

## 9 LANDHERVORMINGEN IN ZUID AFRIKA

PAUL HEBINCK<sup>1</sup>

### INLEIDING

Landbouwpolitiek, een van Jaap Frouws favoriete analytische bezigheden, houdt zich bezig met zeer complexe vraagstukken. Jaap heeft landbouw politiek verheven tot wetenschappelijke kunst door invulling te geven aan landbouw politiek als een arena. Een arena waarin verschillende actoren opereren en met elkaar onderhandelen vanuit doorgaans tegengestelde politieke en economische belangen. De kennis en de wijze waarop boeren, beleidsmakers en wetenschappers de landbouwsector en het leven op het platteland begrijpen en ordenen, is een belangrijk ingrediënt van landbouwpolitiek. Zo ook en wellicht bij uitstek in Zuid Afrika waar de huidige postapartheidsstaat verwickeld is geraakt in het zoeken naar oplossingen voor een serie onrechtmatigheden uit het lange verleden van kolonialisme en apartheid: onteigeningen van land, gedwongen verhuizing, thuislanden, armoede, werkeloosheid en sociale onzekerheid. De huidige landbouwpolitiek is er bij gebaat, zo lees je in de vele beleidsdocumenten, de modernisering en inbedding in internationale netwerken in stand te houden en deze zelfs te verdiepen. In de argumentatie wordt telkens verwezen naar de chronische armoede en werkeloosheid op het platteland. Dezelfde landbouwpolitiek tracht ook de verhoudingen in landbezit drastisch te wijzigen in een poging de historisch gegroeide scheve verhoudingen te niet te doen. De aanname hierbij is dat de oplossing van het landvraagstuk bijdraagt aan het verminderen van armoede. Dat door deze hervormingen schaal, aard en richting waarin de landbouw zich ontwikkeld drastisch zou kunnen wijzigen, wordt door de overheid terdege gerealiseerd.

Een drietal constatering vooraf zetten de toon voor dit hoofdstuk. *Ten eerste* zijn nu, na meer dan 10 jaar landhervorming, de onderliggende problemen van armoede, landloosheid en onzekere landrechten nog niet opgelost. Land is nog steeds zeer ongelijk verdeeld. De doelstelling om 30 procent van het landbouwareaal te herverdelen, is tot op heden bij lange na niet gehaald. *Ten tweede*, in tegenstelling tot de politieke retoriek heeft de landhervorming niet echt politieke draagkracht en prioriteit. Politieke partijen, de regering, grote ondernemingen, boeren organisaties, vakbonden en dergelijke hebben tot nu toe betrekkelijk weinig aandacht voor landhervorming. De vrees dat de Zimbabwaanse aanpak van landhervorming de Limpopo<sup>2</sup> in zuidelijke richting zou oversteken, is van korte duur gebleken. *Ten derde* leert de realiteit dat het uiterst moeilijk is landloosheid en de vraag naar land in kaart te brengen. Deels komt dit omdat de vraag naar land in de politieke arena niet of nauwelijks wordt gearticuleerd. De praktijk van alledag is ook dat de vraag naar land

sterk gedifferentieerd is: voor *consumptieve* (zoals residentiele, recreatieve), *politieke* (zoals macht, prestige en invloed), maar ook voor *productieve* doeleinden (landbouw, natuurparken, toerisme, infrastructuur). Daar komt nog bij dat de vraag ook nog eens sterk fluctueert en dat heeft vooral te maken met het komen en gaan van mensen, van stad naar platteland en visa versa. De migratie van hele families naar de stad op zoek naar werk komt van oudsher voort uit een diepgaande sociale, economische en ook ecologische crisis op het platteland. Deze crisis is meer recentelijk op zijn beurt verder aangewakkerd door een sterke daling in de 'formele' werkgelegenheid, de gevolgen van de HIV/AIDS epidemie, en de doorgaande uitzetting van landarbeiders van blanke boerderijen. Overigens maken tienduizenden zojuist ontslagen arbeiders de reis in omgekeerde richting.

