nodig zijn als gevolg van de stormachtige ontwikkelingen in de toeristensector. In deze commissie participeerden de directie Economische Zaken, Handel en Industrie; Financiën; Onderwijs; Openbare Werken; Domeinbeheer; Arbeid; FCCA en de Kamer van Koophandel.

Er wordt uitgegaan van een groei van de lokale bevolking van 1,6% per jaar, een immigratie gebaseerd op de ontwikkeling in met name de hotelsector en aanverwante dienstensector, een verdunning van de gemiddelde woningbezetting van 4,0 in 1981 naar 3,6 in 1995 en een vervanging van 1,5% van het woningbestand per jaar.

Het minimumloon in de bouw en industrie was in 1989 circa Af. 12.000 bruto per jaar; in de hotels, banken en winkels circa Af. 8.000–12.000 bruto per jaar.

De Aruba Hotel and Tourist Association (AHATA) heeft de volgende gegevens verstrekt over de ontwikkeling van het hotelkamerbestand:

- eind 1988: 3.000 kamers
- eind 1989: 4.000 kamers
- eind 1990: 5.600 kamers
- eind 1991: 6.900 kamers
- eind 1992: 7.200 kamers.

Volgens AHATA zullen er tussen medio 1989 en eind 1990 zo'n 2.000 nieuwe werknemers in de hotels bijkomen. Ongeveer eenzelfde aantal zal nodig zijn in de periode 1991 tot eind 1992.

De overgrote meerderheid zal van buiten Aruba worden aangetrokken, aangezien er vanaf 1989 geen feitelijke werkloosheid meer is. Circa 90% van hen zal tot de lagere-inkomenscategorie behoren (Af. 10.000–12.000 per jaar). Verwacht wordt dat er naast een 2.000 nieuwe werknemers in de hotelsector ongeveer 4.000 werknemers in de aanleunende dienstensector nodig zijn, terwijl er in 1992 ongeveer 2.000 bouwvakkers die in de voorgaande jaren bij de hotelbouw waren betrokken, zullen zijn vertrokken.

Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de groei van de werkgelegenheid als gevolg van de heropening van de olieraffinaderij in 1990 (400–600 werknemers) en van toeleveringsbedrijven (ongeveer 1.000 arbeidskrachten).

Op grond van bovenstaande gegevens wordt de immigratie tussen medio 1989 en eind 1992 geschat op 9.500–11.500 mensen, indien deze immigranten vooralsnog alleen, d.w.z. zonder gezin, komen. Bij het merendeel van hen zal er dan behoefte zijn aan een huurwoning.

Wordt tenslotte de toename van het aantal huishoudens als gevolg van een jaarlijkse bevolkingsgroei van 1,6% (= 300 huishoudens per jaar) in aanmerking genomen, dan is er een geschatte behoefte van 10.500 tot 12.500 nieuwe woon-eenheden tussen medio 1989 en eind 1992. (In deze raming is de vervanging van slechte woningen buiten beschouwing gelaten).

7. Organisatiestructuur

7.1 Interne organisatie FCCA

FCCA is opgericht als een stichting, waarvoor met assistentie van de NWR in 1979 statuten werden opgesteld. Hiërarchisch viel FCCA tot 1986 onder de gedeputeerde voor Volkshuisvesting, sinds 1986 onder de minister van Publieke Werken en Volksgezondheid. De organisatiestructuur van FCCA kent drie niveaus: het bestuur, de directie en de stafafdelingen.

a. Bestuur

Bij de oprichting van FCCA in 1979 bestond het bestuur formeel uit zeven personen, waarvan er drie benoemd werden door het toenmalige Bestuurscollege van het Eilandgebied Aruba en vier door het FCCA-bestuur uit hoofde van hun maatschappelijke betrokkenheid.

In 1980 werden de statuten gewijzigd en werd bepaald dat het bestuur uit acht leden zou bestaan, met de toenmalige gedeputeerde voor Volkshuisvesting als voorzitter. Drie leden zouden worden benoemd door het Bestuurscollege en vier leden door het bestuur van FCCA.

Bij een tweede statutenwijziging (in 1985) werd vastgesteld dat als voorzitter een van de vier Bestuurscollege-leden zou worden aangewezen, maar dat dit niet noodzakelijkerwijze de gedeputeerde hoefde te zijn. In de praktijk gebeurde dit echter wel. Het totaal aantal bestuursleden bleef ongewijzigd. Tevens werd gestipuleerd dat de directeur van FCCA alle bestuursvergaderingen zou bijwonen tenzij het bestuur anders bepaalde.

Deze varianten in bestuursamenstelling hingen vooral samen met de doorlopende discussie over de vraag in hoeverre het bestuur een onafhankelijk beleid diende te voeren dan wel beleidsondersteunend voor de overheid zou moeten opereren.

Algemeen wordt voor het functioneren van FCCA het nut onderkend van een institutionele verbinding tussen de gedeputeerde voor Volkshuisvesting c.q. de minister van Publieke Werken en FCCA. Daarmee is echter een soepele verhouding tussen FCCA en overheid niet gewaarborgd.

Uit de notulen van de bestuursvergaderingen blijkt dat het FCCA-bestuur sedert de oprichting van FCCA frequent heeft vergaderd (gemiddeld één à twee keer per maand). Dit blijkt in het algemeen op een zakelijke wijze te gebeuren over onderwerpen die typisch door een bestuur behandeld dienen te worden, zoals begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen, projectdossiers, statutenwijzigingen, subsidiebeleid en rechtspositieregeling voor het personeel.

Het bestuur zelf stelt zich nogal passief op en lijkt weinig bij te dragen aan het mee-vormgeven van het interne FCCA-beleid en het volkshuisvestingsbeleid in het algemeen. Aangezien dit laatste ook niet door de directie van FCCA of door de Arubaanse overheid wordt ontwikkeld, kenmerkt FCCA zich meer door een 'goed op de winkel passen' van wat in de eerste jaren werd begonnen dan door een innovatief inspelen op de huidige en toekomstige behoefte aan huisvesting.

b. Directie en stafafdelingen

De directie wordt gevormd door de directeur van FCCA, de interne controleur en de hoofden van drie stafafdelingen. Deze drie afdelingen zijn:

- Administratie (14 medewerkers);
- Verhuur- en Bewonerszaken (7 medewerkers);
- Technische Dienst (31 medewerkers).

De werkzaamheden van deze afdelingen worden besproken in par. 8.4 en 8.5.

Tevens bestaat er een Projectbureau Village/Esso Heights voor de renovatie van de twee wijken Village en Esso Heights. Dit bureau, met zes medewerkers, ressorteert administratief onder FCCA, maar FCCA beschouwt het bureau overigens als niet tot haar organisatie behorend, d.w.z. men geeft vanuit de directie of stafafdelingen geen inhoudelijke bijdrage aan de renovatie, noch wil men er enige verantwoordelijkheid voor dragen.

Het directieteam functioneert veelal niet als team. Er vinden weinig stafvergaderingen plaats en de directeur neemt veel beleidsbeslissingen autonoom. Zo heeft een afdeling als Verhuur- en Bewonerszaken, waar onder meer de vraag naar woningen wordt geregistreerd, weinig tot geen invloed op de inhoud van het huisvestingsprogramma dat FCCA uitvoert.

Daarentegen werken de drie stafafdelingen onderling goed samen, onder meer in de commissies die de woningtoewijzing en de kredietverlening regelen (par. 8.4 en 8.5).

7.2 Externe diensten

Voor de uitvoering van haar programma is FCCA afhankelijk van een aantal overheidsdiensten op Aruba. De belangrijkste zijn:

Dienst Openbare Werken (DOW). Deze is verantwoordelijk voor het bouwrijp maken van de grond en de aanleg van infrastructuur (met name wegen en eventueel riolering), alsmede voor de coördinatie met het Water- en Energiebedrijf ten aanzien van de watervoorziening en met de Elektriciteitsmaatschappij Elmar ten aanzien van de elektriciteitsvoorziening. Verder verleent DOW bouwvergunningen en keurt verkavelingsplannen goed. Tenslotte verstrekt DOW ook de technische meetgegevens aan de Dienst Landmeetkunde ter opmeting van terreinen.

Bij de planning van de infrastructuur hanteert DOW de verordening van bouwen woningtoezicht van 1935 waarbij de Nederlandse (hoge) normen worden toegepast.

Dienst Domeinbeheer. Deze is verantwoordelijk voor de uitgifte van overheidsgrond in erfpacht (circa 80% van alle grond is van de overheid). De gronduitgifte vormt een belangrijk knelpunt voor de uitvoering van (zelf-)bouwprogramma's. Er zijn thans zo'n 800 nieuwe aanvragen voor grond per jaar, waarvan ongeveer de helft kan worden gehonoreerd. Er is een wachtlijst van meer dan 2.000 aanvragers (inclusief de lijst bij het kadaster).

De belangrijkste oorzaken van deze vertraging in gronduitgifte zijn de achterstand in het uitvoeren van de metingen (als gevolg van personeelstekort, vertraging in de automatisering en een achterstand-erfenis uit het verleden), de hoge kosten van de aanleg van infrastructuur en de langdurige administratieve procedure voor het verkrijgen van de metingsstukken waarbij ook DOW en de Landmeetkundige Dienst zijn betrokken.

Een ander probleem vormt het feit dat uitgegeven kavels niet altijd direct worden bebouwd, maar met het oog op de toekomst onbebouwd blijven liggen (ten behoeve van koper zelf, zijn/haar kinderen of om redenen van speculatie). Domeinbeheer schat dat er zo'n 1.500 kavels zijn uitgegeven die reeds 2 tot 10 jaar braak liggen, en op grond van wettelijke erfpachtbepalingen ingetrokken en heruitgegeven zouden kunnen worden. Hetzelfde geldt voor ongeveer 400 kavels waarop een reservering is gemaakt op grond van een voorlopige erfpachttoezegging in afwachting van het bouwplan en de financiering.

De jaarlijkse erfpachtcanon bedraagt 6% van de grondwaarde en wordt voor 60 jaar vastgesteld. Voor woningbouw wordt thans een gemiddelde grondwaarde van Af. 10/m² berekend, voor hotels Af. 75/m² (aan de strandzijde) en Af. 50/m²

(elders op het eiland). Een en ander staat in geen verhouding tot de kosten die de overheid maakt voor verkaveling en infrastructuur.

Dienst Landmeetkunde en Vastgoedregistratie. Deze is onder andere verantwoordelijk voor het verrichten van metingen ten behoeve van grondtransacties, verkavelingsplannen, wegeaanleg en aanleg van riolering.

De knelpunten bij deze metingen en de oorzaken daarvan werden genoemd onder de Dienst Domeinbeheer.

Directie der Financiën in het Ministerie van Financiën. Deze is verantwoordelijk voor de verrekening van betalingen uit MJP-fondsen en voor de verrekening van exploitatiesaldi van huurwoningen die FCCA beheert. Doordat verrekening van een en ander zeer vertraagd plaatsvindt, is de financiële verhouding tussen FCCA en het land Aruba weinig inzichtelijk.

Dienst Sociale Zaken. Deze is verantwoordelijk voor de financiering van de individuele huursubsidie en voor de financiering van huurschulden van mensen met een onderstandsuitkering (onderstand=bijstand). De huursubsidiebegroting wordt eenzijdig door de Dienst Sociale Zaken opgesteld, zonder ruggespraak met FCCA. De Dienst Sociale Zaken is niet betrokken bij de declaratie van huursubsidies door FCCA aan de Directie der Financiën. Er vindt geen regelmatige uitwisseling van gegevens betreffende onderstandstrekkers plaats tussen de Dienst Sociale Zaken en FCCA.

8. Uitvoering van het FCCA-programma (1979–1989)

8.1 Doelgroep

Een eerste vraag die bij de planning, en dus de evaluatie van een volkshuisvestingsprogramma aan de orde komt, is op welke inkomensgroepen het programma gericht is. Deze vraag kan het beste worden beantwoord aan de hand van de activiteiten die FCCA verricht, te weten:

- a. beheer en onderhoud van huurwoningen
- b. nieuwbouw
 - assistentie bij zelfbouw
 - bouw van koop- en cascowoningen
 - assistentie bij renovatie van particuliere woningen.

a. Beheer en onderhoud van huurwoningen

Medio 1989 beheerde en onderhield FCCA 1.079 huurwoningen. De meeste daarvan zijn vóór 1979 gebouwd en door Domeinbeheer in 1979 aan FCCA overgedragen. De overige zijn gebouwd door het Projectbureau Village/Esso Heights en aan FCCA overgedragen, te weten 58 woningen in Esso Heights ter vervanging van 13 barakken waarin mensen waren ondergebracht die in de Lago-raffinaderij werkten en ongeveer 110 woningen in Village ter vervanging van vervallen woningen, waarin eveneens voormalige arbeiders bij de Lago woonden.

Van de 1.079 huurwoningen wordt 50 tot 60% bewoond door mensen die onderstand ontvangen, d.w.z. de groep met het laagste inkomen. Bijna 75% van de huurders ontvangt individuele huursubsidie. Een onderstandstrekker ontvangt Af. 220 per maand als gezinshoofd en Af. 100 per maand voor elk gezinslid, hetgeen neerkomt op zo'n Af. 500 per maand voor een huishouden van gemiddelde omvang.

Een klein deel van de bewoners in huurwoningen zou op grond van hun inkomen kunnen doorstromen naar een eigen of zelfbouwwooning. Dit blijkt ook uit de bevindingen van het bewonersonderzoek.

Opvallend is dat er geen huurwoningen zijn gebouwd terwijl de vraag ernaar relatief groot is (zie par. 6.2). Tweemaal is daar in het verleden tevergeefs een poging toe gedaan:

- In 1982 is er een projectdossier opgesteld voor de bouw van 853 huurwoningen (Af. 52 miljoen), maar omdat een fasering in de begroting van dit project, waar KABNA om vroeg, niet werd aangebracht, andere projecten prioriteit kregen (zoals de containerhaven) en de ondersteuning van het zelfbouwprogramma van FCCA inmiddels werd gecontinueerd, bleef de uitvoering van een huurwoningprogramma achterwege.
- In 1984 bouwde FCCA in de wijk Madiki 100 huurwoningen. Deze werden echter ijlings verkocht toen bleek dat de overheid de huursubsidie niet voor haar rekening zou nemen.

Bij FCCA kan men thans alleen aan een huurwoning komen indien er een huurwoning vrijkomt in het oude volkswoningbestand dat FCCA beheert of in Village/Esso Heights. In de periode 1979-1989 is dat 675 maal gebeurd. In verhouding tot de vraag naar huurwoningen is dit aanbod kwantitatief van weinig betekenis. Het bewonersonderzoek wijst erop dat er weinig doorstroming plaatsvindt: velen woonden voor het betrekken van een vrijkomende huurwoning in bij familie of in een woning die direct na de verhuizing werd onttrokken aan het woningbestand.

b. Nieuwbouw

Het nieuwbouwprogramma van FCCA is in overwegende mate ten goede gekomen aan de hogere- en midden-inkomensgroepen en sterk gericht op zelfbouw. Het betreft hier groepen die voor een hypothecaire lening bij FCCA de hoogst geldende rentepercentages van respectievelijk 7-8,75% en 9-10% moeten betalen (zie tabel 1).

Tabel 1: Verstrekte leningen per opgeleverd woningtype in relatie tot inkomensgroep (bruto inkomen/jaar), 1979 tot medio 1989.

	Hogere inkomens (Af. 27.000-55.000) rentecat. 9-10%	Midden-inkomens (Af. 19.000-27.000) rentecat. 7-8,75%	Lagere inkomens (tot Af. 19.000) rentecat. 1-6,75%	Totaal
Zelfbouw (1.414)	46%	27%	27%	100%
Koop (117)	57%	23%	20%	100%
Renovatie (27)	48%	26%	26%	100%

Wanneer als inkomensgrens voor de categorie 'lagere inkomens' niet Af. 19.000 maar het minimum-inkomen van Af. 12.000 zou zijn aangehouden, zouden de percentages voor vooral zelfbouw en koopwoningen veel lager zijn (minder dan 10%).

Tabel 2: Investeringsprogramma FCCA (Af. x 1000) op kasbasis

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Totaal
Investeringen											
-kantoorgebouw	-	-	122,5	1.072,9	309,9	-	-	-	-	-	1.505,3
-zelfbouw (incl. casco Wayaka)	272,8	1.024,0	3.506,7	4.910,0	5.961,3	7.355,7	9.085,8	6.661,1	5.958,7	5.131,1	49.858,1
-koopwoningen Madiki	-	16,0	-	81,1	139,6	4.718,3	10,0	102,4	-	-	5.067,1
-casowoningen Hooiberg (koop)	-	-	-	-	15,0	-	14,1	8,2	-	1.105,1	1.142,4
-Village/Esso Heights (inclusief infra*)	168,0	79,8	238,3	723,2	3.220,5	1.619,4	2.031,8	735,1	369,5	2.800,2	11.985,0
-renovatie	-	-	-	0,2	32,3	68,9	52,6	96,4	31,4	21,0	302,9
Totaal	440,8	1.119,8	3.867,5	6.796,4	9.680,4	13.742,3	11.194,3	7.603,2	6.359,6	9.057,4	69.861,8
Financiering											
-MJP											
a. zelfbouw	1.652,0	1.000,0	2.615,0	8.233,0	9.000,0	9.000,0	-	1.000,0	4.000,0	-	36.500,0
b. Village/Esso Heights	168,0	79,8	238,3	723,2	3.220,5	1.619,4	2.031,8	735,1	369,5	1.897,6	11.083,7
c. kantoor	-	-	122,5	1.072,9	309,9	-	-	-	-	-	1.505,3
subtotaal MJP	1.820,0	1.079,8	2.976,0	10.029,1	12.530,4	10.619,4	2.031,8	1.735,1	4.369,5	1.897,6	49.088,7
-Lokale leningen											
a. niet-FCCA hypotheek	-	-	-	-	-	497,0	231,0	286,6	88,0	255,8	1.358,4
b. CMB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.021,2	1.021,2
c. Land Aruba	-	-	-	-	-	1.800,0	700,0	-	-	-	2.500,0
subtotaal leningen	-	-	-	-	-	2.297,0	931,0	286,6	88,0	1.277,0	4.879,6
-bijdrage Land Aruba	-	-	-	-	-	-	250,0	102,4	-	902,6	1.255,0
-interne financiering FCCA**	(1.379,2)	40,0	891,5	(3.232,7)	(2.850,0)	825,9	7.981,5	5.479,1	1.902,1	4.980,5	14.638,5
Totaal	440,8	1.119,8	3.867,5	6.796,4	9.680,4	13.742,3	11.194,3	7.603,2	6.359,6	9.057,4	69.861,8

* Reeds besteed in 1978 voor grondaankopen: AM 296.900,00.

** Berekend als restpost: doordat in 1979, 1982 en 1983 uit MJP-fondsen ontvangen bedragen voor zelfbouw niet geheel in hetzelfde jaar besteed werden, paraissceert een negatief salderingsbedrag in die jaren.

Ondanks de gunstige rentepercentages is zelfbouw niet voor iedereen een reële mogelijkheid. Niet alleen als gevolg van een beperkt inkomen, maar ook vanwege een aantal belemmerende voorwaarden die aan zelfbouw zijn verbonden (zie par. 8.4.1).

De resultaten van het bewoondersonderzoek duiden erop dat ook zelfbouw slechts op beperkte schaal tot doorstroming heeft geleid.

De nadruk op zelfbouw en op de categorieën met hogere en midden-inkomens, alsmede de geringe aandacht voor de bouw van huurwoningen, zijn onder meer het gevolg van de prioriteit die FCCA geeft aan een kostendekkende exploitatie en de ontwikkeling van een revolving fund.

8.2 Omvang, kosten en financiering bouwstromen

a. *Zelfbouw*

Het FCCA-bouwprogramma bestaat voor het overgrote deel uit de zogenaamde zelfbouw (circa 80% van de tot stand gebrachte en verbeterde wooneenheden). Dit programmadeel is gericht op woningzoekenden die zelf hun huis willen (laten) bouwen en daarvoor over een perceel grond (eigendom of erfpacht) en een door DOW goedgekeurd bouwplan beschikken. FCCA verstrekt hypothecaire leningen voor de zelfbouw, welke in fasen door de bouwer worden opgenomen ter financiering van het bouwproces. FCCA beoordeelt bouwplannen en leningaanvraag in samenhang met het inkomen van de aanvrager en verzorgt technische supervisie en begeleiding gedurende de bouwperiode (in het algemeen 12–18 maanden).

Gedurende de periode 1979 tot eind 1988 zijn 1.209 zelfbouwoningen gereedgekomen (inclusief 40 casco in Wayaka), 238 huizen waren eind 1988 in uiteenlopende staat van aanbouw, terwijl 49 zelfbouwers hun hypotheek annuleerden. In vijftien gevallen financierde FCCA de bouw voor, waarna de hypotheek na het gereedkomen van de woning door een andere financieringsinstelling werd overgenomen.

