

ESSAY - Femke van Noorloos



NIEUWE STEDEN IN AFRIKA

In heel Afrika zijn nieuw geplande steden sterk in opkomst: tientallen utopische modernistische nieuwe steden zijn aangekondigd en soms al gebouwd. Dit is grotendeels een privaat-geleide ontwikkeling. Hoe ziet dit fenomeen eruit en wat doet het met Afrika's stedelijke ontwikkeling?

Op het eerste gezicht is er weinig spectaculairs te zien aan de plekken zuiden van Nairobi, Kenia, waar Konza Technopolis al jaren had moeten liggen: het is een typisch droog grasland gebied, een leeg stuk grond met een hek eromheen. Als je goed kijkt zie je de bordjes "proposed Konza complex", en een allereerste begin van aanleg van wegen, waterputten en elektriciteit. Wie op internet zoekt komt echter andere woorden en beelden tegen: Konza is een iconisch project. Dit wordt het Silicon Valley van Kenia, ofwel Silicon Savannah: een ICT hub van internationale faam, en een nieuwe stad met goed functionerende infrastructuur en diensten. De beelden – gemaakt in de ontwerpkamers van internationale architectenbureaus – tonen een spectaculaire, utopische stad vol hypermoderne gebouwen en gelukkige mensen. Het project ligt echter al jaren stil, en niemand weet of het er ooit echt zal komen, hoewel er eindelijk schot in de zaak lijkt te zitten nu onder andere Chinese investeerders interesse hebben getoond. Zo is het management van Konza Technopolis nu eindelijk zelf verhuisd naar het eerste en enige gebouw in het project.

Konza is geen uitzondering: rondom een groot aantal

Afrikaanse steden verrijzen de afgelopen tien à vijftien jaar plannen voor visionaire moderne steden vanuit het niets. Overheden worden verleid met grote beloftes om hun steden een imago van 'wereldklasse' te geven, en zo hun positie in de globale economie te versterken. Vaak ontwikkelen investeerders, ontwikkelaars, tech-bedrijven en architecten – zowel nationaal als internationaal – masterplannen voor nieuwe steden. Dit doen zij meestal in nauwe samenwerking met overheden als publiek-private partnerships, maar soms ook alleen. De prominente rol voor private ontwikkelaars en investeerders vormt een groot contrast ten opzichte van de eerdere nieuwe hoofdsteden uit de vroege onafhankelijkheidsperiode, zoals Abuja (Nigeria) en Dodoma (Tanzania). Schattingen van het aantal nieuwe steden in Afrika gepland of gebouwd tussen 2000 en 2017 variëren van 70 tot 105. De meeste daarvan worden gebouwd in enige nabijheid van hoofdsteden of andere bestaande steden, vaak als een soort satellietsteden. Tegelijkertijd worden stadscentra zoals die van Addis Abeba (Ethiopië) en Kigali (Rwanda) op zo'n intensieve wijze verbouwd dat ook daar bijna gesproken kan worden van



De locatie waar Konza Tech zou moeten verrijzen.
Bron: Diky Avianto

nieuwe steden. Deze trend van nieuwe steden beperkt zich niet tot een specifieke geografische regio: het hele Afrikaanse continent doet mee, al zie je in Noord-Afrika – met name in Egypte – dat nieuwe steden nooit zijn weggeweest. In dit artikel zetten we de belangrijkste conclusies over de opkomst van nieuwe steden in Afrika op een rij: hoe kijkt de sociaal-ruimtelijke wetenschap er naar, wat zijn de belangrijkste kritiekpunten en waar moet meer aandacht aan worden besteed?