Dit hoofdstuk bespreekt en becommentarieert de huidige gang van zaken op het vlak van landhervorming in Zuid Afrika met behulp van twee verhaallijnen waarmee we zicht krijgen op de complexiteit en dynamiek van de landhervormingen. De eerste verhaallijn heeft een empirisch karakter en beschouwt allereerst de diverse deelaspecten en beleidsinitiatieven van de landhervorming in Zuid Afrika. Vervolgens geeft een tweetal recente ervaringen met de restitutie van land wat meer inzicht in wat er zich afspeelt.

Een tweede verhaallijn is meer analytisch en richt zich op de relatie tussen landhervorming en commercialisering (lees modernisering) van de landbouwbeoefening. Indachtig de bijdrage van Jaap aan de kritische landbouwpolitieke beschouwing is het vooral van belang de complexiteit te analyseren die voortkomt uit de uiterst scheve landbezitsverhoudingen en een technoadministratieve taakomgeving van de landbouw (TATE) die bijna exclusief gericht is op een verdergaande modernisatie en exogenisering van de landbouwbeoefening. Een landbouw die van oudsher grootschalig is en zeer sterk verknoopt met globale netwerken.

Samen laten deze twee verhaallijnen zien dat de praktijk divers en complex is en dat dit mede samenhangt met de wijze waarop de landhervorming wordt uitgevoerd. De landhervorming is en wordt bij uitstek van bovenaf aangestuurd en is ingebed in een neoliberal en technocratisch discours. Dit discours is stevig verankerd in een netwerk van personen en instituties dat op zijn beurt nauw verknoopt is met (landbouw) wetenschappelijke kennis en adviseurs. Kenmerkend voor (landbouw)wetenschappen is dat telkens een virtueel beeld wordt gecreëerd van wat er zich afspeelt waar beleidsmakers weer op voort borduren. Dat hierdoor ook geen zicht wordt verkregen op mogelijke alternatieve oplossingen wordt blijkbaar voor lief genomen. Beide verhaallijnen informeren ons niet alleen over hoe het nu is of hoe de toekomst er uit ziet, maar ook in welke richting we moeten zoeken voor verandering.

#### **HERVORMINGSBELEID NA 1994**

De landhervorming komt op gang na de eerste democratisch verkiezingen in 1994. Het nieuwe ministerie van *Land Affairs* krijgt als taak de hervormingen gestalte te geven. De verwachtingen dat de staat een fundamentele transformatie van de eigendomsverhoudingen zou bewerkstelligen, waren zeer hoog gespannen. Immers landhervorming zou de geschiedenis van landonteigening te niet doen en daarmee de

basis leggen voor een proces van sociaal-economische ontwikkeling ten gunste van de armen in de stad en op het platteland (DLA 1997:38). De Grondwet van Zuid Afrika vormt de juridische basis voor dit nieuwe beleid. Dit betekent ondermeer dat de voorgestelde hervormingen worden uitgevoerd binnen een liberaal-democratisch kader dat het recht op eigendom beschermt. Het hervormingsbeleid scharniert om een drietal dimensies: de teruggave van land, herverdeling van land en formalisering van landrechten.

#### DE TERUGGAVE VAN LAND

Restitutie van land houdt in dat land waarvan in het verleden zwarte gemeenschappen zijn verdreven kan worden terug gegeven aan de oorspronkelijke bewoners. De teruggave van land is vastgelegd in de *Restitution of Land Rights Act* van 1994. Land onteigend zonder enige vorm van compensatie na de *Black Land Act No. 27* van 1913, de *Development Trust and Land Act No. 18* uit 1936 en de *Prevention of Illegal Squatting Act No. 52* aangenomen in 1951 – beschouwd als dé wetgeving die de rassenscheiding formaliseerde en onteigening mogelijk maakte – komt in aanmerking voor restitutie.

