



BOUWEN OP BOERENGROND IN MOZAMBIQUE

De recente toename aan masterplannen en infrastructuurprojecten in Afrika heeft een nieuw tijdperk van stedelijke ontwikkeling ingeluid. Deze stedelijke ontwikkelingsinterventies hebben echter verregaande gevolgen voor bestaande landgebruikers, wiens onteigening vaak aan de basis ligt van Afrika's nieuwe steden.

Stedelijke ontwikkeling in Afrika is lange tijd het ondergeschoven kindje van internationaal ontwikkelingsbeleid geweest. Over de afgelopen jaren is dit echter veranderd. Mede dankzij internationale ontwikkelingsagenda's zoals de *Sustainable Development Goals* (SDGs) en de *New Urban Agenda* (NUA), is er onder internationale donoren en investeerders een groeiende belangstelling ontstaan voor verstedelijking in Afrika. Deze belangstelling heeft geleid tot een grote toename aan investeringen in infrastructuur en ruimtelijke planning in Afrikaanse steden.

Hoewel er veelvuldig is gedebatteerd en gespeculeerd over deze urban turn in internationale ontwikkeling, zijn de concrete uitkomsten van stedelijke ontwikkelingsinitiatieven nog onduidelijk. Inclusieve stedelijke ontwikkeling mag dan wel het kernbegrip zijn van internationaal ontwikkelingsbeleid vandaag de dag, de geschiedenis laat ook zien dat ontwikkelingsinvesteringen zelden vrijblijvend zijn en vaak tot onverwachte uitkomsten leiden. Dit geldt vooral met betrekking tot landgebruik en -rechten. Stedelijke ontwikkeling heeft namelijk altijd land nodig, terwijl land in en rondom steden altijd wel van *iemand* is. Dus rijst de terugkerende ontwikkelingsvraag: wie zijn de winnaars en verliezers wanneer het gaat over stedelijke ontwikkelingsinterventies in Afrika?

Het is tegen deze achtergrond dat dit artikel een inkijkje geeft

in een recent ontwikkelingspartnerschap tussen Nederland en de stad Beira in Mozambique, dat als doel heeft gehad om te stad volledig op de schop te nemen, met verregaande gevolgen voor bestaande landgebruikers en inclusieve ontwikkeling.

Beira, vóórdat het wereldnieuws werd

Op vrijdagmiddag 15 maart 2019 kwam orkaan Idai aan land in Beira, een stad in centraal Mozambique, met desastreuze overstromingen en schade tot gevolg. Hierdoor werd deze stad van een half miljoen inwoners plots wereldnieuws. Wat echter minder bekend was, was het feit dat Beira al een aantal jaar in het middelpunt van belangstelling staat van internationale donoren die in Mozambique actief waren.

Beira speelt door haar haven een sleutelrol in de Mozambikaanse economie, en daarnaast vormt de stad het hart van de Mozambikaanse oppositie. Het stadsbestuur wordt momenteel geregeerd door de rechts-georiënteerde MDM-partij onder leiding van burgemeester Simango. Deze partij is een doorn in het oog van de nationale regering van de FRELIMO partij, die ooit een vaandeldrager was van socialistische revolutie in Afrika maar tegenwoordig vooral gestuurd wordt door corruptie en vriendjespolitiek. Onder Westerse donoren is Simango erg geliefd

vanwege een imago als aanpakker en man van het volk die graag internationale samenwerking zoekt.

Door de zeer moeizame relatie met de nationale regering is Beira's MDM-partij erg afhankelijk geworden van de politieke en financiële steun van internationale donoren voor het ontwikkelen van de stad. Dat deze ontwikkeling hard nodig is, daarover is vrijwel iedereen het eens. Ten gevolge van jarenlange politieke achterstelling, in één van de armste landen ter wereld, is er sprake van een zeer lage levensstandaard en een chronisch tekort aan infrastructuur, onder andere op het gebied van sanitatie, drainage en transport. Tevens is de stad extreem kwetsbaar voor overstromingen en tropische stormen. Samen hebben deze aspecten er in de afgelopen 10 jaar toe geleid dat Beira een speeltuin is geworden voor internationale donoren, waarbij onder andere de Wereldbank, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, en verschillende Duitse en Chinese instituties een veelvoud aan infrastructuurprojecten gefinancierd hebben. Verreweg de meest ambitieuze en tegelijkertijd controversiële donor in Beira is echter Nederland.

