

Het grote woningbouwprogramma The Grand Housing Programme

Brook Teklehaimanot
& Harald Mooij

Interview met/with Tsedale Mamo

Global Housing

Woningbouw wereldwijd



Het Gofa-project gezien vanaf
een nabijgelegen heuvel
Gofa project as seen from a nearby
hill

Het *Integrated Housing Development Programme* (IHDP) werd geïntroduceerd in 2004 om het overweldigende tekort aan woningen in Addis Abeba, Ethiopië te verminderen – het ging naar schatting om circa 300.000 stuks – en zo'n 50 procent van de grotendeels vervallen woningvoorraad te vervangen. Het programma werd geïnitieerd door de toenmalige burgemeester Arkebe Oqubay en stond ook wel bekend als 'het grote woningbouwprogramma' of GHP, en had de ambitieuze doelstelling 50.000 wooneenheden per jaar te bouwen.

DASH sprak met Tsedale Mamo, die een belangrijke rol vervulde in de begindagen van de uitvoering van het project. Mevrouw Tsedale,¹ een Ethiopische architect opgeleid aan de Universiteit van Addis Abeba en aan de Technische Universiteit van Helsinki, Finland, was van 2005 tot 2010 directeur bij het GHP. Ze was als toezichthouder verantwoordelijk voor zowel de ontwerpwerkzaamheden op het kantoor van de IHDP als voor de uitvoering ter plaatse.

Naar verluid had Addis Abeba in 2004 circa 3 miljoen inwoners en namen de bewonersaantallen in rap tempo toe. Bijna 80 procent van het stedelijk weefsel bestond uit vervallen laagbouwoningen, de zogenaamde sloppenwijken. Vanwege het beleid van het socialistische regime was de woningvoorraad al 17 jaar niet noemenswaardig toegenomen en daardoor was de achterstand opgelopen tot 300.000 wooneenheden. Om, geconfronteerd met deze feiten, een begin te maken met een programma als het IHDP moet wel een zeer ambitieuze, om niet te zeggen wanhopige onderneming hebben geleken. Wie verzint zoiets, hoe is het allemaal begonnen?

Het initiatief was afkomstig van de gemeenteraad als reactie op de qua hygiëne en woningtekort hopeloze omstandigheden in de stad. Deze situatie werd niet door enig woningbouwproject van belang gepareerd, dus er moest een reactie van overheidszijde komen. Voormalig burgemeester Arkebe Oqubay heeft daar een belangrijke rol in gespeeld en persoonlijk toezicht gehouden op het project. Op het kantoor van de IHDP rapporteerden we aan hem persoonlijk.

Hoe verloopt zoiets, het vanuit het niets opzetten van een programma als het IHDP?

Vóór de start van het IHDP bestond er al een kleine, aan de regering verbonden huisvestingsafdeling en die werkte samen met GTZ² en MH³ aan een proefproject. Toen ik werd aangesteld als algemeen directeur van het nieuwe projectbureau namen wij de uitvoering van dat kleine proefproject over. Het projectbureau zelf was echter opgericht voor de grote schaal, er werd immers van ons verwacht dat we circa 50.000 eenheden per jaar zouden bouwen. En we moesten alles zelf doen. Dus we hadden een ontwerpafdeling, een afdeling constructie en een logistieke afdeling, en een voor micro- en kleine ondernemingen: een van onze doelen was het stimuleren van de oprichting van kleinschalige bouwondernemingen.

Het oorspronkelijke doel was dus 50.000 eenheden per jaar. Maar in de eerste vijf jaar werden er alles bij elkaar slechts 70.000 eenheden gebouwd. Nu, tien jaar later, zijn er ongeveer 220.000 eenheden. Wat is er gebeurd?

Het aantal nieuw te bouwen woningen was ongekend. We kregen te maken met een gebrek aan capaciteit in termen van materialen en aannemers. Dus naast het toezicht op het ontwerp en de bouw moesten we capaciteitsvergroten programma's gaan opzetten voor aannemers en producenten van bouwmaterialen zoals de holle betonblokken die lokaal gemaakt kunnen worden. Het was geen gemakkelijk karwei en vanwege het vele extra werk hebben we onze doelstellingen niet gehaald, maar het was een goed begin, denk ik. En in de loop der jaren hebben we zoveel nieuwe huizen opgeleverd;

In 2004, the Integrated Housing Development Programme (IHDP) was introduced in Addis Ababa, Ethiopia, to reduce the overwhelming housing backlog estimated at about 300,000 housing units and to replace 50 per cent of the dilapidated housing stock. The programme, also known as the 'Grand Housing Programme' (GHP), was initiated by the then mayor Arkebe Oqubay and had the ambitious goal of building 50,000 housing units per year.

