

Afghanistan: dromen en werkelijkheid bij ruimtelijke planning door de VN

Wouter

26 maart 2009



Stellingen:

- In een (post) conflict situatie zoals Afghanistan heb je dromen nodig, anders is ruimtelijke planning bij voorbaat hopeloos.
- Bij ruimtelijke planning voor wederopbouw is participatie van de bevolking belangrijk.

In een (post) conflict situatie zoals Afghanistan heb je dromen nodig, anders is het bij voorbaat hopeloos. Dit geldt ook voor ruimtelijke planning bij de wederopbouw door de Verenigde Naties (VN). Hierbij is participatie van de bevolking belangrijk. Ook zij dromen, noodzakelijkerwijs, om te overleven. Maar daarnaast is er de werkelijkheid: van het planningssysteem en de overheidsorganisatie, de veiligheidssituatie en het ontwikkelingsniveau van het land. De bewoners hiermee confronteren en tegelijk gezamenlijk komen tot betere steden is een uitdaging. Dit paper beschrijft het proces dat geleid wordt door UN-HABITAT en geeft een kijkje in het leven van de auteur ter plekke.

Na een oorlog zijn dromen nodig

De Afghaanse hoofdstad Kabul ziet er uit als Dresden na de Tweede Wereldoorlog gecombineerd met de problematiek van een derdewereldstad: veel verwoeste gebouwen en kogelgaten gecombineerd met slechte straten, bedelaars en vuilnis op straat. Geen wonder dat de inwoners dromen van betere leefomstandigheden. De stad is ooit gepland voor 400.000 mensen, nu wonen er ongeveer 4 miljoen. Door de vele jaren van oorlog en meer recentelijk de terugkerende vluchtelingen is deze groei ontstaan. Kabul ligt tussen de bergen en ook in de stad zijn de nodige heuvels te vinden. De arme nieuwkomers bouwen hier illegaal huizen tegen op. Vaak zonder enige vorm van voorzieningen zoals waterleidingen en dergelijke. Er is geen plaats voor hen op de platte stukken, al dromen ze daar wel van.

Andere steden in Afghanistan kampen met vergelijkbare problemen. Ook daar dromen de bewoners, politici en professionals van een betere stad: geasfalteerde wegen, goede huizen, stromend water en 24 uur per dag stroom bijvoorbeeld. Ze moeten wel, na 20 jaar oorlog is er zo veel verstoord dat dromen het enige middel lijkt om positief naar de toekomst te kijken, ook bij ruimtelijke planning. Behalve dat ruimtelijke planning dromen nodig heeft om überhaupt van de grond te komen in een (post) conflict situatie, kan het ook helpen dromen werkelijkheid te laten worden. In Afghaanse steden is tenslotte ook veel moois te vinden zoals prachtige moskeeën en eeuwenoude bazaars. Iedereen droomt van een betere toekomst waarin deze een plek hebben in een goed functionerende maatschappij.

