



# SATELLIETSTEDEN IN KENIA TUSSEN MONDIALE MODELLEN EN NATIONALE POLITIEK

**Met veel bombarie heeft Kenia de bouw van een reeks satellietsteden aangekondigd. Deze staan symbool voor een nieuw tijdperk van economische groei voor de Afrikaanse opkomende economieën. De realiteit blijkt echter weerbarstiger. Naarmate investeringen uitblijven en plannen uitgesteld worden, beginnen deze visionaire steden de 'ongewilde' eigenschappen te vertonen van alledaagse verstedelijking en veranderlijke besluitvorming.**

De nieuwe satellietsteden die rondom de Keniaanse hoofdstad Nairobi gepland worden, vertonen veel gelijkenissen met andere satellietsteden in Afrika. Zoals vaker wordt geschreven, zijn ze qua ontwerp vooral geïnspireerd door Dubai en Singapore, met dito moderne architectuur, wereldklasse voorzieningen en een integrale woon-werk functie. Ze willen hun plek opeisen in het mondiale netwerk van steden, en tegelijkertijd het land als geheel op de kaart zetten. Ze gaan bovendien gepaard met een toename van speculatie op grond, en met de privatisering van stedelijk bestuur. Hoewel de plannen vaak ook voorzien in de bouw van sociale huisvesting, is het duidelijk dat ze zich primair richten op de stedelijke elites. Satellietsteden in Afrika vertegenwoordigen over het algemeen vooral ook een radicale afkeer van de bestaande Afrikaanse stad, met al zijn rommelige informaliteit, armoede en slechte infrastructuur. Dit geldt ook voor Nairobi: planners schilderen de stad af als onbestuurbaar, en investeringen om de bestaande stad te rehabiliteren maken bij voorbaat geen kans.

Toch zijn de Keniaanse satellietsteden niet slechts weerloze exponenten van mondiale, kapitalistische expansie. De ontwikkeling van deze steden door de tijd laat namelijk eveneens zien dat ze steeds meebewegen met de lokale politieke economie en de veranderlijke beleidscontext. De schone lei waarop masterplanners hun vergezichten hebben getekend, is geassembleerd tot een mix van lokale en mondiale elementen waar beleidsmakers, projectontwikkelaars en investeerders moeilijk grip op kunnen krijgen en die zich, ondanks alle pogingen, in toenemende mate moet onderwerpen aan de alledaagse processen van ver- en ontstedelijking.

#### De bevoorrechte stad

Dit artikel behandelt vier afzonderlijke plannen voor een totaal van negen satellietsteden rondom Nairobi in Kenia, die tussen 2008 en 2013 zijn aangekondigd. Het stuk is gebaseerd op interviews

met diverse stakeholders en op verschillende documenten waaronder officiële overheidsdocumenten, nieuwsartikelen en promotiemateriaal. Het merendeel van de data is verzameld tijdens twee maanden veldwerk in Nairobi tussen maart en mei 2014.

Om te beginnen hebben we Tatu City - een privaat project van ontwikkelaar Rendeavour, die deel uitmaakt van de Russische investeerdersgroep Renaissance Capital. Tatu City profileert zich met het principe van *'work, live, play'* (een stad die je niet meer hoeft te verlaten!) en sorteert voor op de vermeende opkomst van de middenklasse. Daarnaast is er het grootse statusproject Konza Technopolis, waarvoor de ambitie is om het te maken tot *'Africa's Silicon Savannah'*. Het derde project is Machakos New City, dat voorziet in een *Central Business District*, huisvesting van overheidsinstanties en onderwijsinstellingen, en *mixed-density* huisvesting in een groene omgeving. Tot slot is er nog het Ruimtelijk Plan voor de Metropoolregio Nairobi, waarin een totaal van zes nieuwe satellietsteden met verschillende economische profielen worden aangekondigd: Cyber City, Transport New Town, Sports City, Amboseli New Town, Aerotropolis en een Knowledge-cum-Health City. Al deze steden zijn opgezet als publiek-private projecten, maar zijn geïnitieerd door verschillende (bestuurlijke) actoren en zijn allen op eigen wijze ingebed in het politiek-economische landschap. De geplande satellietsteden zijn gelegen op 20 tot 70 km afstand van Nairobi op *greenfield* locaties, met oppervlaktes tussen de 800 en 2000 hectare. De steden beogen tussen de 70.000 en 185.000 inwoners te huisvesten in een moderne, multifunctionele, gemengde woonomgeving. Zo beoogt Konza Technopolis de combinatie van hoogwaardig onderwijs in de biomedische sector, met IT-gerelateerde business, commercie, kleine ondernemingen, en verschillende typen huisvesting voor de diverse gebruikersgroepen.