Afrika als nieuwe frontier voor investeringen

Voordat we de gevolgen van deze nieuwe trend uitdiepen, is het belangrijk om kort de oorzaken te duiden: waarom zien we juist de laatste jaren in heel Afrika nieuwe steden opkomen? Natuurlijk verwijzen overheden, investeerders en ontwikkelaars naar de hoge stedelijke bevolkingsgroei op het continent, waar volgens VN-projecties in 2050 1,3 miljard mensen in steden zullen wonen. Dat is meer dan een verdubbeling ten opzichte van het huidige aantal. Ook worden er consultancyrapporten volgeschreven over de 'opkomende Afrikaanse middenklasse', al blijkt dit in de praktijk vaak overdreven: de groep die zich de vierkante meterprijs in de nieuwe steden echt kan veroorloven, is klein.

Schattingen van het aantal nieuwe steden in Afrika variëren van 70 tot 105

Wel is het duidelijk dat economische groei een grote rol speelt in de beslissingen van ontwikkelaars en investeerders: Afrikaanse steden worden regelmatig voorgesteld als de nieuwe *frontier* voor het mondiaal circulerende kapitaal. De economische crisis in veel andere plaatsen ter wereld rond 2008 speelde ook een rol in de veranderende geografie van deze kapitaalstromen. Internationale investeerders, *private equity* bedrijven en beleggingsfondsen die voorheen bijvoorbeeld in westerse steden investeerden, verlegden hun aandacht na 2008 deels naar Afrika en Azië. Veel van de nieuwe steden werden gepland in snel groeiende economieën, en soms ook specifiek nabij belangrijke mijnbouw- en oliegebieden, zoals in Zambia, Congo DRC en Mozambique. Land

en vastgoed in en rondom steden worden in rap tempo belangrijke speculatieobjecten. De beschikbaarheid van nieuwe bronnen van investeringen, zoals van de Chinese overheid en vanuit het Midden-Oosten, speelt ook een rol, al komen veel van de investeringen ook uit het traditionele westen en uit Afrika zelf.

Tenslotte speelt de mondiale aandacht voor steden en de druk op steden om met elkaar te concurreren als moderne *world class cities* een rol – natuurlijk niet alleen in Afrika. Ook belangrijke initiatieven zoals de *New Urban Agenda* en de VN's Duurzame Ontwikkelingsdoelen kunnen in de praktijk de roep om nieuwe steden versterken. Het idee van duurzame, klimaatbestendige en goed geplande steden wordt al snel aangegrepen om vanuit het niets opnieuw te beginnen.

Privatisering van de planologie

Wetenschappers hebben de opkomst van nieuwe steden in Afrika met veel fascinatie gevolgd in de afgelopen jaren. Hoe kijken zij ernaar? De sociaal-ruimtelijke wetenschap is over het algemeen kritisch, onder andere vanwege het elitaire karakter van de meeste nieuwe steden. Een belangrijk aspect daarin is werkgelegenheid. Aangezien de grote meerderheid van de huidige Afrikaanse stedelijke werkgelegenheid informeel is, blijft het vooralsnog onduidelijk hoe er binnen deze afgesloten projecten mogelijkheden bestaan voor straatverkopers, kleine ondernemers en dergelijke. Wel is er een enorme behoefte aan productieve investeringen voor werkgelegenheid in veel steden, en met name de nieuwe steden die ook productieve activiteiten bevatten – zoals Konza – kunnen hier een rol in spelen. Gezien de eerder genoemde langzame ontwikkeling is deze belofte tot nu toe echter nog niet waargemaakt, en het lijkt vaak makkelijker om de residentiële en retailgebaseerde steden van de grond te krijgen dan de productieve.

Onderzoekers zijn ook kritisch over de privatisering van de planologie ('CEOs van grote bedrijven als nieuwe burgemeesters') en de fragmentatie van stedelijk beleid: het wordt moeilijker voor stedelijke overheden om zelf de stad te creëren, en architectenbureaus nemen de rol van planologen over. Burgerparticipatie en democratie zijn daarmee niet gediend. Natuurlijk zijn er ook enkele goede voorbeelden van nieuwe steden waar dat beter is geregeld, zoals BuraNEST in Ethiopië, maar die zijn zeer schaars. Bovendien kunnen de benodigde overheidsinvesteringen en aandacht voor compleet nieuw gebouwde steden de aandacht afleiden van de broodnodige verbeteringen in bestaande steden, waar de grote meerderheid van de mensen woont.

