

ESSAY - Hezron Kagia (vertaald door: Mona Fias)



HET RECHT OP DE AFRIKAANSE STAD

Steden worden beschouwd als de bouwstenen van nationale economieën en centra van innovatie. Toch zijn ze door hun diversiteit in bevolking en in gebruik ook een bron van marginalisering en uitsluiting geworden. Dit artikel onderzoekt hoe gemarginaliseerde sloppenwijkbewoners in Nairobi, Kenia, hun collectieve macht hebben gebruikt om het recht op te eisen op een stad die hen (nog steeds) uitsluit.

In het Globale Zuiden, en in de meeste ontwikkelingslanden, stijgt de verstedelijking in een ongekend tempo. In Kenia bedraagt het verstedelijkingspercentage 4,23% per jaar en woonde in 2020 27% van de totale bevolking in stedelijke gebieden. Door economische en bestuurlijke problemen in het land is de toename van de stedelijke bevolking echter niet gepaard gegaan met verbeteringen in infrastructuur en basisvoorzieningen zoals huisvesting. De stedelijke armen, die het zwaarst getroffen zijn en deze basisvoorzieningen worden ontzegd, hebben dan maar braakliggende openbare en particuliere terreinen bezet. Dit heeft geleid tot de groei van informele sloppenwijken in het hele land, vooral in de belangrijkste stedelijke gebieden. In Nairobi, de hoofdstad van Kenia, wonen ongeveer twee miljoen mensen, dat is 55% van de bevolking, in 158 sloppenwijken die slechts 2,1% van het totale landoppervlak van de stad beslaan. Die sloppenwijken worden gekenmerkt door slechte levensomstandigheden, zoals een gebrek aan toegang tot water en sanitaire voorzieningen. Door het ontbreken van eigendomszekerheid zijn de bewoners kwetsbaar voor gedwongen uitzettingen. Gedwongen uitzettingen schenden een reeks mensenrechten, waaronder het recht

op huisvesting, voedsel, water, gezondheid en onderwijs, en verankeren ongelijkheid, armoede en uitsluitingspatronen. De sloppenwijk Mukuru is een voorbeeld van deze stedelijke strijd. De sloppenwijk is één van de grootste informele woongebieden van Kenia. 300.000 mensen wonen samen op 650 hectare land en dat land is eigenlijk in privébezit. De bewoners hebben er te maken met de eerder genoemde slechte leefomstandigheden, en vanwege de eigendomsstatus kent deze sloppenwijk de hoogste uitzettingspercentages in Nairobi. Dit heeft geleid tot optredens van sociale bewegingen, vertegenwoordigers uit de academische wereld en verschillende mensenrechtengroeperingen. In samenwerking met verschillende ontwikkelingspartners pleitten zij in 2017 met succes voor de uitroeping van de sloppenwijk tot *Special Planning Area* (SPA). Volgens de richtlijnen van de Keniaanse grondwet en de *Physical Planning Act* kan een wijk met een uniek ontwikkelingspotentieel en -uitdagingen de SPA status krijgen. Na de statusverwerving moet het districtsbestuur een uitgebreid plan opstellen om de uitdagingen van de wijk aan te pakken.

Het recht op de stad als relevant kader

Uitzettingen maken burgers dakloos en schenden daarmee hun recht op, onder andere, waardige huisvesting, het recht op leven en het recht op onderwijs. Vanwege de ernstige schending van deze fundamentele mensenrechten kunnen uitzettingen benaderd worden vanuit een rechtenperspectief. Het recht op de stad is relevant voor het begrijpen van Mukuru als een stedelijke context die bepaald wordt door sociaal-politieke strijd. Het recht op de stad werd in 1986 door Henri Lefebvre bedacht als slogan om inclusie in de stad te eisen en stedelijke processen aan te kaarten. Ondanks het veelvuldig gebruik ervan roept het kader verschillende vragen en interpretaties op, zoals wat dit recht precies is, wiens recht het is en hoe het kan worden opgeëist. Bovendien blijft de toepasbaarheid van het kader in het Globale Zuiden twijfelachtig. Het kader is bedacht in een andere stedelijke realiteit en de toepassing ervan is sinds de ontwikkeling voornamelijk gebruikt voor stedelijke vraagstukken in het Globale Noorden. Verschillende academici die het 'recht op de stad'-kader binnen het Afrikaanse continent hebben toegepast, zijn enigszins afgeweken van de radicale benadering van Lefebvre. In de oorspronkelijke conceptualisering ging het recht op de stad verder dan een wettelijk recht dat binnen het rechtssysteem kon worden opgeëist. Lefebvre stelde zich een recht op de stad voor dat gebaseerd is op collectieve beslissingen en zelfbeschikking, in plaats van die beslissingen over te laten aan staatsambtenaren en de bestuurlijke klasse. Academici die het 'recht op de stad'-kader in Afrikaanse contexten hebben gebruikt, hebben zich voornamelijk gericht op stedelijke armen, hun gebrek aan erkenning en hun betrokkenheid bij verschillende vormen van informaliteit. Hierbij wordt het recht op de stad begrepen vanuit het bestaande mensenrechtenkader. Dit mensenrechtenkader is een 'op rechten gebaseerde benadering' (*rights-based approach*). Een op rechten gebaseerde aanpak berust op de verankering en institutionalisering van mensenrechten in nationale grondwetten en wetgeving. Al deze rechten worden gebundeld in een enkele aanspraak op het recht op de stad. Dit opent meerdere wegen om rechten te eisen en, in tegenstelling tot de oorspronkelijke Lefebvriaanse benadering die de staat als tegenstander ziet de cruciale rol van de staat bij het waarborgen en beschermen van de rechten te erkennen.