Het bebouwde oppervlak bedroeg gemiddeld ongeveer 100 m², met een gemiddelde kostprijs van Af. 400 per m², exclusief de bijdrage van de zelfbouwer zelf.

De jaarlijkse werkelijke bestedingen ten behoeve van zelfbouw (inclusief voorfinanciering) tot ultimo 1988 (circa Af. 49,9 miljoen) en de jaarlijks beschikbare financiering zijn vermeld in tabel 2. Uit deze tabel blijkt dat de zelfbouwinvesteringen voor 73% zijn gefinancierd uit MJP-fondsen, voor 24% uit eigen FCCA-financiering (voornamelijk uit het revolving fund en voor een klein deel uit betaalde aflossingen) en voor 3% uit lokale leningen.

Tevens blijkt dat het FCCA-programma tot en met 1983 geheel uit MJP-fondsen is gefinancierd, waarbij ten behoeve van de zelfbouw in het algemeen meer fondsen werden overgemaakt dan onmiddellijk benodigd waren uit hoofde van aangegane financieringsverplichtingen. Interne financiering uit het revolving fund begon in 1984 en nam in de jaren daarop een grote vlucht. Deze financieringsbron compenseerde voor de terugval en onregelmatige MJP-financiering voor zelfbouw na 1984 en was daardoor een belangrijke factor in het op peil houden van de zelfbouwinvesteringen. Hierdoor is het zelfbouwprogramma in belangrijke mate beschermd tegen ongunstige financiële gevolgen van de misverstanden rondom het projectdossier zelfbouw III (zie par. 8.3).

b. Koop- en huurwoningen

Op bescheiden schaal heeft FCCA koopwoningen (inclusief cascowoningen) en huurwoningen geproduceerd, respectievelijk 140 en 168 eenheden. De koopwoningen zijn gerealiseerd in twee lokaties, te weten Madiki (100 eenheden in 1984) en Hooiberg (40 eenheden cascowoningen, gerealiseerd in 1988/1989). Er zijn 117 leningen voor deze koopwoningen door FCCA verstrekt. De leningbedragen variëren van Af. 21.600 tot Af. 66.000; de gemiddelde lening bedroeg Af. 54.000. De koopwoningen Madiki variëren van 64 tot 80 m² bebouwd oppervlak met een kostprijs van Af. 46.200–57.750 (Af. 722 per m²). De meest recente cascowoningen (Hooiberg) variëren van 60 tot 80 m² bebouwd oppervlak met een kostprijs van Af. 32.600–43.100 (Af. 540 per m²). Het per ultimo 1988 geïnvesteerde bedrag voor deze twee projecten bedraagt circa Af. 6.2 miljoen (inclusief infrastructuur).

De koopwoningen zijn gefinancierd uit lokale leningen (57%) en interne FCCA-financiering.

De 168 huurwoningen zijn alle gerealiseerd in het kader van het projectdossier Renovatie Village/Esso Heights te San Nicolas. Dit project bestaat uit twee deelprojecten:

- a. Esso Heights: sloop en vervangende nieuwbouw (inclusief infrastructuur)
- b. Village:
 - woningrenovatie
 - sloop en vervangende nieuwbouw
 - infrastructuur.

Het deelproject Esso Heights was per medio 1985 afgerond: 76 nieuwbouw huurwoningen, waarvan 18 oorspronkelijk als casco, waren opgeleverd voor kostprijzen van respectievelijk Af. 30.500 en Af. 43.100 (casco plus afbouw). De

barakken waarin de bevolking van Esso Heights voorheen woonde, werden gesloopt. Nieuwe infrastructuur is aangelegd.

Voor het deelproject Village was per eind 1988 de geplande woningrenovatie nog niet van de grond gekomen. Het programma verschoof in de loop van de tijd meer naar sloop en vervangende nieuwbouw. Per eind 1988 waren 92 huurwoningen in Village opgeleverd (inclusief 12 wisselwoningen) voor een gemiddelde kostprijs van Af. 39.500. Infrastructurele werken in Village zijn per eind 1988 nog slechts gedeeltelijk uitgevoerd.

Van het totale projectbudget voor Village/Esso Heights van Af. 22,2 miljoen (exclusief grondaankopen) was eind 1988 circa Af. 12,0 miljoen besteed. Investerings ten behoeve van het project Village/Esso Heights werden voor circa 92% uit MJP-fondsen betaald. Het restant bestaat uit niet door Nederland gehonoreerde declaraties, welke dus de facto door Aruba zijn gedragen (zie tabel 2).

Deze financieringsstroom is zeer onregelmatig geweest, wat vooral komt door het zeer trage en onregelmatige tempo van projectuitvoering.

c. *Renovatie van woningen*

Op bescheiden schaal heeft FCCA renovatie van particulier woningbezit gefinancierd: er werden 31 hypothecaire en persoonlijke leningen verstrekt, voor een totaalbedrag van circa Af. 0,3 miljoen. Deze woningrenovatie is volledig door FCCA gefinancierd.

Een meer omvangrijke renovatie voert FCCA uit in het kader van beheer en onderhoud van het huurwoningenbestand waarvoor zij verantwoordelijk is. De kosten die daaraan zijn verbonden worden betaald door het land Aruba (zie par. 8.5.6).

8.3 Voorbereiding projectdossiers

a. *Procedures*

In het algemeen worden voor de met MJP-fondsen gefinancierde projecten door de Arubaanse diensten zgn. projectdossiers opgesteld. Een projectdossier bestaat uit een omschrijving van het project, een begroting van de projectkosten en een (beknopte) haalbaarheidsstudie ter ondersteuning van een financieringsaanvraag. Deze dossiers worden sinds 1986 door de Arubaanse regering door tussenkomst van de Vertegenwoordiging van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan Aruba (VNOA) ter goedkeuring aangeboden aan KABNA. Vóór 1986 gebeurde een en ander door tussenkomst van de Nederlands-Antilliaanse regering (via het Departement van Ontwikkelingssamenwerking en het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister).

FCCA diende de volgende projectdossiers in:

- Huisvesting FCCA; Af. 1,5 miljoen (goedgekeurd in 1980).
- Zelfbouw I; Af. 13,5 miljoen (goedgekeurd in 1979).
- Zelfbouw II; Af. 16,0 miljoen (goedgekeurd in 1983).
- Zelfbouw III; Af. 28,0 miljoen (ingediend in 1985, niet goedgekeurd met uitzondering van deeltranches van Af. 1 miljoen en Af. 4 miljoen die respectievelijk in 1986 en 1987 wel werden goedgekeurd).
- Grondaankopen Village/Esso Heights; Af. 1,2 miljoen (goedgekeurd in 1978).
- Renovatie Village/Esso Heights; Af. 22,2 miljoen (goedgekeurd in 1983).
- 853 Volkswoningen; Af. 52,0 miljoen (ingediend in 1981, niet goedgekeurd).

Met uitzondering van zelfbouw III zijn al deze projectdossiers opgesteld met hulp van de NWR. In bepaalde gevallen en perioden verleende Nederland principe-goedkeuring voor het algemeen dossier, maar verlangde voorts het opstellen van meer gedetailleerde dossiers voor deelprojecten daarbinnen, alvorens zich definitief te committeren en de besteding van projectgelden goed te keuren. De jaarlijkse bestedingen voor ieder project werden vervolgens telkens vast- en bijgesteld tijdens het bestedingsoverleg tussen Nederland en Aruba, dat tweemaal per jaar op Aruba plaatsvindt.

Procedurele knelpunten hebben zich in deze goedkeuringsketen met name voorgedaan tussen Aruba en de Nederlandse Antillen (vóór 1986) en binnen de Arubaanse overheid. Dit laatste probleem is nog actueel en hangt samen met de afwezigheid van standaard-procedureregels voor het indienen van projectdossiers bij VNOA. Er is geen afdoende coördinatie op dit punt aan Arubaanse zijde en er vindt onvoldoende informatieuitwisseling plaats tussen FCCA als projectinitiator, de directie Economische Zaken, Handel en Industrie als coördinerend orgaan, het Ministerie van Publieke Werken waar volkshuisvesting onder ressorteert, VNOA en KABNA inzake ingediende projectvoorstellen. Dit heeft bijvoorbeeld bijgedragen tot grote verwarring over de vraag of het in 1985 ingediende project Zelfbouw III van Af. 28 miljoen door Nederland is goedgekeurd en heeft geleid tot kritische vragen van KABNA toen de (voorwaardelijke) goedkeuring van tranches van dit project in 1986 en 1987 aan de orde was.

Het in 1981 ingediende projectdossier '853 woningen' – 450 huurwoningen en 403 koopwoningen – werd in eerste instantie door Nederland afgewezen op grond van budgettaire overwegingen na de goedkeuring van Zelfbouw I en de voorgenomen steun aan het renovatieproject Village/Esso Heights. Latere, meer

gefaseerde voorstellen hebben soms niet tot goedkeuring geleid vanwege inhoudelijke bezwaren van KABNA, soms niet vanwege een andere sector-prioriteit bij de Arubaanse overheid. Vanuit volkshuisvestingsoptiek valt dit te betreuren, aangezien dit project in belangrijke mate zou hebben voorzien in de behoefte aan goedkope huurwoningen.

Het project Village/Esso Heights werd reeds vóór de oprichting van FCCA geëntameerd. Het in 1981 ingediende projectdossier werd na beantwoording van vragen van KABNA eerst in 1983 goedgekeurd. Grote vertraging in de uitvoering van het deelproject Village en de onmogelijkheid het totale project in de overeengekomen verhouding huur-, koop- en renovatiewoningen uit te voeren (zie par. 8.4.3) noopten in 1985 tot een actualisering van het projectdossier. Nadat een eerder door het Projectbureau/NWR opgesteld concept door de Arubaanse overheid niet werd goedgekeurd (voornamelijk vanwege meningsverschillen over de renovatie-aanpak, subsidieproblematiek en de voorstelde financieringsmodaliteit, welke afweek van de gebruikelijke voorwaarden die voor MJP-financiering gelden), werd een in 1987 ingediende bestemmingswijziging van het projectdossier door zowel Aruba als Nederland geaccepteerd.

b. Kwaliteit projectdossiers

In het algemeen bevatten de bovengenoemde projectdossiers voldoende informatie voor beoordeling, zeker wanneer men deze dossiers ziet in samenhang met min of meer routinedocumenten als jaarlijkse FCCA-begrotingen en jaarrekeningen. Niettemin zijn er enkele aspecten die onvoldoende tot hun recht komen in de projectdossiers, te weten:

- Tijdpad van de projectuitvoering en de daarmee samenhangende investeringen. Dit geldt voor alle projectdossiers: in het geval van de zelfbouwprojecten was dit aspect onvoldoende onderbouwd; in het geval van het project Village/Esso Heights waren niet-fysieke uitvoeringsobstakels – juridisch, administratief en politiek – voor het deelproject Village door alle betrokkenen sterk onderschat, zodat de uitvoeringsduur, geschat op drie jaar, inmiddels is uitgelopen tot acht jaar na indiening en zes jaar na goedkeuring van het projectvoorstel.
- Meerjarenraming van de financiële consequenties van het project voor FCCA en de Arubaanse overheid.

Ook dit geldt voor alle projectdossiers: weliswaar worden in het algemeen jaar-exploitatieopzetten verschaft, maar deze geven onvoldoende inzicht in de te verwachten cumulatieve exploitatietekorten en subsidievereisten (Village/Esso Heights), dekking van investeringsbehoeften en groei van het vermogen, c.q. revolving fund (zelfbouw).

- In het bijzonder voor de zelfbouw: sociaal-economische rechtvaardiging voor gesubsidieerde hypotheekverstrekking aan andere groepen dan die met lagere inkomens.
- De relatie tussen doelgroepen en het huisvestingsprogramma (huur-, koop-, zelfbouw en renovatie), de financiering van zo'n programma en – waar het gaat om het deelproject renovatie Village – de bestuurlijke, administratieve en juridische aspecten van de grond- en de eigendomsproblematiek van slooppanden. De gevaren van extrapolatie van sociaal-economische en huisvestingsgegevens op basis van slechts een klein segment van het woongebied van Village hadden beter in de beoordeling onderkend moeten worden.
- Gebruik van aanwezige informatie.

Een speciaal probleem vormt de discussie rond de aanbestedingswijze en prijsvorming, met name in Esso Heights en Village. De voorgeschreven openbare aanbesteding heeft in een aantal gevallen geleid tot hoge prijzen, terwijl aanbesteding op basis van een open begroting (in afwijking van de beheers- en bestuursregels die tot 1986 van toepassing waren), gezien het geringe aantal potentiële aanbieders op Aruba, hoogstwaarschijnlijk tot lagere prijzen geleid zou hebben. Het projectdossier Village/Esso Heights bevatte echter geen gemotiveerd verzoek om te mogen afwijken van de beheers- en bestuursregels op dit punt. Reeds in 1981 had FCCA, bij de indiening van het projectdossier '853 woningen', aan KABNA gevraagd van de openbare aanbesteding te mogen afwijken. Eerst tijdens het bestedingsoverleg van oktober 1989 werd deze problematiek opnieuw aan de orde gesteld. Dit heeft ertoe geleid dat afspraken zijn gemaakt tussen de regering van Aruba en VNOA om in gevallen waar dat nodig is af te kunnen wijken van de voorgeschreven procedure van openbare aanbesteding.

8.4 Uitvoeringsproces van de bouw

8.4.1 Zelfbouw

a. Selectie

FCCA is erin geslaagd gemiddeld per jaar zo'n 150 zelfbouwleningen te verstrekken. Per eind 1988 stonden er op de wachtlijst voor zelfbouw circa 1.100 aanvragers. Om in aanmerking te komen voor het zelfbouwprogramma dient de aanvrager te beschikken over een stuk grond (in eigendom of in crfpacht), een door DOW goedgekeurd bouwplan (de zelfbouwer kan desgewenst zowel van DOW als van FCCA standaard-bouwplannen kopen), een bouwvergunning van Domeinbeheer nadat de metingsstukken er zijn van de Landmeetkundige Dienst

van het kadaster, en een bruto-jaarinkomen van minimaal Af. 6.000 en maximaal Af. 55.000.

De kosten die men moet maken alvorens aan zelfbouw te kunnen meedoen bedragen ongeveer Af. 3.000. Het is niet ongebruikelijk dat men één à twee jaar op een meetbrief moet wachten. Naast gebrek aan inkomen in het algemeen, vormen de voorbereidingskosten, het niet beschikken over grond, de langdurige administratieve procedures tussen diensten, de beperkte uitvoeringscapaciteit van diensten alsmede de beperkte hypothecaire middelen van FCCA voor velen een barrière om tot zelfbouwen te kunnen overgaan.

Zoals ook uit het bewonersonderzoek blijkt, komt de wens om zelf te gaan bouwen vooral voort uit de wens naar een eigen woning, die men zelf vorm kan geven en die later kan worden doorgegeven aan de kinderen. Bovendien wordt betaalde huur als verloren geld beschouwd.

b. *Kredietverlening*

1. *Omvang en condities*

Eind 1988 had FCCA cumulatief ter waarde van Af. 60,5 miljoen aan hypothe-caire leningen verstrekt. Hiervan was Af. 54,4 miljoen (circa 90%) toegekend aan zelfbouwers. De gemiddelde lening per zelfbouwer was zo'n Af. 40.000. Jaarlijks werden gemiddeld circa 150 kredieten aan zelfbouwers verstrekt.

Het maximale leningbedrag dat wordt verstrekt loopt van Af. 21.600 tot Af. 66.000 tegen een rente die met het inkomen correspondeert en varieert van 1 tot 10% (met in totaal 25 rentepercentage-niveaus). De looptijd is 30 jaar. De hoogte van de lening is afhankelijk van het bruto-inkomen en gekoppeld aan het maximaal te bebouwen oppervlak dat kan worden gefinancierd (minimaal 54 m², maximaal 165 m²). Deze condities zijn vastgelegd in een standaardtabel. Het bewonersonderzoek laat zien dat men vaak niet goed op de hoogte is van de hypotheekvoorwaarden.

De jaarlast voor de kredietnemer bedraagt minimaal Af. 840 en maximaal Af. 7.000 voor respectievelijk de laagste en hoogste inkomenscategorie. Het rentepercentage van de lening wordt ieder jaar per computer aangepast op basis van inkomensgegevens verstrekt door de betrokkenen (wie geen gegevens verstrekt komt automatisch in de 10%-groep, bedoeld voor de inkomensgroep van Af. 30.000 tot Af. 55.000 per jaar). Het hanteren van zeer lage rentevoeten voor kleinere hypothecaire leningen, bedoeld voor de 'kleinere' zelfbouwer, blijkt in de praktijk weinig succesvol: uit gegevens per eind juli 1989 blijkt dat slechts ongeveer 100 van de 1.414 zelfbouwende hypotheekleners (7%) een jaarinkomen heeft van Af. 12.000 of minder. In termen van hypotheekbedragen ten goede komend aan deze groep was het aandeel slechts 6,2%.



Zelfbouw

In feite leidt het kredietsysteem van FCCA ertoe dat ook de hogere-inkomensgroepen een belangrijke rentesubsidie krijgen (de commerciële rente is circa 13%). Uit de individuele gegevens blijkt dat enkele van de zelfbouwleners in de lagere-inkomensgroepen een lening hebben die hoger is dan het voor hun inkomensklasse geldende maximum (het gevolg van een tussentijdse renteaanpassing als gevolg van een dalend inkomen). Het systeem nodigt de aspirant-zelfbouwer uit zijn inkomen zo hoog mogelijk op te geven ten tijde van de leningaanvraag (teneinde een zo hoog mogelijke lening te krijgen) om vervolgens bij de eerstkomende jaarlijkse renteaanpassing een inkomensdaling

op te geven, zodat een betrekkelijk hoge lening dan een laag rentepercentage draagt. FCCA controleert de opgegeven inkomens aan de hand van salarisslips en referentie bij de werkgever. Deze controle op misbruik is echter niet waterdicht, ten eerste omdat ook zelfstandigen in aanmerking komen en ten tweede omdat het exacte inkomen van een huishouden moeilijk te bepalen is.

2. Organisatie van de kredietverlening

Een aanvraag wordt in eerste instantie bekeken door de chef Zelfbouw van de Technische Dienst van FCCA. Indien blijkt dat het bouwplan van de aanvrager binnen de grenzen van de standaardtabel financierbaar is, wordt een gedetailleerde begroting opgesteld door het bedrijfsbureau ter accordering door de chef Zelfbouw en het hoofd Technische Dienst. Vervolgens wordt een voorstel gedaan voor het uiteindelijke hypotheekbedrag (zelfbouwkosten plus 10% FCCA-kosten, d.w.z. calculatiekosten, bouwrente, afsluitprovisie, supervisie- en begeleidingskosten). Dit gebeurt door de afdeling Administratie op basis van deze begroting, het inkomen en de leeftijd van de aanvrager. Verificatie vindt plaats door de afdeling Interne Controle, waarna finaal akkoord volgt door de directeur FCCA. Vervolgens wordt hypothecair krediet verstrekt per notariële akte en wordt een 'overeenkomst met betrekking tot hulp en financiering zelfbouw' afgesloten tussen de zelfbouwer en FCCA. Deze overeenkomst specificceert in detail de voorwaarden waaronder de zelfbouw zal plaatsvinden en het krediet verleend zal worden. Grensgevallen, d.w.z. aanvragen die niet binnen de tabelgrenzen vallen, worden beoordeeld door de kredietcommissie bestaande uit het hoofd van de Administratie, het hoofd Technische Dienst en het hoofd Verhuur- en Bewonerszaken. De wachtlijst bevat voornamelijk aanvragers die problemen hebben met het verkrijgen van grond of van een bouwvergunning. Bewoners ervaren de wachttijd tussen aanvraag en toekenning van het krediet als redelijk.

Het krediet wordt in termijnen beschikbaar gesteld naarmate de bouw vordert, verdeeld over maximaal 14 fasen. Materiaalverstrekking vindt plaats via een bonnensysteem. Op deze bonnen kan materiaal gekocht worden bij een vastgestelde bouwmaterialenleverancier voor de zgn. contractartikelen. Iedere zes maanden houdt FCCA een aanbesteding voor haar totale bouwmaterialenbehoefte voor een periode van zes maanden, een pakket van gemiddeld circa Af. 600.000. In het algemeen doen alle (drie) bekende bouwmaterialenhandelaars telkens aan deze inschrijving mee. Deze procedure leidt tot een korting van circa 15% ten opzichte van normale winkelprijzen. Voor de zgn. 'smaakgebonden artikelen' is de zelfbouwer vrij in zijn keuze van materiaalleverancier. Het bewonersonderzoek geeft aan dat men over het algemeen over het systeem

van materiaalbonnen tevreden is. Wel blijkt het nogal eens voor te komen dat zelfbouwers zelf extra geld bijleggen voor aankoop van mooiere of kwalitatief betere materialen. In de totale kosten per m² is de verhouding materiaal-kosten/arbeidskosten ongeveer 2:1. Echter, voor de arbeidskostencomponent ontvangt de zelfbouwer voor iedere fase slechts een deel in contanten, namelijk dat deel dat conform de begroting aan derden moet worden betaald voor hun assistentie in het bouwproces; de arbeidskosten van de zelfbouwer en zijn familie worden niet uit de lening gefinancierd, maar worden gezien als eigen bijdrage in natura.