DASH interviewed Tsedale Mamo, the most important figure during the execution of the project in the early days. Mrs Tsedale¹ is an Ethiopian Architect educated at Addis Ababa University and the University of Technology in Helsinki, Finland, who was the manager of the GHP from 2005 until 2010. She was responsible for overseeing both the design work in the IHDP offices and the implementations on site.

In 2004, Addis Ababa, which was growing at a tremendous rate, was said to have had around 3 million inhabitants.

Almost 80 per cent of the city's fabric consisted of low-rise dilapidated dwellings: the so-called 'slums'. There was already a backlog of 300,000 housing units, as there was no significant rise in the housing stock for 17 years due to the socialist regime's policies. To start a programme like the IHDP in the face of these numbers must have been a very ambitious if not hopeless undertaking. Who initiated the plan and how did it start?

The initiative came from the City Cabinet, responding to the critical housing conditions in the city in terms of hygiene and housing backlogs. There were no significant housing developments countering these conditions, so it had to come from the public authority. Former mayor Arkebe Oqubay played a key role and personally oversaw the project. At the IHDP office, we reported to him personally.

How does that work, setting up a programme like the IHDP from scratch?

Before IHDP started there was a small governmental housing office, which together with GTZ² and MH³ worked on a pilot project. When I was appointed as the general manager of the new Project Office we took over the execution of the small pilot project. But the Project Office itself was established for the big scale, we were supposed to build around 50,000 units per year. And we had to do everything. So there was a design department, a construction department, a department for logistics and for micro- and small-scale enterprises: one of the agendas was to create small-scale enterprises in the building industry.

So the initial goal was 50,000 units per year. Yet in the first five years only 70,000 units were built altogether. Now, after ten years, the total has risen to approximately 220,000 units. What happened?

The amount of new housing to be built was unprecedented, and we encountered a capacity shortage of materials and contractors' offices. So besides the design and construction supervision, we had to start capacity building programmes for contractors and production of building materials, such as hollow concrete blocks that can be produced locally. It wasn't an easy job and because of all the extra work we didn't meet the target, but the start was very good I think. And over the years, we delivered all these new houses, so many people have become owners of their own houses. People with low incomes, as it was a low-income programme.

What was the definition of low income at the time?

Somebody who was able to pay at least 10 per cent of the cost of the houses. At the time, that wasn't more than

er zijn zoveel mensen eigenaar van hun eigen woning geworden. Mensen met een laag inkomen, want voor hen was het programma bedoeld.

Hoe werd een laag inkomen destijds gedefinieerd?

Iemand moest in staat zijn minstens 10 procent van de prijs van de woning te betalen. Dat was indertijd niet meer dan 10.000 birr (circa 440 euro). De overige 90 procent werd verhuurde aan de bank. En door onze eigen materialen te produceren en dankzij overheidssubsidies wisten we de prijs zo laag mogelijk te houden. Er werd geen belasting geheven op geïmporteerde bouwmaterialen zoals wapeningsstaven en cement. Ik denk dat de mensen die deze woningen kregen heel veel geluk hebben gehad.

Hoe zijn de mensen uitgekozen die van dit programma hebben geprofiteerd?

De huizen zijn verdeeld via loting. De vraag was heel groot, maar iedereen die kon bewijzen over de vereiste 10 procent te beschikken, kon een loterijbriefje krijgen en had evenveel kans. Die 10 procent was trouwens voor een studio of een appartement met één slaapkamer: voor twee slaapkamers was 20 procent nodig en voor drie slaapkamers 30 procent. Mensen die meer konden betalen deden dat ook: het was ook een soort kruissubsidiesysteem. Dat werkte in het begin in Addis heel goed, maar toen het programma nationaal ging, werd het kruissubsidiesysteem te ingewikkeld en werd het stopgezet.