Hulp, handel en de Nederlandse watersector

Nederland is sinds de jaren '80 betrokken geweest bij ontwikkelingsprojecten in Beira, dat destijds onder het bestuur viel van het (toen nog) socialistische regime van de nationale regering. De Nederlandse projecten werden zowel ingegeven door solidariteit met het socialistisch regime als door de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven omtrent de havenontwikkeling van de stad. Zo is Beira's havenbedrijf al sinds 1998 in handen van het Nederlandse Cornelder concern. In lijn met verschuivingen in het Nederlands ontwikkelingsbeleid heeft de focus op het bedrijfsleven geleidelijk de overhand gekregen, met als hoogtepunt de Nederlandse Hulp, Handel en Investeringsagenda (HHI) van 2013.

Met de HHI wordt gepoogd om Nederlandse activiteiten op gebied van hulp en handel te harmoniseren. Concreet komt dit neer op het inzetten van ontwikkelingsfinanciering ten behoeve van het Nederlandse bedrijfsleven middels verschillende subsidieregelingen. Deze verschuiving van focus zorgde onder andere voor een drastische afname van financiële steun aan NGO's die van oudsher een sleutelrol speelden in het uitvoeren van Nederlands ontwikkelingsbeleid.

Binnen de nieuwe ontwikkelingsagenda werd de Nederlandse watersector aangewezen als één van de focussectoren. Uitgangspunt hierbij was dat de toenemende mondiale waterproblematiek ten gevolge van klimaatverandering kansen bood voor het Nederlandse bedrijfsleven. Deze uitgesproken vervlechting van menslievendheid en (particulier) winstbejag kwam op een storm van kritiek te staan door Nederlandse ontwikkelingsexperts en het maatschappelijk middenveld. Het HHI bleef echter overeind, terwijl er ook achter de schermen van ministeries en ambassades grote verdeeldheid heerste over de wijze waarop deze nieuwe agenda vertaald zou worden naar concrete projecten.

Het Beira masterplan en de nieuwe stad

Het is rondom de lancering van de HHI dat Nederland een nieuw en langdurig partnerschap met Beira is aangegaan. Dit partnerschap moest als paradepaardje voor de nieuwe Nederlandse ontwikkelingsagenda en haar watersector dienen. Het behelste een commitment van Nederland aan de ontwikkeling van Beira, gedurende 10 tot 15 jaar. Het kader voor dit partnerschap werd gevormd door het Beira Masterplan (BM) dat in 2013 door Nederlandse ingenieursbureaus werd ontwikkeld. Onder de slogan "a safe, prosperous and beautiful Beira" beeldde het BM een visie uit van Beira in 2035 met een florerende formele economie, moderne infrastructuur, nieuwe overstromingsbestendige woonwijken en een slagvaardig gemeentelijk apparaat. Op verschillende nationale

en internationale fora werd het BM gepresenteerd als het resultaat van een uitzonderlijke stakeholderparticipatie en consensus. Oftewel; de toekomstvisie van het BM zou voor iedereen toegankelijk zijn.

Bij nader onderzoek bleek de claim van een brede participatie bij het ontwerp van het BM echter zeer problematisch te zijn. Want naast de ruime vertegenwoordiging van de lokale en nationale overheid, het bedrijfsleven en universiteiten, bleek er geen participatie te zijn geweest van kwetsbare groepen, zoals informele landgebruikers of vrouwengroepen. Dit was een opvallende afwezigheid gezien de ontwikkelingsdoelstellingen van de Nederlandse inzet in Beira. Het buitensluiten van deze groepen werd door aanvoerders van het BM gerechtvaardigd op basis van de deelname van de burgemeester. Want, zo luidde het argument, als gekozen volksvertegenwoordiger sprak hij namens alle inwoners van Beira. Dit was een merkwaardige en selectieve claim die blijkbaar niet gold voor de belanghebbenden die wel bij de planontwikkelingen betrokken waren geweest. Nog problematischer was het feit dat de burgemeester sinds zijn aantreden een beleid had gevoerd van systematische landonteigening van arme stedelijke boeren, een belangengroep die ook niet bij de masterplanontwikkeling betrokken was geweest.

