



Ministerie van Buitenlandse Zaken

# De stad: knooppunt van wegen naar de toekomst

*Zes essays over stedelijke ontwikkeling en armoede*

Joep Bijlmer en Hans Slot (red.)  
December 2009



Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

Foto voorzijde: Nieuwe settlers aan de rand van de stad Bukoba  
(Tanzania Victoriameer) 2008

Foto achterzijde: Waterkiosk in de stad Kisii (Kenya) 2008

Print: vijfkeerblauw  
December 2009

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | december 2009

# **De stad: knooppunt van wegen naar de toekomst**

*Zes essays over stedelijke ontwikkeling en armoede*

Joep Bijlmer en Hans Slot (red.)  
December 2009



## Voorwoord

In de bundel die u nu in handen heeft staan de bijdragen die door een niet representatief deel van Nederlandse wetenschappers op het gebied van 'stedelijke ontwikkeling en armoede' zijn geschreven. Bij de keuze voor essayisten heeft de nadruk gelegen op nieuw aankomend talent, maar voorbij gaan aan enkelen die al decennia op het terrein bezig zijn was uiteraard niet mogelijk. Zij schreven deze essays voor het seminar *De stad: knooppunt van wegen naar de toekomst!* dat op 29 september 2009 werd georganiseerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Er was een aantal redenen voor een seminar over dit onderwerp. In de eerste plaats omdat het voor het eerst in de geschiedenis is dat meer dan de helft van de wereldbevolking in een stedelijke omgeving woont en dat het overgrote deel van de huidige bevolkingsgroei plaatsvindt in ontwikkelingslanden. Een tweede reden was dat begin 2009 de IOB-evaluatie *Meer dan een dak: een evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding* verscheen. En daarnaast werd het seminar gehouden vanwege het vertrek van Joep Bijlmer bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij heeft jarenlang binnen het ministerie verschillende dimensies van stedelijke armoede op de agenda gehouden.

De auteurs kregen geheel de vrije hand. In de essays zijn een aantal aspecten van stedelijke armoede belicht die essentieel en kenmerkend zijn voor de huidige armoedesituatie in steden in landen met een relatief laag per capita inkomen. Opvallend is dat het merendeel van de auteurs zich vooral richt op de sociale en immateriële aspecten van de stedelijke armoede. De auteurs schreven hun bijdrage in de taal waarin zij zich professioneel het best kunnen uitdrukken, waardoor u zowel bijdragen in het Engels als in het Nederlands aantreft.

Voorafgaand aan de essays treft u enkele punten aan die tijdens de afsluitende discussie van het seminar naar voren zijn gebracht.

De redacteurs  
Den Haag, december 2009



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	5
<b>Samenvatting van de essays</b>	9
<b>Samenvatting van de discussie</b>	13
<b>Essays</b>	
<b>1 Het recht in eigen hand: veiligheid en rechtszekerheid in een Malawiaanse sloppenwijk</b>	15
<i>Mirjam Vossen</i>	
<b>2 Key issues in urban development: what India shows us</b>	23
<i>Tara van Dijk</i>	
<b>3 Inter-generational differences in collective action in Pampas de San Juan, Lima: implications for the future of the urban periphery</b>	31
<i>Anna Plyushteva</i>	
<b>4 Stedelijke armoede, uitsluiting en geweld</b>	37
<i>Dirk Kruijt</i>	
<b>5 Thinking out of the box</b>	43
<i>Anne Scheinberg, Arnold van de Klundert en Valentin Post</i>	
<b>6 De stad als knooppunt van wegen naar de toekomst</b>	51
<i>Joep Bijlmer</i>	
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1 Over de auteurs	61
Bijlage 2 Programma van het seminar	63





## Samenvatting van de essays

Mirjam Vossen beschrijft in haar essay de gevoelens van onzekerheid en angst van inwoners van een sloppenwijk in Blantyre, Malawi. Ze zijn bang, bang voor de willekeur van hun werkgever of huisbaas, om 'geplukt te worden' door de schoonfamilie na het overlijden van de partner (*property grabbing*) of gewoon voor burenruzies. Voor dit soort 'klein leed', waartegen armen geen enkele rechtsbescherming hebben, kunnen initiatieven zoals *microjustice* uitkomst bieden. In het grotere kader van mondiale armoedebestrijding, de millenniumdoelen, komen deze aspecten niet aan de orde. De ontwikkelingsagenda van na 2015 zou naar de mening van Vossen in ieder geval de volgende twee aspecten moeten opnemen: meer aandacht voor de niet-zichtbare kanten van armoede, zoals onveiligheid, kwetsbaarheid en rechteloosheid; en meer aansluiten bij de beleving van de armen zelf en bij hun eigen kracht en mogelijkheden om die problemen aan te pakken.

Anna Plyushteva wijst op het feit dat de bevolking in de steden in de ontwikkelingslanden rond 2030 voor meer dan 60 procent uit jongeren zal bestaan. Deze jongeren streven andere doelen na dan hun ouders die zich een generatie eerder illegaal vestigden en zich hebben ingezet om van hun nederzetting een georganiseerde en sociale gemeenschap te maken. De jongeren beschouwen die verworvenheden als gegeven en niet meer als iets om nu nog voor te strijden. Zij zetten vraagtekens achter de doelen en regels van wijkorganisaties en zien liever dat steun van buitenaf (van NGO's en kerkelijke organisaties) beter inspeelt op hun behoeften, zoals sport, kunst en verbetering van individuele vaardigheden. Zij hechten veel waarde aan plekken en gelegenheden om elkaar te ontmoeten en die ingericht zijn naar hun smaak en ideeën. De rol van jongeren in stedelijke ontwikkeling kan niet voldoende worden benadrukt, aldus Plyushteva, omdat zij de grootste leeftijdsgroep van vandaag zijn, de leiders en besluitvormers van morgen en een heel andere kijk op het stadsbestaan hebben dan hun ouders. Het veldwerk voor dit onderzoek werd uitgevoerd in Pampas de San Juan, een wijk in het zuiden van de Peruviaanse hoofdstad Lima.

Dirk Kruijt constateert dat er nog steeds te weinig aandacht is voor de stedelijke problematiek, ondanks de zekerheid dat binnen twee generaties tweederde van de wereldbevolking in steden zal wonen en negentig procent van die groei in ontwikkelingslanden plaatsvindt. Dit proces voltrok zich al in een eerder stadium in Latijns Amerika. De economische, sociale en politieke beheersing van deze enorme concentratie van armen in stedelijke gebieden moet wel aandacht krijgen. De gevolgen van de massale verstedelijking zijn duidelijk zichtbaar in Latijns Amerika: marginalisering, uitsluiting en het ontstaan van chronische gewelddadigheid. Deze erosie van de formele orde van wet en regel gebeurt nog sneller in zwakke of fragiele staten. In staten waar de sociale infrastructuur ontbreekt of alleen voor geprivilegieerden geldt, zijn het vaak misdadige elementen die het 'bestuur'

overnemen. Met alle gevolgen van dien. De falende staat manifesteert zich op lokaal niveau als de falende stad, zo concludeert Kruijt. Hij adviseert een meer systematische kennisverwerving en op kennis gebaseerde beleidsontwikkeling in samenwerking met instellingen in ontwikkelingslanden.

Tara van Dijk benadrukt in haar essay *Key issues in urban development: what India shows us* hoe de middenklasse steeds actiever wordt in de samenleving en privileges en rechten opeist met betrekking tot bestuur en de ruimtelijke ordening van de stad. Het stadsbestuur wordt daarbij eenvoudigweg gepasseerd. Op hoger politiek niveau worden rechtszaken aangespannen om lokale overheden onder druk te zetten om sloppenwijken in de buurt van het centrum een andere bestemming te geven en de urbane informele sector naar de periferie te drukken. Van Dijk beschrijft hoe projectontwikkelaars en het formele bedrijfsleven trucs gebruiken om de armen te marginaliseren ten gunste van de opkomende middenklasse en elite. De ontwikkelingsplannen zijn gericht op het maken van modelsteden à la Singapore en Sjanghai, steden waar geen plaats meer is voor krottenwijken en waar armen louter nog gezien worden als *cheap labour*. Recheloosheid en sociale uitsluiting is hun lot. De *civil society* (het domein van de middenklasse en elite) versus het *citizenship* van de *urban poor*, wier organisaties niet dezelfde rechten worden toegekend, Hun mogelijkheid tot deelname aan bestuur en *civil society* wordt hierdoor belemmerd. De retoriek van *self-help*, burgerzin en *micro-credit* is wat er nog voor ze overblijft, aldus van Dijk.

De auteurs van WASTE wagen zich aan *thinking out of the box* en gaan in op de prioriteiten die zij zien na 25 jaar samenwerken op het gebied van geïntegreerd afvalbeheer met lokale organisaties. In de eerste plaats benadrukken zij het belang van duurzaam omgaan met natuurlijke (hulp)bronnen in plaats van de huidige praktijk waarbij het overgrote deel van de gebruikte energie en andere *inputs* in de vorm van afval gedumpt wordt in de stad zelf of in de directe omgeving. Daarnaast stellen de auteurs dat erkend moet worden dat de plaatsen waar stedelijke armen zich vestigen niet of nauwelijks te plannen zijn en dat daardoor SMART geïnspireerde ontwikkelingen de werkelijkheid geweld aan doen. 'Meten is niet altijd weten, laat staan begrijpen.' Wat zijn dan prioriteiten voor de nabije toekomst? Voor WASTE gaat het om programma's waarin *urban, bottom-up, innovative, partner-oriented, waste, excreta, micro and small enterprises, sustainability* en *livelihood* sleutelwoorden zijn. Programma's waarin de zuidelijke partners de prioriteiten stellen en de verantwoordelijkheid nemen, waar ruimte is voor verandering, waar oog is voor de noden op het gebied van voedsel, bestaansmiddelen en de woonomgeving en het liefst daar waar de stedelijke groei het grootst is, namelijk in de kleine en middelgrote steden.

Joep Bijlmer refereert in zijn bijdrage aan twee recente publicaties van de Wereldbank en UN-Habitat waarin beide organisaties wijzen op de ernst van de stedelijke problematiek, maar elk een eigen weg inslaan om deze problematiek aan te pakken. Ondanks de ernst en omvang van de stedelijke armoede en het feit dat steden als *engines of growth* worden gezien, wordt hierover in recente Nederlandse beleidsstukken met geen woord gerept. Als dit een bewuste keuze is dan moet dat duidelijk gemaakt worden. Simpelweg aansluiten bij de huidige prioritaire thema's als milieu, energie, klimaat en goed bestuur zonder de stedelijke dimensies daarvan te expliciteren, komt neer

op het volgen van de weg van de minste weerstand en is een ontkenning van die dimensies. Bovendien biedt de departementale belangstelling voor deze problematiek weinig garantie dat er ook daadwerkelijk aansluiting wordt gezocht, zo stelt hij. Als de 21<sup>e</sup> eeuw de eeuw van de stad wordt, dan dient dat in een moderne OS-beleidsagenda prominent aan de orde te komen. Die agendering vereist een specifieke beleidsformulering; een formulering die in gaat op de 'grote vragen' die minister Koenders bij zijn aantreden terecht stelde.



## Samenvatting van de discussie tijdens het seminar

Het centrale punt dat in de presentaties van de essays naar voren kwam en tijdens de discussie verder is uitgewerkt, betrof de immateriële aspecten van stedelijke armoede. 'Immateriële factoren van armoede (onzekerheid, angst, rechteloosheid en geweld) spelen een grote en soms zeer bepalende rol als het gaat om stedelijke ontwikkeling en armoedebestrijding.' Ook al zijn de factoren niet uniek voor de stedelijke omgeving, ze hebben een uitgesproken stedelijke dimensie. Een voorbeeld hiervan is de bendevoering, iets dat in de stad in een meer georganiseerde en gewelddadiger vorm plaatsvindt dan op het platteland. Ook werd opgemerkt dat de stad minder basiszekerheden kent dan het platteland omdat de mogelijkheden voor zelfvoorziening beperkt zijn.

### **Waarom leiden deze immateriële factoren dan niet tot collectieve acties?**

Als reden waarom deze immateriële factoren niet tot collectieve actie leiden werd genoemd dat het lastig is om samen te werken met je burens als je bang voor hen bent en hen niet durft te vertrouwen. Vertrouwde sociale relaties en instituties zoals die eeuwenlang bestonden, vallen in de stad weg en alternatieven zijn er nog niet. Een andere reden die werd genoemd was de angst voor deelname van teveel *free riders*. Zo er al relaties zijn dan zijn deze vaak vertikaal of rond één thema georganiseerd en dit belemmert het ontstaan van horizontale, collectieve actie in veel arme buurten en sloppenwijken.

Anderen stelden dat er wel degelijk collectieve acties ondernomen worden. Deze zijn vaak strak gestructureerd. Er zijn gevallen waar groepen het heft in eigen hand nemen. Voorbeelden zijn er vooral op het criminele vlak waarbij de acties vaak ten koste gaan van andere bewoners en waarbij de machteloze overheid aan de kant staat. Algemeen bestuurlijke verantwoordelijkheden worden niet meer vervuld.

Gesuggereerd werd dat het ontstaan van georganiseerde misdaad een van de vormen van zelf-organisatie en overlevingsstrategie kan zijn. De reacties hierop vanuit de slumbevolking kunnen uiteindelijk weer leiden tot een socialere en duurzamere leefomgeving.

Een ander punt dat aan de orde kwam was het feit dat binnen de bestaande verticale verbanden, de politieke dimensie een grote rol speelt. Veel *brokers* hebben directe relaties met lokale politici.

### **Kunnen donoren de rol van deze collectieve organisaties versterken?**

Donoren kunnen soms net het laatste zetje geven om collectieve acties te bevorderen. Gedacht kan worden aan het inbedden van de collectieve actie in de staat en aan het samenbrengen van verschillende actoren.

Ook zouden donoren aandacht moeten besteden aan de al bestaande realiteit van lokale en informele economieën in steden. Nu gebeurt het te vaak dat de al bestaande productieve sector wordt ondermijnd. Het gaat dus niet alleen om immateriële factoren, maar ook om materiële factoren die een grote invloed hebben op de bestaanszekerheid van de stedelijke armen.

Kennis over urbane ontwikkelingen is van groot belang, waarbij het vooral gaat om het ruimte bieden aan lokale expertise. Daarnaast moeten ook donoren zelf kennis verwerven over stedelijke armoedebestrijding, onder andere door het opzetten van een denktank en het maken van scenario's en projecties voor de toekomst.

# 1 Het recht in eigen hand: veiligheid en rechtszekerheid in een Malawiaanse sloppenwijk

*Mirjam Vossen*

**Verstedelijking in Malawi gaat gepaard met spanningen en gevoelens van onveiligheid. Deze immateriële kant van stedelijke armoede verdient meer aandacht. Evenals de verkenning van creatieve, pragmatische oplossingen om bewoners rechtszekerheid te bieden.**

Christopher Juma had het niet getroffen met zijn baas, de eigenaar van een drukkerij in de Malawiaanse stad Blantyre. Het werk was zwaar, het salaris was laag en voor overuren kreeg het personeel geen cent. Toen Christopher met zijn vingers bekneld raakte in een machine, kon hij wekenlang niet werken. Hij trok de stoute schoenen aan en vroeg zijn werkgever om compensatie. Zijn baas ontsloeg hem op staande voet.

Saulos Chowa verging het niet veel beter. In een *township* in Blantyre huurde hij een pand en begon er een kroeg. Met een microkrediet wist hij er een goed lopende tent van te maken. Net voordat hij zijn lening kon terugbetalen, liet de eigenaar weten dat de huur werd verdubbeld. Nu de uitbater goed verdiende, wilde de verhuurder wel mee profiteren. Jali kon de verhoging niet betalen; hij sloot de kroeg en verliet in arren moede het pand.

Margareth Phiri trok met haar echtgenoot vanuit hun dorp naar de stad Blantyre. Het jonge stel bemachtigde in een *township* een lapje grond en bouwde er een eigen huis. Het ging naar omstandigheden goed, tot de echtgenoot van Margareth na een korte ziekte overleed. De schoonfamilie kwam, belegde een vergadering en eigende zich het huis en alle eigendommen toe. Ze huurden een truck om de spullen in te laden, verjoegen Margareth en haar kinderen van het erf en verkochten het huis.

Christopher, Saulos en Margareth wonen in de sloppenwijk Ndirande aan de rand van Blantyre, de tweede stad van Malawi. Nu nog is Malawi een van de minst verstedelijkte landen in Afrika: bijna 80 procent van de inwoners woont op het platteland. Maar nergens in de regio groeit de aanwas van stadsbewoners zo snel. Elk jaar neemt de stadsbevolking in Malawi met 6,3 procent toe. Dat is twee

keer zo hoog als het Afrikaanse gemiddelde. Blantyre zelf telde in de jaren zestig niet meer dan tienduizend inwoners. Vandaag zijn het er bijna één miljoen en negentig procent van hen woont in *townships* zoals Ndirande.