Gezien de krappe arbeidsmarkt vanwege de hotelbouw is het voor velen moeilijk goede bouwvakarbeiders aan te trekken. En als ze er al zijn, blijken hun loonkosten veel hoger te zijn dan het bedrag dat FCCA heeft uitgetrokken.

3. Terugbetaling

Rekening houdend met zelfbouwers die nog in de bouwfase verkeerden, met afgezegde en afbetaalde leningen, alsmede met beëindigde leningen door hypotheecair beslag, werden er per eind 1988 1.153 betalende zelfbouwhypothekdebiteuren geteld. Hiervan hadden er 417 betalingsachterstand (36%), voor een totaalbedrag van Af. 1,2 miljoen. De harde kern werd gevormd door 125 zelfbouwers (11%) met een achterstand van 10 of meer maanden voor een totaalbedrag van Af. 940.000. Hiervan zijn er tientallen met individuele achterstanden van Af. 10.000 of meer. Daarvan is de oorzaak onder meer te vinden in inkomensachteruitgang als gevolg van echtscheiding of baanverlies. De indruk bestaat dat de achterstanden wel zorgvuldig door FCCA worden bijgehouden, maar dat het incassobeleid wellicht wat actiever zou kunnen zijn teneinde te vermijden dat hypotheekdebiteuren in een uitzichtloze situatie geraken waarbij beslaglegging uiteindelijk de enige optie is.

c. Begeleiding van de zelfbouw

Het zelfbouwproces wordt begeleid vanuit FCCA, primair door de aangewezen begeleider uit de afdeling Zelfbouw van de Technische Dienst. FCCA heeft vijf van deze begeleiders, die elk zo'n 50 zelfbouwers begeleiden (op ieder moment zijn er 220 tot 250 zelfbouwoningen in aanbouw). De begeleider houdt toezicht op de uitvoering, adviseert de bouwer en adviseert FCCA inzake verstrekking van materiaalbonnen en contanten voor iedere bouwfase. Uitgifte hiervan vindt plaats door de afdeling Administratie. De contractuele bouwperiode duurt maximaal 18 maanden voor leningen van Af. 32.000–66.000 en 12 maanden voor kleinere leningen. De begeleiders bezoeken minimaal eens per twee weken de bouwplaats en hebben, indien nodig, ook telefonisch contact met de zelfbouwer. Zij werken

gedurende de normale kantooruren van FCCA, d.w.z. op uren dat de zelfbouwer over het algemeen niet op de bouwplaats is. Van de vijf begeleiders heeft er per toerbeurt steeds één week-end-dienst, om dan een aantal zelfbouwers op de bouw te bezoeken.

Uit het bewonersonderzoek blijkt dat de zelfbouwers over het algemeen tevreden zijn over de begeleiding. De vraag is echter of een intensievere begeleiding op de bouwplaats, waarbij ook meer aandacht wordt gegeven aan problemen in de sociaal-economische situatie van de zelfbouwer, niet zou kunnen leiden tot een vermindering van het aantal achterstallige betalingsachterstanden en tot een snellere bouw.

Aan het einde van de bouwperiode wordt een opleveringsrapport opgesteld door het Bedrijfsbureau en mede ondertekend door de zelfbouwbegeleider. Op grond hiervan stelt vervolgens de afdeling Administratie de periodieke rente en aflossing betaalbaar. Verlenging van de bouwperiode is op verzoek mogelijk (de beslissing ligt bij de kredietcommissie); dit beïnvloedt echter niet de datum waarop rente en aflossing betaalbaar worden.

d. *Uitvoeringsstandaard*

Er is bij de zelfbouw van FCCA in overwegende mate sprake van grote kavels (circa 500–700 m²) waarop, gegeven de 20%-norm die Domeinbeheer voor bebouwd oppervlak hanteert, huizen worden gebouwd van 100–140 m².

De maximale prijs per m² ligt tussen Af. 400 en 450, exclusief de arbeidskosten van de zelfbouwer en zijn familie.

Vergeleken met de kosten van zelfbouwers die volledig op eigen kracht bouwen en zelfbouwers die steun krijgen van een particuliere hulpinstelling zoals Drecha Kas, liggen de kosten per m² van de door FCCA gefinancierde zelfbouw hoog (ook na aftrek van de 10% FCCA-kosten). Dit hangt samen met verschillen in de materialen en standaarden (met betrekking tot dimensionering, zoals dikte van muren) die worden toegepast in de bouwplannen van FCCA en DOW.

Veldwaarnemingen doen vermoeden dat kwalitatief goede woningen voor een aanzienlijk lagere prijs/m² gebouwd kunnen worden en daarmee toegankelijker worden voor zelfbouwers met lagere inkomens.

De overwegend positieve waardering die bij zelfbouwers voor het zelfbouwprogramma bestaat, hangt waarschijnlijk samen met het feit dat FCCA als enige instelling zelfbouwhypotheek verleen en wel op relatief gunstige voorwaarden.

e. *Noodzaak van een hypotheekbank?*

FCCA is de enige kredietinstelling op Aruba die zelfbouwhypotheek financiert. Het particuliere bankwezen verstrekt wel hypothecaire leningen voor woningaankoop en -uitbreiding, echter tegen aanzienlijk ongunstiger voorwaarden dan

FCCA, namelijk tegen 13% rente per jaar, met een maximum van 15 jaar looptijd, terwijl de financiering maximaal 75% van de taxatiewaarde bedraagt. Daarnaast verstrekken sommige banken ook persoonlijke leningen (Af. 10.000–15.000 met een looptijd van 3–5 jaar), welke onder andere voor woningverbetering gebruikt worden.

Voornamelijk vanuit het perspectief van gewenste verbetering van de structuur van de kapitaalmarkt is in 1988 een studie uitgevoerd naar de wenselijkheid een gespecialiseerde centrale hypotheekbank op Aruba op te richten. De studie concludeerde dat, gezien het goed ontwikkelde commerciële bankwezen en de wijze van functioneren van FCCA, er geen aanleiding is om over te gaan tot oprichting van zo'n hypotheekbank. Wel werden marktversterkende maatregelen voorgesteld, met name de introductie van langlopende hypotheekleningen met overheidsgarantie en het opzetten van een secundaire markt voor deze garantieleningen. Beide maatregelen zouden ertoe leiden dat de interesse van het bankwezen in langlopende hypotheecaire leningen vergroot zou worden en dat met name door het opzetten van de secundaire markt het functioneren van de Arubaanse kapitaalmarkt zou verbeteren. Deze conclusies kunnen worden onderschreven.

De studie beval tevens aan dat FCCA zich in haar kredietverlening uitsluitend zou richten op huishoudens met een inkomen van maximaal Af. 30.000 per jaar. Dit lijkt in de huidige situatie enigszins prematuur. Tot uitvoering van deze aanbeveling zou eerst kunnen worden overgegaan wanneer het commerciële bankwezen bereid is om zelfbouwhypotheeken te verstrekken. Wel is er aanleiding voor FCCA om de leningsvoorwaarden voor grotere hypotheekleningen voor hogere inkomens te verscherpen.

8.4.2 *Koopwoningen (inclusief casco) en woningrenovatie*

De 100 koopwoningen te Madiki waren oorspronkelijk gepland als huurwoningen en maakten onderdeel uit van het project '853 woningen'. Toen Nederlandse financiering uitbleef, werd in 1983 met het toenmalige Eilandgebied Aruba een vergelijkbare financieringsregeling afgesproken. Tijdens de bouw bleek dat het eilandgebied niet bereid was de noodzakelijk geachte huursubsidie/exploitatietekorten te dragen. FCCA was daartoe evenmin bereid en besloot daarom de woningen te verkopen. Tevens traden er coördinatieproblemen op ten aanzien van de goedkeuring van het verkavelingsplan en ten aanzien van de elektriciteits- en waterleidingaansluitingen. De aanleg van wegen vond ook met enige vertraging plaats. Door dit alles heeft het geruime tijd geduurd voordat de huizen betrokken werden. Er is voor een bedrag van Af. 5,0 miljoen aan hypotheecaire



Casco koopwoningen

leningen voor woningkopers toegekend. Bij hen doet zich een hoog percentage debiteuren met achterstand voor (51%), terwijl ook het percentage met langdurige achterstand, d.w.z. 6 maanden of meer, aanzienlijk is (17%).

Kredieten aan kopers worden op dezelfde voorwaarden door FCCA gegeven als aan zelfbouwers.

Ook voor cascobouw wordt op dezelfde wijze krediet verstrekt. Met de bouw van de 40 cascowoningen in Hooiberg werd in april 1988 begonnen op door FCCA gekochte grond. Deze woningen zijn gepland in een verkavelingsplan waarin FCCA tevens circa 50 zelfbouw kavels uitgaf aan aspirant-zelfbouwers. Er ontstond een bouwvertraging van drie maanden als gevolg van de schaarste aan bouwvaklieden in de woningbouw. Kostenstijging kon desalniettemin beperkt blijven, doordat FCCA het project op basis van open begroting aanbesteedde.

Sinds 1984 heeft FCCA een beperkt aantal renovatieleningen verstrekt aan particuliere huiseigenaren (31). Voor de beoordeling van de kredietwaardigheid hanteert FCCA een vergelijkbare normatieve standaardtabel als voor de zelfbouw, met dien verstande dat lagere jaarlastpercentages worden aangehouden. De maximale leninghoogte is Af. 22.000; leningen onder Af. 10.000 worden verstrekt als persoonlijke lening. Er is voor slechts Af. 0,3 miljoen aan hypothecaire leningen voor renovatie verstrekt. De looptijd van de leningen varieert van 7 tot 18

jaar. De gemiddelde hypothecaire lening bedroeg eind 1988 Af. 13.850, met een gemiddelde looptijd van 9 jaar en een gemiddelde rente van 6,5% per jaar. De gemiddelde persoonlijke lening bedroeg Af. 8.100, tegen een gemiddelde rente van 7,6% per jaar en een looptijd van 7 jaar. FCCA voert het gebrek aan financiële middelen aan als argument om niet méér aan renovatieleningen te doen. Dit type lening wordt ook verstrekt door sommige commerciële banken, echter tegen veel minder gunstige voorwaarden.

8.4.3 *Renovatie Village/Esso Heights*

a. *Algemeen*

Het Projectbureau Village/Esso Heights startte haar werkzaamheden formeel in april 1981. Deze werkzaamheden bestonden uit het voor rekening en risico van het toenmalige Eilandgebied Aruba (met omvangrijke technische bijstand van de NWR) coördineren van de uitvoering van alle componenten uit het projectdossier Renovatie Village/Esso Heights. Uitvoering van dit project was bewust niet aan FCCA opgedragen (zie hoofdstuk 9) maar vond plaats onder directe verantwoordelijkheid van de gedeputeerde voor Volkshuisvesting en werd opgevat als een soort 'crash programme' voor krottenwijkverbetering dat snel diende te worden uitgevoerd.

Na het vertrek van de NWR-teamleider in 1984 werd het Projectbureau geplaatst onder de Ambtelijke Overlegcommissie Volkshuisvesting (AOCV), waarin verscheidene diensten, inclusief FCCA, werden ondergebracht, elk met eigen belangen en prioriteiten. Er was geen gemeenschappelijke visie met betrekking tot de renovatie van Village. Tevens leidde de toenmalige economische recessie tot weinig animo om zich voor deze specifieke problematiek in te zetten. Administratief viel het Projectbureau toen onder FCCA, maar het behield een eigen verantwoordelijkheid voor organisatie en uitvoering. Het is nooit integraal overgegaan naar FCCA.

b. *Deelproject Village*

De eerste projectactiviteiten in Village vonden reeds plaats vóór oprichting van FCCA en het Projectbureau en bestonden uit – met MJP-fondsen gefinancierde – grondaankopen. Gronden in Village konden slechts met grote vertraging aangekocht worden. Uitgaven hiervoor werden bijvoorbeeld nog in 1987 gedaan en ook thans zijn nog niet alle benodigde gronden in Village aangekocht. Dit werd in het algemeen door een of meer van de volgende factoren veroorzaakt:

- de eigenaar was niet traceerbaar (bijvoorbeeld buitenlands);
- de grond was onderdeel van onverdeelde boedels (d.w.z. meerdere eigenaren

ingevolge erfopvolging), hetgeen onderhandelingen met een groot aantal partijen nodig maakte;

– de eigenaar weigerde om te verkopen.

Het bleek politiek-juridisch niet mogelijk dit proces te versnellen door gebruik te maken van de bestaande onteigeningswetgeving. Het gevolg was dat de in het projectdossier van 1983 beoogde renovatiestrategie in Village niet uitvoerbaar was. Deze strategie had oorspronkelijk als uitgangspunt:

– ‘self-financing’ van de woningbouw op basis van een goede mix van koop, zelfbouw, huur en renovatie;

– infrastructuur geheel te financieren uit schenkingsgeld.

Een vergelijkbaar probleem vormde de eigendom van de te slopen en de te renoveren woningen. In het eerste geval was aankoop nodig, waarbij het Projectbureau op dezelfde onteigeningsproblematiek stuitte. In het tweede geval moest het bureau niet alleen de eigenaar(s) van renovatiewoningen opsporen en bereid vinden tot renovatie; teneinde renovatieleningen op hypothecaire basis mogelijk te maken was ook perceelsgewijs erfpachttuitgifte van de aangekochte gronden noodzakelijk. Dit vereiste vaststelling van een verkavelingsplan (in 1985 goedgekeurd), het opmeten van alle percelen (nog niet gebeurd) en het vervolgens vervangen van bestaande grondhuurovereenkomsten door erfpachtovereenkomsten. Een knelpunt in de voorlopige erfpachttuitgifte werd gevormd door de voorwaarde van de Dienst Domeinbeheer dat renovatiefinanciering verzekerd diende te zijn, alvorens voorlopige erfpachttuitgifte kon plaatsvinden. FCCA wenste een dergelijke verzekering niet te verschaffen (ondanks het feit dat MJP-financiering van de renovatie voorhanden was en dat FCCA een standaardprocedure voor renovatiekredieten kent).

Daar komt bij dat het oorspronkelijke voorstel voor koop- en zelfbouwoningen uit 1983 niet haalbaar bleek vanwege de geringe draagkracht van de bewoners in Village. Dit voorstel was gebaseerd op een sociaal-economische studie van een klein deelsegment van de wijk, hetgeen geen representatief beeld gaf van de sociaal-economische situatie van de wijk als geheel. Deze situatie verslechterde bovendien als gevolg van de inkrimping en tenslotte beëindiging van de raffinage-activiteit van de Lago.

In 1985 werd daarom een nieuw projectdossier opgesteld, waarvoor de voormalige NWR-teamleider van het Projectbureau uit Nederland overkwam. Onder meer werd een nieuw sociaal-economisch onderzoek uitgevoerd. Dit dossier is echter nooit door Aruba goedgekeurd, voornamelijk vanwege verschil van mening over de renovatie-aanpak (onder andere de standaarden), de problematiek van de huursubsidies (centrale vraag: wie betaalt deze?) en de voorgestelde financieringsmodaliteit, welke laatste afweek van de gebruikelijke voorwaarden

die voor MJP-financiering gelden. Uiteindelijk werd in 1987 wel een bestemmingswijziging goedgekeurd door zowel Aruba als Nederland, waarin huurwoningen werden voorgesteld in plaats van koop- en zelfbouwoningen, terwijl bovendien het aantal nieuwbouwwoningen werd uitgebreid. Per eind 1988 was een totaal van 92 huurwoningen (inclusief wisselwoningen) gerealiseerd en het projectdossier voorziet in de bouw van nog eens 36 huurwoningen.

De indruk bestaat dat de renovatieproblematiek van Village in al zijn aspecten aanvankelijk onvoldoende is onderkend, en dat het daarenboven volstrekt ontbroken heeft aan politieke wil en creativiteit bij alle ambtelijk betrokkenen (inclusief FCCA) om tot een redelijke oplossing te geraken. Na acht jaar Projectbureau is nog geen woning in Village gerenoveerd. Door deze stagnatie is de verkrotting voortgeschreden en is men gedwongen steeds meer aandacht te geven aan sloop en vervangende nieuwbouw in plaats van renovatie (per september 1989 stonden er op de lijst van te renoveren woningen nog slechts 62 van de oorspronkelijke 202).

c. Deelproject Esso Heights

De sloop van de barakken en vervangende nieuwbouw in het deelproject Esso Heights zijn min of meer volgens plan, maar zonder inspraak van de betrokkenen uitgevoerd. Problemen traden op doordat de draagkracht van de bewoners te gering was voor de geplande koop- en cascowoningen. Deze laatste werden verder afgebouwd en alle nieuwbouw in Esso Heights (in totaal 76 eenheden) is in huur uitgegeven. Daarnaast zijn zelfbouwkavels ter beschikking gesteld en uitgegeven aan aspirant-zelfbouwers. Technische problemen samenhangend met het bouwen op de rotsachtige grond hebben geleid tot betrekkelijk dure infrastructuurele voorzieningen (met name wegen en riolering) en woningfundering. Er lijkt onvoldoende rekening te zijn gehouden met goedkopere oplossingen, die in de onmiddellijke nabijheid van het deelprojectgebied in het verleden zijn toegepast.

Het verbod om een nering aan huis te hebben en/of om pluimvee te houden – wat als bijverdienste gebruikelijk was in de vroegere woonsituatie – wordt door bewoners betreurd.

8.5 Huurwoningen

8.5.1 Algemeen

Per eind 1988 beheerde FCCA een totaal van 1.071 huurwoningen. Bij de oprichting van FCCA in 1979 werd besloten dat de huurwoningen waarvan het toenmalige Eilandgebied Aruba de eigenaar was (op dat moment 966 eenheden), niet

langer beheerd zouden worden door de Dienst Domeinbeheer, maar door FCCA. De kosten daarvan zouden echter voor rekening blijven van het eilandgebied. De overgrote meerderheid van de woningen (750 eenheden) was in de jaren zeventig met MJP-financiering tot stand gekomen. De rest was kort na de Tweede Wereldoorlog gebouwd. Via het Projectbureau zijn er nieuwe huurwoningen gereed gekomen in Village/Esso Heights; daarvan waren per eind 1988 150 eenheden in exploitatie.

8.5.2 Toewijzing

Men kan voor een huurwoning in aanmerking komen bij een bruto jaarinkomen van maximaal Af. 24.000 (inkomen huishouden). Het huishouden-inkomen wordt vastgesteld door bij de inkomens van het hoofd van het huishouden en van de partner 30% te tellen van het inkomen van de andere leden van het huishouden.

De toewijzing geschiedt op basis van urgentie. Deze urgentie wordt vastgesteld op grond van een aantal aspecten dat wordt gemeten en in een puntentotaal wordt uitgedrukt. Die aspecten zijn:

- tekort aan slaapkamers (maximaal 72 punten)
- woontechnische urgentie (maximaal 36 punten)
- lengte wachttijd (12 punten per jaar)
- medische urgentie (maximaal 72 punten)
- sociale urgentie (maximaal 72 punten)
- inwoning (18 punten)
- leeftijd (maximaal 35 punten)
- dakloosheid (180 punten).

De beoordeling geschiedt op een zorgvuldige en objectieve wijze door een toewijzingscommissie van FCCA die bestaat uit het hoofd van de afdeling Verhuur- en Bewonerszaken (voorzitter), het hoofd van de afdeling Administratie, het hoofd van de afdeling Technische Dienst, en een medewerkster van de afdeling Verhuur- en Bewonerszaken, die geen stemrecht heeft. Als er woningen vrijkomen dan gebruikt deze commissie een lijst van de 25 meest urgente gevallen voor de desbetreffende categorie woningen (1-, 2- of 3-slaapkamerwoning). Degene met de hoogste score krijgt de woning.

Het bewonersonderzoek laat zien dat het soms voorkomt dat men een toegevoegde woning weigert vanwege de ligging, de slechte reputatie van de wijk of vanwege het niet op korte termijn kunnen betalen van de borgsom (die tot zo'n Af. 300 kan oplopen).

Het is niet in het belang van een efficiënte woningtoewijzing dat FCCA jaarlijks – als gevolg van capaciteitsgebrek – slechts een derde van de wachtlijst opschoont; dit leidt ertoe dat mensen, na bijvoorbeeld verhuizing of vertrek uit Aruba, of na gewijzigd inkomen, ten onrechte op de wachtlijst blijven staan.

8.5.3 *Huurlasten*

De huurlasten – de inkomenshuur, zie hieronder – variëren voor een huurder van een door FCCA beheerde woning van 8% tot 18% van het bruto inkomen. Bij een inkomen van maximaal Af. 243 per maand betaalt men 8%; voor inkomens vanaf Af. 2.000 per maand geldt 18%.