De geaccepteerde gang van zaken is dat een individu en/of een *chief* van een gemeenschap die meent historische rechten te hebben op een stuk land de claim in dient bij de *Regional Land Claims Commission* (RLCC). NGO's hebben een cruciale rol vervuld in het informeren van gemeenschappen over hun landrechten. De meeste claims zijn na onderhandelingen tussen de betrokkenen ordentelijk en redelijk snel afgehandeld. Vaak wordt dit uitbundig gevierd waarbij een hoogwaardigheidsbekleder de teruggave officieel bekrachtigd. Als een claim is goedgekeurd, wordt een subsidie van 3.000 Rand uitgekeerd. De voormalige eigenaars worden door de overheid gecompenseerd waarvoor een speciaal budget is gereserveerd. Deze compensatie is tegen de marktconforme tarieven voor land en gebouwen. Een Zuid-Afrikaanse collega merkte onlangs cynisch op dat dit al '*de tweede subsidie is die blanke eigenaren voor hun land krijgen. De eerste was gedurende de koloniale periode en Apartheid. Land en arbeid werd bijna gratis beschikbaar gesteld; nu krijgen de eigenaren wederom een subsidie maar dit keer voor marktconforme prijzen.*'

In geval van onenigheid over de bewijsvoering of tegenspartelen van de huidige eigenaren, wordt de zaak voorgelegd aan de *Land Claims Court* die na een lange tijd een uitspraak doet over de rechtmatigheid van de claim.

Tabel 9.1 geeft een overzicht van het aantal claims dat vanaf 1994 met succes is afgehandeld. De doelstelling van de restitutie is om de historische rechten van ongeveer 3 miljoen mensen op land te herstellen. Uitgaande van een 'gemiddelde' samenstelling van 5 tot 6 individuen per huishouden is deze doelstelling bij lange na nog niet gehaald. Kanttekening bij deze conclusie is wel dat een nog onbekend aantal claims nog in behandeling zijn.

Tabel 9.1 Afgehandelde land restitutie claims per provincie per 31 augustus 2004

<i>Provincie</i>	<i>Claims</i>	<i>Huishoudens</i>	<i>Hectares</i>	<i>Kosten aankoop (milj. R)</i>	<i>Totale kosten (milj R)</i>
Oost Kaap	15 886	40 358	45 738	204.5	868.4
Vrijstaat	1 674	3 442	45 748	16.9	55.8
Gauteng	11 932	11 748	3 555	62.5	616.0
KwaZulu-Natal	10 551	26 307	187 583	487.9	998.4
Limpopo	1 314	19 886	121 466	236.0	373.3
Mpumalanga	1 546	20 973	97 983	377.7	514.5
Noord-West	2 498	13 822	71 484	93.9	256.1
Noord Kaap	1 792	5 564	233 634	69.7	146.5
West Kaap	9 457	12 685	3 101	8.0	384.8
<i>Totaal</i>	<i>56 650</i>	<i>154 785</i>	<i>810 292</i>	<i>1 557.6</i>	<i>4 214.3</i>

Bron: Ministerie van Landbouwen Landzaken, 18 oktober 2004

N.B. Het verschil tussen aankoop en totale kosten is dat de laatste ook de kostenposten bevat voor het veiligstellen van de rechten (door er bijvoorbeeld naar toe te verhuizen) en voor het gebruiksklaar maken van het land.

Het jaar 2005 zal een cruciaal jaar blijken. Alle uitstaande land claims moeten voor het eind van het jaar zijn afgehandeld. Naar schatting gaat het om 27.889 claims. President Mbeki heeft dit onlangs in zijn *State of the Union* toespraak voor het parlement nog eens herhaalt en benadrukte tevens dat de overheid nu eindelijk eens wat moet laten zien. Criticasters wijzen er echter op dat de financiële kaders onvoldoende zijn om deze doelstelling te halen. Onderzoekers van PLAAS (*Programme for Land and Agrarian Studies* van de Universiteit van de West Kaap) schatten dat het huidige beleid nog zeker 10 jaar langer zal moeten duren om dit doel te halen ((Umhlaba Wethu 2004:3). De kosten zullen veel hoger zijn dan de regering heeft gebudgetteerd. Alleen al voor het jaar 2004/2005 is dit berekend op 5.5 miljard rand terwijl 939 miljoen Rand is gereserveerd (Farmer's Weekly 2005).