De gevolgen van deze explosieve groei liggen letterlijk op straat. De wijk Ndirande is een ondoorgrondelijk labyrint van zandpaadjes en steegjes, met vervallen hutten, latrines en hier en daar een waterkiosk. Na een fikse regenbui verandert Ndirande in een open riool. Muren van huizen staan op instorten, daken lekken en de huizen zijn klein en zonder privacy. Niemand heeft stromend water. De bewoners leven van een handeltje op de markt in de buurt: ze verkopen bezems, hangsloten of tomaten. Of ze werken als bewaker bij de rijken in de aangrenzende wijken. Sommigen verbouwen wat mais op de hellingen van Mount Ndirande, de sterk ontboste berg achter de sloppenwijk. Velen doen helemaal niets en hopen simpelweg op een beter leven.

Het is echter niet alleen het materiële gebrek dat de armoede in Ndirande kenschetst. Onder de zichtbare armoede zit de immateriële dimensie van stedelijke armoede. Een dimensie die je pas ziet wanneer je de bewoners kent, hun leven volgt, en uitgebreid met hen praat: de bewoners van Ndirande voelen zich permanent onveilig. De dreiging ligt altijd op de loer, ze zijn altijd gespannen en angstig. Ze zijn bang voor dieven en rovers, die hun kleine, kwetsbare huizen kunnen binnendringen. Maar ze zijn ook bang voor elkaar. Voor hun eigen burens, voor hun huisbaas of werkgever, soms zelfs voor hun eigen familie. De huisbaas kan plots je huur verhogen, je elektriciteit afsluiten, je zelfs het pand uitzetten. De werkgever kan je salaris achterhouden en je zonder pardon de laan uitsturen. En je familie kan beslag leggen op je spullen en besluiten forceren waartegen je je niet kunt verzetten.

De angst betreft niet alleen het conflict zélf. Erger is de machteloze wetenschap dat, wanneer je erin verzeild raakt, je mogelijkheden om je recht te halen beperkt zijn: als armste partij zul je altijd het onderspit delven.

### **Onzichtbare armoede**

Deze onzichtbare kanten van armoede schitteren door afwezigheid in de huidige, dominante leidraad voor het mondiale armoedebeleid: de millenniumdoelen. Het afgelopen decennium vormden de doelen, met hun focus op zichtbare en meetbare resultaten, een belangrijk kompas in het beleid van donoren en ontwikkelingsorganisaties. Maar nu de einddatum langzaam in zicht komt, brandt de discussie los: bieden de doelen na 2015 nog voldoende houvast? Moeten we ze uitbreiden en aanpassen? Of zelfs volledig herzien?

Op diverse podia wordt de discussie gevoerd en de meningen lopen uiteen.<sup>1</sup> Twee thema's drijven echter met opvallende regelmaat boven: een ontwikkelingsagenda na 2015 zou, ten eerste, meer aandacht moeten hebben voor niet-materiële en daardoor vaak niet-zichtbare kanten van armoede,

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de discussie 'After 2015' op [www.thebrokeronline.eu](http://www.thebrokeronline.eu).



zoals onveiligheid, kwetsbaarheid en rechteloosheid. De nieuwe agenda zou, ten tweede, meer moeten aansluiten bij de beleving van armen zélf, en bij hun eigen kracht en mogelijkheden om deze problemen aan te pakken.

Ontwikkelingsdeskundigen menen dat de millenniumdoelen te weinig nadruk leggen op de zeggenschap van armen in het claimen van hun rechten. De doelen hechten te weinig belang aan 'legal empowerment' en verwante thema's, zoals vrijheid van informatie, transparantie en toegang tot recht.<sup>2</sup>

Deze constatering komt niet alleen uit het Westen, maar ook uit het Zuiden zelf. Een groot aantal Zuidelijke landen, waaronder Afghanistan, Kenia, Cambodja en Vietnam, heeft aanvullende millenniumdoelen gedefinieerd. Opmerkelijk is dat deze doelen vaak verband houden met 'onzichtbare' dimensies van armoede zoals veiligheid, zeggenschap en mensenrechten. Daarmee vullen zij een leemte die de bestaande doelen, in de ogen van Zuidelijke landen, kennelijk open laten.<sup>3</sup>

Het belang van 'onzichtbare' armoedebestrijding doemt verder op in onderzoeken als *Voices of the Poor* van de Wereldbank. Dat onderzoek beschrijft dimensies van armoede die armen zelf belangrijk vinden. Daaruit blijkt dat subjectieve ervaringen van armoede, zoals kwetsbaarheid en blootstaan aan risico's, zeer zwaar wegen.<sup>4</sup>

Dat leidt tot een eerste vooruitblik op de toekomstige agenda voor de ontwikkeling van stedelijk beleid: immateriële aspecten van armoede, zoals het gevoel van veiligheid en rechtszekerheid, zullen daarin een prominente rol spelen. Deze aandacht voor veiligheid zal niet beperkt blijven tot aandacht voor criminaliteit en geweld. Het zal zich ook uitstrekken tot alledaagse onveiligheid door spanningen en conflicten tussen burens en familieleden, tussen werkgevers en werknemers, en tussen landeigenaren en huurders.

### **Conflicten**

De casus van Saulos, Margareth en Christopher tonen hoe die alledaagse onveiligheid eruit ziet. Het drietal – hun namen zijn fictief – nam vorig jaar deel aan een onderzoek naar toegang tot recht in een sloppenwijk in Malawi. Het onderzoek werd geïnitieerd door het *Microjustice Initiative*, een netwerk van organisaties die innovatieve manieren onderzoeken om toegang tot recht voor armen te verbeteren.<sup>5</sup>

Het onderzoek in Blantyre zocht antwoord op de vraag welke juridische problemen de stedelijke armen het meest bezighouden. Het woord 'juridisch' werd in het onderzoek overigens niet gebruikt:

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld E. Lammers, *The MDGs post-2015: A need for new narratives*, The Broker, Augustus 2009.

<sup>3</sup> A. Summer, *Beyond 2015: Rethinking development policy*, The Broker, mei 2009.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Zie [www.microjustice.org](http://www.microjustice.org).

het zou de bewoners weinig zeggen. Waar het om gaat, zijn conflicten die hun dagelijkse leven verstoren. De vraag was welke recente incidenten het meeste leed veroorzaakten, wat zij ondernamen om het probleem op te lossen en of en hoe dit was gelukt. Een kleine honderd inwoners nam deel aan interviews en groepsdiscussies.

Hoewel het geen representatief onderzoek was, schiep de uitkomst toch een beeld van veel stil leed achter de voordeuren in Ndirande. Voor veel vrouwen eisten familieproblemen een zware tol. Bijvoorbeeld door de in zuidelijk Afrika gangbare praktijk van *'property grabbing'*: vrouwen die hun echtgenoot verliezen, raken hun bezittingen kwijt aan de schoonfamilie. Deze komt soms al tijdens het sterfbed van de man om het huis leeg te roven. Na het overlijden verjaagt zij de weduwe en haar kinderen van het erf. Een tweede categorie problemen betrof conflicten over land en huur: burenruzies over 'verkeerd' geplaatste muren, huisbazen die de stroom afsluiten of landeigenaren die een stuk grond zonder overleg doorverkopen. Een derde categorie vormen problemen met werkgevers. Zij betalen overwerk niet uit, ontslaan werknemers zonder reden of verantwoordelijk voor gevaarlijke werkomstandigheden.<sup>6</sup>

### **Stedelijke dimensie**

Deze problemen zijn niet exclusief voor sloppenwijken. Ze zijn evenmin exclusief voor Afrika, of zelfs voor ontwikkelingslanden. Conflicten rond land, werk en familierelaties zijn van alle plaatsen en tijden. Evenmin is het gevoel van onveiligheid en kwetsbaarheid voorbehouden aan arme stedelingen in ontwikkelingslanden. Maar de stad geeft de problemen wel een eigen dimensie en dat maakt hen relevant in het bepalen van de agenda om stedelijke armoede te lijf te gaan.

Zo lijkt de overgang van stad naar platteland bij te dragen aan familieproblemen en conflicten in het huwelijk. De sociale context verandert, net als traditionele rolverdelingen tussen man en vrouw. Vrouwen worden economisch zelfstandiger en beide echtelieden hebben meer gelegenheid om 'anderen' te ontmoeten, wat kan leiden tot jaloezie, huiselijk geweld en echtscheidingen.

Familieproblemen bedreigen de bestaanszekerheid van arme vrouwen in de stad. Na een echtscheiding of het overlijden van hun man lopen ze het risico hun huis en huisraad kwijt te raken aan de schoonfamilie. Dat veroordeelt hen tot terugkeer naar hun dorp, waar de toegang tot betaald werk, gezondheidszorg en scholing voor hun kinderen doorgaans minder is dan in de stad. Of het veroordeelt hen tot een bestaan als dakloze in een sloppenwijk of illegale nederzetting. Het aantal *female headed* huishoudens in Afrikaanse steden groeit. Zij horen tot de kwetsbaarste groep armen, die het meest te lijden heeft van gebrek aan fatsoenlijke huisvesting, toegang tot water en eigendomsrechten.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Zie voor een volledig overzicht het onderzoeksrapport: M. Vossen en M. Knapen, *Township Blues: Legal needs of individuals in Ndirande, Malawi*, Panga Press, 2009, [www.pangapress.com](http://www.pangapress.com).

<sup>7</sup> UN-Habitat, *Women headed households suffer disproportionately from inadequate housing*, UN-Habitat, State of the World's Cities 2008/2009, pp 103-104, [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).

Ook zijn stedelijke armen, mannen en vrouwen, meer afhankelijk van betaald werk dan dorpelingen. Hun kosten zijn hoger (huur, stroom), en hun mogelijkheden om zelf voedsel te verbouwen zijn lager (al bebouwen veel stedelingen nog ergens een stukje land). Voor Malawiaanse stadsbewoners is 'employment status' zelfs de belangrijkste maatstaf voor hun welbevinden.<sup>8</sup> Verlies van werk confronteert velen met acute woning- en voedselnood. Daar komt bij dat landeigendom en het bezit van een eigen huis voor veel stedelijke armen een onbereikbaar ideaal is. Zij moeten woonruimte huren, of illegaal iets bouwen. Dit alles schept nieuwe machtsrelaties, met werkgevers, met landeigenaren, met autoriteiten. En in deze machtsrelaties zijn zij per definitie de zwakste partij.

De stedelijke dimensie is ook zichtbaar in de manier waarop mensen conflicten oplossen. Traditioneel buigen in Malawi de *chief* en zijn 'bwalo', de raad van wijze mannen, zich over lokale conflicten. In Malawi heeft het *chief* systeem nog een formele juridische legitimiteit, en zelfs de steden kennen *chiefs*. Maar in de snelgroeiende stadswijken verliest deze traditionele autoriteit aan invloed. Nieuwkomers kennen 'hun' *chief* niet, en vertrouwen hem niet. Datzelfde geldt voor de 'ankhoswe', de huwelijksbemiddelaar, een andere traditionele autoriteit die van oudsher een rol speelt in familieconflicten. De rol van *ankhoswe* wordt doorgaans vervuld door de ooms van de echtelieden. Maar de *ankhoswe* van jonge stedelijke gezinnen woont vaak onbereikbaar ver weg in het dorp en ook hij boet in aan invloed en gezag.

Terwijl traditionele instanties om geschillen te beslechten aan invloed verliezen, bieden formele instanties (nog) geen alternatief. De gang naar de rechtbank blijkt voor vrijwel alle bewoners van Ndirande een brug te ver. De taalbarrière, de complexiteit van procedures, gebrek aan informatie en gebrek aan hulp vormen in de alledaagse praktijk een onneembare drempel.

De 'uitkomst' van conflicten is dan ook ontmoedigend: veel bewoners geven de moed voortijdig op. Ze weten niet waar ze met hun probleem heen moeten. Naast spanning en stress leidt dat vaak tot inkomensverlies, gemiste kansen op werk en scholing en een verdieping van de armoedespiraal.

### **Microjustice**

In hoeverre kan het huidige beleid voor stedelijke ontwikkeling in Malawi het leven van mensen als Christopher, Margareth en Saulos verbeteren? Blantyre neemt deel aan het *Cities without slums*-initiatief van UN-Habitat. Door de jaren heen werden de infrastructuur en basisvoorzieningen in Ndirande verbeterd: een van de twee doorgaande wegen werd verhard, er kwamen waterkiosken en basisscholen en een nieuw ziekenhuis is in aanbouw. Ook voor veiligheid en rechtstoegang is aandacht. Met steun van het Britse departement voor ontwikkelingssamenwerking (DFID) voert Malawi een programma uit om het juridische apparaat te versterken. Politiekorpsen en rechtsdienaren werden getraind en onveilige wijken zoals Ndirande kregen een eigen 'burenwacht' om dieven en rovers op afstand te houden.

<sup>8</sup> Dat blijkt uit *Consultations of the Poor*, een Malawiaanse onderzoek dat deel uitmaakte van het Wereldbankproject 'Voices of the Poor'.

Voor het kleinere ‘immateriële leed’ van Margareth, Christopher en Saulos hebben deze plannen echter geen aandacht. Ze bieden geen handvat – althans niet op korte termijn – bij het omgaan met onderlinge spanningen en machtsongelijkheid die de bestaanszekerheid in arme stadwijken evenzeer bedreigt als gebrek aan voedsel en schoon water.

Dat leidt tot de tweede vooruitblik op de toekomstige agenda voor stedelijke ontwikkeling: er moet ruimte komen voor kleinschalige, pragmatische initiatieven om de veiligheid en rechtszekerheid van stedelijke armen te verbeteren. Initiatieven die directer aansluiten bij de gevoelde problemen en de inzet van wijkbewoners zelf.

Een voorbeeld van zo’n benadering is *microjustice*. *Microjustice* hoort thuis in de familie van microdiensten voor de armen, zoals microfinanciering en microverzekering. Het gaat uit van kleinschaligheid en betaalbaarheid. De kern van *microjustice* is dat mensen met lage inkomens elkaar rechtsbescherming leveren: redelijke oplossingen voor de belangrijkste problemen die zij in hun leven tegenkomen. Dat kan bijvoorbeeld door de inzet van lokale ‘facilitatoren’, die laagdrempelige assistentie bieden bij juridische problemen, door het ontsluiten en vertalen van juridische informatie over arbeidsrecht en familierecht, het aanbieden van standaard contracten, overeenkomsten en testamenteën of door neutrale en onpartijdige bemiddeling in conflicten tussen burgers.

De ‘facilitator’ kan vele vormen aannemen. Hij kan een zelfstandig ondernemer zijn. Hij kan een onderdeel zijn van een bestaande organisatie, zoals een microfinancieringsorganisatie of een zelfhulpgroep van bewoners. Hij hoeft zelfs geen mens te zijn, maar kan verschijnen in de gedaante van een website met informatie.

Een belangrijk uitgangspunt van *microjustice* is dat er geen dure juristen en advocaten nodig zijn: standaardprocedures en schaalgrootte nemen de plaats in van individueel maatwerk – net als bij microfinanciering en microverzekering. Een tweede uitgangspunt is dat *microjustice* niet donorgestuurd is – althans niet op de lange termijn. Cliënten betalen voor de dienst. Dat breekt ogenschijnlijk met het impliciete idee dat ‘recht’ gratis zou moeten zijn. In de praktijk is ‘gratis recht’ echter ook nu al een illusie. De bewoners in Ndirande waren gemiddeld tussen de 15 en 50 euro kwijt aan hun conflict. Het bedrag bestond onder meer uit reiskosten en gederfde inkomsten of salarissen. Velen gaven aan dat zij maar al te graag van een betaalde dienst gebruik hadden gemaakt, wanneer dat financiële schade had kunnen beperken.

### **Kinderschoenen**

De afgelopen decennia heeft microfinanciering zijn waarde bewezen. Het feit dat meer dan honderd miljoen klanten er gebruik van maken, laat zien dat deze toegankelijke, bereikbare vorm van dienstverlening in een enorme behoefte voorziet. Uit diverse *impactstudies* blijkt dat

microfinanciering de armsten helpt bij het opvangen van inkomensschokken en dat het de positie van vrouwen verstevigt.