Bij de nieuwe steden staat het idee om met een schone lei te beginnen centraal. Vanuit dat idee probeert men ook voorbij te

gaan aan de problemen in *urban governance*. De premisse voor succesvolle ontwikkeling van dergelijke projecten is dat er voldoende private investeringen moeten zijn voor een sluitende businesscase. Om investeerders te trekken wordt onder andere benadrukt dat de voorzieningen en infrastructuur van 'wereldklasse' zijn. Om dat te realiseren neemt de nationale overheid een sterk faciliterende rol op, terwijl het de ontwikkeling van deze steden overlaat aan de private sector. In het geval van Konza Technopolis financiert de regering bijvoorbeeld de planvorming en de constructie van de infrastructuur, en biedt daarnaast *incentives* aan bedrijven die zich hier willen vestigen. Zodoende gaat een flink deel van de staatskas naar dit nieuwe project, ten koste van investeringen in de bestaande stad. Daarnaast is voor Konza ook een speciaal semi-overheidsorgaan opgericht voor het dagelijks management: de *Konza Technopolis Development Authority*. Deze organisatie is een onestopshop voor potentiële investeerders, zodat zij niet te maken krijgen met de bestaande, stroperige bureaucratische processen. Zo krijgen de geplande steden bij voorbaat al een bijzondere status. Opvallend is dat in 2019 ook voor het private project Tatu City een soortgelijke constructie is gemaakt: het project is aangewezen als *Special Economic Zone* en heeft ook een onestopshop voor investeerders. De voorkeursbehandeling en de aanwending van schaarse middelen en planningscapaciteit door de overheid versterken het idee dat satellietsteden een bevoorrechte status hebben. Ze zijn niet alleen in geografische zin buiten de bestaande stad gepland, maar kregen ook een aparte institutionele status buiten de reguliere besluitvorming.

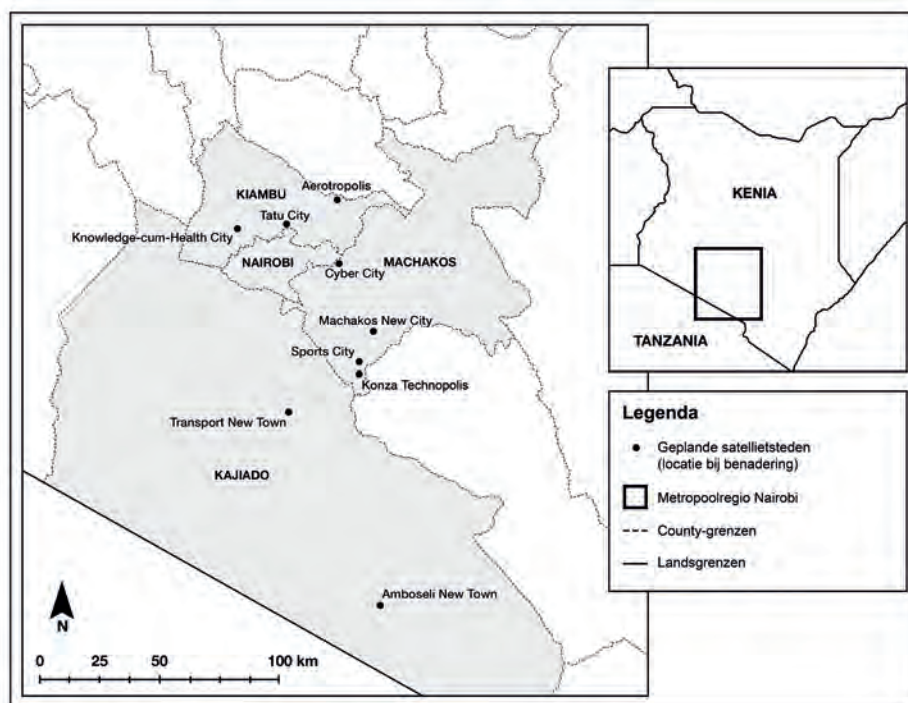
Er gaat van de steden ook een aanzienlijke symbolische macht uit, hoewel ze voor het merendeel bestaan als planningsobjecten waarvan de realisatie hoogst onzeker is. De opkomst van deze satellietsteden moet dan ook gezien worden in het licht van de recente ambities en modellen voor economische groei van Kenia. De *Kenya Vision 2030*, het langetermijnbeleid voor nationale ontwikkeling, ziet stedelijke ontwikkeling rondom bestaande centra als belangrijke aandrijver van economische groei, het aantrekken van internationale bedrijven en investeringen. Zo staat Konza Technopolis symbool voor een visie waarin Kenia een regionale leider wordt in de IT-sector, en zo in de toekomst een plek veroverd in de mondiale kenniseconomie. Het private project Tatu City wordt ook officieel onderschreven in de *Kenya Vision 2030*, zagezegd vanwege de bijdrage van het project aan