Nieuwe steden worden dan ook aangehaald als ultieme voorbeelden van neoliberale stedelijke hervorming. De diversiteit

aan doelen en actoren laat echter zien dat deze interpretatie iets te makkelijk is: veel van de politiek-economische contexten waarin nieuwe steden opkomen, zoals in Ethiopië en Sudan, zijn moeilijk neoliberal te noemen. Daarnaast focussen veel onderzoekers zich op het fascinerende fenomeen van het kopiëren van stedenbouwkundige- en *governance* modellen. Met name het feit dat ideeën en modellen voor nieuwe steden uit het westen, Azië en het Midden-Oosten regelmatig zonder al te veel aandacht voor de lokale context worden gekopieerd naar Afrikaanse steden, is interessant. Zo blijken Zuid-Korea en Singapore erg actief in het verspreiden (en soms letterlijk verkopen) van hun nieuwe stadsmodellen. De Golfstaten bieden inspiratie en financiering voor landen als Sudan en Mauritanië om Dubai-achtige steden te plannen. Ook de rol van internationale organisaties en consultants in de circulatie van zulke ideeën vormt een terugkerend onderzoeksthema.

Nieuwe steden worden vaak bekritiseerd om hun elitaire en exclusieve karakter en enclavevorming

De stad de rug toe keren

Nieuwe steden worden ook bekritiseerd om hun elitaire en exclusieve karakter en enclavevorming, ofwel de neiging om de rest van de stad de rug toe te keren. Veel projecten focussen op woningbouw en consumptie, meestal gericht op de hoge middenklasse en de elite. Diaspora's en expats maken daar ook een belangrijk onderdeel van uit. Een interessant voorbeeld is La Cité du Fleuve in Congo DRC, waar inmiddels woningen worden gebouwd op twee kunstmatige eilanden in de Congorivier, nabij Kinshasa. Dit is een typische residentiële enclave: naast huizen en appartementen is er ook veel aandacht voor diensten zoals winkelcentra, restaurants, scholen, hotels, en entertainment. Bewoners hoeven hun bubbel niet uit en worden aangetrokken met beloftes van goed werkende elektriciteit en internet, en een 'ordelijke' en veilige omgeving zonder de gebruikelijke stadschaos. Enkele nieuwe steden – vaak gepland door overheden – richten zich wel op lagere en middenklassen als officiële doelgroep, maar zelfs daar blijft het moeilijk om de lagere klassen echt te bereiken. Dit zien we bijvoorbeeld in Ethiopië en in de beroemde satellietsteden rondom Luanda (Angola), zoals Kilamba, die sinds 2007 massaal gebouwd worden in uniforme stijl, vaak naar Chinees voorbeeld.

De huidige Afrikaanse nieuwe steden zijn dus vaak verre van inclusief voor de arme meerderheid van de stadsbewoners. Daaraan gerelateerd versterken nieuwe steden de sociaal-ruimtelijke segregatie, een kritiekpunt dat we ook kennen uit discussies over *gated communities*. Veel nieuwe steden verschillen in de praktijk dan ook weinig van die welbekende omheinde gemeenschappen. Als hogere inkomensgroepen ook geografisch steeds meer samenclusteren wordt sociale interactie en het 'sociale contract' tussen stadsbewoners nog meer verstoord dan al het geval was. Na een aantal jaar onderzoek naar deze nieuwe trend, is het goed om de balans op te maken. Wat zijn de blinde vlekken en waar moeten we aandacht aan besteden? Een thema dat vaak onderbelicht blijft is wat er om de nieuwe steden heen gebeurt: wie woonden er voordat een nieuwe stad gepland werd? Vindt er