De ervaringen met *microjustice* daarentegen staan nog in de kinderschoenen. Inmiddels draaien de eerste *pilot* projecten in Bolivia, Peru en Zuid-Afrika. Een *pilot* in Ndirande staat in de steigers. Het concept moet zijn uiteindelijke waarde voor arme stedelingen dus nog bewijzen. De hoop is echter dat *microjustice*, net als microfinanciering, in wijken als Ndirande een leemte kan vullen. De leemte waarin mensen, die de armoede in de dorpen ontvluchten, geconfronteerd worden met nieuwe bedreigingen van hun bestaanszekerheid. De leemte waarin zij niet meer vanzelfsprekend kunnen terugvallen op traditionele vormen van rechtsbescherming. De stad van de toekomst is een stad waarin mensen zich veilig voelen.

*Twee visies op de toekomst van stedelijke ontwikkeling in het Zuiden*

- 1. Veiligheid en toegang tot recht spelen een prominente rol in het toekomstig stedelijk beleid. Dit blijft niet beperkt tot de aandacht voor criminaliteit, maar strekt zich ook uit tot alledaagse civiele conflicten tussen burens, werkgevers en werknemers, landeigenaren en huurders.*
- 2. Er komt ruimte voor kleinschalige, pragmatische initiatieven om de veiligheid en rechtszekerheid van stedelijke armen te verbeteren. Microjustice – betaalbare rechtshulp voor de armsten – is een voorbeeld van zo'n innovatieve benadering.*



## 2 Key issues in urban development: what India shows us

Tara van Dijk

### Introduction

India and its poverty are becoming more urbanized. By some estimates urban poverty is at 42.4 percent (Guruswamy & Abraham 2006) and slum populations run from around 30 percent in Bangalore to 60 percent in Mumbai. This shows that in spite of aggregate economic growth, democratic decentralization, and billions of dollars (from taxes and donors) access to needed livelihood resources in cities remains very uneven (Robinson 2007; Baud et al 2008; Keefer & Khemani 2004). The corporate economy in India is becoming more technology-dependent, capital intensive and urbanized (Chatterjee 2009). This is creating more intervention in urban real estate markets and spatial organization – the making of ‘world-class’ cities (Roy 2009). However, the informality which dominates state practices makes both the world-classing of cities and the strengthening of the poor’s citizenship and resource base a very shaky exercise. These trends and the increasing interrelated inequalities they pose in terms of *occupancy* (land tenure, use and development), *work*, and *citizenship* are the three central problems inclusive development and reduced poverty in the Global South face. I will briefly discuss the informality of state practices in India before explaining in greater detail occupancy, work, and citizenship inequalities that will need to be dealt with if the poor and marginalized are to enjoy their ‘right to the city’.<sup>9</sup>

### Informality

Informality is the norm rather than the exception in urban India (Roy 2004). Almost all constructions violate one or more building laws or master plans (Roy 2009; Bhan 2009) and some recent studies put the percentage of people at work in the informal ‘unorganized’ sector as high as 90 percent (Sammadar 2009). These two aspects together mean that governance<sup>10</sup> is also largely informal. In practice the application of laws and codes is flexible and negotiable depending on the

<sup>9</sup> This refers both to the right to a legitimate place (economically, politically, and socially) in the present city and a right to participate in how it should be changed (Marcuse 2009).

<sup>10</sup> Defined broadly as the organizing of social, political, and economic relations – the classification of people and places and the determination of correlative entitlements, duties and modes of discipline. Discipline should be understood here in the Foucaudian ‘governmentality’ sense. It refers to how powerful agents create the types of places and people their interests and visions require.

capacity, legitimacy and interests of those attempting to govern economic and spatial development and those attempting to thwart it. Issues of land tenure, land use, and development (for the rich to the poor) are often decided extra-parliamentary and quasi-legally in a particularistic and arbitrary manner by state actors in conjunction with vested interest groups. This opaque condition renders both (1) plans to develop modernized cities in lines with corporate and middle class requirements difficult and (2) activities to make these processes less detrimental to the urban poor in a formal rules and law-based manner difficult. Any change to the current status quo becomes bogged down in both court battles and extra-judicial negotiations given the multiplicity and contradictions that exist within the various land tenure and land use regimes that at one time the state supported or acquiesced to. The important point is that focus on formal plans and urban planners is unlikely to produce decreased inequality. Attention needs to be on those who decide in *practice* what is allowed or not and how they can be brought to the table during discussions of how to create better cities both for profit and for people. Our focus needs to be on what spatial and economic practices are viewed as legitimate on the ground, who really manages this, and what avenues there are to push for less anti-poor processes of urbanization.

### **Occupancy and turf wars**

Officially occupancy and urbanization are supposed to conform to government codes and plans. This is rarely the case in India where informality is the dominant mode of occupancy from squatters to elites (Roy 2009). Therefore the interesting distinction is between degrees of legitimacy and which places get targeted as urban blight or obsolete. The link between capitalism and urbanization has been well established (Harvey 2008; Brenner and Theodore 2002) and it is useful to view the present battles over urban space and the utility of illegitimate occupancy in both removing unwanted elements and in increasing capital accumulation. The middle-class is becoming active in civil society and demanding their right to the city. At the neighborhood level this usually takes the form of citizen or housing societies demanding that officials enforce or create regulations to deal with urban blight (encroachments, slums, hawkers, beggars) in their residential areas and other public spaces they wish to enjoy more (Baud & Nanain 2008; Fernandez & Heller 2006). At the higher levels this takes the form of filing public interest litigations to use the courts to pressure municipal public officials to enforce rules and regulations often resulting in numerous evictions and demolitions as well as the closure or relocation of urban informal industries to the periphery (Bhan 2009). Less personalized but just as effective, corporate economic interests (corporations, real estate developers) and state officials friendly to their cause, leverage arguments of obsolescence<sup>11</sup> and rent gaps<sup>12</sup> to rationalize which areas get targeted for urban renewal or development. These arguments –

<sup>11</sup> Something out-of-date can be a product, place, identity, practice, or concept. In terms of urban renewal it is a place or structure that is past its prime and stubbornly trying to avoid modernization. 'Functional obsolescence' (regarding property) results from changes in building practices and the manner which they are used. 'Economic' or 'external obsolescence' relates to factors that reduce demand or devalue. It tends to negatively impact exchange but not use values (Weber 2002).

<sup>12</sup> Whitehead and More (2007: 2429) discuss how urban redevelopment in Mumbai is being determined by the gap between existing rents and rent that could be accumulated if land was put to 'higher and better use'.



blight, rent gaps and obsolescence – are mutually reinforcing. They both tend to *aestheticize* anti-poor politics and state practices, to elevate exchange value over use-value, and to elevate the demands of the middle-class and elite over the needs of the poor and working classes. While close scrutiny would often reveal informal aspects in middle-class and elite modes of occupancy these are not the focus of public interest litigation and their legitimacy is never seriously questioned.

## Work

Like occupancy, work runs along the spectrum of formal to informal and legitimate to illegitimate.<sup>13</sup> The poor (and the poorest among them) work in the lower tiers of the informal sector (Samaddar 2009). They can demand the least from the state and economy (both formal and informal) and their working lives are marked by insecure work (such as piece-meal, day-labor, scavenging, hawking, begging) and de-socialized precarious wages.<sup>14</sup> However, formal-corporate economic growth is becoming more technology-dependent and capital intensive (Whitehead & Moore 2007). The possibility of integrating everyone or even the majority of the urban population into this sector is nonsensical and we see transition narratives giving way to pragmatics of dualizing cities, de-socialized labor and thus stratified citizenship. Everyone in urban India is integrated into the market-economy (Chatterjee 2009). However, primitive accumulation and/or accumulation by dispossession (Harvey 2006) have not been at all sufficiently mitigated by adequate and regular wages or state expenditures. Regardless, economic policies and city development plans continue to be dominated by a corporate logic and a desire to fashion ‘world-class’ cities. For example, the only time the poor were directly mentioned in Surat’s development plan was to list them as a ‘cheap labor reserve’ that would attract businesses. Both the middle-class and elite desire to remake cities in line with Singapore or Shanghai and the government’s focus on high-growth sectors and posh housing developments are in practice anti-poor when large sections of the population live in poverty and are non-skilled or low-skilled workers involved in tiny informal enterprises (Benjamin 2000). World-classing cities requires: making space for large-scale capital (financial and business districts), transitioning from a manufacturing to a high-tech and service sector economy, large-scale infrastructure projects, expansion of ‘modern’ commercial spaces for more upscale malls, redevelopment of ‘dilapidated’ areas to improve the real-estate market, development of more leisure activity areas to attract international business events and tourists, and of course area beautification and/or purification drives whose first priority is to remove the unwanted/unsightly elements (such as hawkers, squatters and rickshaw drivers). Direct ways of integrating the poor into

<sup>13</sup> The informal economy refers to the unregulated sector – economic activities that do not follow state employment, taxation, licensing, and environmental protocols. The formal economy complies with state rules and regulations. Formal work is also more professionalized and more revered in popular culture. In practice, especially at the small to mid-size firm level, enterprises are often a mix, sometimes in compliance sometimes not.

<sup>14</sup> Meaning that wages are determined in a very ‘*laissez-faire*’ like market-environment, in the absence of the State and union mediation. The very poor’s lack of human, cultural, state, and social resources, in combination with the swelling ranks of the urban underemployed make the bottom rung of the informal economy hyper-exploitive and the poor self-exploitive (Van Dijk and Sridharan 2009). Wacquant (2009) discusses the process of de-socializing labor within neoliberal statecraft at length. See Samaddar (2009) for the Indian context.

these processes are curiously missing, and it is difficult to ascertain how these developments would positively affect the poor *ipso facto*. The idea of an integrated, inclusive society where everyone has the same economic and social rights holds no water within the current modes of capital accumulation and related urban 'spatial fixes' (Harvey 2006). The question is: are we to accept polarizing cities and second class modes of citizen-state and worker-market relations or do we want to work towards more creative and inclusive modes of urbanization?

### **Society and citizenship**

Broadly, society is where gaps are filled (moral/care economy) and where opposition or new political projects form and mobilize. It also has its formal-informal and legitimate-illegitimate aspects. Here Chatterjee's (2004) work offers an important directive to avoid the erasure of unequal social life. He argues that concepts of 'civil society' and 'citizen' need to be divided in two; into civil and political society and citizens and populations. Civil society is the domain of middle and elite classes who are able to comply with private property laws, tax responsibilities, and participate in the professional economy – a situation where the links between civil society, the state, and the market are clear and reinforcing. However, the urban poor's citizenship status is tenuous at best given the illegality or quasi-legality of their work and occupancy. Therefore, the state and powerful market actors do not regard them and their organizations as having the same rights or ability to participate in governance as civil society. Rather, the poor are 'populations' who occupy political society.

'Populations' rest upon negative normative assumptions that imply deviance and degrees of (un)deservingness and that rationalize the adverse incorporation of certain groups when it comes to claiming and using their citizenship rights (Baud 2009). What population(s) the poor belong to is more determinate of the form and content of their relationships with the state and markets than their tenuous citizenship status. Political society<sup>15</sup> does (of course) react to vagaries and excesses of the state and the economy. It engages in constant negotiations over what different poorer groups and areas can claim and at what price. Since these claims come from those whose productive activities and means of place-making are objects of stigma and illegality, these arrangements are often ad-hoc, vary from case to case, and are off the record. This makes determining past legal precedents for future claims difficult and makes the poor particularly vulnerable to exploitation and rent-seeking.

The withdrawal of the social arm of the state and the opening of markets has resulted in a decrease of organized working-class jobs and increased the economic insecurity of the urban poor. At the same time, it has made them targets of punitive measures targeting urban blight and obsolescence (Davis 2006). They feel that they can expect no real accountability from employers given past experience and the economic climate (Van Dijk 2008; Argawala 2009). Some have changed tactics and shifted their attention to the state to demand access to reasonable livelihood opportunity by evoking citizenship not tied to property and formal labor (Chatterjee 2009). Argawala's (2008: 393-

<sup>15</sup> Populations, their associations, patrons, local-level politicians and bureaucrats, and street level service providers.

394) recent work cites the following statements from informal workers organizations: 'We don't even fight for a minimum wage because it created so much unemployment. Instead we fight for the right to live. We don't want to rebel anymore [we] want a job.' This acceptance of 'scraps of citizenship' needs to be critically explored. The poor have little reason to put their faith in party politics and patrons given the extent their livelihood and occupancy in cities have become stigmatized, shifted around, and targeted for removal. However, the formal state and civil society offer them little more than the rhetoric of self-help, civic-sense and micro-credit. While they feel the state should provide basic needs, there is little trust that this will happen (Van Dijk & Sridharan 2009). Similarly while they feel that employers should be more accountable and offer more social wages, there is little trust that this will ever happen (Gooptu 2007). Dispositions of indifference and fatalism have taken root in many underemployed or unemployed urban poor.

Many of the poor express their frustration with the job-market, the state, and patrons but in the same breath express their resignation: 'what can we do? Nothing but try to survive the best we can.' Also invariably the local politicians and party workers are often the only people they feel they can go to for help in managing their insecurity. If their contacts in political society aren't in the mood to help then they are out of luck.<sup>16</sup> There is little perceived space for protest within political society given the central position ward councilors and political workers have in the stressed social networks of the urban poor. Also for many who live in *Gauthans* or 'urban villages' the ward councilor is often either their landlord or a relative of their landlord. Thus, to mount any serious protest would result in violence (harassment and beatings from strong-men) or at the worse end being cast out suffering what Agamben (1998) calls 'bare life', a situation of being physically alive while being legally and politically dead. Lack of property and formal employment make relations with the state difficult to say the least and if they exhibit a lack of at least feigned loyalty and acquiescence to the status quo in political society they risk not being a citizen at any degree. To be in political society is not to be excluded but rather adversely included into the political communities of the city. For the poor it is worse to be excluded with nothing but your own merit and tenacity to fall back on. We all need people, but for them risking 'bare life' is rarely an option. The poor know that most politicians have no real interest in their upward mobility. They are aware of being means to an end and how others benefit from their insecure occupancy and work. Political cynicism rules the day in urban India and the poor play their part – vote (often for money), campaign, attend local party meetings, engage in party organized agitation, however 'their vigorous political engagement is not a form of enfranchisement or inclusion, but a strategy to grapple with their increasing everyday material difficulties' (Gooptu 2007: 1927). Thus, hyper-clientelization and neo-feudalism are two of the dominant logics of political society that both caters to and exploits those without the resources and capacity to be self-reliant and disciplined neoliberal citizens.

<sup>16</sup> See Van Dijk (2009) for more discussion about ward councilors and party workers.

Strangely enough both the urban poor and the middle-class and elite urbanites have dispositions marked by pathological political cynicism. The middle-class lumps the urban poor in with the structures of politics and fears that they are equally responsible for the blight and obsolescence in their city and as such need to be punitively administered to or undermined as much as possible. The poor's cynicism is pathological in regards to self-exploitation and the acceptance of scraps of citizenship. This all points to how the movement from client to citizen requires adequate social and economic rights alongside formal political citizenship rights.

### **Conclusions and suggestions**

Lack of formal employment adversely incorporates the urban poor into cities by denying those who toil in the unorganized or casualized sector entitlements that come from the permanence of formal, more professional employment. Cities require unskilled or low-skilled labor, but are unable or unwilling to absorb it housing and basic services wise (Samaddar 2009). This plays into the citizen-populations distinction – those with unorganized insecure low wage employment tend to have informal insecure housing and thus informal insecure relationships with the state, market and with civil society. These, combined with the prevalence of informal state practices, produce cities marked by differential administration – differing rules of entitlements and discipline.

Informality is the norm rather than the exception in India. Going forward, a more politically prudent and developmental question to ask is why some forms of informality are deemed illegitimate and stigmatized while others seem to 'enjoy state sanction or are even state practices' (Roy 2009: 83). The difference seems to be a mix of class power and related moral authority ensconced in civil society and neoliberal ideology. To regularize and democratize the informal is to regularize and democratize the state and economy in India. This requires both work on reducing political cynicism and looking for strategic points within the city to push for stronger rights to the city for the poor.

Regarding rights and participation, trends of liberalization and decentralization have opened up spaces for citizens to participate, but not so much for populations. They participate as clients or wards in order to survive and often do not possess the resources and disposition to challenge the status quo. The trick will be to treat defeatism and cynicism by increasing substantive workers rights and retooling property-based notions of urban citizenship. This requires a special mix of redistributive and recognition based action (Fraser 2000) that requires both political mobilization and targeted programs aiming at strengthening poor livelihoods (credit, education, health) at the neighborhood and city level. The goal of development praxis at the macro-level should be to tame neoliberal state practices and to begin to refashion a developmental state that treats the poor as citizens and not as either one-dimensional means to economic ends (cheap, controllable, casual labor) or as 'encroachers' embodying urban blight and reproducing obsolete forms of politics, livelihoods and places (slums) that stand in the way of middle-class desires and modern cities. At the locational level hyper-clientelism and neo-feudalism need to be shown as the underside to social capital and as being the only alternative presently to 'bare-life' rather than the foundations of 'deep

democracy' (Appadurai 2002). The fact that vast segments of the population in the Global South presently receive only scraps of citizenship is morally unacceptable and will likely prove to be socially, politically, and economically unsustainable.