#### HERVERDELING VAN LAND

De herverdeling van land verloopt via een systeem van subsidies die bepaalde groepen mensen in staat stelt via de bestaande landmarkt land aan te kopen. Blanke eigenaren bieden hun land vrijwillig te koop aan aan de overheid. Bij de aankoop zijn de vigerende marktprijzen het uitgangspunt van de onderhandeling. Sinds 2003 beschikt de staat over legale machtsmiddelen om land te onteigenen (vastgelegd in de *Land Restoration Bill*), maar tot nu toe heeft ze nog niet of nauwelijks van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

De ANC-regering heeft van meet af aan de politieke doelstelling geformuleerd 30 procent van het totale landbouwareaal voor 2015 te herverdelen. Tot nu toe is slechts 4,2 procent herverdeeld (Umhlaba Wethu 2004:1). Dit percentage omvat ook stedelijk land, 800.000 ha. in staatseigendom, natuurgebieden en ook nog eens land dat al in eigendom van zwarten is, maar wiens rechten nu pas formeel zijn vastgelegd. Een ruwe schatting van de beschikbare gegevens leert dat ongeveer één miljoen mensen toegang tot land hebben gekregen door middel van herverdeling (Jacobs *et al.* 2003). Van de ongeveer 82 miljoen hectare land wordt echter ruwweg 95 procent nog

gebruikt door ongeveer 60.000 bedrijven welke eigendom zijn van overwegend blanke Zuid-Afrikanen en buitenlandse conglomeraten en particuliere grondbezitters. Dit staat in schril contrast tot de voormalige thuislanden waar 13 tot 15 miljoen mensen – de meerderheid is arm tot zeer arm – samengepakt leven, waar omstandigheden marginaal zijn, rechten op land niet altijd even duidelijk en zeker zijn, en waar de registratie van land nog steeds een puinhoop is. Dit terwijl de nieuwe wetgeving juist bedoeld is om bescherming en sociale zekerheid te bieden.

De herverdeling van land wordt uitgevoerd in de vorm van projecten. Adviseurs, aangesteld en betaald door *Land Affairs*, begeleiden een dergelijk project en assisteren in het schrijven van een ondernemingsplan en geven landbouwkundige adviezen. Tabel 9.2 laat zien dat de herverdeling van land langzaam maar gestaag van de grond is gekomen. Het aantal projecten is de afgelopen jaren sterk gestegen en het gemiddelde areaal per project is afgenomen. Dit heeft vooral te maken met de verschuiving van grote projecten met veel mensen naar kleine, vaak familieprojecten met minder beneficianten. Echter in 2004 is het areaal per project (dus per individu of huishouden) weer toegenomen. Onduidelijk is waarom dit zo is, maar het kan een indicatie zijn een mindere vraag naar landhervormingsprojecten vanwege de relatief hoge eigen bijdrage wel of niet in combinatie van de trend dat individuele ondernemers zich storten op aankoop van land.

Tabel 9.2 Herverdeling van land tussen 1994–2004

<i>Jaar</i>	<i>Aantal projecten</i>	<i>Oppervlakte land (ha.)</i>	<i>Land per project</i>
1994	5	71 655.75	14 331.15
1995	12	26 905.02	2 242.08
1996	49	72 416.16	1 477.88
1997	97	142 336.14	1 467.38
1998	236	205 044.41	868.83
1999	156	245 481.32	1 573.60
2000	236	222 351.18	942.17
2001	400	249 302.12	623.26
2002	742	299 969.13	404.27
2003	502	58 668.02	316.07
2004 (tot Sept.)	251	83 625.18	731.57
<i>Totaal</i>	<i>2686</i>	<i>1 877 754.42</i>	<i>699.09</i>

Bron: Ministerie van Landbouw en Landzaken, 18 oktober 2004

Gedurende de eerste fase (ruwweg van 1994–1999) bedroeg de overheidssubsidie 16.000 Rand voor huishoudens met een inkomen lager dan 1500 Rand (1994–1995 prijzen) per maand. Het stond bekend als de *Settlement Land Acquisition Grant* (SLAG). Na een regeringwisseling en lange politieke discussies breekt in tweede fase aan in de landhervorming. Wijdverbreid bestaat de indruk dat gedurende Mandela's presidentschap de landhervorming vooral op armoede bestrijding inzette. Tijdens Mbeki's regering is de nadruk in toenemende mate verschoven naar commercialisering van de landbouw. Na 2001 is de overheidsbijdrage sterk verhoogd en varieert nu van 20.000 tot 100.000 Rand. De uiteindelijke hoogte van de overheidssubsidie is afhankelijk van wat de subsidiënt zelf inbrengt. Het minimum aan eigen inbreng is

5.000 Rand waar een bijdrage van 20.000 tegenover staat. Deze kan ook in natura worden voldaan, bijv. in de vorm van arbeid. Het maximum van de overheidsbijdrage is gesteld op R100.000 en wel voor die individuen die zelf R400.000 of meer inbrengen. Het land dat in aanmerking komt voor herverdeling, beperkt zich niet uitsluitend tot landbouwgrond. Veel mensen hebben in het begin van de landhervorming de subsidie aangewend om bouwgrond te kopen om huizen te bouwen.

