

De stadsrand van Kinshasa

AUTEURS Inge Wagemakers

FOTOGRAFIE Inge Wagemakers

Afrika is het continent met de snelst groeiende steden ter wereld. Ondanks het landelijke beeld dat velen van Afrika hebben, urbaniseert dit werelddeel in razende vaart. De strijd om – schaarse – goederen en diensten is vaak hard. De afwezigheid van een sterk regulerende overheid stimuleert het ontstaan van nieuwe en zeer diverse vormen van lokaal bestuur.

Kinshasa's exponentiële groei

Zoals vele Afrikaanse steden, kende ook Kinshasa – inmiddels miljoenenstad – in de DRC (Democratische Republiek Congo) gedurende de laatste decennia een enorme groei. Terwijl de stad begin jaren zeventig nog maar een miljoen inwoners telde, telt ze er vandaag – naar schatting – al acht miljoen. Deze enorme groei is merkbaar aan de dichte concentratie van inwoners, maar is nog meer te merken aan de enorme uitbreiding van de stad in oppervlakte. Verschillende gemeentes ontstonden spontaan gedurende de laatste vijftig jaar en tellen nu samen miljoenen inwoners. Deze laatst bijgegroeide gemeentes bevinden zich zogenaamd aan de 'rand' van de stad, maar maken er ondertussen qua oppervlakte en aantal inwoners al het grootste deel van uit. Toch is er nog steeds een groot verschil tussen het leven en de voorzieningen voor bewoners van deze gemeentes en dat van zij die in het 'oude' centrum wonen. Een formele of overheidsgestuurde stedelijke planning was afwezig bij het ontstaan van de recent bijgegroeide stadsdelen. Bijgevolg is er een gebrek aan allerlei publieke diensten en is de infrastructuur in deze stadsdelen ondermaats of afwezig. Echter, bij gebrek aan formeel overheidsbestuur en –voorzieningen, hebben lokale netwerken zich gevormd die het reële dagelijkse bestuur van goederen en diensten in de wijken bepalen. Vooral macht, strategische relaties en creativiteit van groot belang om toegang of controle te krijgen over goederen en diensten. Voor de hele DRC kunnen we spreken van een 'zwakke staat'. En hoewel de nieuw aangegroeide stadsdelen zich fysiek nog relatief dicht

bij de hoofdstedelijke, provinciale en nationale machtscentra in Kinshasa bevinden (alleszins toch in vergelijking met de rest van het land of met het platteland), is er in de nieuwe stadsdelen een opvallend gebrek aan staatsdiensten en zeer weinig impact van staatsinstituties. Dit wil echter niet zeggen dat de staat er afwezig of onzichtbaar is. Dit is overigens zo in het gehele land; nergens zie je zoveel overheidsagenten, moet je zoveel administratie, papieren en stempels passeren voor eender welke demarche als in Congo (zelfs om binnenlands te reizen heb je administratieve toestemming nodig). Echter, er is wel een algemeen gebrek aan een regulerend of dirigerend beleid van formele staatsinstanties.

vooral macht, strategische relaties en creativiteit zijn van groot belang om toegang of controle te krijgen over goederen en diensten

Om dit te illustreren, geven we in dit artikel concrete voorbeelden van Kimbanseke, de dichtst bevolkte gemeente in de 'rand' van Kinshasa. En als zeer concreet voorbeeld van lokaal bestuur binnen de relatief nieuwe urbane gebieden, beschrijven we kort hoe grond en eigendomsrechten er worden beheerd. Door de grote schaarste aan bouwgrond in de stad, staan de overblijvende landbouwgronden in deze randgemeentes namelijk extra onder druk. Door een gebrek aan overheidsbeleid omtrent stadsplanning, uit de strijd om land zich in vele concrete conflicten waarin lokale machtsverhoudingen en mechanismen van bestuur erg zichtbaar worden.



Mokali: groentetelers op hun veld

Lokaal bestuur en dienstverlening

Kimbanseke is een typisch relatief recent aangegroeid stadsdeel van Kinshasa. Wegens gebrek aan ruimte in wat vroeger officieel de stad of het stadscentrum was, is men in wat nu Kimbanseke is spontaan begonnen bouwen en wonen. Terwijl de gemeente vijftig jaar geleden nog niet bestond, is ze nu de dichtst bevolkte van de stad en telt ze nu al rond de één miljoen inwoners. Kimbanseke werd in 1968 officieel erkend als één van de ondertussen 24 gemeentes van Kinshasa. Uiteraard stonden er toen al huizen en bestond het stadsdeel in feite al wel. Maar, wetende dat de gemeente nu al rond de miljoen inwoners telt, kende ze een exponentiële groei.