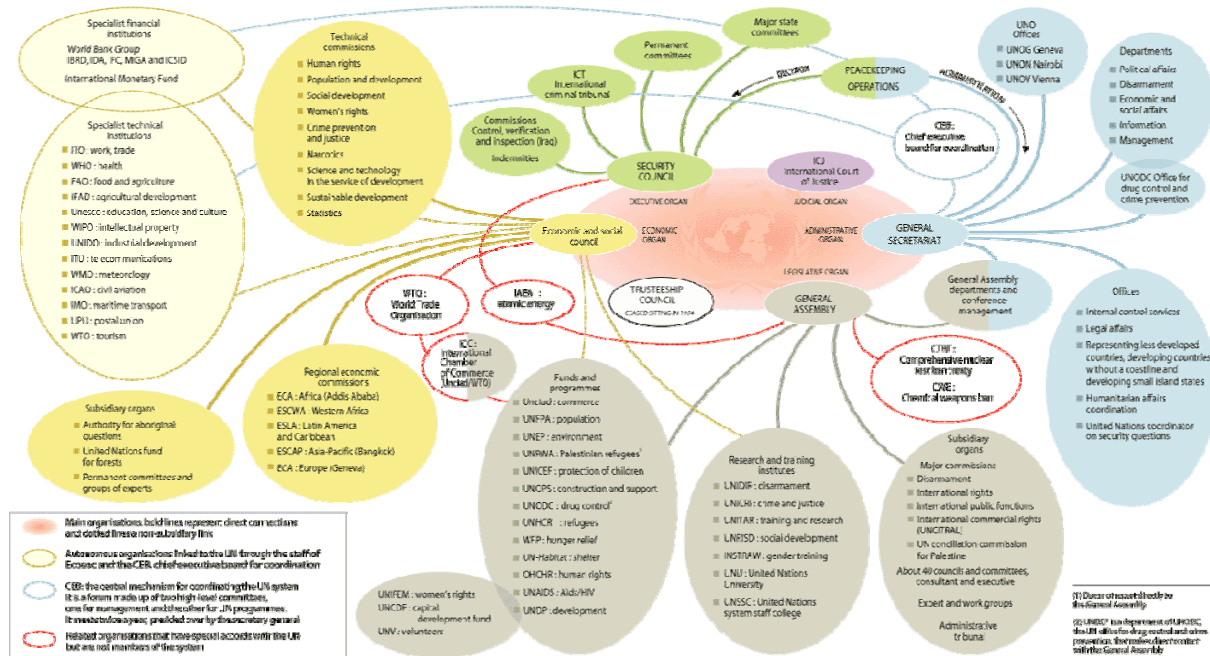


In de Afghaanse hoofdstad Kabul zijn de sporen van jaren oorlog nog aanwezig.¹

Verenigde Naties in Afghanistan

In werkelijkheid is Afghanistan op dit moment een fragiele staat die de hulp van de VN nodig heeft. De VN kunnen als onafhankelijke organisatie het bestuur in een land ondersteunen. Hiervoor staat een soort 'civiel' leger klaar van medewerkers en een vloot van materieel. Naast eigen vliegtuigen, helikopters en duizenden Toyota landcruisers beschikt de VN bijvoorbeeld ook over een eigen satelliet

telefoonnetwerk. In Afghanistan is de VN missie UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) actief. Deze neemt niet de overheidsfunctie in het land over, en voor de veiligheid zorgt een internationale troepenmacht van de NAVO, maar coördineert wel de internationale steun. Daarnaast zijn veel andere onderdelen van de VN in Afghanistan aanwezig. De VN is namelijk georganiseerd als een familie zoals onderstaand schema laat zien.



Figuur 1 De VN familie (Bron: Le Monde diplomatique (<http://mondediplo.com/maps/uncloud>), 2005)

De VN is een complex systeem en eerder een familie dan één organisatie zoals bijvoorbeeld de Europese Commissie. De diversiteit is groot. Hierbinnen is UN-HABITAT het kleine programma voor duurzame steden en volkshuisvesting. In Afghanistan neemt zij de ruimtelijke planning op zich. Hierbij wordt zij geconfronteerd met de werkelijkheid in het fragiele land en de dromen van zijn inwoners en politici. UN-HABITAT heeft twee hoofdtaken: agenderen van ruimtelijke onderwerpen en technische samenwerking. Beide taken worden uitgevoerd in Afghanistan. Ruimtelijke planning wordt bijvoorbeeld op de agenda gezet door het te integreren in het bredere planningsstelsel.

Planningsstelsel

Een ruimtelijk planningsstelsel zoals dat in veel westerse landen bekend is, bestaat in Afghanistan niet. Er is wel een algemeen systeem van ontwikkelingsplannen, vooral gericht op het uitvoeren van projecten met geld van buitenlandse donoren. Op nationaal niveau is er de Afghan National Development Strategy (ANDS). Hierin vallen ruimtelijke aspecten slechts onder de sector infrastructuur, want de internationale donorlanden hadden er niet veel belangstelling voor tijdens de grote politieke bijeenkomsten in Bonn, Berlin en London. De Afghaanse politiek wordt voornamelijk gemaakt buiten Afghanistan. Het zijn de Amerikanen, maar ook de Wereldbank en andere internationale actoren die de prioriteiten van de wederopbouw vaststellen. De ANDS gaat in eerste instantie over veiligheid, *governance* en economische ontwikkeling, daarom is hier een belangrijke taak voor UN-HABITAT weggelegd: ruimtelijke issues hoger op de agenda krijgen.