Een ander, toch wel structurele wijziging is dat niet huishoudens maar individuen de subsidiënten zijn. Deze verschuiving moet gezien worden in het kader van het *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD) programma met expliciete aandacht voor de verdere commercialisering van de landbouw. De LRAD subsidies kunnen worden aangewend om privé land te kopen of te leasen met een optie om later alsnog te kopen. Dit alles onder de strikte voorwaarde dat het land voor agrarische doeleinden wordt aangewend. De bijdrage mag wel worden gebruikt om er bepaalde productieve investeringen mee te financieren. Mensen in communale gebieden met een zekere en gegarandeerde toegang tot dat land komen ook in aanmerking. Later kom ik op de onderliggende dynamiek en uitwerking van het LRAD programma terug.

#### HERVORMING VAN LANDRECHTEN

De derde component van de landhervorming betreft de hervorming van land rechten. In veel gevallen, voornamelijk in de voormalige thuislanden, zijn rechten op land onduidelijk, niet vastgelegd en daardoor onderwerp van discussie en conflicten. Het zekerstellen van landrechten is een aparte doelstelling van de staat. Ook wordt veel aandacht geschonken aan de rechten van landarbeiders, zoals binnen de *Land Tenure Act*. Over het algemeen verloopt dit aspect van landhervorming traag. Een politieke verklaring hiervoor is dat veel land gemeenschappelijk bezit is, dat formeel eigendom is van de traditionele leiders zoals de *chiefs* en koningen. De vaak ongemakkelijke, ambivalente politieke relatie tussen de staat en traditionele leiders belemmert mede de hervorming van landrechten.

#### TERUGGAVE VAN LAND: TWEE CASES

De twee case studies van de teruggave van land weerspiegelen de complexiteit, de betrokken actoren, de dynamiek van de onderhandelingen, en de rol van kennis, adviseurs en de overheid. De cases lenen zich ook voor het stellen van een aantal kritische vragen over een aantal centrale noties zoals gemeenschap of het centrale concept waarmee de teruggave van land gestalte krijgt.

#### MANDLAZINI<sup>3</sup>

De Mandlazini case is uitzonderlijk vanwege het feit dat de claim op land al in 1993, dus voor de eerste democratische verkiezingen, is gelegd. De case is ook bijzonder omdat in tegenstelling tot de meeste gevallen de claim is ingediend buiten de *chief* om. Ook is van meet af aan, zo lijkt het, er van alles aan gedaan om een wellicht romantisch discours van traditie, landbouw en zelfvoorziening als wapen in te zetten om ook andere doelstellingen te realiseren: namelijk het verkrijgen van toegang tot de stedelijke huizenmarkt en werkgelegenheid.

De Mthiyane gemeenschap werd in 1976 gedwongen te verhuizen om ruimte te maken voor de aanleg van een diepzeehaven en de uitbreiding van de stad Richards Bay gelegen in het oosten van de provincie Kwazulu-Natal. Zij werd gedwongen naar Manbuka en Ntambanana in het binnenland te verhuizen (AFRA News 1993). Dit gebied is minder geschikt voor bewoning, kent weinig werkgelegenheid, heeft slechte infrastructurele voorzieningen, is verhoudingsgewijs droog, waardoor weinig water voor handen is en kent onproductieve gronden waardoor landbouw en veeteelt een risicovolle bezigheid is. De compensatie die de gemeenschap kreeg van het toenmalige *Department of Bantu Administration* was onvoldoende in de ogen van de gemeenschap.