Naar verluid is voor veel mensen 20 procent of zelfs 10 procent nu nog steeds te veel, omdat de kosten van levensonderhoud ook aanzienlijk zijn toegenomen. Als je kijkt naar de mensen die nu in de flats wonen, lijken dat vooral mensen uit de middenklasse of de hogere middenklasse te zijn. Vindt u nog steeds dat het een programma is voor mensen met een laag inkomen?

Tja, dat hangt in de eerste plaats af van de definitie van 'laag inkomen'. Er zijn veel mensen die zich niet eens 1 procent van de prijs kunnen veroorloven. Maar onze doelgroep bestond uit mensen die minstens 10 procent van de prijs konden betalen en deze mensen met een laag inkomen zijn nog steeds de eigenaren van de woningen. Het is ze verboden de woning te verkopen, maar ze verhuren die tegenwoordig wel vaak aan mensen uit de middenklasse of de hogere middenklasse. Het is dus tegelijkertijd een programma voor de verdeling van rijkdom geworden: de eigenaren vullen hun inkomen aan met de huur, zodat ze de hypotheek kunnen betalen of kunnen sparen voor een beter leven. Dat zou ik nog steeds een succes willen noemen.

Dus volgens u is het GHP in veel opzichten een succes. Zijn er achteraf gezien ook dingen verkeerd gegaan, hadden er dingen anders moeten zijn?

Volgens mij is er eigenlijk niets verkeerd gegaan. Maar er waren wel tegenslagen en problemen, en er is altijd ruimte voor verbetering. Op zo'n grote schaal zijn er de hele tijd grote logistieke problemen, met materiaaltransporten, contacten met aannemers. En bouwen wordt steeds duurder, niet alleen vanwege de inflatie maar ook doordat er niet zorgvuldig met de materialen wordt omgegaan en door corruptie. Volgens mij moeten ze wel nadenken over een manier om zulke grootschalige projecten beter af te handelen.

Er is onder architecten en stedenbouwkundigen veel kritiek op appartementenblokken. Een veelgehoord bezwaar is dat de woningtypologie niet zou passen bij de manier van leven van de bewoners. De gezamenlijke keukens en slachtruimten in de gemeenschappelijke gebouwen worden bijvoorbeeld

10,000 birr (around 440 euros). The other 90 per cent was provided by the banks in the form of mortgages. And we kept the costs as low as possible by making use of government subsidies and producing our own materials. Imported building materials like reinforcement bars and cement were not taxed. The people who got these houses were very lucky, I think.

How did you choose the people who benefitted from the programme?

The houses were distributed by a lottery system. There was a great demand, but everybody who could prove to have the required 10 per cent could get a lottery ticket and had an equal chance. Actually, 10 per cent was for a studio and one-bedroom apartment, 20 per cent was required for a two-bedroom apartment and 30 per cent for three bedrooms. People who could afford more, paid more: it was also a kind of cross-subsidy system. It worked well in the beginning in Addis, but when the programme went nationwide the cross-subsidy system became too complex and was stopped.

It is said that 20 per cent and even 10 per cent is still too much for many people now, as the cost of life has increased significantly. If you look at who is living in the condominiums now, it seems to be more the middle- or middle-high-income groups. Would you say it is still a low-income programme?

Well, that depends, first of all, on the definition of 'poor'. There are many people who cannot afford even 1 per cent of the costs. But we targeted the group that could afford at least 10 per cent and these low-income groups are still the owners. They are not allowed to sell their houses, but they now often rent them to the middle- and middle-high-income groups. So it became a wealth distribution programme at the same time: the owners get a better income from the rent to pay their mortgage or save for a better life. I would still call that a success.

So according to you, the Grand Housing Programme is successful in many ways. If you look back, weren't there any failures or things that should have been different?

Actually I don't see any failures. But there are drawbacks and problems, improvements can and should be made, every time again. On a scale like this, there are big logistical problems all the time – handling materials, dealing with contractors. And the cost of building is increasing greatly, due to inflation but also because of corruption and the mismanagement of materials. In my opinion they should rethink how to handle the larger-scale projects.

Many professionals in architecture and urban design now criticize the condominium blocks. A common objection is that the housing typologies are not in congruence with people's lifestyles. For instance, the shared cooking facilities and slaughter spaces in the common buildings are not used and fall into decay or are transformed. What do you think of this criticism?