Van een boerenstad naar een stad zonder boeren

Sinds het ontstaan van de stad onder de Portugese koloniale bezetting eind 19e eeuw, is landbouw inherent geweest aan de stedelijke ontwikkeling van Beira. Variërend van moestuintjes aan huis tot grote rijstvelden in de verschillende *wetlands* die de stad rijk is, kan iedereen die een korte wandeling door de stad maakt aanschouwen hoe landbouw met de stad en zijn bewoners verweven is. De significantie van stedelijke landbouw is een typisch Mozambikaans fenomeen. Zo is in een in 2009 verschenen rapport van de Wereldbank geschat dat landbouw de primaire bron van inkomsten is van meer dan 50% van stedelijke inwoners in het land. Stadslandbouw wordt veelal bedreven door arme, vrouwelijke boeren en vormt een belangrijke buffer tegen stijgende voedselprijzen en het structurele gebrek aan werkgelegenheid in de stad. Vanwege deze cruciale rol is stadslandbouw sinds de jaren '70 ondersteund door internationale donoren en het FRELIMO regime van de nationale regering.

Verreweg de meest ambitieuze en tegelijkertijd controversiële donor in Beira is echter Nederland

Onder het huidige stadsbestuur van Beira heeft deze steun echter plaatsgemaakt voor vijandigheid en wordt landbouw nu beschouwd als een achterhaalde praktijk die geen plek heeft in een 'moderne' stad. Onder deze nieuwe koers worden boeren beschouwd als tijdelijke gebruikers zonder landrechten, die vrijelijk onteigend kunnen worden in ruil voor een luttel compensatie van 3000 tot 5000 meticals (zo'n 42-72 euro). In het gunstigste geval komt deze compensatie overeen met ongeveer één maand werk in de landbouwsector, waar het minimumloon momenteel op 4390 meticals per maand ligt. Na de onteigening wordt het land vervolgens van formele landtitels voorzien door het kadaster en kan

het verhandeld worden op de formele landmark, waar speculanten en vastgoedontwikkelaars vaak honderden duizenden meticals betalen voor hetzelfde stuk grond waarvoor slechts 3000-5000 compensatie is betaald. Juridisch gezien is dit onteigeningsbeleid zeer ambigu en wordt het als onwettig beschouwd door vooraanstaande landrechtenexperts in Mozambique.

Gezien deze koers is het daarom ook niet verassend dat boerenorganisaties niet waren uitgenodigd om deel te nemen aan het BM ontwerp, en dat het BM de lijn van het stadsbestuur verder uitzette ten opzichte van landbouw. Zo werd in de legenda van het BM überhaupt geen melding van stadslandbouw gemaakt en waren de vele landbouwgebieden in Beira zonder verdere vermelding ingekleurd met nieuwe gebruikscategorieën. Problematischer was echter het feit dat het BM geen melding maakte van de systematische onteigening die eraan ten grondslag lag, en evenmin maatregelen aandroeg om de negatieve effecten op deze landgebruikers af te wenden. Dit toonde een impliciete aanname dat systematische landonteigening en een afname van lokale voedselproductie niet als een relevant ontwikkelingseffect werd beschouwd.

'Betaalbaar wonen' voor de stedelijke middenklasse

Het BM bevatte een lijst aan projecten die samen de stappen vormden naar de realisatie van de toekomstvisie zoals beschreven in het BM. De parel van deze projecten was de bouw van een nieuwe overstromingsbestendige wijk van 500 hectare, die ontwikkeld zou worden in het centraal gelegen Maraza gebied, genaamd *Maraza New Town*. Maraza omvat een *wetland* dat door duizenden huishoudens gebruikt wordt voor voedselproductie en van generatie op generatie wordt doorgegeven. Met behulp van Nederlandse expertise en zandwinning uit zee zou dit gebied worden omgevormd tot een nieuwbouwwijk dat, middels de verkoop van kavels aan vastgoedontwikkelaars, nieuwe inkomsten zou genereren voor de gemeente. De door Nederlandse architecten ontwikkelde ontwerpen van *Maraza New Town* tonen een idyllisch, Vinex-achtig residentieel gebied te midden van aangelegde kanaaltjes en groengebieden. Om dit gebied te ontwikkelen is een veelvoud aan Nederlandse consultants, ingenieurs en architecten betrokken geweest bij het doorvoeren van de nodige ruimtelijke en institutionele veranderingen.