Uit het bewonersonderzoek blijkt dat de woonlasten van lagere-inkomenshuishoudens als geheel (inclusief water, gas, elektriciteit) al gauw boven 25% van het inkomen kunnen komen. Huurders klagen erover dat de huren vaak stijgen; velen begrijpen niet waardoor dat komt en wanneer men de verhoging kan verwachten. De voorlichting laat op dit punt te wensen over. Het voorlichtingsmateriaal is niet altijd in het Papiamentu en in een eenvoudige vorm geschreven.

8.5.4 *Huursysteem*

Het door FCCA gehanteerde huursysteem is complex. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van de ‘erfenis’ van de overgenomen huurwoningen. De volgende huurconcepten worden gehanteerd:

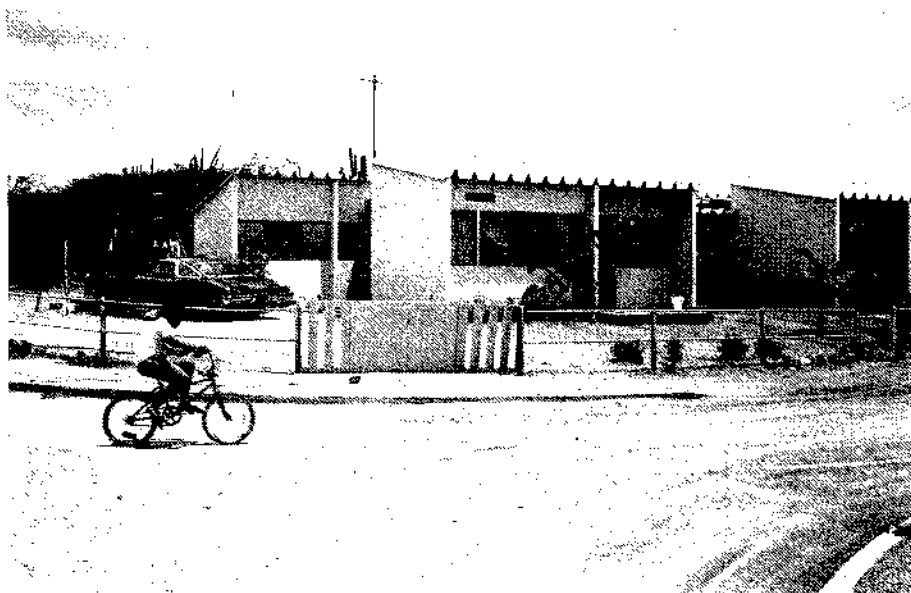
- *Kostprijs huur*: het huurniveau dat kostendekkend is, rekening houdend met rente en afschrijving, alsmede met lopende onderhouds- en andere exploitatiekosten.
- *Huurcommissie huur*: de maximale huur zoals vastgesteld in het gewijzigde huurcommissiebesluit van 1983. Dit besluit bepaalde de maximale jaarhuur op 12% van de stichtingskosten.
- *Vraag huur*: een huur gebaseerd op de veronderstelling dat niet méér huur gevraagd kan worden dan een bepaald percentage (15%) van een inkomensmaximum (vóór 1979 vastgesteld op Af. 10.000 per jaar). Op deze huur wordt een jaarlijkse trendmatige huuraanpassing van 8% toegepast totdat de vraaghuur gelijk is aan de huurcommissiehuur. Per eind 1988 was dit reeds het geval voor 470 van de door FCCA beheerde huurwoningen.
- *Inkomenshuur*: een huur die uitgaat van een maximaal verwoonbare huurquote (8–18% van het bruto-inkomen; het percentage loopt op met de hoogte van het inkomen volgens een jaarlijks door FCCA vastgestelde tabel).

Er zijn twee vormen van huursubsidie, te weten subjectsubsidie en objectsubsidie. Het verschil tussen vraaghuur, c.q. huurcommissiehuur en inkomenshuur is de subjectsubsidie (oftewel individuele huursubsidie). Het verschil tussen kostprijs-huur en vraaghuur c.q. huurcommissiehuur is de objectsubsidie. Beide worden door het land Aruba gedragen. De inkomenshuur en individuele huursubsidie worden jaarlijks vastgesteld op basis van de door de huurders verstrekte inkomensgegevens. Ter nadere controle van de inkomensgegevens worden jaarlijks ongeveer 50 huurders thuis bezocht die per steekproef zijn gekozen. De individuele huursubsidies worden jaarlijks met uitvoerige documentatie door FCCA bij het Departement van Financiën gedeclareerd.

Per eind 1988 ontving 73% van de huurders individuele huursubsidie (791 huurders). In 1987 en 1986 was dit respectievelijk 60 en 50%. Het jaarbedrag gemeoid met individuele huursubsidie groeide gestadig gedurende de periode 1979-1989 en bedroeg in 1988 circa Af. 596.000. Het is opmerkelijk dat, anders dan in Nederland, het systeem van individuele huursubsidie geen algemene geldigheid heeft: het geldt uitsluitend voor de door FCCA beheerde volkswoningen welke eigendom van het land Aruba zijn.

8.5.5 Huurincasso en huurachterstand

Ondanks het uitgebreide subsidiesysteem blijkt er veel huurachterstand te zijn. Per medio 1989 bedroeg de cumulatieve huurachterstand circa Af. 2,1 miljoen, waarvan Af. 0,31 miljoen betrekking had op de periode vóór 1979. Het totale achterstandbedrag was ongeveer gelijk aan één jaar huuropbrengst. Medio 1989 had 45% van de huurders een huurachterstand van tenminste drie maanden. Dit blijkt bij alle inkomenscategorieën voor te komen. De huurincasso en achterstand worden op kwartaalbasis gemonitord. Op basis van de kwartaallijsten wordt door FCCA actie ondernomen teneinde achterstanden te beperken. Dit omvat een aanmaning na drie maanden (349 gevallen in 1988), waarna de betrokkene twintig dagen de tijd heeft om een betalingsregeling te treffen. Gebeurt dit niet, dan vindt huisbezoek door de sociaal werkers van FCCA plaats, om alsnog een regeling te treffen. Mislukt dit dan wordt de incasso in handen van de advocaat gegeven (45 gevallen in 1988) en in laatste instantie vindt uitzetting plaats (5-6 gevallen per jaar). Doordat incassomonitoring nog niet is geautomatiseerd, is de afdeling Verhuur- en Bewonerszaken gedwongen zich op de ergste gevallen te concentreren (waarbij de achterstand vaak al onoplosbaar hoog is). Automatisering van incasso en achterstandbewaking zou ertoe leiden dat in een vroeger stadium met bewoners overleg kan plaatsvinden, waardoor extreme gevallen van achterstand en uitzetting tot een minimum beperkt kunnen worden. De indruk bestaat dat



Volkswoningen – nieuwbouw

het uitzettingsbeleid van tijd tot tijd wordt doorkruist door politieke instructies om niet tot uitzetting over te gaan.

Ongeveer 50% van de huurders betaalt de huur via de werkgever. Ten aanzien van huurincasso bij en informatie over de onderstandstrekkingen, die een hoog percentage van de huurders uitmaken, zou het voor de hand liggen dat er coördinatie plaatsvindt met de Dienst Sociale Zaken, aangezien deze de onderstandsuitkeringen verzorgt. Deze coördinatie ontbreekt thans.

De huuropbrengst wordt door FCCA afgedragen aan het land Aruba.

8.5.6 Beheer en onderhoud

a. Beheer

Het beheer van de huurwoningen door FCCA houdt in dat FCCA nieuwe en vrijgekomen woningen toewijst, de administratie verricht (inclusief die van de huursubsidies en de huurincasso) en informatie verstrekt.

Deze beheerstaken worden voornamelijk verricht door de afdeling Verhuur- en Bewonerszaken, bestaande uit zeven personen waarvan drie sociaal werkers. Voor haar werkzaamheden ontvangt FCCA een vergoeding van het land Aruba,

die in 1988 Af. 545 per woning bedroeg. De hoogte van dit normbedrag dekte de laatste jaren ruimschoots de gemaakte kosten. Gedurende de laatste drie jaar werd ieder jaar een positief resultaat van ruim Af. 100.000 (circa 20% van de toegerkende jaarkosten) toegevoegd aan de algemene bedrijfsreserve.

Huurders kunnen FCCA om informatie vragen of klachten uiten op het dagelijks spreekuur op het FCCA-kantoor, het wekelijks spreekuur in de wijk (hetzij in Noord of in San Nicolas) en op afspraak.

Ter verbetering van het contact met de bewoners maakte FCCA in het verleden gebruik van buurtcommissies bestaande uit vertegenwoordigers van de bewoners. Door gebrek aan animo zijn de buurtcommissies verdwenen. Tot 1986 werden er ook zgn. bewonersavonden in de wijken georganiseerd (twee keer per jaar); vanwege de geringe opkomst werden deze afgeschaft.

Voor de bewonersbegeleiding beschikt FCCA over slechts één maatschappelijk werkster. De bewoners zijn met de begeleiding niet onverdeeld gelukkig aangezien deze vooral wordt geassocieerd met controle op en sancties tegen huurders met huurachterstand.

b. *Onderhoud*

Het onderhoud valt uiteen in klachten- en mutatieonderhoud. De beheersnorm hiervoor was in 1988 Af. 402 per woning. De werkelijke kosten kwamen hiermee ongeveer overeen, namelijk Af. 397 gemiddeld per woning. In voorgaande jaren waren er (positieve of negatieve) verschillen tussen onderhoudsnorm en werkelijke kosten. Teneinde dit soort jaarlijkse verschillen op te vangen, wordt een bescheiden egalisatiefonds, genaamd Onderhoudsfonds Woningen Land Aruba, in stand gehouden.

Het klachtenonderhoud groeide van 1986 tot 1988 van 667 tot 890 gevallen per jaar. Het mutatieonderhoud hangt af van het aantal werkelijke mutaties: in 1986 125, in 1987 82 en in 1988 83 gevallen. Het routineonderhoud wordt in eigen beheer uitgevoerd door de onderhoudsafdeling van FCCA's Technische Dienst en daarnaast incidenteel uitbesteed aan derden.

De huurders die in het bewonersonderzoek werden geïnterviewd zijn unaniem tevreden over de onderhoudsservice van FCCA.

Naast routineonderhoud vinden groot onderhoud en renovatie plaats. Groot onderhoud omvat periodiek schilderen van de buitengevels, vervanging van vloerbedekking en plafonds. De kosten hiervan worden bestreden uit een fonds 'groot onderhoud'. Renovatie wordt door FCCA direct ten laste gebracht van het land Aruba. Groot onderhoud en renovatie worden verricht door drie ploegen van vier vaklieden van de Onderhoudsafdeling van FCCA.

8.5.7 *Woonsatisfactie*

Uit het bewonersonderzoek in de wijken Dakota, Madiki en Ezzo Heights blijkt dat huurders in deze wijken over het algemeen redelijk tevreden zijn met hun woning en woonomgeving, hoewel er met name over de woning wel een aantal klachten bestaan (bijvoorbeeld te kleine slaapkamers, slechte kwaliteit muren).

Het blijkt dat de naar Arubaanse standaard kleine percelen van circa 200 m² door de bewoners zelf als zeer acceptabel worden beschouwd.

Wel vindt men het ongewenst als de huizen te dicht op elkaar staan, zoals bij de semi-duplexbouw in Madiki het geval is, omdat dit al vlug tot burenruzies leidt.

8.5.8 *Verkoop huurwoningen*

Sinds 1962 is de discussie gaande over de vraag of het wenselijk is dat huurders van volkswoningen deze in eigendom kunnen krijgen en onder welke voorwaarden dat zou moeten gebeuren. In dat jaar werd door het toenmalige Bestuurscollege een eilandsverordening afgekondigd waarin de bepalingen voor verkoop van deze huurwoningen werden aangegeven, gevolgd door een eilandsbesluit in 1963. Bij eilandsverordening van 1985 werd de verordening van 1962 ingetrokken omdat het niet langer verantwoord werd geacht om de volkswoningen over te dragen tegen de oude, zeer lage prijzen.

Sinds FCCA er is zijn er circa 45 huurwoningen door haar verkocht. Gedurende de jaren 1986–1989 vond over de verkoop van huurwoningen verdere discussie plaats; aanvankelijk in een ambtelijke werkgroep, later binnen een speciaal opgerichte Stichting Verkoop Volkswoningen. Van Nederlandse zijde ging men onder voorwaarden accoord met verkoop van de huurwoningen die in 1974/1975 en 1977/1978 met MJP-fondsen waren gebouwd. Deze voorwaarden waren dat de woning verkocht zou worden aan de huurder, dat tegen een reële marktwaarde zou worden verkocht – door middel van een hypothecaire lening – en dat de opbrengsten van de verkoop werden aangewend voor de sociale woningbouw. Na de regeringwisseling begin 1989 is de discussie wat op de achtergrond geraakt.

Gezien de huidige behoefte aan huurwoningen (vergelijk de FCCA-wachlijst woningzoekenden) en de te verwachten grote behoefte aan huurwoningen in de toekomst voor de lagere-inkomensgroepen (par. 6.2) is er alle reden het huurwoningenbestand eerder uit te breiden dan in te krimpen. Bovendien blijkt uit het bewonersonderzoek dat FCCA het puntensysteem goed hanteert waardoor vrijgekomen huurwoningen inderdaad in overwegende mate worden toegewezen aan urgente gevallen.

8.6 Ontwikkeling revolving fund

Vanaf de oprichting van FCCA heeft het in de bedoeling gelegen dat de stichting in toenemende mate zelffinancierend zou worden door middel van fondsvorming. Deze fondsvorming vindt plaats doordat de periodieke rentebetaling op zelfbouwhypotheke – en sinds kort koophypotheke – gemiddeld aanzienlijk hoger ligt dan de rente plus exploitatiekosten die FCCA zelf voor deze kredietverleningen moet bekostigen. Dit is vooral een gevolg van de zeer concessionele MJP-financiering. Sinds 1982 is deze fondsvorming afzonderlijk in de jaarrekening van FCCA opgenomen onder de naam 'revolving fund'. Dit revolving fund wordt gevoed uit de rentebetalingen op verstrekte hypotheke en op beleggingen onder aftrek van te betalen rente op projectleningen, omzetprovisie ten behoeve van de exploitatie en voorzieningen dubieuze debiteuren. Per eind 1988 had het revolving fund een omvang bereikt van Af. 11,3 miljoen (met een groei van Af. 2,8 miljoen in 1988). De middelen van het revolving fund zijn sinds 1984 aangewend ter medefinanciering van het FCCA-bouwprogramma, in het bijzonder de zelfbouw, de koopwoningen en woningrenovaties.

Uit de meerjarenprojecties 1989–93, die FCCA ten behoeve van de IOV-evaluatie-missie heeft gemaakt, blijkt dat bij ongewijzigd beleid het revolving fund zal kunnen groeien tot circa Af. 27,1 miljoen per eind 1993: een gemiddelde jaarlijkse toename van Af. 3,2 miljoen. De ingebouwde veronderstelling hierbij is dat jaarlijks een programma van circa 150 hypotheekleningen (Af. 40.000 gemiddeld) gerealiseerd kan worden, wat minimaal nodig is om het huidige FCCA-apparaat volledig bezet te houden. Circa 80 van deze nieuwe leningen kunnen gedurende deze periode jaarlijks uit het revolving fund gefinancierd worden en nog eens 10 uit niet door FCCA terug te betalen aflossingen ingevolge het schenkingsgedeelte van de MJP-fondsen. Voor het resterende deel veronderstelt de projectie verdere steun via MJP-fondsen ter waarde van Af. 12 miljoen over de vijfjaarsperiode.

Blijft verdere MJP-steun achterwege, dan zal het revolving fund trager groeien, d.w.z. tot circa Af. 25 miljoen per eind 1993: een gemiddelde jaarlijkse toename van Af. 2,7 miljoen. Dit zal FCCA in staat stellen slechts circa 80 hypotheke per jaar te verlenen.

9. Begeleiding en rapportage

9.1 Nationale Woningraad (NWR)

In de periode 1978–1985 is de NWR nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van FCCA. De NWR heeft circa 215 mensmaanden (18 mensjaren) geïnvesteerd in technische bijstand, waaronder vier jaar directievoering van FCCA en drie jaar directievoering van het Projectbureau Village/Esso Heights.

Aanvankelijk bestond er misverstand over de precieze bevoegdheden van de NWR. In het eerste jaar heeft dit tot ernstige problemen geleid tussen de door de NWR aangestelde (Nederlandse) directeur van FCCA en het bestuur van FCCA. De NWR ging uit van het standpunt dat het bestuur in de beginfase nog geen verantwoordelijkheid kon dragen voor de opzet en het functioneren van FCCA – evenmin als de counterparts dat geacht werden te kunnen – maar dat dit eerst mogelijk zou zijn na voldoende inwerktijd en training. Vooralsnog zouden daarom ook de statuten van FCCA, die in februari 1979 waren goedgekeurd, nog niet richtinggevend kunnen zijn. Het bestuur was het met deze gang van zaken niet eens. Uiteindelijk leidden deze problemen ertoe dat de directeur na 9 maanden werd ontslagen, dat de samenwerking tussen de NWR en FCCA enige maanden werd opgeschort – er werd zelfs bedreigd met opschorting van het gehele hulpprogramma van KABNA aan FCCA – en dat het Projectbureau Village/Esso Heights niet direct onder FCCA werd geplaatst, maar als een aparte organisatie werd opgezet.

Kern van het probleem was dat er geen duidelijke afspraken waren gemaakt over de inhoud van de taken van het toenmalige Bestuurscollege van Aruba (als beleidsmakende instantie), van de NWR (als adviseur van het Bestuurscollege), van de NWR-deskundigen (als adviseurs van FCCA) en van het bestuur van FCCA (als het bestuurlijke orgaan van FCCA).

Centraal in de aanpak van de NWR stond het op korte termijn opzetten van een goede woningstichting qua organisatie, personeel en taakuitvoering. Daarbij hoorde de terechte wens een organisatie te creëren met een duidelijke identiteit op het gebied van volkshuisvesting (ontwikkeling van een sectoridentiteit) die een redelijke bouwstroom op gang kon brengen. De snelheid waarmee FCCA werd

opgericht was zowel een gevolg van de houding van de NWR als van politieke druk die Aruba uitoefende in verband met op handen zijnde verkiezingen. Het geheel had iets weg van wat door een deskundige van de NWR als een 'bulldozer-aanpak' werd getypeerd – in twee jaar zou FCCA moeten 'draaien' – met het gevolg dat er een houding bij de NWR was van 'wij moeten het doen' en 'wij regelen het wel even'. Deze houding droeg bij tot het genoemde conflict tussen directeur en bestuur en uitte zich in de wijze waarop voorbereiding en uitvoering plaatsvond: het voor- en basisonderzoek van 1978–1979 was een voornamelijk Nederlandse aangelegenheid en jarenlang werd de directievoering door Nederlanders uitgevoerd. Voor sommige onderzoeken werden speciaal uit Nederland overgekomen NWR-ers ingezet.

Concrete werkzaamheden die de NWR verrichtte waren: globaal inventariserend en oriënterend vooronderzoek; basisonderzoek met betrekking tot sociaal-economische gegevens, woningmarkt en woningbehoefte, inventarisatie zelfbouw, woningonderhoud; opstellen van statuten; opzet organisatiestructuur; functiebeschrijvingen; selectie en training van personeel; planning en uitvoering van een bouwprogramma; onderzoek, planning en uitvoering met betrekking tot de renovatie van Village/Esso Heights; introductie van onder meer het huursubsidiesysteem, het huurincassosysteem, het woningtoewijzingssysteem, de voorwaarden voor kredietverlening, het bonnensysteem ter verkrijging van bouwmaterialen.

De organisatie van FCCA is door de NWR geheel conform het organisatiemodel van de woningcorporatie in Nederland opgezet. Hoewel dit model op zich ook op Aruba goed kan werken, is een essentieel verschil met Nederland dat het uitvoeringsprogramma van FCCA zich vanaf het begin bijna geheel op zelfbouw richtte. Op dit gebied had de NWR geen enkele ervaring, evenmin als de NWR-deskundigen die waren uitgezonden.

Waarschijnlijk is mede daaruit te verklaren dat het zelfbouwprogramma nooit is herzien, noch ten aanzien van de voorwaarden waaraan zelfbouwers moeten voldoen om in het programma te kunnen participeren, noch ten aanzien van de typen zelfbouw die in andere landen gangbaar zijn. Inhoudelijk laat het volkshuisvestingsprogramma van FCCA daardoor veel te wensen over, ondanks het feit dat de FCCA-doeleinden van depolitisering van de woningtoewijzing, sluitende exploitatie en vorming van een 'revolving fund' zijn gerealiseerd.

Met betrekking tot training merkten medewerkers van FCCA op dat deze vooral 'on-the-job' plaatsvond, maar qua inhoud en frequentie niet altijd even positief gewaardeerd werd.