## References

- Agamben, G. (1998) *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford: Stanford University Press.
- Appadurai, A. (2002) 'Deep Democracy: Urban Governmentality and the Horizon of Politics', *Public Culture*, 14 (1): 21-47.
- Argawala, R. (2008) 'Reshaping the social contract: emerging relations between the state and informal labor in India', *Theoretical Sociology*, 37: 375-408.
- Baud, I.S.A & N. Nainan (2008) 'Negotiated Spaces for representation in Mumbai: ward committees, advanced locality management, and middle-class activism', *Environment and Urbanization*, 20 (2): 483-497.
- Baud, I.S.A., N. Sridharan and K. Pfeffer (2008) 'Mapping urban poverty for local governance in an Indian megacity: the case of Delhi', *Urban Studies* 45 (7): 1385-1412.
- Baud, I.S.A (2009) Personal Communication.
- Benjamin, S. (2000) 'Governance, economic settings, and governance in Bangalore', *Environment and Urbanization*, 12 (1): 35-56.
- Benjamin, S. (2008) 'Occupancy Urbanism: Radicalizing Politics and Economy beyond policy and programs', *Inter. Journal of Urban and Regional Research*, 32 (3): 719-729.
- Bhan, G. (2009) 'This is no longer the city I once know': Evictions, the urban poor and the right to the city in Delhi' *Environment and Urbanization*, 21 (1): 127-142.
- Chaplin, S. (1999) 'Cities, Sewers, and Poverty: India's Politics of Sanitation', *Environment and Urbanization*, 11: 145-158.
- Chatterjee, P. (2004) *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*. Columbia University Press: New York.
- Chatterjee, P. (2008) 'Democracy and Economic Transition in India', in: *Economic and Political Weekly* 19 April: 53-62.
- Chopra, R. (2003) 'Neoliberalism as Doxa: Bourdieu's Theory of the State and the Contemporary Indian Discourse on Globalization and Liberalization', *Cultural Studies*, 17(3/4): 419-444.
- Davis, M. (2004) 'Planet of Slums: Urban Involution and Informal Proletariat', *New Left Review*, 26: 5-34.
- Fernandez, L. and P. Heller (2006), 'Hegemonic Aspirations: New Middle Class Politics in India', *Critical Asian Studies*, 38 (4): 495-522.
- Fraser, N. (2000) 'Rethinking Recognition', *New Left Review* 3 May/June.
- Gandy, M. (2008) 'Landscapes of Disaster: water, modernity, and urban fragmentation in Mumbai', *Environment and Planning, A* 40: 108-130.
- Gooptu, N. (2007) 'Economic Liberalization, Work and Democracy', *Economic and Political Weekly*, May 26: 1922-1933.
- Gooptu, N. (2009) 'Neoliberal Subjectivity: Enterprise Culture and New Workspaces', *Economic and Political Weekly*, 30 May: 45-53.

- Guruswamy, M. and R.J. Abraham (2006) 'Redefining the poverty line in India', *Public Policy Research*, 13 (3): 191-199.
- Harris, J. (2006) 'Middle Class Activism and the Politics of the Informal Working Class', *Critical Asian Studies*, 38 (4): 445-465.
- Harvey, D. (2006) 'Neoliberalism as Creative Destruction', *Geografiska Annaler*, 88 B (2): 145-158.
- Harvey, D. (2008) *The Enigma of Capital*, Class Lecture: City University of New York, 18 November, accessed from: [www.davidharvey.org](http://www.davidharvey.org).
- Keefer, P. and K. Stuti (2004) 'Why do the poor receive poor services?', *Economic and Political Weekly*, February 28: 935-943.
- Robinson, M. (2007) 'Does Decentralisation Improve Equity and Efficiency in Public Service Delivery Provision', *IDS Bulletin*, 38 (1): 7-17.
- Roy, A. (2004) 'Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning', *Journal of American Planning Association*, 71 (2): 147-158.
- Roy, A. (2009) 'Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization', *Planning Theory*, 8 (1): 76-87.
- Samaddar, R. (2009) 'Primitive Accumulation and Some Aspects of Work and Life in India', *Economic and Political Weekly*, 2 May: 33-42.
- Van Dijk, T. (2008) 'Ward Councilors and Street-Level Governance in Mumbai', Under Review, *Journal of International Development*.
- Van Dijk, T. (2009) 'Livelihoods, Capitals, and Livelihood Trajectories: Towards a More Sociological Conceptualization', Under Review, *Progress in Development Studies*.
- Van Dijk, T. & N. Sridharan (2009) 'Profile of an Urbanized Society? Slums Guathans, and Life-Style City in Kalyan-Dombivli, India', Conference Paper: *The New Urban Question*, Rotterdam, November 2009.
- Wacquant, L. (2009) *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham: Duke University Press.
- Weber, R. (2002) 'Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment', in: *Antipode*: 519-539.
- Whitehead, J. & N. More (2007) 'Revanchism in Mumbai? Political Economy of Rent Gaps', *Economic and Political Weekly* 23 June, p.2428-2324.

### 3 Inter-generational differences in collective action in Pampas de San Juan, Lima: implications for the future of the urban periphery

*Anna Plyushteva*

With the change of generations in informally constructed urban peripheries, existing forms of collective action are undergoing a transformation. Young people are rejecting, reshaping and replacing old collective strategies, as both the socio-political environment around them and their individual and collective goals are changing. These processes have major implications for development interventions in the peripheral urban settings, even more so since it is expected that by 2030 sixty percent of all urban dwellers will be under the age of 18 (Woodrow Wilson Centre 2003). In the cities of the global South this share will be even greater, painting the future image of these cities as both young and poor. In many Latin American cities, a growing number of inhabitants belong to the current and coming young generations that have grown up urban, with the invasion-history of their parents, better access to health and education, but also with different expectations of life (Moser 2007).

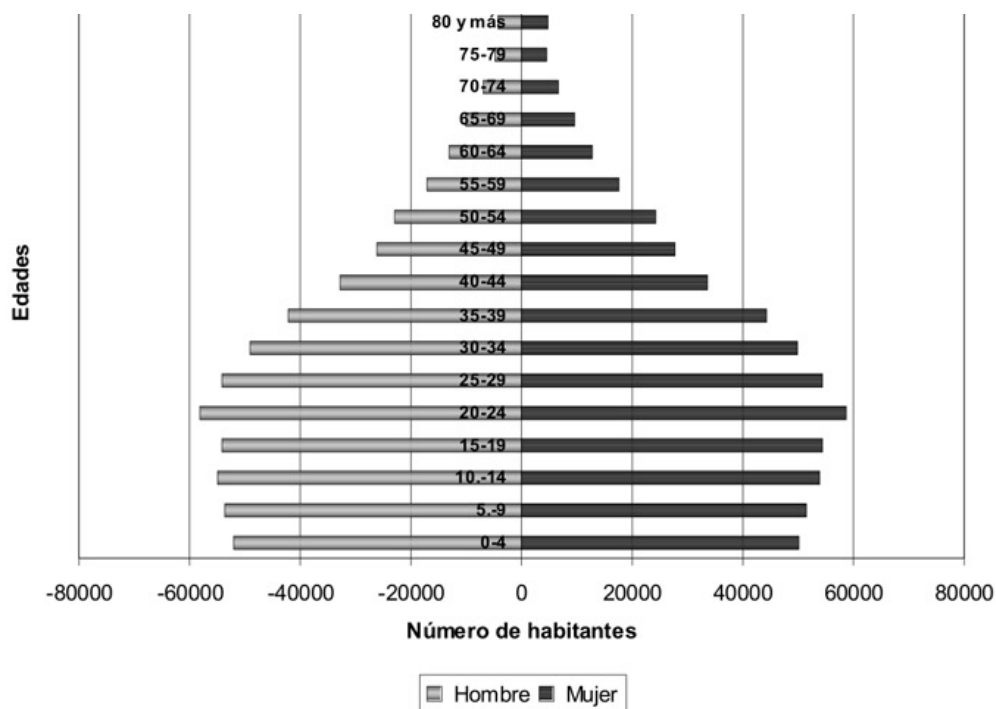
Habitat studies of the attitudes and strategies of young adults growing up in deprived urban peripheries with limited social, political and economic capabilities (for Peru as well as other Southern countries), are not as numerous as can be expected. Many findings have gravitated towards concluding that young adults who grow up under the combined effects of urban poverty, globalisation, and remoteness of the state institutions, are more individualistic than their parents, gradually deserting the traditional values of solidarity and mutual help (Venturo 2001: 143), and politically apathetic and indifferent towards their citizenship rights and obligations (Romero 2007: 93).

#### **New collectivities in Pampas de San Juan**

Pampas de San Juan, on the Southern outskirts of Lima, is a well-suited research site for the study of collective organising in disadvantaged communities. It is the product of a series of land invasions and mobilisations for affordable housing, and since its beginnings in the early 1980s has grown to

over 50,000 inhabitants. Collective action has been fundamental to the development of the district, as – similarly to many other urban peripheries in the South – the inhabitants of Pampas have a long history of mobilisation and organisation in order to gain land titles, basic services, and a say in local political processes. As the collective action of the original settlers has been studied extensively (Hordijk 2000), Pampas is an appropriate community in which to examine inter-generational differences. Thus, the study traced the development of collectivity to the present generation of young adults, who grew up in the area and are expected to take over the complex network of neighbourhood organisations, including neighbourhood councils, women’s organisations, and the participatory budgeting process.<sup>17</sup> The study focused explicitly on 15-30 year-olds, which loosely corresponds to the school-leaving and family-forming life stage in Pampas, as earlier research suggested that this was the age at which community commitment became especially relevant. This is also the majority age group in the district (see Figure 1).

**Figure 1** Population pyramid of the Southern Cone of Lima’s periphery, of which Pampas de San Juan is part



Source: Desco 2009

<sup>17</sup> Participatory budgeting is a legal requirement for municipal and regional governments in Peru since 2003 (Hordijk 2005).



The research findings indicate that young adults in Pampas de San Juan, and arguably in many similar settlements in Peru, perceive collective action differently from their parents, and act with consideration of all the economic and political changes which have shaped the distinct social reality they live in. While they are neither more alienated from community values, nor less interested in collective goals, they are critically selecting, elaborating and substituting the collective strategies they have inherited. In this study, I have developed a typology of collectivity which covers a broader range of experiences than the traditional social-scientific notion of collective action (typically linked to street protests, strikes, petitions etc) can encompass.

*Mundane collectivity* refers to the many instances when young adults organise on an everyday basis into sports clubs, church and NGO youth groups, and even youth gangs. Such groups are the most prevalent in Pampas and the surrounding neighbourhoods, they are the most visible form of collective organisation, but they usually do not lead to any strategic collective mobilisation and action. Young adults often participate in them because of individual needs (to learn new skills, to be part of a group of friends, to escape from domestic problems, even to access material benefits), and these groups do not aim to strategically change the social, economic and political reality of the neighbourhood. Providing external assistance (for example, by NGOs) for such groups may appear to support collective initiatives, while in fact it is more accurately described as supporting the individual development of the youth who take part in this type of groups.

*Symbolic collectivity* refers to the particular position in which most young adults in Pampas currently find themselves: they define collective solidarity and organisation as essential to the community's identity and well-being, they are proud of their parents' achievements and hope to be as united and dedicated to their community; yet they do not practice what they say in their everyday lives. Instead, they focus more on individual strategies of education and professional advancement (even if, in reality, the realisation of either of those is accessible to only a small minority of youth in Pampas). Thus, most young adults are currently trying to adopt a more 'middle-class' approach to community development and realisation of goals (i.e. 'Pampas's progress depends on the individual progress of each Pampas family'), while preserving the highly symbolic narrative of solidarity which defines their history, pride and identity as Pampas residents. Understanding the symbolic value groups of young people place on their heritage of collective mobilisation and on individual effort is essential to better understanding how to work with young people's groups, and what youth themselves expect from participating in such groups.

Finally, *strategic collectivity* refers to those instances when young adults do try to practice the traditional approaches to collective action they have inherited from the older generation, adapting them to the present needs. This reflects the efforts of a minority of young adults to regenerate the old institutions of neighbourhood councils, political movements and women's organisations, in order to strategically improve the social reality of the neighbourhood. An external agency may often be tempted to work exclusively with the leaders of neighbourhood councils, as they are the most omnipresent, visible and formalised form of collective action. It should be considered, however,

that councils actively represent only a small group of young adults, and the ways neighbourhood organisations function is in the process of being challenged and changed by youth themselves.

### **Implications for understanding collective action in the urban periphery**

Based on the findings obtained in Pampas de San Juan, some more general observations can be made about the way collective organising in urban peripheries evolves and changes over time, with some forms of collectivity becoming obsolete, while others persist and change as a reflection of the changing socio-political reality. These processes have major implications for the success and failure of development agendas, as collective action is both shaped by development initiatives, and in turn shapes them. Collective action should therefore be studied in detail in the process of planning and implementing projects locally. Finally, it should be noted that analysing collectivities, as experiences and perspectives on collective action, is not equivalent to the study of groups, and sheds more light on the complex ways in which individuals and groups interact among themselves, and with their institutional and physical environment.

### **Future trends**

It is becoming increasingly evident that the Latin American urban periphery is moving towards permanent housing consolidation and greater access to basic services, as unoccupied land for new invasions is becoming scarce. Young adults are socialised with two contrasting, but coexisting narratives: the narrative of the importance of collectivity and solidarity, and, increasingly, a 'middle-class' narrative: individual effort, educational and professional success, material well-being. For Pampas in particular, this is exactly the moment in which young adults are seeking out strategies to reconcile solidarity with individualism, the unique heritage of the informal settlement with the growing drive to live like wealthy people do. This 'middle-classification of the slum' should be considered in shaping any development intervention in the urban periphery based on the goals and priorities of young adults themselves.

A related trend is that as the urban periphery is changing, it is becoming one of the sites of the accelerating privatisation of urban public space, a global trend which is shaping cities in the North as well as the South. Public spaces are declining and contracting, transforming into pseudo-public spaces (for example, commercial public spaces, where 'access is controlled and social homogeneity is guaranteed'). These processes legitimise the suspicion of difference, the distancing and segregation' (Holston 2007: 80). This process is a major influence on the ways in which public gathering and collective action are evolving.

In terms of collective action, young adults increasingly organise not to make claims on state institutions, but to bypass the state and achieve their goals irrespective of the state. However, there are also instances when they approach channels which have the potential to reconnect youth with the state: in Peru, that is illustrated by youth proposing their projects in the Participatory Budgeting process, in other countries, by different kinds of community funds. Supporting young people's *existing* attempts to engage with such schemes (through know-how and resources) can reinforce

young adults' ability to sustainably improve their collective livelihood, and the possibilities of them re-connecting with the state institutions at the local level.

### **Conclusion**

It is important for development agencies to recognise that many young adults view the well-established and internationally recognised neighbourhood organisations as obsolete. While neighbourhood councils are present throughout Pampas, most young adults feel neither involved in, nor represented by them. They therefore question the extent to which collaboration with the neighbourhood councils, while the most obvious route for development agencies, accounts for the needs of everyone in the district. The current generation of young adults often discuss possibilities of changing the rules and processes in such organisations, or even doing away with them altogether. Many respondents are disillusioned both with development initiatives at the macro level (which they associate with national and local government's institutions – largely absent from their social reality), and at the micro level (which they equate to the many identical neighbourhood councils representing small groups of inhabitants, often with extremely limited human and economic resources, and gripped by rivalry and nepotism).

In addition, young adults often feel that neighbourhood councils unnecessarily fragment the population of Pampas, which otherwise shares many collective priorities, for example safety, urban infrastructure, and cultural activities. Youth feel that, although their community has already achieved much in terms of basic services, and although households now differ widely in terms of income and marginality, there are still widely shared goals. They call for thematic cooperation on a meso-level, where collective action can be driven by goals and resources shared on a broad basis with more political and economic clout, while not losing the (highly valued by young adults) inter-personal solidarity and trust.