UN-HABITAT werkt daarbij samen met het Afghaanse Ministry of Urban Development (MUD). Er wordt bijvoorbeeld geadviseerd bij de nationale strategie die het MUD opstelt als onderdeel van de

ANDS. Behalve de verplichting aan gemeenten om nieuwe stadswijken aan te leggen voor de huisvesting van terugkerende vluchtelingen, moeten ook richtlijnen worden opgenomen hoe deze er uit moeten zien. Een van deze nieuwe wijken ligt bijvoorbeeld zo ver van de bestaande stad Jalalabad (in het oosten nabij de Pakistaanse grens) dat de bewoners er geen werk kunnen vinden.

Op provinciaal niveau bestaat het planningssysteem uit Provincial Development Plans. Deze zouden de ANDS moeten operationaliseren per provincie en richting geven aan de stedelijke ontwikkeling. De werkelijkheid ziet er vaak anders uit. Politici gebruiken deze plannen voor hun eigen agenda en van geïntegreerde stedelijke ontwikkeling is geen sprake. De bevolking wordt niet betrokken bij het opstellen van de plannen en krijgen geen platform voor hun dromen. UN-HABITAT is daarom begonnen met het opstellen van zogenaamde City Profiles en Municipal Strategic Action Plans. Dit is te vergelijken met het maken van een structuurvisie in Nederland. Het is een participatief proces met de lokale gemeenschappen waarbij eerst een inventarisatie wordt gemaakt van de noden op stedelijk niveau. Hierbij gaat het om ruimtelijke vraagstukken zoals het verbeteren van wegen of het opknappen van gebouwen en om algemene voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg. In dit kader organiseert UN-HABITAT workshops voor de *stakeholders* in verschillende steden in het land. In de tweede fase wordt een strategisch plan gemaakt waarin de prioriteiten worden vastgesteld en projecten die ondersteuning krijgen worden ontwikkeld. Geprobeerd wordt om dit als bouwsteen te gebruiken voor de provinciale en nationale plannen en zo het donorgeld naar de projecten te leiden waar de bevolking van droomt.

Participatie van de bevolking is belangrijk

Bij de ruimtelijke planvorming in spe, zoals het opstellen van City Profiles en Municipal Strategic Action Plans is participatie van de bevolking belangrijk. Het geeft de gewone mensen een stem en confronteert hun dromen met de werkelijkheid. UN-HABITAT geeft in de samenwerking met de lokale gemeenschap speciale aandacht aan vrouwen en de *urban poor*. Deze groepen hebben het in de Afghaanse situatie bijzonder moeilijk om gehoord te worden. Met de participatieve aanpak wordt een verdere *empowerment* van lokale gemeenschappen bewerkstelligd. Participatie van de bevolking is nieuw voor Afghaanse ambtenaren. Men is een *top-down* benadering gewend en stamstructuren zijn nog springlevend. Of dit heel anders is dan in het Westen is overigens de vraag. De vaak sectorale belangenbehartiging die in Nederland plaatsvindt, is te vergelijken met de stambelangen in Afghanistan. Ook zijn het vaak oudere mannen die als hoofd van een sector aan tafel zitten. De stamoudste in Afghanistan is ook een man op leeftijd.

Hierdoor is het in Afghanistan wel een uitdaging om de hele bevolking mee te laten praten. Naast de conflicten die het kan opleveren met de bestaande machthebbers, is er vaak een groot verschil tussen droom en werkelijkheid. Zo gaven deelnemers van een workshop bij het opstellen van een Municipal Strategic Action Plan aan dat ze graag de elektriciteitsvoorziening wilden verbeteren. De bouw van een kolencentrale werd voorgesteld. Voor een land zonder kolenmijnen dat tevens een binnenstaat (geheel door land omgeven land) is, lijkt een dergelijke investering moeilijk, zo niet onmogelijk, nog afgezien van de kosten die hiermee gemoeid zijn. Realistischer zou het zijn om op kleine schaal zonne-energie op te wekken. Behalve dat dit door kleine investeringen langzaam uitgebouwd kan worden, kunnen zonnepanelen direct bij de bevolking op hun huizen worden geplaatst en neemt de betrokkenheid toe. Tevens vermindert het de kans op de corruptie omdat er geen organisatie zit tussen het opwekken en het gebruik van de energie. Droom en werkelijke mogelijkheden lopen niet altijd parallel.

Door de bevolking ook te betrekken bij de uitvoering van projecten kan er wel beter worden aangesloten bij de lokale behoeften. Dit is het geval als UN-HABITAT concrete projecten in de wijk uitvoert.