In 1993, dienden de Mthiyane in Ntambanana -verenigd in de *Mandlazini Development Committee* (MDC)- een verzoek in bij de autoriteiten van Richards Bay om terug te mogen keren naar hun oorspronkelijke land. De MDC claimde het gebied tussen het vliegveld en het Lake Mzingazi met daarop een voor hen heilige boom en voorouderlijke graven. Ze realiseerden zich terdege dat een claim op het gehele oorspronkelijke gebied niet realistisch was. Immers de intussen gerealiseerde stedelijke ontwikkeling (woningen, bedrijven -waaronder ALUSAF de grootste aluminiumsmelter ter wereld -, en een grote diepzeehaven voor de uitvoer van steenkool) maakte een dergelijke claim onmogelijk. Het verzoek ging gepaard met een voorstel voor kleinschalige landbouw gecombineerd met huizenbouw. De onderliggende reden was ondermeer dat landbouw iets van zelfvoorziening betekende; een streven dat volgens de Mthiyane in Ntambanana onuitvoerbaar bleek.

De drijvende kracht achter de claim was niet de *chief* (of *Inkosi* in Zulu) maar een religieus leider. De gedwongen verhuizing naar Ntambanana heeft de Mthiyane afgesneden van de traditionele leiders zoals *Inkosi* Mthiyane en zijn *Induna* die in Sikhawini (een *township* vlakbij Richards Bay) zijn gaan wonen. De Mthiyane viel nu onder de *Inkosi* van Ntambanana. Ontevredenheid over deze situatie bleek een goede voedingsbodem voor de Shembe religie te vormen. Een van de Shembe priesters, Skulu, wierp zich op als de drijvende kracht achter de strijd voor onafhankelijkheid van de *Inkosi* van Ntambanana. Hij verhaalde over visioenen waarin de gemeenschap terugkeerde naar Mposa Hill, een stuk heilige grond nabij Lake Mzingazi. Hij zag 'zijn' mensen daar in vrede leven. De groep die hij om zich heen formeerde, vormde de basis van de MDC. Het was de Shembe priester en niet *Inkosi* Mthiyane die de onderhandelingen met de autoriteiten voerde; hoewel de *Inkosi* formeel wel zijn zegen gaf aan de verhuizing. De Shembe religie en de priester werden zodoende de kritieke factoren in het uiteindelijke succes van de land claim. Daarmee werd tevens de verschuiving van de politieke macht van de *Inkosi* naar de religieuze leiders geëffectueerd.

De claim werd gelegd en goedgekeurd in een tijd dat er nog slechts sprake was van voorlopige wetgeving, nl. de *Provision of Certain Land for Settlement Act*. Deze dicteert dat het aantal mensen dat in aanmerking komt voor verhuizing in overeenstemming moet zijn met de draagkracht van het land. De Mthiyane gemeenschap op haar beurt eiste een verdere verdeling van land naar eigen inzichten. De onderhandelingen tussen de MDC en de autoriteiten resulteerden in een ontwikkelingsplan voor het gebied, indachtig een *agri-village* concept, waarbij

kleinschalige landbouw voor zelfvoorziening en verkoop centraal staat. Ongeveer 12 procent, oftewel 570 families konden worden 'geresettled', van de in totaal 5000 families in Ntambanana. Tevens werd overeengekomen dat diegenen die naar Mandlazini verhuisden geen koeien mee zouden nemen. Om dit te bekrachtigen moest elk hoofd van een gezin een document ondertekenen. Ook werd overeen gekomen dat 4000m<sup>2</sup> grote kavels werden uitgezet met die aantekening dat in de toekomst een verdere onderverdeling mogelijk was. In 1995 werd een subsidie aangevraagd bij de *Housing Board* welke na een eerste afwijzing werd goedgekeurd. De verhuizing zou in 5 fasen geschieden. De middelen voor de aankoop van het land van de gemeente Richards Bay (ongeveer 6.3 miljoen Rand in 1993) en voor het leveren van bepaalde diensten (zoals water, elektriciteit en wegen) werden betaald uit de landhervormingssubsidie (de zgn. SLAG).