There are currently two ways in which external agents become involved with collective initiatives by young adults in Pampas. Some – NGOs and churches in particular – invite young people into group activities such as sports, personal development workshops and art. Such collectives are valued as an opportunity for the individual to learn new skills, and for the enjoyment of doing things in a safe, comfortable and supervised group space. They do not aim to address larger policies, structural issues and community processes – they are *mundane collectivities*. On the other hand, some external agents support youth's own *strategic* initiatives for development, which range from dealing with youth crime on a peer-to-peer basis, to promoting arts education. In these instances, young adults define their own goals and strategies, and perceive external organisations as the providers of a service (for technical, financial, knowledge resources) which they need. Distinguishing between these types can help plan development interventions and consider the different collective and individual benefits they can bring.

Among the key influences on the way collective strategies have evolved in Pampas de San Juan is the lack of appropriate spaces in which collective action can take place. Young adults express their

concern that there are no safe, public, accessible spaces for them to meet and engage with their social world. They point to the fact that not only few such spaces are created, but that those created are not sustainably maintained. Young people feel that the few available spaces, even when allegedly constructed to serve their needs, are excessively shaped by the vision of *adult* external agents, such as neighbourhood councils, NGOs and churches. The privatisation and decline of existing public spaces shapes the ability of young people to gather, as well as their opportunities to mix with people from other parts of the city of Lima. In this respect, public space has become a critical variable in processes of segregation, collective cooperation, and social fragmentation.

The importance of young adults to the urban development agenda cannot be stressed enough, because they are the majority age group today, and because they are the community leaders and decision-makers of the future. With the Southern city rapidly becoming the home of the largest share of the world's population, it is fundamental to engage with the young people who are shaping the urban social reality, in order to negotiate the most meaningful future visions and development strategies.

## References

- DESCO (2009) *Observatorio Urbano*, available at <http://www.observatoriourbano.com/>, accessed August 2009.
- Holston, James (2007) 'Citizenship in Disjunctive Democracies', in: Joseph Tulchin and Meg Ruthenburg (eds.), *Citizenship in Latin America*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Hordijk, Michaela (2000) *Of Dreams and Deeds: The role of local initiatives for Community Based Environmental Management in Lima, Peru*, Amsterdam: Thela Thesis.
- Hordijk, Michaela (2005) 'Participatory Governance in Peru: Exercising Citizenship', *Environment and Urbanization*, 17(1): 219-236.
- Moser, Caroline O.M (2007) *Reducing Global Poverty: The Case for Asset Accumulation*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Romero, Catalina (2007) 'La Democracia en el Perú: Una Tercera Voluntad', *América Latina Hoy*, 45: 89-107.
- Woodrow Wilson International Center for Scholars (2003) *Youth Explosions in Developing World Cities: Approaches to Reducing Poverty and Conflict in an Urban Age*, Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Venturo, Sandro (2001) *Contrajuventud: Ensayos Sobre Juventud y Participación Política*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

## 4 Stedelijke armoede, uitsluiting en geweld

Dirk Kruijt

### Inleiding

Steden, sloppenwijken, informele bedrijvigheid en urbane ontwikkeling in het algemeen zijn geen onderwerpen die in het brandpunt van de belangstelling staan van de Nederlandse ontwikkelingshulp. In een recent rapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB 2008: 137) over Afrika – het kerncontinent van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking – , een trendrapport dat een resultatenanalyse presenteert over de laatste tien jaar, valt te lezen dat de belangrijkste thema's van de hulp in termen van uitgaven de volgende zijn: schuldkwijtschelding, humanitaire hulp, algemene begrotingssteun, onderwijs, gezondheid, overheid en *civil society*, rurale ontwikkeling, milieu, water en sanitatie. Ongetwijfeld goede en nuttige onderwerpen; niet spannend, maar wel netjes. Nederland houdt er een goede naam aan over in het buitenland.

De oorspronkelijke Nederlandse ontwikkelingsthema's van de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw waren ingekleurd door een traditionele keuzebepaling. De aandacht ging vooral uit naar armen op het platteland: de doelgroep was die van de kleine boeren, bewoners van indiaanse dorpen, inheemse bevolkingssegmenten en het ging vooral om plattelandsonderwijs en rurale gezondheidszorg. Dat waren de thema's van gisteren. De hulp werd de afgelopen vijftien jaar in enkele grote sectoren geconcentreerd en in de laatste jaren is de aandacht voor mensenrechten en oplossing van conflicten, militaire vredesoperaties en maatschappelijke wederopbouw aanzienlijk toegenomen. Maar op de een of andere wijze is de aandacht voor stedelijke problemen en stedelijke armoede nooit sterk geaccentueerd.

Toch woont intussen meer dan de helft van de wereldbevolking in steden en voorspellen de auteurs van VN-rapporten (UN-Habitat 2007, UN 2008) dat in 2050 ongeveer 85 procent van de totale bevolking in ontwikkelde landen in steden zal wonen en dat tweederde van de gehele bevolking van de ontwikkelingslanden stadsbewoner zal zijn. Tien procent van de wereldbevolking zal dan leven in megasteden van 10 miljoen inwoners of meer en 40 procent in steden van 1 miljoen bewoners of meer. In 2050 zal het aantal plattelandsbewoners 600 miljoen minder zijn dan vandaag de dag.

Deze demografische trends zullen ook gevolgen hebben voor de aard van het sociale vraagstuk en het beleid ten aanzien van het oplossen van armoede en het behoud van economische, sociale en politieke stabiliteit. Armoede, informalisering en uitsluiting zijn sinds het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw vooral een stedelijk probleem en het snelle urbaniseringsproces van de afgelopen en de komende twintig jaar zal daarmee het vraagstuk van de economische, sociale en politieke beheersing van de immense concentratie van armen in de stedelijke territoria tot een centrale prioriteit van begeleiding en controle maken. Stedelijke armoede en haar kanalisering zullen in sterkere mate dan voorheen het probleem van nationale en internationale zekerheid en veiligheid bepalen.

### **Gevolgen**

Het meest waarschijnlijke scenario laat zich lezen in Latijns Amerika. In deze regio voltrok zich sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw een spectaculair verstedelijkingsproces, een verschijnsel dat zich thans voordoet in Afrika en Azië. Stedelijke armoede, stedelijk geweld en een enorme concentratie van armoede en uitsluiting in de stedelijke gebieden zijn de afgelopen twintig jaar het hoofdprobleem geworden van het regionale ontwikkelingsproces van Latijns Amerika. In de nabije toekomst zal dat ook gelden voor de andere continenten. Naar verwacht zal de stedelijke bevolking van Afrika in de komende 40 jaar verdrievoudigen en die van Azië zal in dezelfde periode verdubbelen.

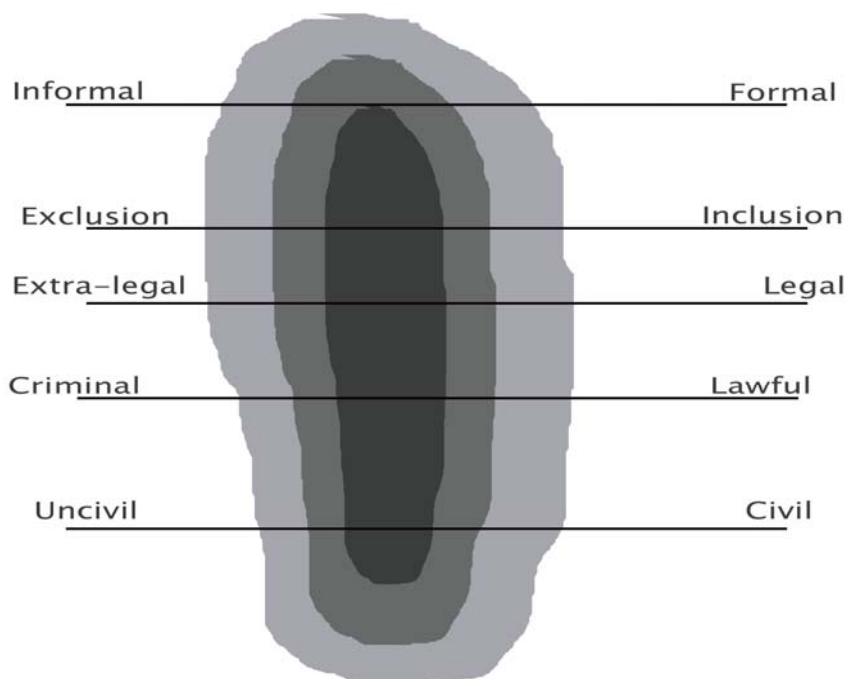
In Latijns Amerika zijn enorme bevolkingssegmenten in de steden tegelijkertijd arm, informeel en uitgesloten. De statistische data voor vermindering van de extreme armoede zijn hoopgevend, maar weerspiegelen toch vooral de overgang van de *'one dollar a day'*-armoede naar *'two dollar a day'*-armoede. Het probleem is daarmee niet opgelost. In economische zin zijn stedelijke armen vooral bezig met overleven in de vorm van *self employment* en micro-ondernemerschap. In politieke zin destabiliseert dit het karakter van de democratie. In een beroemd geworden UNDP rapport (2004) over tweedeklas burgerschap in de regio introduceerden de auteurs de term *'low intensity citizenship'* en *'low intensity democracy'* om het precaire karakter van de politieke stabiliteit in de regio aan te duiden.

Antropologen en sociologen hebben dit fenomeen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw in kaart gebracht. In die jaren viel de nadruk vooral op overlevings- en segregatiemechanismen en op de sociale en economische context: bittere armoede, uitsluiting op de arbeidsmarkt, dualisering van economie en maatschappij. ECLAC en ILO-data (ECLAC/ILO Bulletin 2009) tonen aan dat de armoede en informalisering in het stedelijke milieu zich sinds het begin van de jaren negentig tot heden heeft geconsolideerd. Ongeveer 55 procent van de werkgelegenheid in de regio wordt in de informele economie gegenereerd; in de kleinere en middelgrote landen is 60 tot 70 procent van de werkgelegenheid informeel. Maar het tweederangs burgerschap heeft niet alleen de karakteristiek van misère. In de sloppenwijken van alle grote en de meeste middelgrote steden van Argentinië, Brazilië, Centraal Amerika, Colombia, Jamaica, Mexico en Venezuela hebben zich ook lokale geweldsystemen ontwikkeld, tot uitdrukking komend in minioorlogen tussen rivaliserende bendes om de beheersing van drugsroutes en illegale economische activiteiten binnen de 'eigen' territoria die tussen de 15 en de 25 procent van het stedelijk oppervlak omvatten (Moser & McIlwaine

2004; Koonings & Kruijt 2007; Perlman 2009; Jones & Rodgers 2010). De *slum cities* zijn voor een goed deel *no go areas* voor het wettige gezag. In feite opereren nationale en gemeentelijke overheden veelal op basis van een vreedzame co-existentie met de (niet- statelijke) gewapende actoren die zich meester hebben gemaakt van het lokale geweldsmonopolie in de sloppen- en volkswijken, zolang als de nationale veiligheid niet wezenlijk wordt bedreigd.

Wereldwijd woont intussen ongeveer 1 miljard personen in sloppenwijken (UN-Habitat 2007). Het urbanisatieproces voltrekt zich met zo'n snelheid dat in 2025 van de 15 grootste megasteden ter wereld er zich 13 in Azië, Afrika en Latijns Amerika zullen bevinden, waarbij Azië en Afrika gezichtsbepalend zullen zijn: Bombay (26 miljoen), Delhi (23 miljoen), Dhaka (22 miljoen), Sao Paulo (21 miljoen), Mexico City (21 miljoen), Calcutta (21 miljoen), Shanghai (19 miljoen), Karachi (19 miljoen), Congo-Kinshasa (17 miljoen), Lagos (16 miljoen), Cairo (16 miljoen), Manila (15 miljoen), and Beijing (14 miljoen) (UN 2008). De economische, sociale en politieke configuraties in deze supersteden zullen vergelijkbaar zijn met die van de 'middelgrote' steden tussen de 1 en de 10 miljoen inwoners: grote contingenten armen in gordels sloppenwijken, een bijna onbeheersbaar proces van informalisering en uitsluiting, chronische gewelddadigheid (Davis 2006; Perlman 2007; Koonings & Kruijt 2010).

De informele, uitsluitende en gewelddadige economische orde vertaalt zich ook in een sociale en politieke constellatie. De grenzen tussen formeel en informeel, inclusie en exclusie, legaal en niet-legaal, wettig en crimineel, civiel en 'onciviel' vervagen in een zich uitbreidende grijze zone van gecompliceerde articulaties (zie de figuur op pagina 40). Binnen deze grijze zone ontstaan langs de randen van wettelijkheid, gedogen, lichte overtredingen en zware criminaliteit allerlei arrangementen als 'oplossingen' voor dagelijkse problemen. Nieuwe arrangementen kunnen variëren van 'innovatieve' economische exploitatie, zoals subcontractering door de overheid aan 'coöperaties' van koppelbazen die zelfstandigen in dienst nemen zonder bescherming van de heersende arbeidswetgeving, vakbondsrechten en sociale verplichtingen die wettelijk gelden, tot verschillende vormen van bruto geweld en afpersing door maffia's, jeugdbendes, *drug lords*, *vigilantes*, of 'eindoplossingen' voor problemen met winkeldieven en straatkinderen. Soms ontstaan er schemerzone-instituten zoals organisaties van private politie die buiten de wet opereren. Of gaat het om politie-eenheden die als tweede baan optreden als leden van militia's in dienst van de lokale *drug lord*. Deze erosie van de formele orde van wet en regel treedt versneld op in zwakke of fragiele staten, staten waarbij de sociale infrastructuur afwezig is of alleen voor geprivilegieerden geldt, in oorlogsgebieden of tijdens transitieperioden waarbij autoritaire regimes nog altijd in de coulissen meeregeren.



Systematische registratie van stedelijk geweld door VN-instellingen vindt pas de laatste jaren plaats. Armen en gemarginaliseerden zijn gemakkelijke slachtoffers van misdaad en geweld, zoals UN rapporten aantonen. Gewelddadige misdaad – of tenminste de registratie van gewelddadige misdaad – nam tussen 1990 en 2000 wereldwijd toe van 6 tot 8 procent per 100.000 personen. Tussen 2001 en 2006 was 60 procent van de stedelijke bevolking in de wereld tenminste eenmaal slachtoffer van geweld. De sterkste groei van stedelijke misdaadcijfers doet zich voor in Afrika en Latijns Amerika waar in dezelfde periode liefst 70 procent van de stedelingen geconfronteerd werd met geweldpleging. De percentages voor moord en straatroof is consistent hoog in Centraal en Zuid-Amerika en Sub-Sahara Afrika (UN-Habitat 2007: 10, 54-55). Dezelfde bron schat het aantal straatkinderen wereldwijd op 100 miljoen. Straatkinderen opereren makkelijk in de sfeer van kleine diefstallen en overvallen. Ze zijn ook een gemakkelijk slachtoffer van paramilitaire en parapolitieke organisaties en schemerzone-instituten die zich bezighouden met ‘zuiveringsoperaties’. Systematische agressie van politiezijde ten opzichte van straatkinderen komt met name voor in Brazilië, Guatemala, India en Kenia.



## Donorbeleid

Uiteraard is het vraagstuk van armoedebestrijding en openbare veiligheid in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van nationale en lokale overheden. Maar in tweede instantie is het ook een aangelegenheid voor op de toekomst georiënteerde donoren.

Na de Koude Oorlog nam de aandacht in donorkringen voor etnisch-religieuze conflicten, afscheidingsbewegingen en burgeroorlogen geleidelijk toe. In de loop van vijf tot tien jaar heralloceerden donoren fondsen en financiële middelen voor interventies in nationale stabiliteit, vredesmissies en naoorlogse wederopbouw. Dat was een terecht antwoord op een veranderende situatie op wereldniveau. Eenzelfde veranderingsgolf op wereldschaal doet zich nu voor ten gevolge van de verstedeling in Afrika, Azië en Latijns Amerika. De vraag is of de Nederlandse ontwikkelingsorganisaties zijn toegerust voor deze nieuwe uitdaging van explosieve verstedelijking, ruraal-urbane migratie op massale schaal, informalisering van de stedelijke arbeidsmarkt, grootschalige sociale uitsluiting in volksbuurten en sloppenwijken, toenemende onveiligheid en misdaad in het stedelijk milieu – en een proces van stedelijke degeneratie, dat op lokaal niveau soortgelijke trekken kan vertonen als in het geval van zwakke of fragiele staten op nationaal niveau.