Tijdens het spontaan ontstaan van de gemeente, en ook na haar erkenning in 1968, was er geen enkele formele of officiële stadsplanning van de overheid mee gemoeid. Een zogenaamd 'spontane urbanisatie' vond er plaats, waarbij allerlei traditionele chefs, administratieve ambtenaren en lokale politici of politieke partijen hun kans zagen om invloed uit te oefenen en er de nodige (particuliere) opbrengsten uit te halen. Dit maakt dat alle soorten actoren land hebben verkocht en verdeeld, zonder enige duidelijke regulering. De wetten die er bestaan rond de verkoop en aankoop van land, werden niet toegepast. Hoewel volgens de postkoloniale wet, enkel de overheidsinstantie 'service des affaires foncières' (administratieve dienst voor landzaken) het recht heeft om land te verdelen en te verkopen, ging het er in de realiteit dus heel anders aan toe.

Ook de openbare infrastructuur is er uitermate gebrekkig. In heel Kimbanseke (oppervlakte van 237,78 km²) zijn er slechts drie geasfalteerde wegen die in zeer slechte staat verkeren. Volgens Paideco (lokaal project van de Belgisch Technische Coöperatie) heeft slechts 12,16%

van Kimbansekese huishoudens een directe toegang tot stromend water in het eigen perceel en 70% geen aansluiting op het elektriciteitsnetwerk. Nochtans wonen zij allemaal in de hoofdstad van Congo. Mensen hebben toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, maar de grote meerderheid van de scholen en gezondheidscentra in Kimbanseke zijn privé. Vaak worden deze ook gerund door particulieren zonder de juiste opleiding, wat maakt dat de kwaliteit dikwijls te wensen over laat. Deze niet-professionele vormen van dienstverlening kunnen blijven bestaan en een cliënteel lokken, aangezien er een gebrek is aan diensten. Daarenboven betalen cliënten over het algemeen veel voor hun dienstverlening, aangezien overheidssteun quasi onbestaande is. Ook formele arbeid is zeer schaars. Weer volgens Paideco zijn in Kimbanseke 60% van de inwoners ouder dan 18 jaar (en niet-studenten) werkloos. Activiteiten, apart van loondienst, die het meest worden uitgeoefend om een inkomen te verwerven, zijn kleinhandel, occasionele arbeid, landbouwactiviteiten en wederzijdse steun tussen families. Meestal combineren gezinnen verschillende activiteiten om te proberen de eindjes aan elkaar te knopen. Dit blijkt echter niet makkelijk, aangezien de meerderheid van de gezinnen slechts één maaltijd per dag kan voorschotelten.

Gezinnen in Kimbanseke leven duidelijk met erg schaarse middelen, en hebben weinig tot geen steun van de overheid of van formele overheidsdiensten. Het meest kostbare goed dat in Kimbanseke te vinden is, is land. Voor vele gezinnen is het bewerken van een stukje land voor groenteteelt een belangrijke bron van voedsel en inkomsten. Bijgevolg is de onderlinge strijd hevig om schaarse middelen zoals grond.



Mokali: Er worden steeds meer huizen op landbouwgrond gebouwd.

Prangende landconflicten in Kimbanseke

Een groot deel van wat nu Kimbanseke is, maakte vroeger (sinds de koloniale tijd en later) deel uit van de 'groene rand' rond Kinshasa, waar aan groenteteelt werd gedaan om de stad te voorzien van voedsel. Echter, door de grote bevolkingsaan groei en de mensen die steeds verder en verder in Kimbanseke zijn beginnen bouwen, werd die groene rand door de jaren heen almaar minder groen. Vandaag de dag bestaan er nog steeds officiële sites waar aan groenteteelt gedaan wordt, maar deze zijn nu veel kleiner dan pakweg 50 jaar geleden. Huizen werden en worden tot op de rand van de landbouwsites, en zelfs op de landbouwsites, gebouwd. Dit veroorzaakt grote conflicten tussen groentetelers en opkopers van grond.