Voor het overige is er op zeer beperkte schaal aandacht voor training en bijscholing geweest. Een studiereis van twee weken naar Nederland in het eerste jaar voor ongeveer 25 hogere en lagere personeelsleden van FCCA werd als kennismaking met de werkzaamheden van woningcorporaties zinvol gevonden, hoewel men het verblijf te kort vond. Een training van een maand in Nederland op het gebied van onderhoud en directievoering nieuwbouw voor het huidige hoofd van de Technische Dienst, een cursus van drie dagen op Aruba voor de staf van FCCA en incidentele uitwisseling van ervaringen met de woningcorporatie op Curaçao (FKP) werden eveneens nuttig gevonden.

De NWR-deskundigen rapporteerden per kwartaal of halfjaarlijks over de voortgang van de werkzaamheden aan hun hoofdkantoor in Almere. Deze rapportage was soms uitgebreid, soms summier. KABNA kreeg hiervan een kopie.

In het veld werden de NWR-deskundigen vrij frequent bezocht door een directielid van het hoofdkantoor van NWR (3 à 4 keer per jaar). De noodzaak van deze frequentie is – afgezien van de bezoeken in het eerste jaar – onbekend.

9.2 KABNA/VNOA

De betrokkenheid van KABNA/VNOA bij de projecten op Aruba is vastgelegd in de beheers- en bestuursregels die voor meerjarenplanprojecten zijn geformuleerd in het Protocol dat Nederland en de Nederlandse Antillen in 1971 hebben opgesteld. Het zou voor de hand hebben gelegen dat deze regels per 1 januari 1986, toen de status aparte werd uitgeroepen en KABNA een Vertegenwoordiging van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan Aruba (VNOA) kreeg, zouden zijn aangepast. Dit is toen niet gebeurd. Eerst in 1989 is er een voorstel tot aanpassing gemaakt dat nog moet worden goedgekeurd. In 1986 werd afgesproken om vooralsnog in de geest van de bestaande regels te blijven handelen.

Deze regels betreffen onder meer de indiening van projecten, de goedkeuring en uitvoering, het toezicht op de uitvoering, de verstrekking van gelden, de financiële verantwoording en de controle.

De identificatie van projecten en de projectvoorstellen worden gedaan door de Arubaanse diensten/directies. In het geval van de volkshuisvesting is dit FCCA. In de overige fasen van de projectcyclus speelt KABNA een dominante rol. Dit kan alleen verantwoord gebeuren als er voldoende goede informatie uit het veld komt.

In de periode 1979–1986 kreeg KABNA informatie over de volkshuisvestingsprojecten door de rapportage van de NWR (schriftelijk en mondeling) en van FCCA, via het bestedingsoverleg en incidentele bezoeken over en weer; sinds

1986 ook via VNOA, hoewel deze slechts weinig aandacht aan volkshuisvesting schonk omdat in die sector de afgelopen jaren geen nieuwe projectvoorstellen zijn ingediend.

VNOA vervult een liaison-functie tussen KABNA en de Arubaanse overheid en is onder meer betrokken bij de voorbereiding van het bestedingsoverleg, bij de doorgeleiding van projectdossiers, bij de goedkeuring van tekeningen, bestekken en kostenramingen, bij de uitvoering en controle op de voortgang van de uitvoering, en bij de goedkeuring van meer- en minderwerk.

Bij de controle op de uitvoering steunt VNOA vooral op de rapportage van de directievoerder, de notulen van de bouwvergadering, eigen participatie in coördinatievergaderingen en in incidentele gevallen op advies dat van externe deskundigen wordt ingewonnen. Bij de administratieve controle steunt VNOA op het Administratiebureau voor Ontwikkelingsprojecten (ABO) dat op Aruba onder het Ministerie van Financiën valt. Het ABO heeft als voornaamste taak de project-uitgaven te administreren, facturen van aannemers te controleren, betalingen te fiatteren en ramingen te maken voor uitgaven in het volgend jaar.

Ondanks al deze informatiekkanalen is het de vraag of KABNA voldoende geïnformeerd is geweest om te weten wat er in het volkshuisvestingsprogramma van FCCA gaande was, het te kunnen steunen en eventueel te helpen bijsturen. Deze vraag doet zich voor op grond van de volgende gegevens:

1. Een aantal jaren zijn de jaarverslagen van FCCA, waarin ook de jaarrekeningen zijn opgenomen, niet aan KABNA doorgezonden, terwijl de jaarbegrotingen van FCCA in het geheel niet zijn toegezonden. Er is ook niet routinematig om gevraagd door KABNA. Dit is opmerkelijk omdat deze jaarstukken belangrijke informatie bevatten welke nodig is om financieringsaanvragen van FCCA te kunnen beoordelen (hetgeen onder meer blijkt uit vragen die KABNA stelde om financieringsaanvragen in het kader van de zelfbouw te kunnen beoordelen).
2. De afdeling Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in Nederland, die sinds 1979 voor KABNA de financiële controle doen (onder andere de bestedingsplannen en projectuitgaven van FCCA goedkeuren), omdat KABNA niet zelf over een afdeling Comptabiliteit beschikt, zeggen onvoldoende inzicht te hebben in de financiële ontwikkeling van FCCA en in de wijze waarop de beheers- en bestuursregels worden uitgevoerd. Niettemin keurde FEZ de bestedingsplannen steeds goed teneinde stagnatie in de projectuitvoering te voorkomen.
3. Het verzoek om de IOV-evaluatie van 1989 kwam voort uit de onbekendheid bij KABNA met de realisatie van de doeleinden van FCCA in het algemeen en de

ontwikkeling van het revolving fund in het bijzonder. In de periode 1979–1989 vond er geen eerdere evaluatie plaats, noch door een onafhankelijk instantie, noch door FCCA zelf, waardoor de mogelijkheid om tijdig een totaalbeeld of een beeld van belangrijke onderdelen te krijgen niet heeft bestaan.

4. KABNA heeft niet de beschikking gehad over onafhankelijke deskundigen:
 - de NWR was als consultant betrokken bij alle projectfasen – voorbereiding, planning, uitvoering en begeleiding – waardoor er een vermenging van taken plaatsvond. In al deze fasen was NWR voor KABNA de enige adviseur.
 - de Interne Deskundige die op de Nederlandse Antillen en op Aruba als taak heeft toezicht te houden op de technische en financiële uitvoering van de projecten die met MJP-fondsen zijn gefinancierd, bemoeide zich niet met de volkshuisvestingsprojecten op Aruba. Gezien de omvang van zijn taak, de nadruk die FCCA op de zelfbouw legt en de aanwezigheid van de NWR is dit begrijpelijk. Vanuit het belang van een onafhankelijke advisering naar KABNA is het echter te betreuren. Dit geldt met name de bouw van het FCCA-kantoor, de renovatie van Village en Esso Heights, het projectdossier ‘853 volkswoningen’ en zelfbouw III.
5. Gedurende twee jaar (1985–1986) had KABNA geen gekwalificeerde medewerker op haar kantoor die zich met de volkshuisvestingprojecten bezig hield.

9.3 Lokale coördinatie, supervisie en rapportage

a. Coördinatie

De verantwoordelijkheid voor het initiëren en coördineren van investeringsactiviteiten die met MJP-fondsen worden gefinancierd, alsmede voor de voorbereiding en verslaggeving met betrekking tot het bestedingsoverleg ligt in principe bij de directie Economische Zaken, Handel en Industrie (voorheen DECO).

De coördinerende rol van deze directie wordt echter ondergraven door individuele ministers en landsdiensten. Dit geldt in versterkte mate voor de FCCA-activiteiten. Vanwege het semi-onafhankelijke karakter van FCCA ontbreekt bij de directie Economische Zaken, Handel en Industrie de informatie die nodig is om coördinerend te kunnen optreden. Ook door de ministerraad en door de haar omringende landsdiensten wordt FCCA gezien als een enigszins in de lucht hangende, afgesloten organisatie. In de praktijk blijkt VNOA nog het meeste overzicht te hebben van het totaal van de activiteiten en investeringen bij FCCA.

Er zijn in de loop der jaren diverse ambtelijke commissies en werkgroepen ingesteld om het beleid en de coördinatie met betrekking tot de volkshuisvesting te verbeteren (onder andere AOCV, zie par. 8.4.3). In verband met te verwachten problemen op het gebied van infrastructuur en huisvesting als gevolg van de snelle

bevolkingsgroei, hebben in 1989 twee ambtelijke werkgroepen ter zake advies uitgebracht aan respectievelijk de minister-president en de minister van Publieke Werken. Een en ander heeft echter nog niet tot gevolg gehad dat de FCCA-activiteiten zijn ingebed in een algeheel beleidskader voor de volkshuisvesting.

b. Supervisie

Als kredietverlenende organisatie is FCCA onderworpen aan supervisie van de Centrale Bank van Aruba. In het kader daarvan heeft deze bank in april/mei 1988 een onderzoek bij FCCA uitgevoerd. De bevindingen met betrekking tot het financiële beleid van FCCA waren positief, hoewel ook bezorgdheid werd uitgesproken over het hoge percentage achterstand in terugbetaling.

c. Rapportage

De externe rapportage van FCCA bestaat uit jaarverslagen (inclusief jaarrekeningen) en jaarbegrotingen. De jaarstukken worden, na goedkeuring van het bestuur en externe accountantscontrole, aangeboden aan de regering.

Daarnaast vindt interne rapportage plaats via notulen van bestuursvergaderingen, notulen van de krediet- en toewijzingscommissie, halfjaarlijkse verslagen ten behoeve van het bestuur, interne controlerapporten, kwartaalrapportage inzake huur- en kredietincasso en ad hoc rapportage naar aanleiding van specifieke vragen. De rapportage is in het algemeen inzichtelijk, van goede kwaliteit en frequent.

De externe accountants hebben, samen met de interne controleur, nuttige bijdragen geleverd om de kwaliteit van de jaarrapportage stap voor stap te verbeteren. Dit wordt door FCCA als een doorgaand proces gezien. De interne controlerapportage is beperkt door de aanwezige mankracht; de door FCCA voorgestelde aanstelling van een assistent-interne controleur is daarom nuttig en wenselijk. Dit zou het onder andere ook mogelijk maken bij het opstellen van de jaarbegroting routineus meerjarenramingen te maken, die inzicht kunnen geven in de ontwikkeling van de financiële positie van FCCA op middellange termijn. Ook kan hiermee de invloed van veranderingen in het kredietbeleid of in het huur- en subsidiebeleid op deze financiële positie worden nagegaan.

10. Conclusies

De bevindingen in dit rapport leiden tot conclusies gericht op de belangrijkste positieve resultaten van FCCA (de relevantie), de knelpunten, en de mate waarin FCCA in staat zal zijn om in de toekomst een volkshuisvestingsprogramma uit te voeren zonder tezeer afhankelijk te zijn van buitenlandse hulp (de duurzaamheid).

10.1 Relevantie

1. In vergelijking met de periode vóór 1979 is de volkshuisvestingssituatie op Aruba met de oprichting van FCCA verbeterd ten aanzien van:
 - a. Woningproductie: circa 175 woningen per jaar (voornamelijk zelfbouw), ongeveer vier keer zoveel als de overheid per jaar produceerde in de periode 1950–1979 (huurwoningen).
 - b. Woningbeheer:
 - toewijzing: voorheen geen, thans wel een objectief woningtoewijzings-systeem;
 - incasso: voorheen geen, thans wel een incassobeleid;
 - onderhoud: voorheen geen, thans wel een jaarlijks normbedrag voor het onderhoud van huurwoningen (als onderdeel van de zgn. beheersnorm).
2. FCCA is een organisatie die in staat is een volkshuisvestingsprogramma van de huidige omvang uit te voeren, te beheren en te onderhouden:
 - beheer/onderhoud van ongeveer 1100 huurwoningen;
 - toewijzing van ongeveer 70 huurwoningen per jaar;
 - uitgifte van gemiddeld 150 leningen per jaar voor zelfbouw (mede uit MJP-fondsen);
 - uitgifte van gemiddeld 75 leningen per jaar voor zelfbouw (uitsluitend uit het revolving fund);
 - begeleiding van circa 200–250 zelfbouwers per jaar.
3. Er is op enkele onderdelen een volkshuisvestingsbeleid gekomen ten behoeve van de lagere-inkomensgroepen, te weten:

- een huur- en subsidiebeleid voor woningen die FCCA beheert;
- een bouwkredietbeleid (met lage rentepercentages);
- een objectief woningtoewijzingsbeleid;
- een incassobeleid.

10.2 Knelpunten

1. Er bestaat geen volkshuisvestingsbeleid en geen volkshuisvestingsplan dat uitgaat van de algehele woningbehoefte nu en (vooral) in de nabije toekomst (met aantallen; woningcategorieën (te weten huur, zelfbouw, koop, renovatie); woningtypen op basis van standaarden voor kavelgrootte, bebouwd oppervlak en bouwmaterialen; prijsklassen; financiering).
2. Op onderdelen ontbreekt een beleid ten aanzien van:
 - grondverwerving;
 - erfpacht;
 - wijkverbetering.
3. Het volkshuisvestingsprogramma van FCCA is in overwegende mate gericht op de midden- en niet op de lagere-inkomensgroepen, waardoor in zeer onvoldoende mate is voorzien in huurwoningen en vooral goedkopere zelfbouw-woningen.
4. FCCA zal slechts op beperkte schaal een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van de huidige en toekomstige woningnood, tenzij het land Aruba een aanzienlijk hogere financiële bijdrage voor de volkshuisvesting geeft dan in de periode 1979-1989 het geval was.
5. De uitvoering van het renovatieprogramma in de wijk Village is gefrustreerd door onderschatting van de renovatieproblematiek en door gebrek aan creativiteit en politieke wil bij alle ambtelijk betrokkenen (inclusief FCCA).
6. Er is zowel bij FCCA als bij KABNA onvoldoende reflectie geweest op de mate waarin de FCCA-doelstellingen met elkaar verenigbaar zijn en welke doelstellingen prioriteit zouden moeten hebben.
7. FCCA heeft onvoldoende oog voor alternatieve, goedkopere woningbouw-constructies.

8. De interne organisatie van FCCA laat op een aantal punten te wensen over:
 - de besluitvorming met betrekking tot het uit te voeren volkshuisvestingsprogramma;
 - de kwantitatieve personeelsbezetting bij de afdeling Verhuur- en Bewonerszaken;
 - de opschoning van de wachtlijst;
 - de achterstanden in huur- en annuïteitbetalingen, mede als gevolg van onvoldoende bewonersbegeleiding en een niet voltooide automatisering;
 - de relatie tussen FCCA en het Projectbureau Village.
9. Er bestaat vertraging in de uitvoering van de FCCA-activiteiten als gevolg van de beperkte uitvoeringscapaciteit van andere diensten (als Domeinbeheer, kadaster, DOW), administratieve procedures en vanwege communicatie- en informatieproblemen tussen FCCA, andere diensten/ministeries, en VNOA/KABNA.

10.3 Duurzaamheid

1. FCCA is als organisatie nu en in de toekomst in staat een volkshuisvestingsprogramma van de huidige omvang uit te voeren zonder substantiële technische assistentie.
2. In de afgelopen jaren heeft FCCA de basis gelegd om vanaf ongeveer 1995 een volkshuisvestingsprogramma van de huidige aard en financiële omvang (150 hypotheekleningen van gemiddeld Af. 40.000 voor zelfbouw, d.w.z. totaal Af. 3,2 miljoen) uit te voeren zonder concessionele hulp van Nederland of een andere donor. Tussen 1990 en 1995 zal externe steun nodig blijven (te weten in totaal Af. 12 miljoen over deze vijfjaarsperiode) om het huidige investeringsvolume te handhaven.
3. FCCA zal met de huidige financiële middelen en technische uitvoeringscapaciteit in staat zijn om slechts in een klein deel van de grote woningbehoefte tussen nu en eind 1992 te voorzien (behoefte aan 10.500–12.500 nieuwe woon-eenheden).
4. Indien een duurzame bijdrage van FCCA wordt gewenst is het nodig dat er allereerst een volkshuisvestingsbeleid en -plan door de overheid van Aruba wordt geformuleerd waarop een volkshuisvestingsprogramma van FCCA kan worden gebaseerd.

Een duurzame – en qua omvang enigszins substantiële – bijdrage van FCCA aan de huisvesting van vooral lagere-inkomensgroepen vereist een grotere aandacht voor huurwoningen, eenvoudiger woningtypen, en een hogere financiële bijdrage van de overheid. Tevens vereist het in de organisatie van FCCA verbetering van de incasso van huur- en annuïteitbetalingen door uitbreiding van de automatisering en een frequentere en betere bewonersbegeleiding.

Daarnaast wordt de toekomst van FCCA in belangrijke mate bepaald door de mate waarin andere diensten op Aruba, van wie zij voor de uitvoering van het volkshuisvestingsprogramma afhankelijk is, erin slagen hun uitvoeringscapaciteit te vergroten. Dit geldt met name voor Domeinbeheer, het kadaster en de Dienst Openbare Werken.

11. Aanbevelingen

De aanbevelingen die volgen zijn bestemd voor de verschillende partijen die betrokken zijn bij de volkshuisvesting op Aruba. Dit zijn in de eerste plaats de Arubaanse overheid en FCCA, maar daarnaast ook KABNA en VNOA. Uit de aard van elk der aanbevelingen zal duidelijk zijn tot welke partij zij direct is gericht en welke partij erbij betrokken is.

1. Het is nodig dat de Arubaanse overheid op korte termijn een volkshuisvestingsbeleid ontwikkelt waarop FCCA haar volkshuisvestingsprogramma kan baseren.
2. Indien de Arubaanse overheid hoge prioriteit wil geven aan de oplossing van het volkshuisvestingsprobleem, zal dit op haar begroting duidelijker tot uiting moeten komen dan in het afgelopen decennium het geval was.
3. Teneinde een betere beoordeling van de resultaten van FCCA mogelijk te maken, zouden haar doelstellingen en strategie om deze doelstellingen te verwezenlijken duidelijker moeten worden geformuleerd (inclusief meerjarenplanning en meerjarenraming van de financiële consequenties).
4. Naast FCCA zullen andere instanties betrokken moeten worden bij de uitvoering van volkshuisvestingsprogramma's om aan de acute en grote vraag naar vooral goedkope huisvesting in de komende jaren (tot eind 1992) te kunnen voldoen.

Aangezien deze woningbehoefte vooral veroorzaakt wordt door de immigratie van werknemers in de explosief groeiende hotelsector en in de daaraan gerelateerde dienstverlening, en FCCA zelf vooralsnog over een te beperkte uitvoeringscapaciteit beschikt, is te overwegen de hotels medeverantwoordelijkheid te laten dragen voor de bouw en de financiering van woningen ten behoeve van de eigen werknemers.

De overheid zou daarbij behulpzaam dienen te zijn met het uitgeven van grond en de aanleg van infrastructuur.

5. Het volkshuisvestingsbeleid en daarmee het volkshuisvestingsprogramma van FCCA zal moeten inspelen op deze grote behoefte aan huisvesting voor met name lagere-inkomensgroepen. Dit betekent dat er in dit beleid en in dit programma aandacht dient te zijn voor:
- a. *Grondverwervingsbeleid.* Onder meer zou het van belang zijn als de erfpacht op de uitgegeven en volledig bouwrijp gemaakte grond die niet wordt bebouwd, wordt ingetrokken om deze grond opnieuw te kunnen uitgeven. Hetzelfde geldt ten aanzien van de braakliggende en – gezien de aanwezige hoofdinfrastructuur – snel bouwrijp te maken grond indien daarop niet binnen korte tijd een woning wordt gebouwd.
 - b. *Bouw van huurwoningen.* Aangezien de verwachting bestaat dat zich onder de immigranten voornamelijk veel alleenstaanden of kleine huishoudens zullen bevinden – hetgeen nog nader dient te worden onderzocht – zullen naast huurwoningen voor volledige gezinnen ook één- en tweepersoonseenheden nodig zijn. Ook zou moeten worden nagegaan of verhuur van kamers kan worden gestimuleerd.
 - c. *Behoud huurwoningen.* Gezien het reeds bestaande tekort aan huurwoningen verdient het aanbeveling geen woningen uit het huidige huurwoningenbestand te verkopen.
 - d. *Stimulansen voor de huursector.* Hierbij kan worden gedacht aan fiscale prikkels voor zowel bouwondernemingen als woningbezitters om het aanbod van huurwoningen te bevorderen. Tevens zouden huurders erbij gebaat zijn indien de huursubsidieregeling die thans bestaat ten aanzien van de door FCCA beheerde woningen van toepassing wordt op de huursector als geheel.
 - e. *Kleine zelfbouw.* Een aantal maatregelen die de zelfbouw voor de lagere inkomensgroepen kunnen bevorderen zijn onder meer:
 - het zelfbouwprogramma zodanig uitbreiden dat degenen die zelf willen bouwen maar geen grond hebben, aan een stuk grond worden geholpen;
 - uitgifte van kleinere kavels (bijvoorbeeld 200 m²);
 - kleiner bebouwd oppervlak toestaan;
 - goedkopere bouwconstructie;
 - kleinere concessionele leningen uitgeven;

- verstrekken van hoge hypotheke tegen een bijna commerciële rentetarief in plaats van tegen de zeer gesubsidiëerde rente van nu;
- verlenging van de maximale bouwperiode tot boven de 18 maanden;
- vermindering van de voorbereidingskosten (van bouwvergunning e.d.).

f. *Differentiatie in de zelfbouw.* Naast zelfbouw op een kale kavel zijn er vormen van zelfbouw denkbaar waarbij uitgegaan wordt van tenminste één of twee kamers met natte cel en dak. Het voordeel hiervan is dat de zelfbouwer reeds vanaf het begin de woning kan betrekken.

g. *Rentevoetsysteem.* Het rentevoetsysteem zou kunnen worden vereenvoudigd door vaststelling van één matig-gesubsidiëerd rentetarief voor de kleinere leningen (bijvoorbeeld 7% in 1989). Dit blijft de kleine zelfbouwers een belangrijke subsidie geven, vereenvoudigt de kredietverleningsadministratie en geeft toch nog een bijdrage aan het revolving fund.