Het recht op de stad gaat verder dan een abstracte theorie die zich beperkt tot het Globale Noorden

Het recht op de stad in Mukuru

Binnen de context van Mukuru kan het opeisen van het recht op de stad worden begrepen als een samenhangende en gelaagde aanpak. Een eerste methode die kan worden beschouwd als een aanspraak op het recht op de stad, is het bezetten van land door de stedelijke armen met als doel huisvesting veilig te stellen in een stad die hen niet tegemoet kwam en nog steeds niet tegemoet komt. Sinds de koloniale periode zijn de armen in de stad genegeerd als het gaat om het voorzien in betaalbare huisvesting, wat heeft geleid tot het inpalmen van braakliggende gronden. Deze uitsluiting werd voortgezet door de eerste postkoloniale regering en is een constante gebleven in de opeenvolgende regimes. De schending van eigendomsrechten door de bewoners van de sloppenwijken heeft geleid tot meerdere uitzettingspogingen (soms succesvol, soms niet) door de door de staat gesteunde particulieren die



Impressie Mukuru. Bron: SuSanA Secretariat via Flickr

aanspraak maken op het land. Andere methoden die kunnen worden beschouwd als een aanspraak op het recht op de stad, is wat de bewoners hebben gebruikt om de particuliere eigendomsrechten aan te vechten en om zo het recht op te eisen om de sloppenwijk collectief te bewonen en te bezetten. Dit gebeurde met de steun van grassroot organisatie Muungano. Aanvankelijk waren er geen wettelijke kaders voor uitzettingen. In die periode gebruikten de bewoners protesten en confrontaties met de uitzettende instanties als belangrijkste methode om zich te verzetten. In 2010 vaardigde Kenia echter een nieuw wetboek uit. Deze stap legde de basis voor de uiteindelijke uitroeping van Mukuru tot SPA. Ten eerste bood de nieuwe grondwet en de ondersteunende wettelijke kaders, zoals de wet op de ruimtelijke ordening, regels om gebieden met een uniek ontwikkelingspotentieel en unieke uitdagingen tot SPA te verklaren. Ten tweede beschouwt de grondwet het recht op huisvesting als een fundamenteel recht en maakt zij het mogelijk internationale kaders inzake mensenrechten toe te passen om uitzettingen aan te vechten. Dankzij de grondwettelijke bepalingen kunnen bewoners het gerechtelijk systeem gebruiken om geplande uitzettingen tegen te houden en zich ertegen te verzetten. Ondanks deze monumentale stap werd de doeltreffendheid van een zuiver juridische aanpak belemmerd doordat de uitzettingsinstanties de rechterlijke bevelen niet opvolgden en afzagen van uitzettingen. Om de zwakke punten van de juridische aanpak tegen te gaan, heeft Muungano de aandacht gericht op het veranderen van de perceptie van informele nederzettingen en het bepleiten van de erkenning ervan als legitieme nederzettingen. Dit is vooral gebeurd door het verzamelen van informatie. De organisatie heeft de ernstige situatie in Mukuru blootgelegd door middel van door de gemeenschap geleide sociaal-economische onderzoeken en een evaluatie van het grondbezit uit te voeren. Deze oefening werd uitgevoerd door de leden van de gemeenschap met technische ondersteuning van Slum Dwellers International en actoren uit de academische wereld, in tegenstelling tot andere onderzoeken in informele nederzettingen die door buitenstaanders werden uitgevoerd. Dankzij het onderzoek kon Muungano de relatie met de overheid herdefiniëren: van een op confrontatie gebaseerde naar een op onderhandelingen en consensus gebaseerde aanpak. De gepresenteerde resultaten maakten de regering bewust van het belang van deze sloppenwijken voor de huisvesting van de stedelijke armen en van de bestaande uitdagingen binnen sloppenwijken. Dit besef leidde vervolgens tot de uitroeping tot SPA. Binnen de benadering van het recht op de stad kan de SPA worden beschouwd als een cumulatief resultaat van deze verschillende methodes, maar hoe effectief is het geweest bij het aanpakken van de uitzettingscrisis?