sociale en economische ontwikkeling en onder meer om publiek-private uitwisseling te verbeteren. Het visiedocument stelt ook voor om zes metropoolregio's in Kenia te ontwikkelen, waaronder de Metropoolregio Nairobi. Hiervoor werd een speciaal ministerie opgericht dat in het Ruimtelijk Plan voor de Metropoolregio Nairobi de plannen opneemt voor de zes verschillende satellietsteden met complementaire sectorale profielen, waaronder gezondheid, sport en (wederom) IT. Opvallend is dat al deze plannen voor satellietsteden verbonden zijn aan het nationale visiedocument, maar zijn geïnitieerd door verschillende partijen op verschillende momenten, meebewegend met de politieke conjunctuur.

## Het statusproject Konza Technopolis moet uitgroeien tot 'Africa's Silicon Savannah'

### De onbedoelde effecten van decentralisatie en vertragingen

Dat het ontstaan en verloop van de geplande satellietsteden sterk afhankelijk is van verschuivingen in het politiek-economische landschap, wordt ook duidelijk wanneer we kijken naar de impact van de nieuwe grondwet, die werd ingevoerd in 2013. Deze probeert met een aantal juridische en institutionele hervormingen private investeringen aan te trekken. Belangrijk onderdeel daarvan is de decentralisatie van bestuur naar 47 nieuwe *counties* – een bestuurlijke schaal vergelijkbaar met provincie of districtsniveau. Uitgaand van de economische wetten van comparatieve voordelen en marktwerking, hoopt men competitie tussen verschillende *counties* te stimuleren. Zodoende kwam de eerste gouverneur van Machakos County snel na zijn aanstelling met een strategie om zijn provincie te maken tot "the premier trade and investment zone in Kenya". Als onderdeel daarvan werd in 2013 bekendgemaakt dat de nieuwe county ook een geheel nieuwe stad van bijna 900 hectare ging realiseren: het eerdergenoemde Machakos New



De locaties van de verschillende geplande satellietsteden rondom Nairobi.  
Bron: Eline Splinter

City. Opmerkelijk genoeg is de beoogde locatie voor deze nieuwe stad gelegen op slechts een paar kilometer afstand van Konza Technopolis, waarmee dus automatisch competitie ontstaat met dit project van de nationale overheid, bijvoorbeeld als het gaat om het aantrekken van investeerders en infrastructuur.

Met de oprichting van counties verdween het idee van de metropoolregio als belangrijke geografische en bestuurlijke eenheid. Het Ministerie voor Ontwikkeling van de Metropoolregio Nairobi werd opgeheven, met als resultaat dat de planvorming rondom de zes voorgestelde satellietsteden uit de Nairobi Metro 2030 werd stopgezet. Ondertussen werd het ook stil rond de ontwikkeling van Machakos New City. De planvorming voor deze nieuwe projecten hangt dus sterk samen met een bepaald politiek momentum; en kan bij verschuivende machtsposities ook weer zo voorbij zijn.

## De planvorming rondom nieuwe projecten hangt sterk samen met een bepaald politiek momentum

Van de satellietsteden rondom Nairobi geldt vooralsnog dat alleen voor Konza Technopolis en Tatu City de planvorming verder is uitgewerkt: hier zijn onder meer stedenbouwkundige plannen gemaakt, worden investeerders aangetrokken en zijn eerste bouwwerkzaamheden van basisinfrastructuur gestart. Hun ontwikkeling heeft ondertussen echter al langdurige vertragingen opgelopen.

In Konza Technopolis hebben opeenvolgende verträgenen ervoor gezorgd dat de investeringen vanuit de private sector uitbleven. Voor de eerste planvorming in 2009 werden Deloitte en de Britse firma Pell Frischmann ingehuurd, al werd hun masterplan nooit goedgekeurd, en de Milieueffectrapportage van het project pas na drie jaar. Deze verträgenen zijn het resultaat van een combinatie van factoren: onrealistische planningen, een gebrek aan samenwerking tussen verschillende overheidsafdelingen, en aanklachten over corruptie. Een complicerende factor was dat Konza oorspronkelijk slechts bedoeld was als ICT-bedrijvenpark, en niet als een complete stad, waardoor de verantwoordelijkheid lag bij het Ministerie van Informatie en Communicatie. Volgens verschillende betrokken ambtenaren heeft dit ervoor gezorgd dat de Afdeling Ruimtelijke Ordening aanvankelijk nauwelijks betrokken was bij de planvorming en dat de Wet Ruimtelijke Ordening niet werd nageleefd – met als resultaat dat het masterplan werd afgekeurd. Ook de ingehuurde buitenlandse partijen ontbeerden kennis van de lokale context en de gangbare bureaucratische processen. Mede als gevolg hiervan uitten veel ambtenaren hun weerzin tegen het statusproject. Zo beschuldigde één van hen de belanghebbende Konza-partijen ervan continu druk uit te oefenen ('bulldozing') met als doel ambtelijke obstakels te omzeilen. Na een nieuwe aanbesteding werd uiteindelijk in 2013 het masterplan goedgekeurd, ditmaal gemaakt door een lokaal ontwerp bureau. Ondertussen zijn er in Konza nog steeds aantijgingen omtrent corruptie en lopen er rechtszaken over de onrechtmatige aankoop van de ruim 2000 hectare grond.