6. Een aantal aanpassingen in de interne organisatie zou moeten worden doorgevoerd om het functioneren van FCCA te verbeteren, te weten:
- a. vergroten van de invloed/inspraak van de stafafdelingen in de besluitvorming met betrekking tot inhoud en uitvoering van het volkshuisvestingsprogramma;
 - b. depolitiseren van het bestuur door de benoeming van de meerderheid van de bestuursleden, d.w.z. tenminste vijf van de acht leden, politiek neutraal te laten plaatsvinden;
 - c. opnieuw instellen van de adviescommissie van deskundigen op het gebied van de volkshuisvesting ten behoeve van zowel bestuur als directie;
 - d. uitbreiding van de staf van de afdeling Verhuur- en Bewonerszaken ten behoeve van:
 - intensievere begeleiding van huurders en zelfbouwers teneinde de verhouding tussen FCCA en cliënten te verbeteren, tijdiger sociale en financiële problemen te identificeren en betalingsachterstand te verminderen;
 - jaarlijkse opschoning van de gehele wachtlijst teneinde een reëler beeld van de woningbehoefte en wachttijden en een snellere woningtoewijzing te bevorderen;
 - verdere doorvoering van de automatisering, met name om de huur- en annuïteitachterstanden sneller te identificeren;
 - opnieuw instellen van bewonerscommissies; deze hebben alleen zin als FCCA zich tevoren bezint op de rol die zij bewoners wil geven en op de wijze waarop zij denkt bewoners te kunnen motiveren tot participatie.

7. Gezien de goede wijze waarop FCCA de kredietverlening verzorgt en overeenkomstig de adviezen in het rapport-Matthijssse (1988) is het niet gewenst om tot oprichting van een aparte hypotheekbank over te gaan. Wel is het nodig het functioneren van de hypotheekmarkt te versterken door middel van garantieleningen en het opzetten van een secundaire hypotheekmarkt.
8. Het renovatieproject Village zou onder verantwoordelijkheid van FCCA moeten worden uitgevoerd omdat wijkverbetering als een onderdeel van de taakstelling van FCCA dient te worden beschouwd.
9. De communicatie tussen FCCA, Ministerie van Publieke Werken, andere diensten en VNOA/KABNA zou verbeterd kunnen worden door:
 - a. snelle invoering van nieuwe beheers- en bestuursregels voor meerjarenplanprojecten tussen Nederland en Aruba;
 - b. meer en directere informatieverstrekking tussen met name FCCA, Ministerie van Publieke Werken en VNOA/KABNA (bijvoorbeeld met betrekking tot kopieverlening van relevante correspondentie en de notulen van het bestedingsoverleg);
 - c. vorming van een centraal coördinatiepunt op Aruba dat zich bezighoudt met het stimuleren en coördineren van jaar- en meerjarenplanning van ontwikkelingsprogramma's die de verschillende diensten opstellen; het doen van voorstellen voor prioriteiten daarin; het doen van voorstellen voor de financiering met eigen of buitenlandse middelen; het voorbereiden van het bestedingsoverleg.

In het verleden heeft de directie Economische Ontwikkeling (DECO) een dergelijke coördinerende rol gespeeld. Er zou nagegaan moeten worden of de directie Economische Zaken, Handel en Industrie, die de plaats van DECO zal innemen, deze taak op zich zou kunnen nemen.
10. Met betrekking tot de (mede) met MJP-fondsen gefinancierde projecten is een grotere betrokkenheid van VNOA en het Bureau van de Interne Deskundige bij respectievelijk de projectvoorbereiding en de begeleiding van de uitvoering gewenst. Bij beide dient daartoe de staf te worden uitgebreid. Tevens zou er bij FCCA en KABNA/VNOA aandacht moeten zijn voor externe evaluatie als een normaal onderdeel van de uitvoering van een programma.

Bijlagen

Bijlage I

Terms of reference programma-evaluatie volkshuisvesting Curaçao en Aruba

1. Inleiding

Volkshuisvesting is sinds het midden van de jaren zeventig een van de sectoren die in de ontwikkelingsamenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba grote aandacht heeft gekregen. Ongeveer 10% van het totale Nederlandse ontwikkelingsbudget voor de Nederlandse Antillen en Aruba is in de afgelopen tien jaar naar deze sector gegaan. Daarbij ging het om de stichting en verdere ondersteuning van nieuwe woningbouwcorporaties ten behoeve van de huisvesting van met name de lagere-inkomensgroepen. Deze woningbouwcorporaties hebben zich, afhankelijk van de lokale situatie op de eilanden, beziggehouden met onder meer exploitatie van reeds bestaande, oude volkswoningen; bouw van nieuwe volkswoningen voor koop of huur; woning- en wijkverbetering; technische assistentie en bouwmaterialenvoorziening voor zelfbouw; verstrekken van leningen aan kopers en zelfbouwers; en vorming van een 'revolving fund'.

Zij zijn de enige organisaties die zich in de Nederlandse Antillen en Aruba met volkshuisvesting bezighouden.

De twee grootste woningbouwcorporaties zijn de Fundashon Kas Popular (FKP) op Curaçao en de Fundashon Cas pa Comunidad Arubano (FCCA) op Aruba die in 1979 zijn opgericht.

In de periode 1976–1989 heeft Nederland circa Naf. 260 miljoen aan technische en financiële hulp verstrekt voor het opzetten van deze FKP en FCCA en voor de uitvoering van hun bouwprogramma's (inclusief de aanleg van infrastructuur en gemeenschapsvoorzieningen). Hiervan kwam circa Naf. 200 miljoen ten goede aan FKP en circa Naf. 60 miljoen aan FCCA.

Technische assistentie is vooral gegeven door de Nationale Woningraad (NWR) in de periode 1976–1984.

Sinds 1979 zijn er met behulp van Nederlandse en eigen fondsen door FKP circa 3.000 woningen gebouwd, circa 900 zelfbouwkavels uitgegeven en circa 170 woningen verbeterd. Bij FCCA heeft de nadruk gelegen op zelfbouw: ongeveer 1.170 zelfbouwkavels zijn uitgegeven, terwijl er circa 400 woningen zijn verbeterd. Daarnaast hebben FKP en FCCA op zeer beperkte schaal bouwprogramma's uitgevoerd die geheel uit eigen fondsen zijn gefinancierd.

Zowel FKP als FCCA heeft te maken met een oud woningbestand (van vóór 1979) waarvan zij de exploitatie verzorgen. Het betreft respectievelijk circa 3.550 en circa 1.050 volkswoningen.

In onderling overleg tussen KABNA en de Nederlandse Antillen en Aruba is besloten een onafhankelijke evaluatie uit te voeren naar het functioneren van FKP en FCCA.

Eind 1988 is de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag gevraagd deze evaluatie uit te voeren. Overeenkomstig de afspraken die er tussen KABNA en de Nederlandse Antillen en Aruba over evaluatie zijn gemaakt, zal deze evaluatie een 'joint' karakter hebben, d.w.z. een vertegenwoordig(st)er van Curaçao en Aruba zal deel uitmaken van de evaluatiemissie.

2. Algemeen doel

Het doel van de evaluatie is:

- a. Analyse en beoordeling van het programma en de activiteiten die op het gebied van volkshuisvesting door FKP en FCCA zijn uitgevoerd in de periode 1976–89.
- b. Onderzoek naar de mate waarin FKP en FCCA 'sustainable' zijn (zie onder 4).
- c. Mogelijkheden aangeven voor volkshuisvestingsprogramma's in de toekomst en de wijze waarop deze zouden moeten worden uitgevoerd.

3. Aandachtsgebieden

1. Het volkshuisvestingsbeleid en de rol van FKP/FCCA.
2. De woningmarkt.
3. Doeleinden van FKP/FCCA.
4. Planning van het bouwprogramma:
 - aard van het programma (huur, koop, zelfbouw, woning-/wijkverbetering, infrastructuur, gemeenschapsvoorzieningen);
 - omvang van het programma;
 - woningbehoefte;
 - doelgroepen;
 - grondverwerving en grondprijzen;
 - lokatie;
 - standaarden voor kavelgrootte, woningbouw, infrastructuur;
 - koop- en huurprijzen;
 - organisatie van de planning (inclusief planningperiode).

5. Uitvoering van het bouwprogramma (inclusief woning-/wijkverbetering):
 - organisatie van de uitvoering (fasering, aanbesteding, uitvoeringscapaciteit);
 - toezicht op uitvoering;
 - uitvoeringsperiode en bouwvolume;
 - woningtoewijzing (procedures, doelgroepen);
 - grondtoewijzing (procedures voor zelfbouwers, doelgroepen);
 - materiaalleveranties;
 - kapitaalkosten (grond, woning, infrastructuur, gemeenschapsvoorzieningen);
 - financiering (revolving fund, Nederlandse lening/schenking/rentesubsidie, lokale leningen/hypotheekmarkt, erfpachtcanonprijs, individuele en objecthuursubsidie).
6. Beheer en onderhoud.
7. Verkoop oude volkswoningen.
8. Organisatie FKP/FCCA:
 - personeel;
 - financiën;
 - management;
 - externe relaties (met andere diensten en organisaties).
9. Exploitatie van:
 - FKP;
 - FCCA;
 - nieuwbouw – koop;
 - nieuwbouw – huur;
 - zelfbouw;
 - woning-/wijkverbetering;
 - volkswoningen.
10. Vermogenspositie en ontwikkeling vermogenspositie FKP/FCCA.
11. Technische advisering (NWR e.a.).
12. Programmabegeleiding/supervisie/advisering:
 - Nederlandse Antillen/Arubaanse instellingen (bijv. Interne Deskundigen);
 - KABNA/VNONA/VNOA;
 - NWR e.a.
13. Rapportage:
 - FKP/FCCA;
 - VNONA/VNOA;
 - NWR.

4. Evaluatiecriteria en toetsing

In de evaluatie zullen enkele criteria worden gebruikt aan de hand waarvan de programmaresultaten worden beoordeeld. Deze criteria zijn:

a. *Het volkshuisvestingsbeleid*

Hierbij gaat het om de mate waarin er een volkshuisvestingsbeleid bestaat en de inhoud van dat beleid met betrekking tot doelstellingen, doelgroepen, kwantitatieve en kwalitatieve standaarden, tijdsplanning voor realisatie van het beleid, organisatorische en institutionele vormgeving van het beleid.

b. *Doeltreffendheid*

Hierbij gaat het om de vraag of de doeleinden die bij de totstandkoming van FKP en FCCA zijn geformuleerd:

- een operationalisering zijn van het volkshuisvestingsbeleid;
- duidelijk en reëel zijn;
- gerealiseerd zijn;
- naast positieve ook negatieve gevolgen hebben.

c. *Doelgroep*

De centrale vraag is: wie hebben er via FKP/FCCA wel en wie geen toegang gekregen tot huisvesting (d.w.z. tot grond, bouwmaterialen, huur- of koopwoning) en onder welke voorwaarden.

d. *Sustainability*

In hoeverre zijn FKP/FCCA een goed middel om volkshuisvesting te realiseren en in hoeverre zijn zij in staat om in de toekomst het huisvestingsprogramma met betrekking tot planning, uitvoering, beheer en onderhoud zelfstandig, zonder buitenlandse hulp, voort te zetten. Criteria hiervoor zijn:

- financiële capaciteit (onder andere revolving fund);
- technische capaciteit;
- institutionele capaciteit (personeel, organisatie en management, relaties met andere diensten/organisaties);
- culturele draagvlak (behoeften, prioriteiten, waarden, meningen van organisaties en doelgroep met betrekking tot bouwen en wonen);
- ruimtelijke capaciteit (toegang tot grond);
- externe politieke (beleid) en economische omstandigheden.

Voor zover mogelijk zal elk van deze criteria worden geconcretiseerd in kwalitatieve of kwantitatieve indicatoren waaraan normen worden verbonden. De feitelijke programmaresultaten worden getoetst aan de hand van deze normen.

5. Tijdschema evaluatie-onderzoek

- a. Voorbereiding (dossierstudie en gesprekken in Nederland): januari–maart 1989.
- b. Introductie evaluatie-onderzoek in Nederlandse Antillen en Aruba, inclusief bespreking terms of reference (TOR), onderzoeksprogramma en samenstelling team: april 1989.
- c. Opstellen definitieve TOR: mei 1989.
- d. Veldwerk Curaçao en Aruba: medio augustus–eind september 1989.
- e. Rapportage (concept): oktober–november 1989.
- f. Bespreking concept-rapport in Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba: december 1989–januari 1990.
- g. Eindrapportage: januari–februari 1990.

Bijlage II

Beoordeling

Voor de beoordeling van het volkshuisvestingsprogramma van FCCA wordt gebruik gemaakt van de hoofdcriteria beleidsmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Onder elk van deze drie criteria worden deelcriteria aangegeven en wordt gezien of de resultaten van het programma ten aanzien van deze deelcriteria positief/ja (+), negatief/nee (-) of neutraal/ten dele, enigszins (\pm) zijn.

Beleidsmatigheid: De centrale vragen zijn hier of er een volkshuisvestingsbeleid is ontwikkeld, een volkshuisvestingsplan is opgesteld en op wie het beleid c.q. plan is gericht.

Doeltreffendheid: De centrale vragen zijn hier of de doeleinden van FCCA zijn gerealiseerd, of de doelgroep is bereikt en in hoeverre de volkshuisvestingssituatie is verbeterd in vergelijking met die vóór 1979.

Doelmatigheid: De centrale vragen zijn hier of de middelen die zijn gebruikt om de doeleinden te realiseren adequaat zijn c.q. op de juiste manier zijn gehanteerd en of FCCA als organisatie in staat is om in de toekomst duurzaam een volkshuisvestingsprogramma te plannen, uit te voeren, te beheren en te onderhouden, zonder in belangrijke mate van buitenlandse hulp afhankelijk te zijn.

1. Beleidsmatigheid

1. Er bestaat een volkshuisvestingsbeleid gebaseerd op een analyse van de woningbehoefte van de bevolking als geheel (-)
2. De Arubaanse overheid had in de periode 1979-1989 op haar begroting een enigszins substantiële bijdrage voor de volkshuisvesting gereserveerd. (-)

-
3. Er is op onderdelen beleid ontwikkeld ten behoeve van de huisvesting van lagere-inkomensgroepen, zoals:
 - een grondverwervingsbeleid (-)
 - een gedifferentieerd woningbouwbeleid (van huur en zelfbouw, van standaarden en prijzen) (-)
 - een huur- en subsidiebeleid (±)
 - een erfpachtbeleid (ter financiering van bouwrijp maken en infrastructuur) (-)
 - een bouwkredietbeleid (+)
 - een woningtoewijzingsbeleid (+)
 - een wijkverbeteringsbeleid (-)
 4. De volkshuisvestingsactiviteiten van FCCA zijn gericht op de lagere-inkomensgroepen (±)
 5. Er bestaat een volkshuisvestingsplan voor de komende jaren (-)
 6. In de samenwerking tussen Nederland en Aruba heeft er op het gebied van de volkshuisvesting een overgang plaatsgevonden van project- naar programmahulp (-)

2. Doeltreffendheid

1. De doelstellingen van FCCA zijn gerealiseerd:
 - objectieve woningtoewijzing (doelstelling 1) (+)
 - bevordering woningbouw ten behoeve van de lagere-inkomensgroepen op een enigszins continue basis (doelstelling 2) (-)
 - kostendekkende exploitatie (doelstelling 3) (+)
 - vorming van een 'revolving fund' (doelstelling 4) (+)
2. De situatie op het gebied van de volkshuisvesting is door de komst van FCCA verbeterd vergeleken met die van vóór 1979 (+)
3. Er bestond overeenstemming tussen Nederland en Aruba over de doelstellingen van FCCA (±)
4. Reflectie bij Nederland en Aruba op de mate waarin de doelstellingen van FCCA verenigbaar waren en prioriteit hadden (-)

5. Het woningaanbod van FCCA komt overeen met de woningvraag ten aanzien van:
 - huurwoningen (-)
 - zelfbouwoningen
 - qua omvang (±)
 - qua verdeling over inkomensgroepen (-)
 - koopwoningen (-)
 - wijk- en woningverbetering (-)
6. In de vraag naar huisvesting bij de lagere-inkomensgroepen heeft FCCA in belangrijke mate voorzien (-)
7. In de vraag naar huisvesting bij de midden-inkomensgroepen heeft FCCA in belangrijke mate voorzien (±)
8. FCCA is erin geslaagd in belangrijke mate huurwoningen te beheren en te onderhouden (+)
9. FCCA is erin geslaagd een succesvol wijkverbeteringsprogramma uit te voeren in Village (-)
10. In de periode 1979–1989 heeft er bij FCCA een doorstroming van bewoners plaatsgehad van goedkopere naar duurdere woningen (-)
11. De huurachterstand bij de huurwoningen die FCCA beheert is beperkt (-)
12. De achterstand in annuïteitbetaling bij de zelfbouwers van FCCA is beperkt (-)

3. Doelmatigheid

1. FCCA is een geschikte organisatie om een volkshuisvestingsprogramma te plannen, uit te voeren, te beheren en te onderhouden. (+)
2. FCCA heeft een efficiënte interne organisatie om haar programma (in de huidige omvang) uit te voeren met betrekking tot:
 - a. Administratie:
 - huur- en subsidieadministratie (+)

-
- huurincasso (±)
 - kredietadministratie (±)
 - personeel: kwantitatief (+)
 - personeel: kwalitatief (+)
 - b. Verhuur- en Bewonerszaken:
 - inschrijfprocedure (+)
 - urgentiebepaling en toewijzing (+)
 - bewonersbegeleiding/bewonerscontacten (±)
 - opschoning wachtlijst (±)
 - personeel: kwantitatief (-)
 - personeel: kwalitatief (+)
 - c. Technische dienst:
 - werkplanning nieuwbouw/onderhoud/renovatie (+)
 - woningontwerpen (incl. bouwkosten) (±)
 - begrotingen zelfbouw (+)
 - bouwplancontrole zelfbouw (+)
 - zelfbouwbegeleiding (±)
 - kredietsysteem zelfbouw (±)
 - projectdossiers (±)
 - inkoop materialen (+)
 - aanbestedingsprocedure (±)
 - personeel: kwantitatief (+)
 - personeel: kwalitatief (+)
 - d. Interne controle (+)
 - e. Overleg tussen directie en de stafafdelingen (-)
 - f. Functioneren van het bestuur (±)
 - g. Relatie FCCA-Projectbureau Village (-)
3. FCCA beschikt over de uitvoeringscapaciteit (qua personeel, financiële middelen en organisatie), c.q. zal binnenkort over deze capaciteit beschikken, om adequaat te kunnen inspelen op de grote vraag naar woningen, nu en in de toekomst, voor de lagere-inkomensgroepen (-)
4. De statuten zijn adequaat. (±)
5. Er is een gunstige samenwerkings/coördinatiestructuur met andere diensten die bij de volkshuisvesting zijn betrokken (-)

- | | |
|--|-----|
| 6. Training en bijscholing van de FCCA-staf hebben voldoende aandacht gekregen | (-) |
| 7. Er heeft een goede technische bijstand door de NWR plaatsgehad | (-) |
| 8. FCCA-rapportage | |
| - jaarverslagen/jaarrekeningen | (+) |
| - meerjarenplanning en -budgettering | (-) |
| 9. KABNA was voldoende op de hoogte om het volkshuisvestingsprogramma van FCCA (mee) te kunnen beheren | (-) |

Bijlage III

Bewonersonderzoek

1. Methodologie

Doel van het bewonersonderzoek is antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- worden de lagere-inkomensgroepen door FCCA bereikt;
- wat vinden de bewoners en de woningzoekenden (de ingeschrevenen op de wachtlijst) van de procedures van FCCA voor aanmelding, selectie, toewijzing en zelfbouw;
- hoe ervaren bewoners de woonlasten;
- wat vinden bewoners van hun woning en woonomgeving.