Het aantal van 570 families voor hervestiging behoeft enig commentaar omdat het meer zicht geeft op hoe het *agri-village* concept dat als leidraad is gehanteerd, werd begrepen. Een technische studie uitgevoerd door Cedara, een instituut van het Ministerie van Landbouw, deelde het 525 ha. grote gebied volgens fysische kenmerken en beperkingen in twee categorieën in. De bodem is nogal zanderig, niet of nauwelijks in staat water vast te houden en heeft een lage bodemvruchtbaarheid. Cedara was zeer sceptisch over het landbouwkundige potentieel van Mandlazini (Cedara 1993). Alleen als moderne technologie en moderne bedrijfsvoering zou worden gehanteerd, zag het enige mogelijkheden. Bovendien moest rekening worden gehouden met het Lake Mzingazi dat als natuurbeschermingsgebied geldt. Het ontwikkelingspotentieel werd berekend als zijnde een wetland kavel van 1500 m<sup>2</sup> in combinatie met een kavel van 1 ha. op een droger stuk. Als alternatief werd gerekend met een kavel grootte van 4000m<sup>2</sup> waarop landbouw en wonen gecombineerd kon worden (Metroplan 1994). Dit scenario had de voorkeur van de gemeenschap, omdat daarmee zoveel mogelijk families konden worden gehuisvest. Volgens Cedara en het adviesbureau Metroplan was dit het meest gunstigste scenario en betekende dit de vestiging van 178 tot 228 families. De beslissing om toch 570 families te vestigen, werd genomen tegen de achtergrond van de economische haalbaarheid ervan, ondanks de andere berekeningen van de adviesbureaus. De MDC werd sterk onder druk gezet door haar gemeenschap om nog meer families te verhuizen. Ongeveer 3.000 families toonden interesse. Bovendien zouden nog meerdere claims op meer land volgen. Daarnaast bleek een van de planners van Metroplan een cruciale fout te hebben gemaakt door zich te vergissen in de schaal van de kaart waardoor de kavel grootte werd overschat door de betrokkenen.

In 1994 is men begonnen met het 'bouwrijp' maken van het gebied en de kavels af te bakenen. De eerste 50 families arriveerden kort daarna. De eerste huizen die werden gebouwd, waren niet meer dan krotten. Groentetuintjes werden aangelegd en de eerste gewassen (voornamelijk groenten en maïs) geplant. Koeien deden nu ook hun intrede. In 1996/1997 liepen er zeker twee kudde rond in Mandlazini van meer dan 35 koeien. Niet iedereen besloot echter zijn koeien mee te nemen, sommigen lieten ze achter in Ntambanana. Tijdens latere bezoeken bleek dat het aantal koeien explosief was gestegen. Aangezien er niet of nauwelijks weidegronden zijn en geen voedergrassen werden verbouwd, graast de meerderheid in de woonwijken Birdswood en Meerensee.



Het regende tal van klachten in de lokale krant, de *Zululand Observer*.<sup>4</sup> Ook bleek dat de overeengekomen gefaseerde vestiging niet in acht werd genomen. De uitverkoren families vestigden zich naar eigen believen.

Tijdens latere maar kortere bezoeken tussen 1998 en 2000 bleek dat het leidende concept *agri-village* inmiddels totaal anders wordt begrepen en ingevuld. Om niet te zeggen volledig herontworpen conform eigen inzichten. De adviesbureaus *Metroplan* en *Integrated Planning Services*, verantwoordelijk voor respectievelijk de planning en uitvoering, zijn immers van het toneel verdwenen en het Mandlazini project is als een succes verhaal bijgeschreven op cv's en in jaarverslagen. Twee gerelateerde ontwikkelingen zijn nu zichtbaar gaande. Allereerst met de groente tuintjes die de *agri-village* idee bij uitstek gestalte moesten geven, was het zeer treurig gesteld. Bijna zonder uitzondering waren ze niet beplant of stonden de gewassen weg te kwijnen. Een tweede ontwikkeling betreft de verdere onderverdeling van de oorspronkelijke kavels van 4000 m<sup>2</sup> in soms wel 3 tot 4 kleinere kavels. Deze kleinere kavels werden onderverhuurd aan nieuwe bewoners die ondertussen een eigen huis hadden gebouwd. Het was niet vast te stellen of deze tot de oorspronkelijke Mthiyane gemeenschap behoorden. Daarnaast bleken tal van bouwsels uit de eerste fase vervangen door nieuwe huizen waarvan een aantal zeer riant en luxe gebouwd zijn. Bovendien, zo bleek, werden een aantal (hoeveel was niet vast te stellen met enige zekerheid) huizen (nieuwe en oude) onderverhuurd door de eigenaars die in Sikhawini wonen of zijn gaan wonen.