De ontwikkelingsdoelstellingen van Nederland zorgden ervoor dat het *Maraza New Town*-initiatief ook een component met betaalbare woningen bevatte, waarmee invulling zou worden

Vervallen drainage in een doorsnee woonwijk in Beira.

Bron: Selma Zijlstra



gegeven aan de belofte van het BM om een stad voor iedereen te realiseren. Deze kwestie werd breed uitgemeten tijdens verschillende publieke presentaties van het BM en diende als (impliciete) legitimering voor de landonteigening van boeren die er aan vooraf moest gaan.

Net als bij de kwestie participatie, bleken de betaalbare woningen anders in elkaar te zitten dan zij werden voorgesteld. Want ook het segment betaalbaar wonen moest worden gerealiseerd middels een winstgevende *business-case*, in lijn met de Nederlandse ontwikkelingsagenda. Het werd echter al gauw duidelijk dat er onmogelijk een *business-case* kon worden ontwikkeld voor de laagste inkomensgroepen, die naar schatting de meerderheid vormen in Beira. Als gevolg hiervan verschoof de focus van dit project naar Beira's middenklasse, terwijl het narratief van *low-cost housing* overeind bleef. De 'moderne' visie van *Maraza New Town* zou dus op geen enkele manier toegankelijk zijn voor de meeste boeren die door het project onteigend zouden worden.

Deze verschuiving van focus zorgde voor een drastische afname van financiële steun aan NGO's

Wat betreft de uitvoering van de onteigening en compensatie, liepen de meningen uiteen onder de verschillende betrokken partijen. Sommigen beschouwden dit als een kwestie voor de burgemeester, waar Nederland zijn vingers vooral niet aan moest branden. Anderen vonden echter dat de Nederlandse inzet zorg moest dragen voor een betere compensatie van boeren, onder andere om toekomstige verwijten van 'landgrabbing' te voorkomen. Uiteindelijk is er besloten om boeren een aanvullende training in ondernemerschap te bieden, bovenop de keus tussen vervangend land of een eenmalige financiële vergoeding van 5000 meticals (circa 72 euro). Zoals eerder aangegeven ligt dit bedrag net boven het maandloon in de landbouwsector.

Beginnend bij een pilotgebied van 50 hectare zijn in 2019 390 boeren onteigend, een fractie van de totale doelpopulatie, waarmee voor hen een belangrijke bron van huishoudelijke voedselzekerheid wegviel. Zoals vaker het geval is wanneer arme doelgroepen voor de keuze tussen land of geld worden gesteld, koos de overgrote meerderheid voor het laatste. Het bieden van een eenmalige financiële compensatie wordt zodoende door ontwikkelingsbanken waaronder de Wereldbank, als ontoereikend beschouwd om het verlies van land te compenseren. Gezien het anti-landbouwbeleid van de gemeente is het daarnaast erg onwaarschijnlijk dat het aangeboden land voor stedelijke voedselproductie gebruikt zou kunnen worden. Zo kwam met behulp van Nederlandse inzet het dubieuze streven naar een boerenvrije stad weer een stap dichterbij.

Naar een land-centrisch perspectief op inclusieve stedelijke ontwikkeling

De Nederlandse inzet in Beira illustreert een basisgedachte uit de kritische geografie en ontwikkelingstheorie, namelijk dat ruimtelijke plannen en interventies geen technisch neutrale ingrepen zijn, maar politieke producten die een weerspiegeling vormen van betrokken belangen. Door het buitensluiten van stadsboeren tijdens planningsprocessen is een stedelijke visie ontstaan die ten



Stedelijke ontwikkeling impliceert vaak verdringing van landbouwgrond.
Bron: Selma Zijlstra

koste gaat van deze arme landgebruikers, terwijl het stadsbestuur en het Nederlands bedrijfsleven zich kunnen verheugen op nieuwe geldstromen. Dit spreekt boekdelen over de werkelijke begunstigen van Nederlandse ontwikkelingsfinanciering. Het gemak waarmee kwetsbare doelgroepen worden overgeslagen en verdreven laat bovendien een ernstig gebrek aan eisen zien rondom onafhankelijk toezicht en participatie bij de inzet van ontwikkelingsmiddelen. Ter illustratie: er bestaat momenteel geen openbare database waarin projectdocumentatie van Nederlandse ontwikkelingsprojecten systematisch wordt bijgehouden.