Als dat zo is dan vraagt dat in Nederland om de voorbereiding van grootschaliger interventies dan de toewijzing van wat stedelijke fondsen aan de VNG of een extra subsidie aan de medefinancieringsorganisaties. Dat vraagt om systematische kennisverwerving en research, gevolgd door beleidsbepaling en een intensievere samenwerking met kennis- en beleidsinstellingen in ontwikkelingslanden. Zoals een nadere samenwerking ontstond met militaire instituties bij vredes- en wederopbouwmissies, zal in dit geval een nadere focus op politie en wetshandhaving en het zoeken naar een balans in preventief en repressief overheidsbeleid ten gevolge hebben. Dat vereist ook veel meer kennis en samenwerking met instituties van openbare orde, wetshandhaving, gemeentediensten met een sociale uitstraling, gerichte werkgelegenheidsprogramma's, gerichte woonverbeteringsprogramma's en gericht correctief beleid ten aanzien van jeugdbendes en georganiseerde misdaad en gericht samenwerkingsbeleid met bewonersassociaties en grote NGO's en researchinstituten die ervaring hebben in het ondersteunen van burgerinitiatieven in marginale wijken: sociale auditing, samenwerkingsrelaties met lokale *pro poor* instituties, lokale kerkgenootschappen, lokale instellingen voor dienstverlening, etc. De *Stiftung Wissenschaft und Politik*, de Duitse denktank voor internationale relaties en ontwikkelingshulp besteedde er deze zomer een besloten seminar aan, anticiperend op een mogelijke beleidswijziging. Goed voorbeeld doet goed volgen.

## Literatuur

Davis, M. (2006) *Planet of Slums*, London: Verso.

ECLAC/ILO Bulletin (2009) *The Employment Situation in Latin America and the Caribbean*.

IOB (2008) *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006: Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, IOB Evaluaties no. 308, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

- Jones, G.A. & D. Rodgers (eds.) (2010) *Youth Violence in Latin America. Gangs and Juvenile Justice in Perspective*. New York: Palgrave Macmillan.
- Koonings, K. & D. Kruijt (eds.) (2007) *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, London: Zed Books.
- Koonings, K. & D. Kruijt, (eds.) (2010) *Megacities. The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*, London: Zed Books.
- Moser, C. & C. McIlwaine (2004) *Encounters with Violence in Latin America. Urban Poor Conceptions from Colombia and Guatemala*, London: Routledge.
- Perlman, J. (2007), 'Globalization and the urban poor', *Wider Research Paper 2007/76*. Helsinki: WIDER.
- Perlman, J. (2009) *FAVELA: Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*, New York and London: Oxford University Press.
- UN (2008) *World Urbanization Prospects. The Revision 2007. Highlights*, New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs – Population Division, February 2008b (ESA/P/WP/205).
- UN-Habitat (2007) *Enhancing Urban Safety and Security. Global Report on Human Settlements 2007*, London: Earthscan.
- UNDP (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay*, [www.democracia.UNDP.org](http://www.democracia.UNDP.org).

### Website

[http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/coyuntura/boletin\\_1\[cepal-oit\]eng.pdf](http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/coyuntura/boletin_1[cepal-oit]eng.pdf) (geraadpleegd op 06 september 2009).

## 5 Thinking out of the box

### *Anne Scheinberg, Arnold van de Klundert and Valentin Post (WASTE)*

#### **Introduction**

We as WASTE are honoured to be in this company, to offer our view ‘from the bottom’ in support of continuing the great tradition of development co-operation in the Netherlands. WASTE has worked for and with the Directorate-General for International Cooperation (DGIS) dating back to the eighties with the start of the WAREN Programme. WASTE was started in 1983, a small upstart organisation dedicated to doing good work in the South in a fair way. From the start, we understood that to do this we would have to be upstream swimmers – to go against rather than with the flow of policy, ideas, stereotypes, and sometimes money. As this essay will probably make clear, upstream swimming is still our core business. And DGIS, through the years, not only accepted this, but often encouraged us in it.

#### **Context: working in ODA in the new millennium**

WASTE is similar to the title of the classic Peter Sellers film of the 1960s, ‘the mouse that roared’. We are a small organisation with a broad reach. We have ridiculously long relationships with partner organisations, our main product is probably ideas, and we are seriously committed to facilitating change processes. For 20 years this was our main modality of working with DGIS.

The recent round of politicisation of development assistance jeopardises our *modus operandi*, specifically by its insistence on counting, going with the global flow that we call the Millennium Development Goals (MDGs), which expresses its highest aspirations in terms like ‘ten million toilets’, or ‘fifteen million people out of poverty’. What does this really mean? Joep Bijlmer, our DGIS project officer said about five years ago, with these kind of goals there would still be more poor people in 2015 – the year the curtain drops and the MDGs have to be ‘achieved’, than there were in 2002 in Johannesburg, where the term ‘MDGs’ was coined.

The MDGs are symptom-oriented, and as such say little or nothing about addressing the causes of poverty, nor do they look critically at processes and delivery mechanisms, side-effects, and the impacts on communities of this emphasis on toilets or schools – at the cost of whatever else the communities themselves might be wanting.

For WASTE, as for some other Northern organisations, the MDGs are at best a mixed blessing. It is fine to have powerful global ODA forces supporting some of our long-term priorities, but those powerful actors will have their due. And for us that means that the quality of our programmes, the quality of the relationship with our partners, and ultimately the quality of the results, risk being prostituted to the gods of quantity. We count, therefore we are. Our partners count, therefore they are. Our programmatic interventions are countable, therefore they are good.

At a moment like this, when reflection is invited, we feel both honoured and obligated to lay bare some possibly dangerous tendencies. So, in support of good outcomes, a dive into controversy. Here we go...

### **Three statements to think about**

Lets take three statements, to start the discussion:

1) *Cities have to eat their own garbage (as well as their own shit), or they will drown in it*

This seems pretty simple. What goes in must come out – and then go in again. Nature is immensely clever at cycling matter. Every civilisation that has not learned this, has gone under. In fact, nature puts 30 percent of its resources and energy into creating complex substances from basic elements, and another 30 percent to create complex substances from other complex substances. And 40 percent to break down complex substances into simple elements, so the whole cycle can start over again. What do cities do? They reserve less than 4 percent of all energy and resources for the breaking-down part, made worse by the fact that many products of industrial production can't be broken down at all. 'The frog does not drink up the pond in which it swims,' nor does she shit in it. But cities do that every day, not only the pond they swim in, but mines, rivers, aquifers and forests in a wide swath of the planet around them. And that is just the front end of the materials and nutrient cycle. The ass end is even worse, because the city not only extracts materials from its surroundings, it consumes the surroundings themselves by using them as sinks. Landfills, graveyards, sludge spreading, chemical and radio-active contamination, and a whole range of new and very scary bacteria and viruses make the city a kind of false paradise at the epicentre of a wasteland.

Enter the Millennium Development Goals. Do they address this problem? Do they even scratch the surface? Water supply? Wonderful, we all need water. But where does it come from, where does it go to, and in what condition does it get returned to nature?

Ten million toilets? Environmentally sound management of waste through incinerators or landfills? Wastewater treatment? All very well, but where does the shit actually go to? And what happens to water use when so many new toilets are created? And what happens to all the carbon, nitrogen, phosphorus, and other nutrients that went to produce the products, and the food, and the excreta, and the garbage? What do the MDGs offer as a blueprint for thinking about closing those kind of cycles? What do they really change?!

The ironic part of this is that the biggest problem is the cities in the countries of the donors themselves. The Hague, Rotterdam, Amsterdam, Utrecht – what are they doing about closing nutrient cycles and reversing the one-way flow of resources to the city and the one-way return of poisons to the periphery?

In our 20-25 years of working with DGIS, ‘urban’ has been out for much more time than it has been in. When more than half of the world’s people – and a huge number of the world’s poor – live in cities, this strikes us as weird, if not really cynical. While the MDGs talk about slum dwellers, it is as if there is a gentlemen’s agreement to pretend that slums and peri-urban areas spring from the head of Zeus, rather than admitting that they swarm out from under the skirts of Madame Polis.

DGIS needs to recognise the need to recommit its focus on urban. Small- and medium-sized cities are growing faster than any other urban areas, and yet have much less resources, than the metropolises. Recycling is thus even more of an issue.

2) *Slums are the places of ‘black swans’*

Let’s talk for a while about those slums. As good little development promoters, we are enjoined to make all our programmes and interventions ‘SMART’, meaning specific, measurable, appropriate or applicable or some other A-word, replicable and time-bound.

In short, SMART is the epitome of the Platonic. It focuses on well defined objects or notions at the cost of ignoring those objects of seemingly messier and less tractable structures. So, if you want to improve slum areas, make a plan, implement it, measure it, and keep to the deadlines. But these ways of doing things – planning, implementing and measuring – are part of a formal world of taking action that is based on assumptions about how the world works.

Especially the Dutch world, where nature is tamed and all the fields are square. What if it doesn’t work like that in slums? Ask Ms Vogelaar<sup>18</sup>, in fact, whether ‘*achterstandswijken*’ (multi-problem urban districts) work like that in the Netherlands?

Slums – especially peri-urban ones – are hardly planned settlements. They are by definition informal, organically expanding, unpredictable. Anthony Giddens says that slum-dwellers are among the most reflexive of world citizens – they have to be creative, highly alert, fast, determined, tough, resilient, and above all optimistic in order to survive and even thrive in environments that would have defeated most of us university-educated Northerners before we started. If we had to live from picking dumps, like 150,000 mostly women in Delhi and New Delhi, how likely is it that we would be alive, or that our children would be healthy and in school?

<sup>18</sup> Former Dutch Minister of Housing, Communities and Integration (2007-2008).

Their chores are different from ours, so most likely will be their needs and priorities. The dynamics of their environment necessitates an approach that resembles their environment.

SMART might be *our* idea of how the world works, but does it correspond to the reality of slums – or any other urban environments – in the countries where we work? (Or even in our own countries?) In the 1990s, when we worked with DGIS on the UWEP-programme and other initiatives with a focus on South-South co-operation, there was some space for working in a demand-driven way, that is, to *ask* rather than *tell*, to *listen* rather than *count*, to *feel* rather than to *measure*.

Unfortunately, this space for creativity and horizontality and human-to-human intuition in relation to talented colleagues and their constituencies in Africa, Latin America and Asia is shrinking; a victim of standardised SMARTened approaches that apply concepts to ODA which General Motors – that industrial dinosaur – abandoned 20 years ago.

So do we have partners in order to do interesting projects, or do we do interesting projects in order to work with partners? What if the most important consequence of our projects and programmes wasn't the quantity of toilets or the tons of newsprint recycled, but the increased confidence and legitimacy that our Southern colleagues gain from working with us on something that's important to them – even if it doesn't fit the boxes of SMART or it's messy to put into the log-frame and the only real indicators are easy to believe in, but impossible to measure.

What if the real product of our work is what is referred to as 'authentic change agents' and not improved sanitation at all? What if time and history – and not the donors or the taxpayers that finance them – are the measure of the fair and the useful? Is it good management or shockingly bad practice to drop partners because our programme priorities distort their own local relationship with their constituency, and instead of choosing us, they choose the constituency?

3) *Development co-operation – official development assistance, or ODA – is a rapidly mutating virus in Africa (and elsewhere)*

Dambisa Moyo excoriates development co-operation as a form of re-colonialisation, and in doing this aligns herself with other fundamental critics of development such as Arturo Escobar and Wolfgang Sachs. Sachs and his co-dictionarists agree with Moyo that development is the problem, not the solution, but for a rather different reason. Using Moyo's tools to 'solve underdevelopment' relies on first establishing that the way that most of the world's people live is actually the problem. But is this really so, or is it a political vision that is designed to maintain the hegemony of the rich countries? Do people living traditionally in local spaces with low material and industrial standards really have to change to the global way of living and being? (Difficult, since when asking them, they would probably say 'yes'.)

Are people in India better off with genetically modified seeds that they cannot save, with plastics that don't decompose, with babies who rely on manufactured formula, with toilets that use vast

quantities of drinking water to carry excreta to rivers, aquifers, and the sea? A number of thinkers and writers are asking these questions, but they are mordantly unwelcome in the halls of development co-operation.

Can we consider, quite simply, that our goal is to apply the Hippocratic oath to development co-operation in all its forms. Could we dare to put ourselves and our budgets in service to the injunction: 'at any rate do no harm'? This is the question that we are more likely to confront in our daily work at WASTE. And for this we move to a slightly different set of questions: what can we imagine and do that really does no harm, and how will we know if it's working?

### **Vicious circles – or virtuous ones?**

In accepting this invitation to think out of the box, let us think about development co-operation using the vocabulary of two sets of ideas: systems theory and tipping point analysis.

Let us invite ourselves to look at the *processes* that result in all the 'bads' that we are trying to fix in our work, whether we call them 'underdevelopment' or 'poverty' or 'environmental pollution' or 'social disharmony' or any other group of everyday euphemisms.

Moving to systems theory: When every industrial process in the world is based on extracting materials from nature and returning them in the form of CO<sub>2</sub> to the air and garbage and shit to the water and earth, supporting any kind of development in any city is only going to result in reinforcing the vicious circle that deprives people of access to safe water and decent living and gardening and grazing spaces.

Our favourite one of these cycles is the relationship between climate change and air conditioning: the more the temperature rises, the more people will want to rely on air conditioning for everything from public transportation to hospitals. And the more air conditioning, the more refrigerants and the more energy use – the point is certainly clear. But sometimes, just sometimes, it is clearer to those outside of the cycle than those in the grip of the processes – whether they are benefiting or suffering as a result of them. And we as WASTE take up that challenge, to be the voice from outside the cycle, and to ask the critical questions.

Malcolm Gladwell's *The Tipping Point* suggests that changes of the type that development co-operation seeks to set in motion work like epidemics: they start small, reach a critical mass, increase rapidly and at a certain point the situation 'tips' and a new reality is reached. What if this was how we need to think about development co-operation? Suppose it wasn't the number of toilets that really makes a change, nor even the number of girls with a basic education diploma, or the number of cubic metres of illegal dumps.

Suppose the real indicators were small changes in trends: that a few more citizens each year dare to complain, and that their complaints are received more politely, and actually communicated to the

managers in charge; that a few more of the police say good morning to the waste pickers rather than demanding a bribe to refrain from stealing their metal and punching their faces; that children playing on the street get used to the idea that it doesn't smell like shit; that a few teenagers throw a few less things on the ground; that the number of trees on the mountain doesn't decrease. These are small trends that show that things are changing, but it is questionable if any of the quantitative monitoring systems we are creating and using would show this. How do we understand shifts and realise we have reached the tipping point? We know it intuitively, the way farmers know it will rain: human perception gets there before it is possible to measure. That's why we need to be talking to partners and constituents: their perceptions and experiences tell us whether we are doing good work.

### **Closing the circle**

This brings us to the question, in Lenin's immortal words, of 'what is to be done'. The question – despite all of its historical baggage – remains a brilliant one. Or, thinking of the Hippocratic oath: what can we do to serve our partners, colleagues and their constituents in the South, that makes sense, that someone will finance, and that in any case does no harm. As WASTE we have made some fundamental choices that constrain the universe of options, choices that have been the foundation of more years of work with pro-urban project officers at DGIS. Key words here are: *urban, bottom-up, innovative, partner-oriented, waste, excreta, micro and small enterprises, sustainability, and livelihoods*. So who can do what?

First, what can people living in low-GDP countries do? Maybe only to take charge of their own political decision-making, to be critical and make their own choices. Citizens in low- and middle-income countries have a right to be who they are, not only 'underdeveloped' but many other characteristics and dimensions. They also deserve better than an imperfect copy of the systems in the North that are threatening the earth, consuming resources, and causing global financial melt-downs.

Second, what can our partners do? They can use all their knowledge, professionalism, intuition, judgement, and commitment, to advise us as to 'what is to be done'. They can knock heads with us and together we can arrive at a 'how'. And most importantly, they can pick up signals as to whether things are going in the right direction, so that together we can stop creating or strengthening vicious circles and begin to tip in the directions of better health, more stable livelihoods, fairer urban living environments, cleaner and safer cities.

What can we, WASTE disguised as a roaring mouse, realistically contribute to this? We think that perhaps the most important thing that we can do is mirror partners in identifying and interfering with the vicious circles that push cities past the tipping point, stimulating creativity and innovation, and nurturing self-confidence of partners and their constituents, expanding the definition of 'development partners' to include all the stakeholders of an integrated and sustainable waste management



What would we want from DGIS, if it was up to us? We do have some ideas. Many of them are written in our publications on Integrated Sustainable Waste Management (ISWM) and Sustainable Sanitation, but it is nice to speak them here out loud.