Well, actually we have involved many architects, planners and private consultancy offices in the design phase. So I don't know where this criticism comes from and I don't accept it, because it was an open invitation and competition at the time. Within a given framework of requirements and space, professionals from all disciplines worked on different typologies and urban designs. We invited other professionals to comment on the designs before they were implemented.

But it's possible that even these professionals had it wrong when they designed the housing. After implementation, did you also learn from experience in reality to improve future designs?

In onbruik geraakt gemeenschappelijk gebouw
Abandoned common building



Tot politiebureau getransformeerd
gemeenschappelijk gebouw
Common building changed into
police station





Sloop van *kebele*-huizen om plaats te maken voor woningbouw- en andere ontwikkelingen
Demolition of *kebele* houses to make place for housing and other developments

De binnenplaatsen worden gebruikt om voedsel te bereiden, kleren te drogen en als opslag
Courtyard spaces are used for food preparation, drying clothes and storage



Binnenplaats of satelietschotelhof?
Courtyard or satellite dish yard?



Tot parkeerplaats getransformeerde open ruimte
Open space turned into a parking lot

niet gebruikt en raken in verval of krijgen een nieuwe bestemming. Wat vindt u van die kritiek?

Tja, er waren heel wat architecten, planners en particuliere adviesbureaus betrokken bij de ontwerpfase. Dus ik weet niet waar die kritiek vandaan komt en ik accepteer hem ook niet, want er heeft indertijd een prijsvraag plaatsgevonden waar iedereen aan mee kon doen. Vanuit allerlei disciplines hebben allerlei experts binnen een bepaald ruimtelijk kader en programma van eisen aan verschillende typologieën en stedenbouwkundige ontwerpen gewerkt. En we hebben voortgaand aan de uitvoering nog weer andere professionals gevraagd op de ontwerpen te reageren.

Maar het kan zijn dat zelfs deze deskundigen het wat betreft de ontwerpen bij het verkeerde eind hadden. Heeft u achteraf gezien geleerd van de ervaring, zodat u toekomstige ontwerpen kunt verbeteren?

Ja, dat wel, er zaten bij ons op kantoor ook ontwerpers. De opvattingen over gemeenschappelijke gebouwen zijn bijvoorbeeld veranderd. In eerste instantie werd gedacht dat die belangrijk waren voor de mensen. Er was in deze stad geen appartementencultuur, de mensen wonen in huizen met een binnenplaats waar ze schapen en ander vee kunnen slachten, *enjera* [brood van teff-meel] kunnen bakken en kunnen koken op een manier die in een appartement niet mogelijk is. Dus voorzagen we in ruimten waar dat wel kon. Maar de mensen wendden aan het wonen in appartementen en de gebouwen werden niet gebruikt.

Hoe komt dat volgens u?

Volgens mij gaat het om een cultuurverandering, een andere levenswijze. En dat hadden we ook wel verwacht. In latere projecten zaten minder gebouwen voor gemeenschappelijk gebruik en ik geloof dat ze er nu helemaal mee zijn opgehouden.

De kritiek betreft niet alleen de gemeenschappelijke gebouwen, maar ook de open ruimten. Die worden totaal verkeerd gebruikt: veel van die ruimten zijn veranderd in schotelantennenhoven of in parkeerplaatsen, omdat parkeren in het oorspronkelijke ontwerp helemaal niet aan de orde was.

Het probleem van de open ruimten is eerder een beheersprobleem dan een ruimtelijk probleem. In de beginfase

Yes we did, we had designers in our office as well. The idea of the common buildings, for instance, changed. Initially they were thought to be important for the people. In this city there was no culture of living in apartments, people live in courtyard houses where they slaughter sheep and other cattle, bake *enjera* and prepare food in ways that cannot be done in apartments. So we provided other spaces in which to do this. But people accommodated to apartment living and the buildings were not used.

Why do you think this happened?

I think it is a change of culture or a change of lifestyle. And we expected that to happen. In later projects we reduced the amount of common buildings and I think now they have been stopped completely.

The criticism is not only about the common buildings, but also of the open spaces. They are very badly used, many of them turned into satellite dish yards, or car park areas, because parking was not a major issue in the initial design phase.