Onder het huidige stadsbestuur van Beira wordt landbouw beschouwd als een achterhaalde praktijk

De Nederlandse inzet in Beira staat symbool voor een algemene verharding in internationaal ontwikkelingsbeleid waarbij winstgevendheid in toenemende mate als voorwaarde dient voor het verstrekken van ontwikkelingsfinanciering. Het gevolg is dat doelgroepen die niet als winstgevend beschouwd worden simpelweg worden buitengesloten, zelfs wanneer zij de meerderheid vormen. Terwijl deze gedachtegang logisch is vanuit een bedrijfskundig perspectief, is het belangrijk om te beseffen dat interventies zoals die in Beira helemaal niet uit de particuliere sector voortkomen, maar juist gefinancierd worden met publieksmiddelen van donorlanden. In tegenstelling tot de investeringen van een particulier bedrijf is de inzet van deze middelen niet gebonden aan de krachten van de markt, maar aan de heersende politieke ideologie. Het is dus een politieke en niet een onvermijdelijke keuze om ontwikkelingsmiddelen op deze manier in te zetten.

Hiermee rijst de vraag wat voor steden er eigenlijk gecreëerd worden door interventies zoals de BM. Arme landgebruikers kunnen misschien wel gemakkelijk worden 'weggepland' op papier, in werkelijkheid verdwijnen ze niet zomaar. Het onzichtbaar

maken van kwetsbare groepen leidt daarom enkel tot een verdere polarisatie van stedelijk welzijn. Het moge duidelijk zijn dat dit haaks staat op het streven naar inclusieve stedelijke ontwikkeling zoals uiteengezet is in de SDG's en NUA.

Om dit tij te keren is het daarom noodzakelijk dat landgebruik en -onteigening niet langer als impliciete after thoughts van stedelijke ontwikkeling worden beschouwd, maar als cruciale factoren die de haalbaarheid van ontwikkelingsvisies bepalen. Dit betekent onder andere dat (kwetsbare) landgebruikers als primaire begunstigen van ontwikkelingssteun dienen te worden aangemerkt en dat de nodige institutionele maatregelen op het gebied van toezicht en participatie moeten worden doorgevoerd, om dit veilig te stellen. In het geval dat landonteigening onvermijdelijk blijkt, zou dit enkel moeten gebeuren wanneer landgebruikers een aantoonbaar aandeel krijgen in de ontwikkelingswinsten die met hun (voormalig) land worden gegeneerd.

Literatuurselectie

- Murray, W.E., & Overton, J. (2016) Retroliberalism and the new aid regime of the 2010s. *Progress in Development Studies*, vol. 16, nr. 3, pp. 244-260.
- Noorloos, F. van, & Kloosterboer, M. (2017) Africa's new cities: The contested future of urbanisation. *Urban Studies*, pp. 1-19.
- Shannon, M. (2019) African urban development in a Post-Aid Era : The 'Dutch approach' to urban restructuring in Beira City, Mozambique. *Built Environment*, vol. 44, nr. 4, pp. 397 – 419.
- Steel, G., van Noorloos, F. & Otsuki, K. (2019) Urban land grabs in Africa? *Built Environment*, vol. 44, nr. 4, pp. 460-467.
- Zoomers, A., F. van Noorloos, Otsuki, K., Steel, G., & van Westen, G. (2017) The Rush for Land in an Urbanizing World: From Land Grabbing Toward Developing Safe, Resilient, and Sustainable Cities and Landscapes. *World Development* 92, pp. 242–252.

Murtah Shannon (m.l.shannon@uu.nl) is in 2019 aan de Universiteit Utrecht gepromoveerd met zijn onderzoek naar de rol van internationale donoren bij stedelijke ontwikkelingspolitiek en landgebruik in Beira, Mozambique. Hij werkt momenteel voor dezelfde universiteit als docent in International Development Studies.