vooral macht, strategische relaties en creativiteit zijn van groot belang om toegang of controle te krijgen over goederen en diensten

Wij deden onderzoek naar landconflicten op de site Mokali, één van de zes officiële landbouwsites van Kimbanseke. Officieel, volgens een staatsdecreet, is de grond van de site Mokali publiek land dat enkel voor landbouwkundige activiteiten kan worden gebruikt. De groentetelers die er werken, hebben exploitatierechten voor hun stuk land. Door het grote gebrek aan grond in Kinshasa, wordt het publieke en landbouwkundige karakter van de grond door bepaalde actoren echter

betwist. Terwijl de grond van de site Mokali officieel niet verkocht kan worden, behalve eventueel door de staat, gebeurt dit in de praktijk toch.

Vooraf jonge familieleden van de lokale traditionele chef betwisten het publieke karakter van de grond en nemen stukken land in om ze te verkopen aan potentiële bewoners. Op die manier wordt de site steeds minder en minder een landbouwsite. De jonge 'traditionele chefs' beroepen zich op een mengeling – en vooral een eigen (her)interpretatie – van zowel 'traditionele' als 'officiële' regels om hun acties te rechtvaardigen. De familie van de 'groupement Mikondo' waartoe zij behoren volgt bijvoorbeeld een matrilineair systeem, wat wil zeggen dat enkel diegenen die een link hebben met de traditionele chef via hun moeder enige aanspraak kunnen maken op traditionele of gewoonterechtelijke macht, en dat dan nog enkel en alleen met toestemming van de huidige traditionele chef. In de praktijk echter verwarren of vermengen de jongeren dit systeem met het systeem van het 'moderne' familierecht waarbij kinderen aanspraak kunnen maken op de (erfenis van de) bezittingen van hun ouders. Dit maakt dat de jongeren, ook diegenen die helemaal geen matrilineaire band hebben met de huidige traditionele chef, zichzelf de macht toe-eigenen om grond te beheren en te verkopen. Bijgevolg zijn er verschillende familieleden van de traditionele chef (die zelf te oud is om alles nog te overzien en te controleren) die grond verkopen in Kimbanseke, zonder enige centrale controle of onderlinge afspraken. Tegelijkertijd verantwoordt zij hun acties door te zeggen dat de grond van de site Mokali aan de traditionele chef toebehoort, aangezien de overheid de grond volgens hen enkel in 'bruikleen' kreeg maar nooit definitief kon bezitten. Dit druist echter in tegen een transactie van 1980 waarbij de

staat de grond formeel overnam van de toenmalige traditionele chef, en tegen de wet dat alle grond en ondergrond toebehoort aan de staat. Echter, vandaag de dag is er een volledig gebrek aan overheidsbeleid omtrent stadsplanning, inclusief wat betreft de stedelijke landbouw en haar landbouwsites, en is er ook geen enkele controle of bescherming van de staat voor de officiële landbouwsites. Conflicten spelen zich dus dagelijks af tussen familieleden van de traditionele chef en groentetelers die zich bedreigd voelen in hun landbouwactiviteiten. Strikt genomen, zijn de activiteiten van de zogenaamde traditionele chefs illegaal, aangezien ze publiek land niet zomaar kunnen opeisen en verkopen en ze bovendien geen aanspraak kunnen maken op enige traditionele autoriteit. Daarom beroepen de jonge zogenaamde traditionele chefs op de site Mokali zich op strategische relaties met staatsagenten om hun acties veilig te stellen. Ze geven stukken land of opbrengsten van verkoop van land aan staatsagenten in ruil voor bescherming.

Hier volgt een concreet voorbeeld: Een zogenaamde traditionele chef, die geen enkele matrilineaire link heeft met de huidige officiële traditionele chef van 'groupement Mikondo', hooguit een verre familieband via zijn vader, wordt beschermd door militairen via zijn connecties met hogere autoriteiten van het militair hof. Hij eigende zich al heel wat gronden toe op de site Mokali om ze te verkopen. Op een dag wilde een voormalig burgemeester zijn verkoopsactiviteiten stopzetten, om de landbouwsite van de gemeente te beschermen, via de arrestatie van de zogenaamde traditionele chef en enkele van 'zijn' militairen. Aangezien politie echter lager in rang staat dan militairen, moesten de burgemeester en de lokale politie de traditionele chef en zijn militairen onmiddellijk weer vrijlaten en moest de burgemeester zelf voor het militair hof verschijnen om zijn acties te verklaren.