Een voorbeeld hiervan is de aanleg van drainagesystemen en het bestraten van buurtwegen. Mensen hoeven dan niet meer door de modder en hun stadswijk wordt hygiënischer. In bepaalde stadsdelen, meestal informeel gebouwde, krijgen bewoners van wijken subsidie als ze samenwerken en een zogenaamde Community Development Council oprichten. Dat zijn een soort wijkraden die democratisch worden gekozen en waarin de bewoners zelf kunnen beslissen wat er met het geld gebeurt. Men kan zelf kiezen of er een school wordt gebouwd of dat de straat wordt verhard. UN-HABITAT faciliteert met het democratisch houden van het proces, technische kennis over bijvoorbeeld de aanleg van afvoergoten en een beetje geld. De bewoners moeten zelf ook de helft betalen, vaak gebeurt dit *in kind* door bijvoorbeeld het werk te verrichten nadat UN-HABITAT de bouwmaterialen heeft gekocht.



Workshop van UN-HABITAT met mannen én vrouwen¹

Het leven van een ruimtelijke planner in Kabul

Werken als ruimtelijk planner in Afghanistan gaat anders dan in het Westen. Je droomt ervan het land mee te helpen opbouwen, maar tegelijkertijd is er de realiteit. Zo zijn er praktische dingen als de veiligheidssituatie en slechte staat van de infrastructuur om rekening mee te houden, maar ook de extra uitdagingen veroorzaakt door cultuurverschillen.

In het dagelijks leven in Kabul speelt de eigen veiligheid een grote rol. Mijn werkplek is slechts 500 meter van mijn huis verwijderd, maar internationale VN staf loopt niet over straat. Dat is een van de strikte veiligheidsmaatregelen die de VN heeft afgekondigd voor hun buitenlands personeel. De eerste dagen ervaar ik dit nog als luxe want de wegen zijn erg modderig. Maar uiteindelijk blijkt het een grote beperking in mijn bewegingsvrijheid. Omdat verplaatsingen het grootste risico met zich meebrengen worden afspraken op het Ministry of Urban Development bij voorkeur niet 's ochtends vroeg

gemaakt. Dan is de file in Kabul namelijk op zijn hoogtepunt en duurt de autorit het langst en is het gevaarlijkst. Net als in Nederland speelt congestie een rol in Afghanistan, maar dan voornamelijk vanwege een andere reden. Daarnaast is er een avondklok van 23 tot 5.30 uur en is het verplicht iedere avond per *walkie talkie* contact te maken om je te melden.

De workshops in steden buiten de hoofdstad geven de gelegenheid wat van het land te zien. Een van de workshops vindt plaats in Herat, een stad nabij de Iraanse grens in het westen van het land. Na een vliegreis over witte bergen, er zijn zo goed als geen wegen, heerst er een heel ander klimaat. De stad is groen en oogt welvarend, de wegen zijn er goed en er is veel handel. Verteld wordt dat een ex-warlord, Ismail Khan, jarenlang douaneheffingen heeft gebruikt om de stad op te knappen en tevens om zijn eigen legertje te onderhouden. In 2004 had het centrale gezag in Kabul genoeg van deze praktijken en biedt president Karzai hem een post in zijn kabinet aan. Afgaanse politiek... een werkelijkheid waar een ruimtelijk planner niet omheen kan.

Cultuurverschillen

In het dagelijks leven, maar zeker ook bij ruimtelijke planning, zijn er veel cultuurverschillen tussen Afghanistan en het Westen. In Afghanistan lopen veel vrouwen op straat in een burka en is een minister flexibel. Een afspraak met hem is voor morgen te maken. Als ruimtelijk planner is het ook noodzakelijk je flexibel op te stellen. Niet alleen het resultaat, een strategisch plan bijvoorbeeld, maar vooral het proces er naar toe is belangrijk. Dromen van het resultaat en de werkelijkheid tijdens het proces, spelen voortdurend door elkaar heen.

Ondanks dat de overheid lang niet altijd zo gestroomlijnd werkt als in het Westen, de bevolking niet vaak wordt betrokken, is er visie tijdens de planvorming. Dromen en hoop op een betere ruimtelijke planning blijven bestaan. Al lijkt de situatie hopeloos, er wordt doorgedaan. Dromen zijn sterker dan de werkelijkheid.

¹ Foto's door de auteur.