Door de vele verträgenen ontstonden ook nieuwe zorgen over stedelijke informaliteit en de aanzuigende werking van de embryonale stad Konza op werklozen en andere 'marginale groepen'. Kort na de aankoop was het terrein van ruim 2000

hectare al omheind en kwam er permanente beveiliging om te voorkomen dat er 'ongewenste ontwikkelingen' zouden ontstaan die het vertrouwen van investeerders konden aantasten. In 2012 – enkele jaren later – werden extra maatregelen genomen, met de aanwijzing van een bufferzone met een radius van 10 kilometer rondom het aangewezen gebied. Deze bufferzone heeft formeel als doel "de harmonieuze ontwikkeling tussen de stad en haar omgeving te bevorderen, en de ontwikkeling van slums tegen te gaan". Dit defensieve instrument is bedoeld om de bestaande stad op een zo groot mogelijke afstand te houden van de toekomstige stad. De handhaving van de bufferzone blijkt echter problematisch: ambtenaren van de betrokken ministeries geven aan dat het onwaarschijnlijk is dat deze regels kunnen worden gehandhaafd, gezien het gebrek aan capaciteit en de gebrekkige aanwezigheid van de staat op de afgelegen locatie. Bovendien is zowel de constructie als het bestaan van Konza Technopolis afhankelijk van vele laagbetaalde beroepen – denk aan stratenmakers, vuilnismannen, verkopers en schoenenpoetsers. Zoals het ernaar uitziet, kunnen zij zich daar geen nieuwbouw veroorloven. Zodoende komt de geplande stad met haar speciale status onvermijdelijk weer terecht in de dagelijkse gang van zaken in Kenia, zowel qua stedelijke problematiek als wat betreft regelgeving en bestuurlijke processen.

### Conclusie

Het mag geen verrassing heten dat de satellietsteden in Kenia niet volgens plan zijn gebouwd. De besproken projecten leunden in grote mate op de komst van internationale investeringsconsortia en een ambitieuze visie die duidelijk vooruit loopt op de economische realiteit. Satellietsteden in andere opkomende economieën zoals China en India vertonen soortgelijke visionaire eigenschappen maar worden wel met de nodige staatssteun gebouwd, ook al ondervinden zij ook de nodige obstakels onderweg. Satellietsteden in Kenia lijken echter verder verwijderd van de integratie in het mondiale netwerk van steden en *global city making* processen.

Mondiale aspecten zijn vooral herkenbaar in de geplande afstand tot de bestaande stad, modernistische masterplanning, investeringsmodellen, controversiële landaankopen en het onderliggende economische transitiedenken dat Kenia van producent van primaire exportproducten virtueel tilt naar een prominente speler in de globale kenniseconomie. Deze satellietsteden moeten echter evenzeer begrepen worden door de wijze waarop ze meebewegen met de lokale politieke economie en bestuurlijke veranderingen zoals decentralisatiebeleid. Ook blijkt uit het voorbeeld van *flagship* project Konza Technopolis hoezeer planners, beleidsmakers en investeerders worstelen met het buiten de deur houden van informaliteit. Nieuwe steden vertonen uiteindelijk dus veel kenmerken van alledaagse stedelijke ontwikkeling, en zijn zo minder uitzonderlijk dan soms wordt gedacht.

### Literatuurselectie

- Splinter, E. & Y. Van Leynseele (2019) The conditional city: emerging properties of Kenya's satellite cities. *International Planning Studies*, vol. 24, nr. 3-4, pp. 308-324.
- Watson, V. (2013) African Urban Fantasies: Dreams or Nightmares? *Environment and Urbanization*, vol. 26, nr. 1, pp. 215-231.

**Eline Splinter** (elinesplinter@gmail.com) is sociaal geograaf en werkt bij de gemeente Amsterdam.

**Yves Van Leynseele** (y.p.b.vanleynseele@uva.nl) is als onderzoeker en lesgever verbonden aan de vakgroep Geografie, Planning en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.