In dit voorbeeld zien we goed dat een eenduidig overheidsbeleid afwezig is en dat individuele staatsactoren volledig apart en zelfs tegen elkaar in werken. Het beheer van land wordt dan ook volledig bepaald door strategische relaties en machtsverhoudingen, waarbij de kleine groentetelers zwak staan.

het zijn diegenen met de juiste strategische relaties die de controle tot bepaalde goederen en diensten in handen hebben

Groentetelers proberen hun landbouwgrond zo veel mogelijk te beschermen door hun grond continu te bewerken en zo een toe-eigening te vermijden. Echter, niet enkel de groentetelers maar ook de nieuwe bewoners die op de site komen wonen, bevinden zich in een zwakke positie. Ook zij moeten hun land zien te beschermen, aangezien verlaten of leeg land snel weer wordt ingepalmd voor verkoop. Bovendien zijn de mensen die op de site komen wonen vaak geen grondeigenaars maar enkel huurders van diegenen die de grond kochten. Grond wordt immers voornamelijk verkocht en gekocht voor speculatieve redenen, vanuit de veronderstelling dat de grondprijzen

ook in deze meer afgelegen en perifere delen van Kinshasa snel zullen stijgen.

We zien dus eigenlijk een strijd tussen basisnoden van minderbedeelden binnen de stad, die wordt 'gekaapt' door actoren die er een lucratieve zaak in zien. Er zijn de conflicterende belangen van enerzijds zij die een lege en betaalbare plek zoeken om te wonen in de stad, en anderzijds zij die aan landbouw doen om hun gezin te voeden. Deze strijd tussen minder gegoeden van de stad wordt handig gebruikt door beter geplaatste personen op zoek naar lucratief geldgewin (wat de speculatie op grond in de stad zeker is!).

Lokaal bestuur en een gefragmenteerde staat

Deze case van landconflicten op de site Mokali in Kimbanseke is een illustratie van hoe dagelijks bestuur in de nieuwe stadsdelen, waar formele instanties en een formeel beleid quasi afwezig zijn, wordt bepaald door lokale onderhandelingen tussen actoren. Daarbij zijn het diegenen met de juiste strategische relaties die de controle tot bepaalde goederen en diensten in handen hebben. Conflicten worden uitgevochten tussen verschillende lokale actoren, en zij die de beste contacten hebben zullen makkelijker hun gelijk halen. De officiële urbane structuren van overheidsadministraties en –instanties zijn in de perifere en relatief nieuwe stadsdelen ver te zoeken. Er bestaan officiële structuren, en overheidsagenten hebben hun formele rol, maar in de praktijk is er geen enkel officieel overheidsbeleid en handelen alle actoren – inclusief de overheidsagenten – volgens hun eigen goeddunken en eigen belangen. Deze belangen zijn ook belangrijk om te verdedigen, aangezien de middelen – in dit geval grond – heel schaars zijn.

Zolang een beleid van de overheid en een uitvoering van dat beleid uitblijven, zal de verdere groei van de stad en vooral het karakter van de stad en de mogelijkheden van de mensen die er wonen, zeer sterk bepaald worden door lokale machtsverhoudingen die al dan niet gunstig kunnen uitdraaien voor 'de kleine man of vrouw'.

Inge Wagemakers (inge.wagemakers@ua.ac.be) is als assistente verbonden aan het IOB, Instituut voor Ontwikkelingsbeleid- en Beheer, aan de Universiteit Antwerpen. In het kader van haar doctoraat doet ze onderzoek naar de expansie van de stad Kinshasa (in de DRC) en de gevolgen van die expansie voor lokaal bestuur en mensen hun levensomstandigheden in recent aange-groeide stadsdelen.

Literatuurselectie

Muketa, J.F. (2008) Kinshasa, d'un quartier à l'autre, Paris, L'Harmattan.
Nzuzi, F.L. (2008) Kinshasa : Ville et Environnement, Paris, L'Harmattan.
Wagemakers, I., Makangu Diki, O., De Herdt, T. (2010) "Lutte foncière dans la ville : gouvernance de la terre agricole urbaine à Kinshasa", in : S. Marysse, F. Reyntjens, S. Vandeginste (eds.) L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2009-2010, Paris, L'Harmattan, pp.175-200.