1. Maintain the standard of demand-driven and locally approved above that of measurable. Not everything that is measurable is worthwhile, and many things that people want, like a feeling of safety or the smell of clean water on their way to work are not so easy to measure. DGIS has lost its commitment to respect South-driven goals, to facilitate South-South support, and programmes where the Southern partners have the most to say. Put the Southern partners in charge and let them make their own choices!
2. Focus on what changes, not what is built or bought. Quantitative monitoring systems are useful, but they offer a black-and-white picture of truths about what has changed that have colours, textures, smells, and tastes. Make sure that programmes and evaluations are not too mono-chromal.
3. Re-commit to a focus on urban systems and the districts that provide all people with food and resources and sinks. Small- and medium-sized cities are growing faster than any other urban areas, support their citizens and change agents in learning from the failures and successes of the mega-cities.
4. Put the Netherlands back into the forefront of ODA. Doing what others are doing in this field seems less justified than aiming for interventions in areas where one can make an inroad. True to its reputation of innovation and facilitating development in the South, DGIS needs to rediscover itself. Ending Dutch participation in the SDA's with Bénin, Bhutan, and Costa Rica symbolised a serious loss of commitment to self-criticism in Dutch ODA. We need this self-criticism back! We also need to show that we can close materials cycles in Utrecht, Amsterdam, Rotterdam, and the Hague; that rich Dutch people will use urine-separating toilets, that small entrepreneurs can clean up the province of South Holland and earn a decent living, and that packaging does not have to clog North Sea beaches.

This is the direction that we think is needed. Our partners, their constituents, and other stakeholders in the Dutch world of ODA need DGIS to reclaim its leadership and moral high ground. Let us hope that something of the vision and practice of the pro-urbanists has made it into the DGIS practice guidelines and institutional memory, and survives their going.



# 6 De stad als knooppunt van wegen naar de toekomst

Joep Bijlmer

## Verstedelijking

Het jaarlijkse VN-rapport *State of the World's Cities 2008/09* (UN-Habitat 2008) noemt in het voorwoord vier megatrends die de moderne werldsamenleving kenmerken en bepalen. De eerste twee, globalisering en de ontwikkeling van informatie en communicatietechnologie, ziet het rapport als drijvende krachten achter de huidige sociale en economische transformaties. De derde is klimaatverandering met de toenemende kans op verstoringen van het mondiale ecosysteem met natuurrampen als gevolg. De vierde betreft de massale en snelle verstedelijking van de werldsamenleving, in het bijzonder in ontwikkelingslanden. Dit proces werd in het verleden vaak als negatief gezien; het verliep te snel en te chaotisch. Overheden probeerden het onder controle te krijgen door de trek naar de steden te ontmoedigen en de wildgroei van illegale nederzettingen aan banden te leggen. Met uitzondering van enkele centraal geleide landen met dictatoriale regimes is dat nergens gelukt. De laatste tijd wordt verstedelijking positiever beoordeeld en gezien als een belangrijke aanjager van de economische groei. De 21<sup>e</sup> eeuw wordt de eeuw van de stad genoemd, ook in ontwikkelingslanden, en dat vraagt om een op de stedelijke toekomst gericht ontwikkelingsbeleid.

### 1 De belangrijkste uitdagingen

Tussen de twee multilaterale organisaties die stedelijke ontwikkeling holistisch in plaats van sectoraal benaderen, de Wereldbank en UN-Habitat, bestaat weinig verschil van mening over wat de uitdagingen zijn. In het *Global Report on Human Settlements 2009* (UN-Habitat 2009) worden die als volgt uiteengezet:

#### a) De demografische ontwikkeling

In 1950 woonde een derde van de wereldbevolking in steden, nu in 2009 is dat 52 procent en de verwachting is dat dat in 2050 tweederde zal zijn, ofwel 6 miljard mensen. Deze groei vindt voor 90 procent plaats in ontwikkelingslanden die daar niet op voorbereid zijn wat betreft bestuur, sociale, economische en infrastructurele voorzieningen, milieudruk en ruimtelijke ordening. Dagelijks komen er 193.000 nieuwe stedelingen bij, ofwel 70 miljoen per jaar (UN-Habitat 2009: 13). Het aantal slumbewoners werd in 2007 op 998 miljoen geschat en zal zonder wijzigingen in bestuur en

beleid oplopen tot 3 miljard in 2050. De grootste toename van het aantal slumbewoners vindt plaats in Sub-Sahara Afrika en in Zuid-Azië.

*b) Klimaat en milieu*

De snelle verstedelijking heeft grote gevolgen voor klimaat en milieu en andersom. De concentratie van economische activiteiten in stedelijke centra en hun hoge energieverbruik betekenen een grote belasting van het mondiale ecosysteem. Bovendien leggen steden een grote druk op de directe omgeving door het onttrekken van water en andere hulpbronnen en het op even grote schaal dumpen en lozen van onbehandeld afval en afvalwater. De stijging van de zeespiegel vormt een bedreiging voor circa 600 miljoen mensen (waarvan 60 procent stedelingen) die in laag gelegen kustgebieden wonen. Circa 40 procent van de sloppenwijken ligt in gebieden met een groot risico op overstromingen, aardverschuivingen of andere milieurampen. Steden hebben voorts te maken met interne milieuproblemen die de WHO-normen voor volksgezondheid in veel gevallen met enkele honderden procenten kunnen overschrijden. Tenslotte zijn er ook positieve aspecten aan te wijzen, zoals de schaalvoordelen en de effectiviteit van milieu-interventies in steden dankzij de concentraties van bevolking en economische activiteiten.

*c) Economische, sociale en institutionele uitdagingen.*

Het rapport schetst een overwegend somber sociaaleconomisch scenario waarin onder invloed van de globalisering de stedelijke arbeidsmarkten polariseren en de inkomensongelijkheid toeneemt. Vooral in de informele sector, die doorgaans meer dan 50 procent van de werkgelegenheid voorziet, neemt de (zelf)exploitatie van arbeid toe in de vorm van onderbetaling, onderaanneming, deeltijdwerk, stukloon, thuisarbeid en circulaire arbeidsmigratie. Door de mondiale crisis van 2008 is de werkloosheid, verpaupering en ongelijkheid verder toegenomen. Zo viel in de periode 1990 en 2004 het aandeel in het nationaal inkomen van het armste quintiel terug van 4,6 naar 3,9 procent (UN-Habitat 2008: 50). De toename van het aantal armen en de explosieve groei van sloppenwijken is overigens niet onvermijdelijk. Dit bewezen landen als Brazilië, Colombia, Mexico, Zuid-Afrika, Tunesië en Thailand die erin slaagden een succesvol beleid voor grootschalige slumverbetering uit te voeren.

Zowel de Wereldbank als UN-Habitat erkennen de ernst en omvang van de stedelijk problematiek, de massale armoede, de lokale milieuproblemen en de belasting van steden op het omringende en mondiale milieusysteem. Maar daarnaast benadrukken zij ook de functie van steden als *'engines of growth'* en als centra voor ontwikkeling. Zij verschillen evenmin van mening over de realisering van MDG 7, *target 11*, waarin 100 miljoen slumbewoners (10 procent van het huidige aantal) in 2020 hun leven significant verbeterd moeten hebben. Een doelstelling die niet in verhouding staat tot de omvang van de problematiek, laat staan met de verwachting dat in dezelfde periode hun aantal met 40 procent zal zijn toegenomen.

Hun visie op de functie van steden als knooppunten van wegen naar de toekomst verschilt echter aanzienlijk. In het rapport *Systems of Cities; Harnessing urbanization for growth and poverty alleviation* (World

Bank 2009c) ontvouwt de Wereldbank een nieuwe strategie en maakt in het voorwoord meteen duidelijk hoe het tegenover het proces van verstedelijking staat.<sup>19</sup> Beleidsmakers dienen zich te realiseren dat verstedelijking niet alleen onvermijdelijk en onomkeerbaar is, maar ook een krachtige drijfveer voor economische groei en armoedebestrijding kan betekenen. Als voorbeeld wordt naar China verwezen waar mede door de verstedelijking in de periode tussen 1981 en 2004 ruim 500 miljoen mensen boven de armoedegrens van USD 1 per dag wisten uit te komen.

De strategie van de Wereldbank is gebaseerd op twee uitgangspunten: a) dichtheid, agglomeratie en nabijheid zijn essentieel voor vooruitgang, economische productiviteit en sociale gelijkheid; en b) steden dienen goed bestuurd te worden en ecologisch duurzaam te zijn. De strategie wordt vervolgens uitgewerkt in vijf *business lines*: bestuur en financiën; armoede; economische groei; ruimtelijke ordening en huisvesting; en milieu en klimaatverandering.<sup>20</sup> Een betere stadsplanning draagt bij aan efficiënter energiegebruik en vermindert de afhankelijkheid van brandstoffen. Het laat zich raden dat de bank belang heeft bij het scheppen van vertrouwen in die toekomst, wat een essentiële voorwaarde is voor het aangaan van leningen. De samenwerking verloopt voornamelijk via *banking* en *bankable partners* in de formele sector en met centrale overheden van de partnerlanden.

UN-Habitat ziet steden ook als knooppunten van ontwikkeling, maar belicht meer de dynamiek van intra-urbane processen en *rural-urban linkages* en benadrukt juist de negatieve gevolgen van verdichting en metropolisering van stedelijke gebieden. De organisatie richt zich conform haar mandaat, voornamelijk op normatief werk en niet op de uitvoering van grootschalige programma's. Dit normatieve werk omvat technische assistentie, capaciteitsopbouw, dataverzameling, uitvoering van kleinere proefprojecten, netwerking en kennisdeling. Partners zijn naast de centrale overheden vooral de lokale overheden en gemeentediensten, NGO's en bewonersorganisaties. Het accent ligt op de ontwikkelingen aan de onderkant van de samenlevingen en zij waarschuwt voor de risico's van destabilisering als gevolg van toenemende ongelijkheid, marginalisering en uitsluiting. Ook het grootste deel van het onderzoeks- en monitoringswerk is gericht op de *'bottom of the pyramid'*.

Het beeld dat UN-Habitat schetst van de problematiek en de waarschuwing dat armoede in toenemende mate een stedelijk vraagstuk is geworden, wordt in grote mate gedeeld door onderzoek vanuit de academische wereld naar de factoren die armoede in steden veroorzaken en in stand houden. In kort bestek komt verpaupering er op neer dat armen vast komen te zitten in een

<sup>19</sup> 'From the earliest times, cities have been centers of democracy, creativity and economic activity. Why? Economics and geography inform us that density and agglomeration are essential for productivity and growth. Cities also serve as catalysts for collective action, decision making, and accountability (...)' Met de nieuwe strategie kondigt de bank ook het begin van de *'Decade of the City'* aan: '(...) a decade that will be remembered for recognizing cities at the core of growth and human development (...)'.  
<sup>20</sup> De strategie wordt als 'nieuw' gepresenteerd, maar verschilt – op de klimaatproblematiek na – nauwelijks van die welke in *'Cities in Transition'* (*World Development Report 2000*) werd gepresenteerd, waarin eveneens bestuur en dichtheid (*agglomeration economies*) als leidraad werden genoemd.

neerwaartse spiraal als gevolg van een veelvoud van kwetsbaarheden (Beall et al. 2009: 113 – 119). Deze kwetsbaarheden hebben in de allereerste plaats te maken met het feit dat de armen deel zijn gaan uitmaken van een geldeconomie met weinig mogelijkheden voor zelfvoorziening. Inkomsten worden verkregen via loonarbeid, seizoens- en loswerk of kleinschalige bedrijvigheid. Bronnen die vaak even karig als onzeker zijn. Deze onzekere basis maakt de toegang tot infrastructurele en sociale voorzieningen, huisvesting – of het nu huur of eigendom betreft – ongewis en mede daardoor vaak duur. Dit cluster van materiële en fysieke onzekerheden leidt vervolgens tot grotere risico's op het gebied van gezondheid, veiligheid, stress, ongelukken en blootstelling aan de gevolgen van natuurgeweld. De immateriële kanten van armoede zijn niet minder fnuikend: armen raken geïsoleerd van hun sociale omgeving; zij hebben even weinig te bieden als te verwachten. Hun netwerken gebaseerd op verwantschap en sociale nabijheid marginaliseren, versplinteren en vallen uiteen. Wantrouwen en angst komen daarvoor in de plaats. Van het lokale politieke systeem hebben ze evenmin veel te verwachten. Hun stem wordt niet gehoord, ze zijn rechteloos en machteloos. Voor collectieve actie en strijd voor enige lotsverbetering is vaak geen reserve meer tenzij men zijn toevlucht neemt tot georganiseerde misdaad en geweldsystemen. In de essays van deze bundel worden de immateriële aspecten van stedelijke armoede helder beschreven en geanalyseerd.

## **2 De stedelijke armoedeproblematiek in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid**

Structurele armoedebestrijding is het hoofddoel van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Nederland is een sterk verstedelijkt land met veel instituties en expertise op het gebied van stedelijke ontwikkeling en presenteert zich bovendien als een progressief donorland. Op het gebied van stedelijke ontwikkeling en armoedebestrijding is het niettemin erg stil geworden. Het in 1991 ingestelde speerpuntprogramma 'Stedelijke armoedebestrijding' was slechts een kort leven beschoren en verdween met de herijking van het buitenlands beleid in 1996 als aparte beleidseenheid. Met de herijking werd meer focus in het beleid en beperking van het aantal thema's en partnerlanden beoogd. Lopende stedelijke programma's werden alleen voortgezet als deze pasten bij thema's die binnen de Sectorale Benadering als prioritair werden geacht (IOB 2008: 39-51). Uit de opheffing van het speerpuntprogramma werd binnen de nieuw gevormde themadirecties ten onrechte de conclusie getrokken dat de stedelijke problematiek daarmee ook uit het beleid was geschrapt. Voorts werd het argument aangevoerd dat rurale armoede structureler en dieper is dan de stedelijke, met frequente verwijzing naar de armoedegrens van USD 1 per capita per dag. Het percentage van de bevolking dat daarmee rond moet zien te komen is op het platteland immers groter dan in de steden.<sup>21</sup> De stedelijke armoedeproblematiek werd daarom 'posterieur' verklaard en behoefde geen specifieke beleidsformulering meer. Deze opstelling werd mede in de hand gewerkt doordat in het beleidsdocument van het speerpuntprogramma de thematische focus onvoldoende was uitgewerkt en verzuimd was om de specifieke kenmerken van stedelijke armoede expliciet te maken en daarop strategische keuzes te baseren (IOB 2008: 17).

<sup>21</sup> Uitgaande van USD 1 per dag is dat nog steeds het geval. Onderzoek van de Wereldbank toont evenwel aan dat zelfs het aantal armen dat van USD 1 per dag in steden moet rondkomen, toeneemt. In de periode 1993 -2002 bleek het aantal rurale armen met 150 miljoen te zijn afgenomen, terwijl het aantal stedelijke armen met 50 miljoen was toegenomen, (Beall et al. 2009: 112).

De vraag is echter in hoeverre deze tanende belangstelling binnen het ambtelijk apparaat ook het resultaat is van recente politieke keuzes. Op 11 april 2007, in een van zijn eerste optredens tijdens de honderd verkenningdagen van het kabinet Balkenende IV, hield minister Koenders een toespraak voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, getiteld: *A Tale of Two Cities*. Daarin merkte hij het volgende op:

*U vindt in mij een fervent aanhanger van stedelijke ontwikkelingssamenwerking, van steden banden [...] en: 'als wij de achterstanden bij het behalen van de MDG's willen verkleinen, dan moeten we evenals veel armen dus ook naar die gemeentes en steden trekken. Wat hiervan de consequenties zijn voor het Nederlands ontwikkelingsbeleid, dat hebben we nog helemaal niet helder op papier – daar ben ik in de eerste maand dat ik er zit wel achtergekomen. Ik denk dat grote vragen blijven, hoe we dat specifiek moeten doen en ik denk dat ook de gemeentes en steden in Nederland ons daarbij kunnen helpen.'*

Oplossingen zag de minister vooral in het aanleggen van kadasters, betere stedelijke planning, burgerparticipatie en het bestrijden van corruptie.

In de beleidsbrief *Een zaak van iedereen: investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld* (oktober 2007), komt stedelijke armoede echter niet aan de orde. Even illustratief voor het negeren van de rol van steden in het huidige ontwikkelingsbeleid is de daarop volgende notitie *Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid* (mei 2008), waarin de realisering van MDG 1 centraal staat en het beleidsdoel is om de landbouw en de rurale bedrijvigheid hoger op de ontwikkelingsagenda te plaatsen. De kern van het groei en verdelingsvraagstuk, aldus de brief, ligt enerzijds in het bevorderen van meer inclusieve *pro-poor* economische groei en anderzijds in het vergroten van de economische participatie van armen. Enkele belangrijke lessen uit de jaren '80 en '90 bleven echter buiten beschouwing, zoals:<sup>22</sup>

- a) het belang van de *rural-urban linkages* voor zowel de ontwikkeling van het platteland als van de stad in termen van handel, migratie, overdracht van (spaar)gelden en economische differentiatie;
- b) het feit dat plattelandsontwikkeling door rationalisatie van de landbouw heeft geresulteerd in een enorm arbeidssurplus dat massaal naar stedelijke gebieden trok; en
- c) dat landbouw weliswaar een cruciale productieve sector is, maar dat steden, waar tussen de 50 tot 80 procent van het BNP wordt gegenereerd, niet minder productief zijn.