(gedwongen) grootschalige verplaatsing van bestaande bewoners plaats, wat gebeurt er met de landrechten van bewoners en met toegang tot andere natuurlijke hulpbronnen? Vaak zijn de plaatsen waar deze steden gebouwd worden grote en complexe peri-urbane gebieden met verschillende soorten toegang tot land; de landrechten van bewoners worden lang niet altijd officieel erkend en kunnen makkelijk worden weggenomen. Sommige groepen bewoners zijn extra kwetsbaar voor verlies van hun rechten, denk bijvoorbeeld aan rondreizende veehouders en vissers. Inclusieve ontwikkeling betekent dus dat we ook naar de omgeving moeten kijken, en dat ontwikkelaars en overheden de neiging moeten weerstaan om alles te 'moderniseren'. Zo is er rondom Konza een bufferzone aangeduid omdat informele ontwikkelingen rondom het project het moderne imago zouden verpesten. Ook waar nog helemaal niets gebouwd is, zijn de effecten dus al voelbaar.

Conclusie

Een essentieel punt waar men vaak niet bij stilstaat is de langetermijnontwikkeling van nieuwe steden. Te vaak worden er (bijvoorbeeld in de media) overhaaste conclusies getrokken op de korte termijn, zoals in Kilamba, Angola, waar een enkele tv-reportage over grootschalige leegstand en te dure appartementen het imago van het project jarenlang heeft bepaald. Jaren later blijkt de realiteit van het project echter veel complexer en gelaagder te zijn; de meeste appartementen worden gewoon bewoond, en lang niet altijd door de rijken.

Desondanks blijven er nog genoeg kritiekpunten over. Op de lange termijn kijken betekent ook dat we kritisch moeten onderzoeken hoe de nieuwe steden lokale economieën kunnen transformeren. Op dit moment lijken de projecten vooral gericht op consumptie en land- en vastgoedspeculatie, waarmee ze voortbouwen op structurele problemen van veel Afrikaanse economieën (zoals externe afhankelijkheid), in plaats van die te transformeren met productieve industrialisatie en innovatie. Sommige projecten lijken niet eens gepland om ooit echt gebouwd te worden, maar puur om aandacht, imago en speculatie (bijvoorbeeld in land) aan te trekken. Natuurlijk is betere stadsplanning heel hard nodig in veel Afrikaanse steden. Over de hele linie lijken nieuwe steden in Afrika echter op dit moment op zijn minst zeer ongeschikt om de grote stedelijke problemen op te lossen, in tegenstelling tot wat sommige overheden en ontwikkelaars willen doen geloven.

Literatuurselectie

- Keeton, R. & Provoost, M. (Eds.) (2019) *To build a city in Africa. A history and a manual*. Rotterdam: Nai010 uitgevers.
- Klaufus, C., van Lindert, P., van Noorloos, F., & Steel, G. (2017) All-Inclusiveness versus Exclusion: Urban Project Development in Latin America and Africa. *Sustainability*, nr. 9, pp. 20-38.
- van Noorloos, F. & Kloosterboer, M. (2018) Africa's new cities: The contested future of urbanisation. *Urban Studies*, vol. 55, nr. 6, pp. 1223-1241.
- van Noorloos, F., Avianto, D. & Otieno Opiyo, R. (2019) New Master-Planned Cities and Local Land Rights - The Case of Konza Techno City, Kenya. *Built Environment*, vol. 44, nr. 4, pp. 420-437.
- Watson, V. (2013) African urban fantasies: dreams or nightmares? *Environment and Urbanization*, vol. 26, nr. 1, pp. 215-231.

Femke van Noorloos (H.J.vanNoorloos@uu.nl) is Universitair Docent in de sociale geografie & planologie en internationale ontwikkelingsstudies aan de Universiteit Utrecht. Ze doet onderzoek naar stedelijke ontwikkeling in Afrika en Latijns Amerika, en focust met name op (sub)urbane land- en huisvestingsproblematiek; nieuwe steden en private investeringen in stedelijke ontwikkeling; en burgerinitiatieven.