Het uiteindelijk doel is om mede op basis van deze informatie een beter inzicht te krijgen in het functioneren van FCCA.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van de 'case-study' methode: er werden gesprekken gevoerd met 58 respondenten.

Geïnterviewd werden respondenten uit de verschillende categorieën huisvesting waarvoor de lagere-inkomensgroepen bij FCCA in aanmerking komen, namelijk huur en zelfbouw.¹ Een aparte categorie wordt gevormd door respondenten die op een wachtlijst voor een huurwoning staan en dus (nog) niet in aanmerking zijn gekomen voor huisvesting via FCCA. Medio 1989 telde deze wachtlijst 1487 woningzoekenden. De respondenten binnen de verschillende categorieën zijn a-select getrokken aan de hand van de incasso-administratie en wachtlijst van FCCA. Medio 1989 huurden 1079 personen een woning van FCCA, voor het overgrote deel oude volkswoningen (gebouwd vóór 1979). In de periode 1979–juni 1989 hebben 1521 personen bij FCCA een zelfbouwlening verkregen.

Vanaf medio september 1989 werden gedurende vijf weken gemiddeld twee respondenten per dag thuis geïnterviewd door een team bestaande uit een Arubaanse en een Nederlandse onderzoekster. Geïnterviewd werd de persoon die

1. Doordat de categorie koop-/cascowoningen van FCCA nauwelijks als huisvesting voor de lagere-inkomensgroepen te typeren is en hier bovendien relatief weinig mensen van hebben geprofiteerd, valt deze buiten de steekproef.

in het huishouden aangemerkt kon worden als de 'contactpersoon' met FCCA. De interviews werden afgenomen in het Papiamento, Spaans en Engels en duurden gemiddeld twee uur. Tijdens de interviews werd ook door middel van observatie een indruk verkregen van de welstand van de respondenten.

De interviews bestonden uit twee delen. Ten eerste een standaard-deel (vragenlijst A), voor gegevens over de sociaal-economische kenmerken van de respondenten en de woonlasten. Ten tweede een half-gestructureerd deel waarin de respondenten naar hun mening werd gevraagd over verschillende onderwerpen (vragenlijst B). Deze onderwerpen varieerden naar categorie respondenten.

De verdeling van de interviews over de verschillende categorieën is als volgt:

Huur (N=30)

Twintig interviews in oude volkswoningen (gebouwd vóór 1979). Gekozen werd voor respondenten die tussen 1984–1988 de woning hebben betrokken om zoveel mogelijk onderwerpen aan de orde te laten komen. Geïnterviewd werden bewoners van Dakota (complex I) en Madiki (complex III): twee van de grootste volkswoningbouwprojecten op Aruba.

Tien interviews in nieuwe volkswoningen (gebouwd na 1979). Gekozen werd voor het project Esso Heights en voor respondenten die eerste bewoner van de woning zijn. Via hen kon namelijk ook informatie worden verkregen over de procedure sloop oude woning/overgang nieuwe woning (rol Projectbureau).

Zelfbouw (N=12)

De respondenten zijn verdeeld over de verschillende rentepercentages die FCCA hanteert, namelijk 2–10%. Een oververtegenwoordiging vindt plaats in de lagere rentepercentages. Gekozen werd voor een spreiding van de zelfbouw over de jaren 1983–1989, om een overzicht te krijgen van veranderingen in procedures in de tijd.

Wachtlijst (N=16)

Gekozen is voor respondenten die een hoog urgentie-puntenaantal hadden (105–175 punten) en tussen de 4 en 10 jaar ingeschreven stonden. Via hen kon een indruk worden verkregen van het functioneren van de wachtlijst.

2. Conclusies huur- en zelfbouw-respondenten

Sociaal-economische kenmerken van de respondenten

Bij de huur-respondenten hebben in de helft van de huishoudens één of meer personen een vast inkomen uit arbeid (in combinatie met uitkeringen/side-jobs). In een klein aantal huishoudens hebben drie of meer personen een vast inkomen, waardoor het budget aanzienlijk is. Bij ongeveer de helft van de huishoudens echter vormt onderstand of AOV het belangrijkste inkomen, soms aangevuld met een side-job. In Esso Heights ligt het gemiddelde inkomen van de huishoudens iets lager dan in Dakota en Madiki.

Bij de zelfbouw-respondenten hebben in vrijwel alle huishoudens één of twee personen een vast inkomen uit arbeid. De inkomens variëren sterk.

De huur-respondenten verrichten vooral laag gekwalificeerde handarbeid en weinig hoofdarbeid. Men werkt voornamelijk in de dienstensector waarbij vooral de horeca- en hotelsector (ook indirect, bijvoorbeeld beveiliging/hotelbouw) hoog scoort. Veel banen zijn zeer recent verkregen. Bij de zelfbouwers geldt grotendeels hetzelfde, hoewel men iets vaker gekwalificeerde hoofdarbeid verricht.

Woonlasten

Bij de huur-respondenten betalen huishoudens met een hoog totaalinkomen meestal minder dan 25% aan woonlasten (huur, gas, elektriciteit, water). Bij de lagere inkomens beslaan deze doorgaans meer dan 25% (tot 50%). Vrijwel alle respondenten ontvangen huursubsidie. Ongeveer de helft van de huur-respondenten zegt de huur moeilijk te kunnen opbrengen. Tevens heeft bijna de helft achterstand in de betaling (gehad). Oorzaken daarvoor waren het tijdelijk of langdurig wegvallen van inkomens of nonchalance. Hoewel bij een afbetalingsregeling FCCA de meeste respondenten zelf vraagt wat ze kunnen opbrengen, wordt zo'n regeling vaak niet gchaald. Men schat de eigen financiële mogelijkheden te positief in (vaak stemt men uit angst voor eventuele uitzetting overal mee in).

Ook een aantal zelfbouw-respondenten heeft achterstand bij de aflossing. Allen hebben een betalingsregeling waarbij ze Af. 25 tot 100 per maand extra aflossen. Ook zij kregen voldoende inspraak bij de regeling. Behalve deze respondenten verklaarden nog enkelen (met lage inkomens) moeilijk de maandelijks aflossing te kunnen opbrengen. De zelfbouw-respondenten betalen tussen de Af. 115 en 500 per maand aan aflossing.

*Procedures met betrekking tot inschrijving, selectie, toewijzing en bouwproces**Huur*

De voorlichting bij de inschrijving voor een huurwoning bij FCCA was heel summier. Men kreeg te horen dat men gewoon moest wachten tot men aan de beurt was; FCCA liet in het midden hoe lang. Sommige respondenten hebben in de beginfase FCCA vaak gebeld/bezocht. Maar men bemerkte al snel dat dit geen zin had: FCCA hanteerde strikt de wachtlijst en persoonlijke acties hadden daar geen/weinig invloed op. Op den duur raakte men ontmoedigd en wachtte men inderdaad maar gewoon op de beurt.

Bij vrijwel iedereen is FCCA kort na de inschrijving de situatie komen controleren. Daarna heeft men weinig contact meer gehad. Niemand had echt klachten over deze procedure of de behandeling. Een aantal respondenten bevond zich bij de inschrijving in een zeer urgente situatie. Enkelen hadden hun huis verloren door brand, enkelen waren zwervers/krakers. Zij kregen relatief snel een woning. Een aantal respondenten schreef zich al vóór 1979 in voor een volkswoning: enkelen van hen verkregen via politieke contacten een woning. Van degenen die zich na 1979 inschreven heeft niemand contacten binnen/rondom FCCA gebruikt. Wel heeft een aantal van hen gebruik gemaakt van maatschappelijke hulpverleningsinstanties om druk op FCCA uit te oefenen. Het is onduidelijk in hoeverre deze druk een rol heeft gespeeld bij de urgentiebepaling.

De betrekking van de woning moest in korte tijd gebeuren, maar niemand had daar problemen mee.

Sommigen klagen over de procedure van de borgbetaling. Als men hoort dat men een woning toegewezen krijgt, moet men de volgende dag beslissen en borggeld betalen. Dat bedrag kan oplopen tot Af. 300. Enkelen konden niet zo snel over een zo groot bedrag beschikken waardoor zij de woning misliepen.

Een aantal respondenten had al eerder een volkswoning aangeboden gekregen maar had die geweigerd. Motieven: te ver, slechte naam van de buurt (criminaliteit).

Alle respondenten in de oude volkswoningen (gebouwd vóór 1979) zijn sterk geïnteresseerd in koop van de huidige woning. Slechts enkelen zouden echter in staat zijn maandelijks een hoger bedrag dan de huidige huur op te brengen. De bewoners van Dakota vinden de getaxeerde waarde van de woningen (Af. 22.000/23.000) te hoog, met name omdat de woningen oud zijn en veel gebreken hebben.

Esso Heights

Vrijwel alle respondenten zijn in 1982/1983 naar de voorlichtingsbijeenkomsten geweest en men vond de informatieverstrekking goed. Men bekritiseert het feit

dat men wel inspraak had over onbelangrijke zaken (kleur vloertegels bijvoorbeeld) maar dat alle ècht belangrijke beslissingen gewoon zonder de inspraak van de bewoners zijn genomen. Men ergerde zich er vooral aan dat de sloop op zich al vaststond en dat men in die beslissing geen enkele inspraak had.

Een aantal respondenten klaagt over de beperkingen die FCCA hen in de nieuwe woning oplegde, bijvoorbeeld verbod op tijdelijke inwoning van familieleden of het tijdelijk verlaten van de woning. Ook noemt men de vele mogelijkheden die men in de barakken had om wat extra geld te verdienen. Veel mensen verkochten iets aan huis of hielden pluimvee. Bij de betrekking van de nieuwe woningen vielen die mogelijkheden weg, terwijl de levenskosten wel stegen omdat men in de nieuwe woningen huur moest gaan betalen.

Zelfbouw

Alle zelfbouw-respondenten kwamen via mond op mond reclame met FCCA in aanraking. Vrienden of familie hadden al met FCCA gebouwd. Veel respondenten blijken slecht op de hoogte te zijn van de hypotheekvoorwaarden. Men weet niet welk percentage interest men betaalt en er bestaan misverstanden over wat FCCA wel of niet toestaat (bijbouw, verkoop etc.). Toch was men zelf wel tevreden over de verkregen voorlichting. Alleen waren enkelen er ontevreden over dat men vóór het moment van tekenen het contract nog nooit had gezien. Daardoor was het contract getekend zonder dat men het goed begreep.

Motieven om zelf een woning te bouwen waren:

- zekerheid: eigen bezit dat je kunt doorgeven aan je kinderen
- financieel aspect: huur is verloren geld.

Men prefereerde zelfbouw boven koop vanwege de mogelijkheid een woning naar eigen smaak te bouwen en vanwege de beperkte financiële mogelijkheden.

Men verkoos een lening bij FCCA vanwege het lage rentepercentage en de lage aflossing door de lange looptijd. De lagere inkomens geven toe gewoon geen andere keus te hebben. Een aantal respondenten heeft wel geïnformeerd bij een bank maar kon daar geen lening krijgen. Anderen probeerden het eerst via hun werk (bijvoorbeeld bank of via pensioenfonds). Achteraf zijn bijna alle zelfbouw-respondenten blij naar FCCA te zijn gegaan, al ziet een aantal respondenten wel op tegen de lange looptijd van de lening.

Alle zelfbouw-respondenten waren tevreden over de wachttijd. De tijd tussen de aanvraag van een lening en het tekenen van het contract varieerde van een paar weken tot een paar maanden. Veel respondenten hadden al bij FCCA geïnformeerd vóór men grond had. Zodra men de grond had ging men terug voor de uiteindelijke aanvraag. FCCA lijkt streng te zijn met betrekking tot de maximaal te bouwen oppervlakte in relatie tot het inkomen. De helft van de respondenten

kreeg niet de gehele woning gefinancierd zoals zij die wilden bouwen. De meesten lieten op advies van FCCA een stuk van de woning weg bij de aanvraag. Dit stuk hebben ze overigens allen toch gebouwd: met eigen geld.

Vrijwel iedereen had grond in erfpacht toen men de lening verkreeg. De helft had zich bij Domeinbeheer ingeschreven voor grond, de andere helft heeft huurgrond in erfpacht overgenomen van familie, kennissen of particulieren. De meeste zelfbouw-respondenten hebben een perceel van 500–600 m². De erfpacht die men betaalt varieert van Af. 135 tot 470. Niemand zou een kleiner perceel accepteren dan men nu heeft, zelfs niet als de erfpachtcanon sterk zou stijgen.

De procedure voor het verkrijgen van de mectbrief duurde van een paar maanden tot een paar jaar. De meesten wachtten 1 à 2 jaar.

De aanvraag van de bouwvergunning was bij iedereen een kwestie van een paar maanden. Een aantal respondenten had kennissen bij Domeinbeheer of DOW die (volgens hen) de zaak voor hen bespocdigd hebben. De helft van de respondenten was niet binnen de gestelde bouwtijd klaar. Bij een aantal duurde de bouw zelfs enkele jaren. Een aantal heeft schriftelijk verlenging van de bouwtijd aangevraagd. Met name persoonlijke problemen en problemen bij het zoeken en financieren van arbeid hebben de bouw vertraagd.

Een aantal respondenten was al met de bouw begonnen vóór men een lening bij FCCA aanvroeg. Men had eerst de woning op eigen kracht willen bouwen maar stuitte op problemen, of het inkomen was te laag om de gehele woning gefinancierd te krijgen bij FCCA.

Iedereen is tevreden over de assistentie van de zelfbouwbegeleider en de frequentie van zijn bezoeken. Men hecht veel waarde aan zijn technische adviezen en men ziet hem als een soort steunpilaar: zekerheid of men op de goede weg is.

De respondenten kregen tijdens de bouw verschillende begeleiders (een aantal kreeg zelfs vier verschillende begeleiders). De meningen hierover zijn verdeeld. Sommigen vinden het vervelend: als je net gewend bent aan de één moet je weer wennen aan een ander. Ook scheidt de verschillende mate van flexibiliteit van de begeleiders verwarring. Wat van de één mag, mag van de ander niet. Anderen hadden er echter geen problemen mee. Men realiseerde zich dat FCCA dit waarschijnlijk doet opdat men niet te amicaal wordt met een begeleider.

Men is tevreden over het systeem van materiaalbonnen. Bijna niemand denkt dat hij zelf de materialen elders goedkoper zou kunnen krijgen. Een aantal respondenten oppert wel dat het beter zou zijn als men de bonnen bij verschillende zaken in zou kunnen wisselen in verband met complicaties/tijdverlies als materialen uitverkocht zijn (men moet dan weer terug naar FCCA om andere bonnen te halen).

Vervelend vindt men ook de beperkte openingstijden van FCCA en het feit dat de bonnen maar één dag per week gehaald kunnen worden. Iedereen vindt de materiaalberekening van FCCA goed. Men kan in principe toekomen met de bonnen, mits men altijd de voorgeschreven materialen koopt. Maar de helft van de respondenten heeft wel zelf extra geld bijgelegd voor de aankoop van materialen. Ze vonden het materiaal van FCCA inferieur en wilden een mooiere kwaliteit (esthetisch) of een meer duurzame kwaliteit (op den duur minder kosten).

Veel minder tevreden was men over de looncheques. De helft van de respondenten heeft hier zelf geld bijgelegd. Iedereen was het erover eens dat FCCA de loonkosten te krap inschat.

Het zoeken en de financiering van arbeidskrachten was een groot probleem. FCCA gaat bij de berekening van de looncomponent uit van veel onbetaalde familie/vriendenarbeid. Maar de meeste respondenten hadden grote moeite om vrienden te vinden die voor hen wilden werken. Men moest hen uiteindelijk bijna altijd een financiële vergoeding geven en zelfs dan was het nog moeilijk mensen te vinden. Dit probleem was nog groter bij de vakmensen; zij waren heel moeilijk te vinden en dan nog alleen voor een veel hoger bedrag dan FCCA hiervoor had uitgetrokken.

Als oorzaak hiervoor noemde men zelf de grote werkgelegenheid in de bouw op het moment (met name in de hotelbouw): dat zou de lonen opdrijven en het moeilijk maken arbeiders te vinden.

FCCA berekent een scherpe lening (weinig ruimte voor onvoorziene kosten). Mensen die duurdere materialen willen of veel extra geld kwijt zijn aan lonen, lijken dan in de problemen te komen. Deze problemen wegen het zwaarst voor de lage inkomens. De hogere inkomens lijken gemakkelijker toegang te hebben tot extra financiële middelen (bijvoorbeeld banklening) dan de lagere. Hierdoor wordt de bouw in een aantal gevallen vertraagd en kan men niet afbouwen binnen de gestelde tijd.

FCCA lijkt wel een flexibele opstelling te hebben indien zich problemen of onverwachte situaties voordoen. Maar veel lijkt ook af te hangen van de zelfbouw-begeleider die men treft. Op vergelijkbare problemen wordt door hen anders (meer of minder flexibel) gereageerd. Vrijwel iedereen heeft naast de lening ook eigen geld in de bouw gestoken. De bedragen variëren van Af. 2.000 tot 20.000.

Exclusief bouwtekening en eerste erfpachtcanon gaf men al tussen de Af. 800 en 2000 uit vóór men de lening verkreeg.

De bouwtekeningen zijn overwegend op een informele manier verkregen. Kennissen die bij een architectenbureau of DOW of FCCA werken, maakten de tekeningen in hun vrije tijd. Daardoor bleven de kosten in de meeste gevallen beperkt (Af. 10 tot 450). Niemand kocht een tekening van FCCA. De tekeningen zijn niet

populair. Men vindt de kamers te klein en geeft de voorkeur aan een ontwerp naar eigen smaak.

Relatie FCCA en cliënt

De meeste huur-respondenten gaan zelf de huur bij FCCA betalen en een klein aantal betaalt via de bank. Onderstand-/AOV-ontvangers zouden graag zien dat de huur automatisch van hun uitkering afgetrokken wordt. FCCA roept alle huur-subsidieontvangers jaarlijks/halfjaarlijks op voor controle op het inkomen.

Zelfbouw-respondenten betalen òf zelf bij FCCA òf men betaalt via het werk. FCCA controleert jaarlijks bij allen het inkomen. Verzuim om deze gegevens te verstrekken leidt onmiddellijk tot een verhoging van de maandelijksse aflossing.

De respondenten zijn slecht op de hoogte van hun rechten, plichten en mogelijkheden. Zo weet geen van de respondenten in Esso Heights iets af van de spreekuren van FCCA in San Nicolas en ook begrijpt niemand wat van de jaarlijkse huurverhoging. Men klaagt dat de huur alsmaar omhoog gaat maar men begrijpt niet hoe vaak en waarom. De statements (periodieke financiële overzichten) zijn onnodig ingewikkeld en worden door veel mensen niet begrepen. In Esso Heights wordt veel informatie niet opgepikt vanwege het taalprobleem.

De sociaal werksters zijn bepaald niet populair, vooral omdat men hen uitsluitend associeert met 'controle en sancties'. Indien er sprake is geweest van contacten met de sociaal werksters, vonden die alleen maar plaats onder 'negatieve' omstandigheden. Men klaagt dat de sociaal werksters alleen langs komen als men huurachterstand of rommel in de tuin heeft. Veel mensen hebben nog nooit bezoek gehad van iemand van FCCA. Indien men wel een 'kennismakingsbezoekje' heeft gehad was dat zeer vluchtig.

Er bestaat weinig direct contact tussen de bewoners van Esso Heights en FCCA. Men gaat in eerste instantie naar het Projectbureau met klachten. Men kent de medewerkers daar nog van de begeleiding in 1983 en heeft veel vertrouwen in hen. Het Projectbureau speelt de klachten door aan FCCA. Dit is een soort vaste procedure geworden. De frequente uitzettingen en het grote aantal mensen dat zelf de woning heeft verlaten door huurachterstand, hebben veel indruk gemaakt op de respondenten in Esso Heights. Dit gekoppeld aan de eigen financiële problemen veroorzaakt bitterheid ten aanzien van FCCA.

Woonsatisfactie, doorstroming en onderhoud

De aanleiding voor huur-respondenten om zich in te schrijven voor een volkswoning was òf de slechte kwaliteit van de toenmalige woning òf het feit dat men

inwonend was (woning vaak 'overcrowded' en sociale problemen) en graag zelfstandig wilde wonen. Allen woonden in slechtere omstandigheden dan momenteel.

De huur-respondenten die bij de inschrijving inwonend waren hebben meestal gedurende de inschrijving zelf al een particuliere huurwoning betrokken. Deze was echter meestal zo slecht dat men uiteindelijk toch een volkswoning prefereerde. Het kostenaspect speelde geen rol bij deze overweging. Men betaalde in de vorige woning minder huur dan in de huidige volkswoning.

Ook meer dan de helft van de zelfbouw-respondenten was inwonend. Hun woonsituatie bij de inschrijving was doorgaans minder urgent dan die van de huur-respondenten.

Het verhuizen naar een volkswoning of het bouwen van een eigen woning lijkt weinig doorstroming te hebben opgewekt. Veel respondenten waren voorheen inwonend en lieten dus geen lege woning achter. Ook werd een niet gering aantal achtergelaten woningen onttrokken aan het woningbestand (afgebrand, opslagruimte geworden etc.).