In de moderniseringsagenda van november 2008 worden armoede, klimaatverandering en de vele conflicten in de wereld als de grootste uitdagingen van dit moment bestempeld. Gepleit wordt voor meer aandacht voor de productieve sectoren in de economie; per slot is de economie de motor van

<sup>22</sup> Opmerkelijk is de wegcijfering van stedelijke armoede. Volgens de brief zijn er wereldwijd 900 miljoen armen waarvan 75 procent op het platteland leeft (MinBuza en LNV 2008: 7). De overige 25 procent (225 miljoen) zou dan in steden wonen, waaruit de conclusie getrokken zou kunnen worden dat van de bijna 1 miljard slumbewoners nog geen kwart arm is.

onze welvaart en werk, werk, werk is het motto, zo wordt met veel nadruk gesteld. Met betrekking tot de steden (*engines of growth*) wordt slechts opgemerkt dat 'urbanisering zonder banen tot meer politiek spanning leidt' (MinBuza 2008: 5).

### **3 Is formulering van nieuw stedelijk armoedebeleid gewenst?**

Het IOB-rapport over stedelijke armoedebestrijding stelt dat de snelle verstedelijking in ontwikkelingslanden en de groei van de stedelijke armoede een intensieve aandacht voor de stedelijke problematiek rechtvaardigen. 'Als Nederland bij wil dragen aan het realiseren van de MDG's dan dient het zich ook op de stad te richten', aldus het rapport en IOB komt met vier aanbevelingen. De derde aanbeveling adviseert intensivering van de samenwerking met goed presterende multilaterale instellingen en niet gouvernementele organisaties op het gebied van stedelijke armoedebestrijding. Het vierde advies betreft een betere documentatie van de effecten van activiteiten op het gebied van armoedebestrijding. Positieve aanbevelingen die zonder meer opvolging verdienen en geen verdere discussie behoeven.

De eerste twee aanbevelingen inspireren tot een reactie. In de eerste wordt geadviseerd om in bilateraal verband de partnerlanden in hun beleid meer aandacht te vragen voor de stedelijke dimensies van armoede. In multilateraal verband zouden thema's als leefomgeving, bestuur en veiligheid meer aandacht verdienen. In de tweede aanbeveling wordt gesteld dat er geen nieuw stedelijk beleid geformuleerd hoeft te worden, omdat aangesloten kan worden bij de beleidsbrief *Een zaak van iedereen*. Concreet betekent dat ook aandacht voor stedelijk milieu, inclusief energie en klimaatverandering, en voor bestuur (fragiele staten, fragiele steden en veiligheid). Meer dan een helder en eenvoudig beleidskader zou niet nodig zijn. Want, ook bij ontwikkelings-interventies komt het er uiteindelijk op neer wat er 'in het veld' gebeurt, aldus het rapport (IOB 2008: 20-21).

De stedelijke dimensie vraagt niet alleen om intensieve, maar vooral om specifieke aandacht. De essays in deze bundel illustreren dat op overtuigende wijze. Informaliteit, uitsluiting en onzekerheden op zowel sociaal, politiek, juridisch als economische vlak zijn hoofdkenmerken van stedelijke armoede en verdienen meer dan een helder en eenvoudig beleidskader. Hetzelfde geldt voor de aansluiting bij thema's uit de beleidsbrief *Een zaak van iedereen*. Op een departement waarin stedelijke armoede 'posterieur' is verklaard en men weinig ambitie toont om dit thema op te pakken, ligt aansluiting niet erg voor de hand. Bovendien vragen thema's als milieu, energie, klimaat en bestuur om contextspecifieke interventies. Illegale sloppenwijken voorzien van drinkwater en sanitaire voorzieningen (door Nederland sinds 2008 erkend als mensenrecht) of verbetering van de leefomgeving in de overbevolkte wijken is geen *business as usual* maar maatwerk. Hetzelfde geldt voor een gemeentebestuur dat effectief een *pro-poor* beleid wil uitvoeren; een dergelijk bestuur vraagt niet alleen om institutionele versterking en capaciteitsopbouw, maar worstelt daarnaast ook nog met parallelle macht- en geweldssystemen. Dat is wat er in het veld speelt.



De beschikking over een specifiek beleidskader is bovendien nodig voor een gefundeerde stellingname in discussies met ontwikkelingspartners, om de problematiek überhaupt te kunnen agenderen en om politieke onwil te ontzenuwen. Overheden van partnerlanden – ook de lokale – blijken vaak meer geïnteresseerd in de modernisering van hun stedelijke centra dan in de bestrijding van armoede (vgl. Pronk 2008). Gegevens over het informele deel van de stadssamenleving ontbreken doorgaans of worden naar believen onder- of overschat en zijn maar zelden geschikt om er beleid en planning op af te stemmen.<sup>23</sup> Daarbij komt dat de relaties tussen centrale en lokale overheden problematisch zijn en de lokale overheden - in het bijzonder die van de middelgrote steden - niet krachtig en competent genoeg zijn om daadwerkelijk steun voor hun plannen te krijgen. Als de stedelijke armoede- en milieuproblematiek al wordt geagendeerd, dan gebeurt dat meestal door de multilaterale organisaties en met name door organisaties die samenwerken op het decentrale niveau.

In bilateraal verband spelen de *Poverty Reduction Strategies* een belangrijke rol in de beleidsdialoog met de partnerlanden. Algemene begrotingssteun en sectorale steun sluiten stedelijke activiteiten in principe niet uit, maar de uitvoering daarvan blijkt in de praktijk allerminst vanzelfsprekend. Enerzijds komt dat omdat de aannames waarop deze vormen van macrosteun zijn gebaseerd (politieke wil, *pro-poor* beleid van de centrale overheid en goede relaties met lokale overheden) niet altijd realistisch zijn (IOB 2006). Anderzijds omdat op het departement en de posten onvoldoende belangstelling bestaat om de stedelijke problematiek te agenderen en kennis over de specifieke omstandigheden ontbreekt.

Internationale samenwerking raakt in toenemende mate gepolitiseerd en de ontwikkeling van het ontwikkelingsbeleid wordt meer en meer een ontwikkeling op afstand. Op afstand van degenen om wie het gaat: de armen op het platteland en hun groeiende aantallen in de steden. In multilateraal verband gaat het om stellingnames ten aanzien van groei en verdeling van welvaart, over de belasting van de mondiale milieugebruiksruimte, over veiligheid, angst voor terreur en andere belangrijke internationale thema's in de strijd tegen armoede. Het scala van multilaterale strategieën varieert van economische groei in productieve sectoren (*driving growth, reducing poverty*) tot *exclusion-inclusion*-discussies op lokaal niveau; of, wat meer gechargeerd, van *external economies of scale* tot *internal processes of fragmentation and impoverishment*. De moderniseringsagenda 2.0 verschaft geen enkele duidelijkheid over de positie welke Nederland inneemt als het gaat om de 'meest ingrijpende sociaaleconomische transformatie van de 21<sup>e</sup> eeuw' die 'de eeuw van de stad' wordt genoemd. De aanbeveling van IOB dat er geen nieuw of specifiek beleid geformuleerd hoeft te worden, is een advies om de weg van de minste weerstand te blijven volgen. Heldere beleidskaders vragen om gedegen kennis en inzicht in wat er in de wereld van de armen, ook de stedelijke, gebeurt en dat laatste ontbreekt in de meest recente beleidstukken. De millenniumdoelen zijn ook helder en eenvoudig geformuleerd, een deel zelfs in aantallen, percentages en jaartallen. De realisering

<sup>23</sup> Zo stelde Uganda dat elke stad in het land voor 10 procent uit slums bestond. In het door Nederland ondersteunde *Lake Victoria Water & Sanitation Initiative* bleek dat het percentage stadsbewoners dat werkelijk toegang had tot veilig drinkwater en/of hygiënische sanitatie slechts een fractie van wat de nationale surveys aangaven.

daarvan is een heel ander verhaal. Dat komt niet alleen door het ontbreken van middelen, maar vooral doordat de oorzaken en de omstandigheden van armoede en verarming onderbelicht blijven. Armoedebestrijding en de realisering van de MDG's kan alleen slagen als degenen om wie het gaat erin worden gekend en als hun omstandigheden expliciet worden gemaakt. Het gaat om hun inzet en betrokkenheid. Dat is de primaire bron waaruit de middelen moeten komen. Overheidssteun lokaal en centraal faciliteert, donrhulp katalyseert. Dat moet de kern van interventies op het gebied van armoedebestrijding zijn, zowel in een rurale als in een stedelijke context.

### Tot slot

Armoedebestrijding is nog steeds het hoofddoel van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en daar valt stedelijke armoede ook onder. Dat rurale armoede structureler of dieper zou zijn, is een achterhaald argument en mag geen reden zijn om de stedelijke armoede te veronachtzamen. Als Nederland het recht op gezondheid, voedsel, drinkwater en sanitatie als mensenrecht erkent, dan geldt dat ook voor bewoners in illegale nederzettingen. In elk beleid moeten keuzes gemaakt worden en als de stedelijke problematiek daar buiten valt dan moet dat duidelijk gemaakt worden in plaats van het te negeren. Die duidelijkheid kan er komen door te werken aan een moderniseringsagenda 3.0, waarin de 'grootste uitdaging van de 21<sup>e</sup> eeuw' wel wordt benoemd en waarin duidelijk wordt gemaakt waar Nederland staat in de multi- en bilaterale discussies. Daar is wel enige beleids capaciteit voor nodig: a) om af te kunnen stemmen en te coördineren met andere donoren; b) om te kunnen communiceren en ondersteuning te krijgen van beleids- en kennisinstellingen in binnen- en buitenland, met name in ontwikkelingslanden; en c) om samen te werken met multilaterale spelers die in deze problematiek gespecialiseerd zijn.

Langs deze wegen kan wellicht een antwoord gegeven worden op de grote vragen die minister Koenders vlak na zijn aantreden in zijn toespraak *A Tale of Two Cities* stelde.

### Literatuur

- Beall, J. et al. (2009) *Cities and Development*, Routledge London en New York.
- Breman, J. (2009) *The great transformation in the setting of Asia*, Rede ter gelegenheid van het verkrijgen van een eredoctoraat aan het ISS, gehouden op 29 oktober 2009.
- Pronk, J. (2008) 'De nieuwe jungle', *Vrij Nederland*, 29 maart 2008.
- Satterthwaite, D. (2003) 'Setting an urban agenda: Human Settlements and IIED-America Latina', in: N. Cross (ed.) *Evidence for Hope: the search for sustainable development*, Earthscan UK.
- UN-Habitat (2008) *State of the World's Cities Report, Harmonious Cities*, Earthscan UK, WB SoC p.3.
- UN-Habitat (2009) *Global Report on Human Settlements 2009: 'Planning Sustainable Cities'*, Earthscan, London, Sterling (VA).
- World Bank (2000) *Cities in Transition: The World Bank Urban and Local Government Strategy*.
- World Bank (2009a) *World Development Report: Reshaping Economic Geography*.
- World Bank (2009b) *Concept & Issues Note, Finance, Economics & Urban Department Sustainable Development Network*.

World Bank (2009c) *Systems of Cities, Harnessing urbanization for growth and poverty alleviation: The World Bank Urban and Local Government Strategy*.

### **Bronnen van het ministerie van Buitenlandse Zaken**

MinBuza (1994) *Stedelijke Armoedebestrijding*, sector en themabeleidsdocumenten van Ontwikkelingssamenwerking no. 5, Den Haag.

MinBuza (2007) *Een zaak voor iedereen; investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*, TK 31 105, nr. 29, Den Haag, juni 2007.

MinBuza (2007) *A Tale of Two Cities*, toespraak van minister Koenders bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 7 april 2007.

MinBuza (2008) *Internationale Samenwerking 2.0: Agenda voor moderne armoedebestrijding*, lezing door minister Koenders, op de Universiteit van Amsterdam, 8 november 2008.

MinBuza en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (2008), *Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid*, brief van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Landbouw, Natuur en Voedsel, TK 31 250, nr. 14, Den Haag, 8 mei 2008.

IOB (2006) *Van Projecthulp naar Sectorsteun: Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2006*, IOB Evaluaties no. 301, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2008) *Meer dan een Dak: Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding*, IOB Evaluaties no. 319, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.



## Bijlage 1 Over de auteurs

**Joep Bijlmer** (1944) studeerde Niet-Westerse Sociologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij deed in de jaren 70 en 80 onderzoek onder straathandelaren en circulaire migranten in Indonesië in combinatie met een docentschap aan de VU. Hij promoveerde in 1987 op dit onderwerp aan de VU. Van 1992 tot 2009 werkte hij op het Ministerie van Buitenlandse Zaken als themadeskundige, eerst bij het speerpuntprogramma 'Stedelijke Armoedebestrijding' en later bij de directie Milieu en Water (DMW).

**Tara van Dijk** (1974) studeerde sociologie aan de Southern Oregon University in de Verenigde Staten (*summa cum laude*) en sociale geografie (*cum laude*) aan de Universiteit van Amsterdam. Zij werkte als trainer en docente in Korea, China en Gaza en verrichtte veldwerk in India. Momenteel werkt zij als docente onderzoeksmethodologie International Development Studies aan de Universiteit van Amsterdam en werkt aan haar proefschrift getiteld '*Access to Livelihood Resources: Inclusion, Exclusion and Adverse Incorporation in Indian Cities*'.

**Dirk Kruijt** (1943) studeerde sociologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen (*cum laude*) en promoveerde in 1976. Hij verrichtte veldwerk in Latijns Amerika, met name op het gebied van armoede en geweld en publiceerde daarover uitvoerig. Hij werkte als universitair docent aan de Radboud Universiteit en aan de Universiteit van Utrecht en was vanaf 1993 tot aan zijn emeritaat hoogleraar Ontwikkelingsstudies.

**Anna Plyustheva** (1984) studeerde Marketing & Advertising aan de University of Hull (GB) en International Development Studies aan de Universiteit van Amsterdam (beide studies *cum laude*). Zij verrichtte veldwerk in Peru en werkt als *free lance region analyst* voor Midden en Oost-Europa bij Euromonitor International.

**Anne Scheinberg** (1953) studeerde antropologie, socio-linguïstiek en bestuurskunde in de VS. Zij heeft meer dan 30 jaar werk- en onderzoekservaring op het gebied afvalbeheer en afvalverwerking in Noord- en Midden Amerika, Europa, Oost-Afrika en Azië. Momenteel werkt zij aan een proefschrift over milieubeleid.

**Mirjam Vossen** (1965) studeerde International Development aan de Universiteit van Utrecht. Zij deed in 2006 en 2008 onderzoek in Malawi. Mirjam Vossen is schrijfster, gastdocente en *free lance* journaliste bij het blad Internationale Samenwerking en bij Vice Versa.



## Bijlage 2 Programma van het seminar

29 september 2009 – Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

- 14.00 uur**      Ontvangst in de Multipurpose room van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
- 14.30 uur**      Opening door de voorzitter Bram van Ojik (directeur IOB)
- 14.35 uur**      Korte presentaties en essays van:
- *Anna Plyushteva (UvA)*: Inter-generational differences in collective action in Pampas de San Juan, Lima; implications for the future of the urban periphery
  - *Mirjam Vossen (Vice Versa)*: Het recht in eigen hand; (on)veiligheid en rechts(on)zekerheid in Blantyre, Malawi
  - *Tara van Dijk (UvA)*: Key issues in urban development; what India shows us
  - *Valentin Post e.a. (Stichting Waste, Gouda)*: What attracts us in all those dirty cities?
  - *Dirk Kruijt (RUU)*: Stedelijk armoede, uitsluiting en geweld
- 15.30 uur**      Pauze
- 15.45 uur**      Discussie naar aanleiding van de essays en daarbij gevoegde stellingen
- 16.45 uur**      Slotbeschouwing door Joep Bijlmer en afronding door de voorzitter
- 17.00 uur**      Receptie







Deze bundel bevat een zestal essays over stedelijke ontwikkeling en armoede, welke werden geschreven ten behoeve van het seminar De stad: knooppunt van wegen naar de toekomst! georganiseerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. In de essays worden diverse aspecten van stedelijke armoede belicht die essentieel en kenmerkend zijn voor de huidige armoedesituatie in steden in landen met een relatief laag per capita inkomen. Het merendeel van de essays richt zich op de sociale en immateriële aspecten van de stedelijke armoede.