Werkt het?

De SPA kan in twee delen worden opgesplitst: het planningsproces en het plan zelf. In tegenstelling tot eerdere planningsprocessen, waarbij de bewoners werden buitengesloten, was het SPA-planningsproces zeer participatief en collaboratief. Het hele proces werd geleid door de leden van de gemeenschap, die een 'niemand wordt achtergelaten'-aanpak hanteerden. Door gebruik te maken van de bestaande sociale systemen en structuren werden zowel de grondeigenaars (slum lords) als de huurders in de wijk bij het hele proces betrokken, zodat hun behoeften aan bod konden komen. Bovendien bestond het technische planningsteam, dat de gemeenschap tijdens het proces moest bijstaan, uit deskundigen op het gebied van stadsplanning, grond, huisvesting, sanitaire voorzieningen en bestuur. Democratische participatie is de kern van het recht op de stad en vormt de basis voor de aanpak van de behoeften van de mensen. Binnen het planningsproces is de rol van de stadsplanning ook van cruciaal belang, omdat de planning moet worden aangepast aan de heersende verstedelijkingspatronen, niet alleen in Mukuru maar ook in andere sloppenwijken. Het geïntegreerde plan maakt gebruik van adaptieve planningsnormen die toekomstige incidenten van door ontwikkeling veroorzaakte uitzettingen voorkomen. In plaats van de conventionele planningsnormen voor wegbreedtes te gebruiken, gebruikt het plan bijvoorbeeld wegbreedtes die rekening houden met de huidige dichtheid van de nederzettingen. In het plan wordt ook rekening gehouden met de bestaande problemen op het gebied van landeigendom. Ook wordt voorgesteld om de eigendoms kwesties te stroomlijnen en de rechten van de bewoners die de wijk al tientallen jaren bewonen te erkennen. Het recht op de stad ontstond in het fordistische tijdperk en de onderbouwing ervan was over het algemeen gebaseerd op het verslechterende stadsleven in sterk industrialiserende steden. Lefebvre heeft zich geen voorstelling gemaakt van stedelijke armen in steden als Nairobi, waar de omgeving niet is gevormd door industrialisatie en deïndustrialisatie, maar door koloniale praktijken. Bovendien kon hij zich de informele praktijken van de armen, als vorm van aanpassing aan groeiende ongelijkheid, in steden in ontwikkelingslanden niet voorstellen.

Literatuurselectie

- Angote, A. O. (2018) Evictions in Kenya : Which way under The New Constitution and The Land Laws (Amendment) Act 2016 ? Journal of Conflict Management and Sustainable Development 2, nr. 2, pp. 58–85.
- Attoh, K. A. (2011) What kind of right is the right to the city? Progress in Human Geography 35, nr. 5, pp. 669–685.
- Bénil-gbaffou, C., & Oldfield, S. (2014) Claiming "rights" in the African city : Popular mobilization and the politics of informality. In S. Parnell & S. Oldfield (Eds.) The Routledge handbook on cities of the global South. Routledge.
- Morange, M., & Spire, A. (2019) The right to the city in the Global South. African appropriations and adaptation. Cybergeog: European Journal of Geography, 895, pp. 0–20.
- Otiso, K. M. (2002) Forced evictions in Kenyan cities. Singapore Journal of Tropical Geography 23, nr. 3, pp. 252–267.

Hezron Kagia (hezronkagia@gmail.com) is planoloog en tutorial fellow bij de Technische Universiteit van Kenia. Zijn onderzoek focust zich onder andere op huisvesting (evictions and displacement), community planning en duurzame stedelijke ontwikkeling.

Democratische participatie is de kern van het recht op de stad

De inwoners van Mukuru die voortdurend geconfronteerd worden met problemen die voortvloeien uit eigendomsrechten, en andere mensen in vergelijkbare situaties, kunnen zich echter vinden in de grondslagen van het recht op de stad als een instrument voor sociale rechtvaardigheid dat uitsluiting, marginalisering en ongelijkheid bestrijdt. Vanuit een op rechten gebaseerde benadering wordt het recht op de stad een praktisch instrument en gaat het verder dan een abstracte theorie die zich beperkt tot steden in het Globale Noorden.