Al is de meerderheid (vooral in Dakota en Madiki) van de huur-respondenten wel tevreden over de woning en de woonomgeving, toch zijn er in de verschillende wijken een aantal specifieke klachten te horen:

Dakota:

- de huiskamers en slaapkamers zijn erg klein
- de woningen zijn oud en dat is goed te merken; sommige woningen waren duidelijk in slechte staat, met name de muren.

Madiki:

- de slaapkamers zijn erg klein en de muren vertonen scheuren
- het openbaar vervoer is heel slecht.

Esso Heights:

De meningen over de woning en woonomgeving zijn hier sterk beïnvloed door de oude woonsituatie vóór 1983 in de barakken. Enerzijds ervaart men de nieuwe woning en de grotere privacy wel als een voordeel. Anderzijds heeft men de neiging de tekortkomingen in de barakken (bijvoorbeeld ontbreken van toiletten) te bagatelliseren en laat men zich nogal nostalgisch uit over de situatie daar (met name over de gezelligheid en saamhorigheid). Men spreekt lovend over de grote, solide barakken en klaagt in dat kader over de slechte kwaliteit van de huidige woningen. Ook vindt men de slaapkamers veel te klein.

Esso Heights ligt nogal afgelegen en de kosten voor openbaar vervoer drukken

zwaar op het budget. Veel faciliteiten ontbreken, met name een openbare telefoon, speelplaats voor kinderen, buurtwinkels.

Duidelijk is dat alle huur-respondenten, ongeacht de wijk, erg geïsoleerd leven. Men heeft weinig contacten met de omwonenden.

De oppervlaktes van de percelen vormen nergens een probleem. Niemand is bereid meer te betalen voor een groter perceel. Wel bestaan er problemen door de semi-duplexbouw in Madiki. Veel irritaties en zelfs burenruzies doordat de woningen zeer dicht op elkaar staan.

De meerderheid van de huur-respondenten heeft FCCA wel eens benaderd omdat er iets kapot was/niet functioneerde in de woning. FCCA komt na klachten doorgaans snel repareren. Vrijwel iedereen is tevreden over de onderhouds-service van FCCA.

3. Conclusies wachtlijst-respondenten

Vrijwel iedereen betaalt momenteel meer huur dan men bij FCCA zal moeten betalen op grond van het inkomen.

De meeste respondenten wonen momenteel niet meer in de woning die zij bij de inschrijving bewoonden. De aanleiding om zich in te schrijven voor een volkswoning was de slechte kwaliteit van de woning, het inwonend zijn of het feit dat de eigenaar de woning opeiste. Slechts enkele respondenten konden aangeven waarom men zich juist bij FCCA had ingeschreven: lage huur, nieuwe woningen. De meerderheid zag FCCA gewoon als de enige mogelijkheid omdat voor hen de particuliere huurmarkt maar zeer beperkt toegankelijk was (met name financieel).

Men was bij de inschrijving al door FCCA geïnformeerd dat men lang op een woning zou moeten wachten omdat er nog veel mensen vóór hen op de wachtlijst stonden.

Positief ervaren: FCCA vertelt je eerlijk waar het op staat. In een aantal gevallen werd zelfs de verwachte wachttijd genoemd (5–10 jaar).

Negatief ervaren: de ondoorzichtigheid van de toewijzing. FCCA legt niets uit over het puntensysteem of doet dat zodanig dat men er niets van begrijpt.

Doorgaans hoort men na de inschrijving lange tijd niets meer van FCCA. Alleen indien de woonsituatie erg slecht is volgt er een controlebezoek. De respondenten hebben ook weinig actie ondernomen. Een aantal bezochten of belden FCCA het eerste jaar na inschrijving, maar gaven dat al snel op. Men bemerkte dat het geen enkele zin had om FCCA vaak te benaderen en de houding van FCCA was ook erg ontmoedigend:

- men verzocht de mensen niet meer te komen/bellen maar af te wachten
- men zei hen dat ze beter ondertussen zelf naar een andere oplossing voor hun slechte woonsituatie konden zoeken.

Een groot aantal respondenten nam dit laatste advies ter harte en heeft zelf een oplossing voor hun situatie gezocht. Daardoor hebben deze respondenten inmiddels een zodanige woonsituatie bereikt (betere kwaliteit woning, zelf woning gebouwd) dat men nu niet meer zo geïnteresseerd is in een volkswoning.

Hiermee hangt samen dat bijna de helft van de respondenten al eens één of meer volkswoningen afgewezen heeft die FCCA hen aanbood. Doordat hun situatie in de loop der jaren zover verbeterd is en niet meer zo urgent is, kan men zich permitteren een aangeboden woning te weigeren en te wachten op een woning die meer aan de wensen voldoet qua lokatie, kwaliteit etc. Een belangrijke rol hierbij speelt ook de verwachting dat men later de woning zal kunnen kopen.

Dit betekent dat van de respondenten die al heel lang op de wachtlijst staan, de meesten niet echt zo lang wachten als de inschrijfdatum doet vermoeden. Vrijwel allemaal hebben zij al één of meer woningen geweigerd of hebben al lang niet meer op oproepen van FCCA gereageerd.

Een aantal respondenten is daarentegen zeker urgent te noemen. Zij wonen in een zeer slechte woning of zijn inwonend, met de nodige sociale problemen. Doordat sommigen echter nog relatief kort ingeschreven staan, zijn zij waarschijnlijk voorlopig nog niet aan de beurt. Het aantal punten dat men kan scoren voor woontechnische urgentie is laag in verhouding tot de punten voor wachttijd.

Ook is het duidelijk dat een aanzienlijk deel van de ingeschrevenen onrecht op de wachtlijst staat. Men heeft inmiddels zelf een woning gebouwd, is al jaren geleden naar Nederland vertrokken of is overleden. De wachtlijst is dus niet bepaald up to date. FCCA laat mensen heel lang op de wachtlijst staan, al hebben zij al jarenlang geen interesse meer getoond en reageren ze niet meer op de oproepen.

Tevens zijn de urgentiegegevens veelal verouderd. Mensen die hoog scoren op 'inwonend' blijken al jaren zelfstandig te wonen etc. De belangrijkste oorzaak hiervoor lijkt het feit dat men FCCA niet op de hoogte stelt van verhuizingen of veranderingen in de woonsituatie.

De meeste respondenten met een hoog aantal urgentiepunten zijn woonachtig ten zuiden van de brug (San Nicolas en omstreken). Zij willen pertinent niet in de volkswoningen ten noorden van de brug wonen en de daar aangeboden woningen worden door hen geweigerd. Dit terwijl het aanbod aan volkswoningen ten zuiden van de brug veel kleiner is.

Vragenlijst A.	Schema 1: Samenstelling en inkomen huishouden					
	1	2	3	4	5	6
Naam	Respondent					
Contactpersoon						
Sexe						
Leeftijd						
Relatie tot resp.						
Primaire activiteit (1) (inkomen)						
– loondienst						
– zelfstandig						
– aantal uren						
Andere bronnen van inkomen						
– onderstand						
– AOV						
– arbeidsongeschikt						
– pensioen						
– alimentatie						
– outside (verhuur, kinderbijslag)						
– bijdragen anderen buiten hh.						
Side-jobs						
– aantal uren						
Activiteiten leden hh. (2)						
Bijdragen leden hh. (2)						

Vragenlijst A.

Schema 2: Woonlasten

Type woning**Huur****Koop/Zelfbouw/
Woningverbetering**

Wat is opp. kavel
Wat is opp. woning

Aantal slaapkamers
Duur bewoning

Woonlasten:

– huur p.m.

– totaal geleend bedrag

– huursubsidie p.m.

– rentepercentage

– huurverhoging
%, frequentie– aflossing hypotheek/
lening p.m.– looptijd hypotheek/
lening

– andere voorwaarden

Overige woonlasten

– gas

– water

– elektra

– overige

Grond:

– eigenaar

– erfpacht
looptijd
kosten

Eigenaar huidige woning
(wachtlijst en afgewezenen)

Vragenlijst B.

Onderwerpen voor huur-/zelfbouw-respondenten (voor zover relevant):

Verhuizing

Reden voor verlaten oude woning.

Hoe was de woonsituatie op het moment van inschrijving bij FCCA?

- kwaliteit woning
- kwaliteit woonomgeving
- kostenaspect
- lokatie.

Inschrijving

Waarom voor dit type huisvesting en geen ander type?

Waarom juist ingeschreven bij FCCA?

Hoe lang heeft respondent ingeschreven gestaan?

Welke rol speelde Sociale Zaken hierbij?

Heeft respondent gedurende de inschrijving andere pogingen ondernomen tot verandering van de woonsituatie?

Hoe was de voorlichting van FCCA ten tijde van de inschrijving?

Hoe (frequent) waren de contacten met FCCA gedurende de inschrijving?

Van wie ging het contact uit?

Was respondent daar tevreden over?

Heeft FCCA respondent gevraagd zijn/haar voorkeur uit te spreken met betrekking tot:

- lokatie woning?
- kenmerken woning?

Selectie

Op basis waarvan is respondent geselecteerd voor deze/dit type woning?

- inkomen (hoe toont men inkomen aan)
- puntensysteem (urgenties)

Indien sprake van urgentiepunten, hoe verliep de controle hierop?

Is respondent tevreden over het hanteren van een dergelijk puntensysteem?

Zo niet, hoe zou de selectie volgens respondent dan moeten gebeuren?

Wordt volgens respondent het puntensysteem volgens de regels toegepast?

Vindt respondent zijn/haar puntenaantal terecht in vergelijking met dat van anderen?

Indien respondent klachten had/heeft, hoe reageerde FCCA?

Zijn er nog andere redenen behalve bovengenoemde op basis waarvan respondent in aanmerking is gekomen voor deze woning?

Toewijzing

Heeft respondent de eerste woning die door FCCA werd aangeboden geaccepteerd?

Zo niet, wat was de reden daarvoor?

Hoeveel tijd verstreek er tussen toewijzing en betrekken/bouwen van de woning en hoe waren de contacten met FCCA tijdens deze periode?

Onderhoud

Is respondent tevreden over het onderhoud aan de woning?

Is er recent door FCCA aan klein/groot onderhoud gedaan?

Hoe verliep dat (eventueel eigen bijdrage), op wiens initiatief gebeurde dat?

Woonsatisfactie

Satisfactie met betrekking tot:

woning:

- kwaliteit materiaal
- oppervlakte kavel
- faciliteiten
- lokatie woning in de wijk
- stand woning in relatie tot windrichting

wijk:

- sfeer/buurtbewoners
- contacten met burens (soort en frequentie)
- criminaliteit

voorzieningen:

- winkels/scholen/openbaar vervoer/huisvuil

Lokatie van de wijk in vergelijking met andere woonlokaties

Indien respondent zelf een huis zou kunnen laten bouwen (met dezelfde woonlasten), hoe zou dit er dan uitzien en waar zou het staan?

Woonlasten/financiering

Hoe is de procedure met betrekking tot betaling van de woonlasten?

Is respondent daar tevreden over?

Is de hoogte van de woonlasten redelijk in relatie tot de kwaliteit van de woning?

Heeft respondent achterstand bij de betaling van de huur/aflossing (hoeveel termijnen)?

Bestaat er een regeling met FCCA hieromtrent?

Is respondent daarover tevreden?

Hoe regelt respondent dit anderszins (via bank of informele circuit)?

Heeft er een verandering plaatsgehad sinds betrekking van de woning in de verhouding inkomen/woonlasten? (Verandering inkomen leidt tot verandering in hoogte huursubsidie/rentepercentage hypotheek.)

Doorstroming

Denkt respondent er wel eens aan een andere woning te zoeken?

Heeft respondent daartoe ook daadwerkelijk stappen ondernomen; welke?

Kent respondent de huidige bewoners van de vorige woning; wat voor mensen zijn dat?

Kent respondent de vorige bewoners van de huidige woning; wat voor mensen zijn dat?

Verkoop

Is respondent eventueel bereid de woning te kopen van FCCA; waarom en onder welke voorwaarden?

Welke maandelijkse lasten zijn acceptabel in relatie tot het inkomen?

Wat zou er daardoor voor respondent in de woonsituatie veranderen?

Woningdichtheid

Wat is de grootte van de kavel?

Is deze oppervlakte naar de mening van de respondent voldoende?

Zo niet, waarom niet?

Is respondent bereid voor een grotere kavel meer te betalen?

Hoe is de woonsatisfactie met betrekking tot omgang met burea?

Aanvullende onderwerpen voor zelfbouw-respondenten:

Grond

Hoe was de procedure met betrekking tot het verkrijgen van grond (rol Domeinbeheer)?

Had respondent de grond in bezit of was er sprake van erfpacht ten tijde van de kredietaanvraag?

Zo niet, welke rol heeft FCCA daarin gespeeld?

Indien zelf eigenaar, hoe is respondent aan de grond gekomen en wanneer?

Administratieve procedure

Hoe verliep de procedure met betrekking tot de aanvraag van de meetbrief?

Hoe verliep de procedure met betrekking tot de aanvraag van de bouwvergunning?

Was respondent al met de bouw begonnen voordat er sprake was van een toezegging voor kredietverlening door FCCA?

Bouwproces

Wie heeft er feitelijk gebouwd (zelf, vrienden, familie, aannemer)?

Wat was de duur van het bouwproces?

Hoeveel bouwtijd kreeg respondent van FCCA; was men daar tevreden over?

Hoe is de relatie met FCCA, in het bijzonder met betrekking tot:

- technische assistentie
- hoe vaak komt zelfbouwbegeleider langs
 - op wiens initiatief gebeurt dat
 - waaruit bestaat de begeleiding
 - in hoeverre is er sprake van inspraak met betrekking tot het bouwproces
- materiaalbonnen en looncheques: is respondent daar tevreden over.
- materialentoelevering: zijn de juiste materialen voorradig
- is respondent tevreden over de prijs (in vergelijking met toelevering informele kanalen)
 - heeft respondent inspraak met betrekking tot soort gebruikte materialen
- woningontwerp: heeft respondent een woningontwerp van FCCA gekocht of heeft men zelf een woningontwerp ingebracht. Welke regels zijn er aan beiden verbonden en zijn wijzigingen mogelijk.

Denkt respondent eraan de woning te verlaten/veranderen, met welke reden, met welk doel (bijvoorbeeld verkoop/uitbreiding voor verhuur)? Is respondent op de hoogte van de regels met betrekking tot uitbreiding? Indien de kosten voor de grond sterk zouden stijgen, zou respondent dan met een kleinere kavel genoeg willen nemen (wat is minimaal acceptabel)?

Onderwerpen voor respondenten vervangende nieuwbouw in Esso Heights:

Procedure

Wanneer hoorde respondent dat de woning in aanmerking kwam voor sloop?

Hoe heeft het Projectbureau respondent voorgelicht over dit voornemen?

Heeft respondent hierin inspraak gehad/kon respondent weigeren?

Was respondent het eens met de sloop/vervangende nieuwbouw?

Wanneer is concreet met de sloop/nieuwbouw begonnen?

Is het gehele huishouden meeverhuisd?

Mocht respondent een voorkeur uitspreken met betrekking tot uitvoering van de woning?

Hoe verliep de procedure tot het moment van verlaten van de woning?

Hoe was de begeleiding van het Projectbureau?

Indien respondent klachten had, hoe was de gang van zaken?

Aard/omvang vervangende nieuwbouw/wijkverbetering

Wat is er precies veranderd aan de woning en in de wijk vergeleken met de oude situatie?

Onderhoud

Zie onderwerpen huur-/zelfbouw-respondenten.

Woonsatisfactie

Zie onderwerpen huur-/zelfbouw-respondenten.

Is respondent tevreden met de huidige woning (eventueel vergeleken met de vorige woning)?

Wat is er veranderd in de wijk ten aanzien van de leefbaarheid?

Woonlasten/financiering

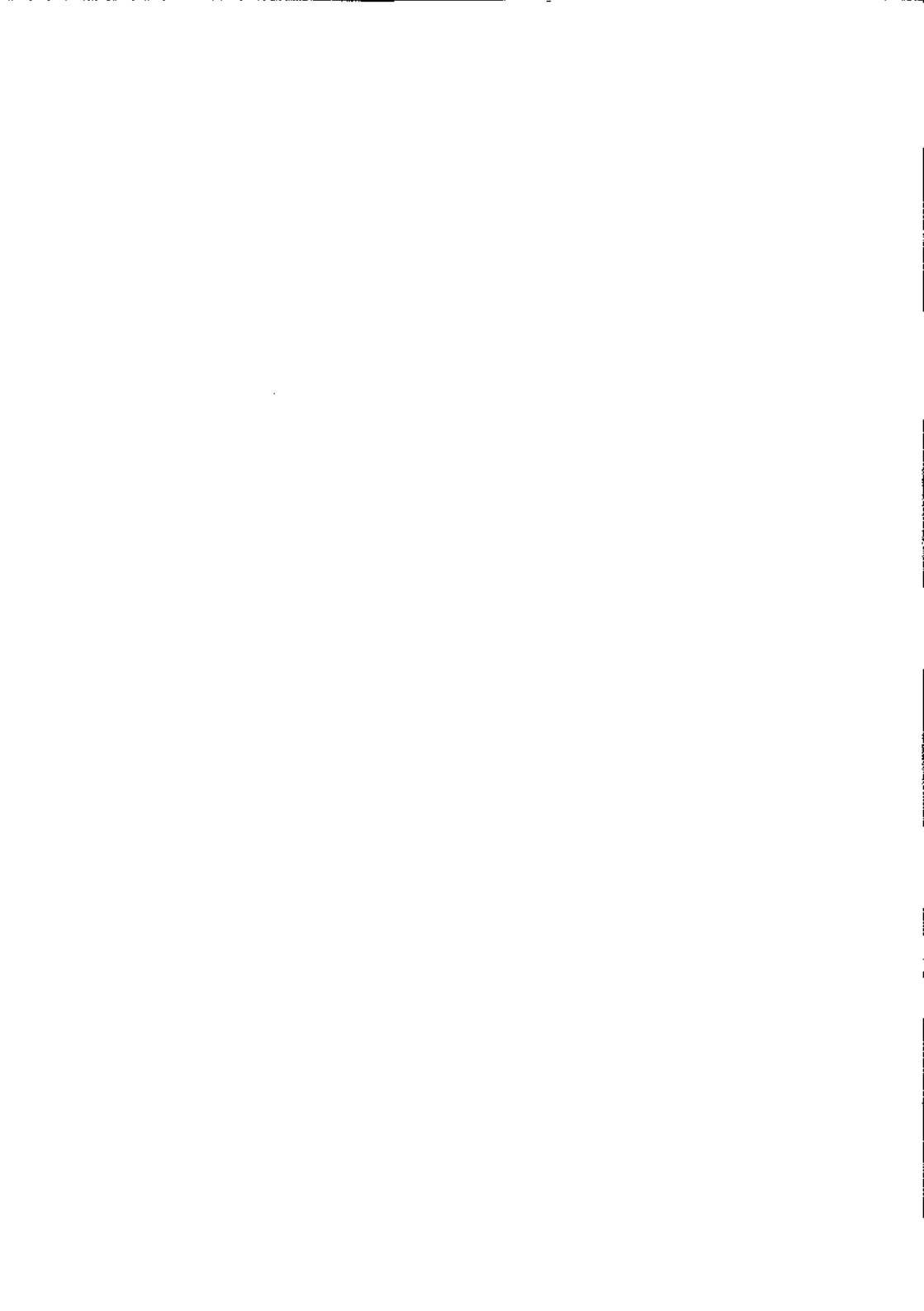
Zie onderwerpen huur-/zelfbouw-respondenten.

Is respondent er financieel op voor- of achteruit gegaan, hoeveel en op welke manier?

Indien achteruit, zou respondent liever in de oude, goedkope woning zijn gebleven of toch in de nieuwe duurdere woning?

Gebruikte afkortingen

- ABO – Administratiebureau voor Ontwikkelingsprojecten (Aruba)
- Af. – Arubaanse gulden
- AHATA – Aruba Hotel and Tourist Association
- AOCV – Ambtelijke Overlegcommissie Volkshuisvesting (Aruba)
- AOV – Algemene Ouderdomsvoorziening
- DECO – Directie Economische Ontwikkeling
- DOW – Dienst Openbare Werken
- FCCA – Fundashon Cas pa Comunidad Arubano
- FEZ – Financieel-Economische Zaken (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Nederland)
- FKP – Fundashon Kas Popular
- IMF – International Monetary Fund
- IOV – Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
- KABNA – Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken
- MJP – Meerjarenplan
- Naf. – Nederlands-Antilliaanse gulden
- f. – Nederlandse gulden
- NWR – Nationale Woningraad
- RTC – Ronde Tafel Conferentie
- TOR – Terms of Reference
- VNOA – Vertegenwoordiging van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan Aruba
- VNONA – Vertegenwoordiging van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen



250