The problem of the open spaces is more a management problem than a spatial one, I think. In the initial phase, we thought of implementing facility management systems within each of the neighbourhoods. I don't know about the Netherlands, but we have seen these facility management systems, such as owners' associations or private organizations that take care of open areas, safety, gardening, parking, and so on in Germany, China and other countries. People living there pay a little money per month and the area is taken care of. Now when you go into the condominium areas, nobody feels responsible and the areas – even the staircases – are neglected and damaged. We thought of implementing these systems but didn't give it enough attention. So they still haven't been established. But it is a very important issue.

If you were to repeat the project, what things would you change? What drawbacks do you see in retrospect?

One drawback I see now is that there was no public participation. I think it is important to involve the inhabitants and beneficiaries from the start of the design process. A lot of good ideas could have been incorporated. Another option I would push for is to build the condominium blocks within the city fabric instead of on the outskirts. Building on the outskirts

Op de achtergrond het Ayat-condominium-project aan de uiterste oostelijke rand van Addis Abeba
In the back: Ayat condominium site on the far eastern outskirts of Addis Ababa



bedachten we om in elke wijk een beheerssysteem voor de openbare ruimte in te voeren. Ik weet niet hoe het in Nederland is, maar we hebben in Duitsland, China en nog zo wat landen gezien hoe dergelijke beheerders, bijvoorbeeld een bewonersorganisatie of een particuliere organisatie, voor de open ruimte, de veiligheid, het tuinonderhoud, parkeerplaatsen en dergelijke zorgen. De bewoners betalen een klein bedrag per maand en de omgeving wordt onderhouden. Wanneer je nu in de buurt van de flatgebouwen komt, zie je dat niemand zich verantwoordelijk voelt en de buurt, zelfs de trappenhuisen, verwaarloosd en beschadigd zijn. We hebben dus overwogen zo'n systeem te implementeren, maar we hebben er onvoldoende aandacht aan besteed en het is nog steeds niet ingevoerd. Maar het is wel heel belangrijk.

Als u het project mocht overdoen, wat zou u dan veranderen? Welke nadelen ziet u achteraf?

Een nadeel dat ik nu zie, is dat er geen publieke inspraak was. Ik denk dat het belangrijk is bewoners en begunstigen vanaf het begin bij het ontwerpproces te betrekken. Dan hadden we heel veel goede ideeën kunnen opnemen. Iets anders waar ik me hard voor zou maken is om de flatgebouwen op te nemen in het stedelijk weefsel, in plaats van ze aan de rand van de stad neer te zetten. Op dat moment leek bouwen aan de rand van de stad de makkelijkste oplossing, omdat sommige van de mensen die in de binnenstad wonen die appartementen niet hadden kunnen betalen. Ook de tijdelijke herhuisvesting was lastig aan te pakken geweest. Maar in elk geval hadden we dan andere mogelijkheden kunnen bekijken.

Hebt u een boodschap voor de uitvoerders van soortgelijke projecten in de toekomst? Welke lering valt er uit het IHDP te trekken?

Het IHDP heeft heel vaak geprobeerd de academische wereld en universitaire studenten bij het programma te betrekken. Als de universiteiten en beroepsverenigingen zoals de Vereniging van Ethiopische Architecten zich sterker voor zulke projecten zouden willen inzetten, dan zouden daar veel verbeteringen uit kunnen volgen. Dergelijke instellingen zouden ook gezamenlijk met voorstellen voor huisvesting in de stad kunnen komen, want de stad is van iedereen. Het is onze stad. We kunnen de gemeenteraad of de politici niet gewoon met die verantwoordelijkheid laten zitten.

Noten

- 1 Het is in Ethiopië gebruikelijk, personen bij de voornaam aan te spreken.
- 2 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- 3 Messele Haile Engineering plc.

was found to be an easy solution at that time because some of the people in the inner cities can't afford condominiums. Temporary relocation was also another issue difficult to tackle. In any case, other options would have been possible.

Is there any message that you would like to pass on to similar projects in the future? Anything learned from the IHDP?

IHDP tried many times to involve academics and university students in this programme. If the university and professional associations such as the Association of Ethiopian Architects would be more involved, this could lead to a lot of improvements. These bodies can also come together and propose housing ideas for the city, because the city belongs to everyone. It is our city. We cannot just leave the burden to the city council or to the politicians.

Notes

- 1 In Ethiopia it is customary to refer to a person by their first name.
- 2 German agency for technical cooperation (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).
- 3 Messele Haile Engineering plc.