Het Mandlazini van vandaag is een gemeenschap met twee verschillende gezichten. Een gezicht dat duidelijk weergeeft dat de gemeenschap geïntegreerd is in de stedelijke economie. De onderverdeling van de kavels, het onderverhuren van huizen, eigenaren die tot de eerste families behoorden maar nu elders wonen. De groentetuinen die niet of nauwelijks zelfvoorzienend zijn duidt op de grote rol van de supermarkt en straathandel in de voedselvoorziening. Dit beeld van Mandlazini komt vooral overeen met de toekomstvisie van de jongere generatie die een stedelijke leefstijl nastreeft en zich afzet tegen 'oude' tradities. Het andere gezicht van Mandlazini is die van een gemeenschap dat scharniert om het hebben en houden van koeien. Meer dan de helft van de gemeenschap houdt koeien. De *cattle committee* die in feite moet toezien op de koeien, bestaat uitsluitend uit vertegenwoordigers van de veebezitters, zijn man en behoren overwegend tot de oudere generatie. Binnen de Zulu cultuur wordt ouderdom gerespecteerd. Dat de ouderen mogelijkheden zien voor 'oude' praktijken in een stedelijke context is dus niet onbelangrijk. Mandlazini is voor hen geen breuk met het verleden en ze proberen nu juist de continuïteit gestalte te geven. Toen hen werd gewezen op het tekort aan voer en de mogelijkheid van droogte antwoordde een van hen '*er is voldoende gras en water achter Alusaf*' (Alusaf is de aluminiumsmelter vlakbij Richards Bay). Om de zoektocht naar weidegronden te effectueren, werd rond 1998 openlijk gesproken over een toekomstige claim op de nabije Eucalyptus plantages. Op korte termijn zal deze claim echter geen soelaas bieden, aangezien een gekapte Eucalyptus plantage voor zeker 7 jaar onbruikbaar is vanwege de giftige stoffen in de grond. Bovendien, jonge jongens die van oudsher het vee hoeden, zijn niet of nauwelijks beschikbaar. Zij gaan nu of naar school of werken in de stad. Desondanks dromen de oude mannen van koeien en gras. De veehouders beschikken

gezien hun prestige en respect echter wel over de discursieve middelen het *agri-village* concept handen en voeten te geven; zij het in een sterk afwijkende vorm vergeleken met datgene dat is onderhandeld tijdens de claim.

Mandlazini verwijst met andere woorden naar het proces dat beleid anders wordt begrepen door de direct betrokkenen en dus anders uitgevoerd dan bedacht op de tekentafel. Het Mandlazini *agri-village* project is duidelijk herontwerpen door de betrokken actoren conform eigen inzichten en belangen.

#### SWONGOZWI LAND CLAIM

De Swongozwi case belicht weer andere aspecten. De case laat zien dat biodiversiteit in stelling wordt gebracht door de huidige blanke land eigenaren in een poging de claim te weerleggen. De case is ook aanleiding om een aantal vragen te stellen over diverse complicerende factoren en processen die veelvuldig en te gemakkelijk worden genegeerd in de politieke retoriek van het herstellen van de historische rechten op land. De claim is in meerdere fasen gedaan. In eerste instantie, rond eind 1998, heeft *Chief Mpepho* van de Swongozwi clan de claim namens zichzelf in gediend. *Nkuzi Development Association* heeft aangedrongen op een andere strategie en is overeengekomen dat de claim namens de hele gemeenschap werd ingediend. Dit zou de haalbaarheid van de claim ten goede komen. De huidige claim, zo vertelt *Mulugisi Mpepho* die als contactpersoon optreedt namens de gemeenschap, behoort tot een van de grootste (in termen van oppervlakte) en omvat zowel land in eigendom van de staat als van particulieren. De claim is gebaseerd op de historische rechten van de Swongozwi gemeenschap. Het ingediende bewijs verwijst naar afstamming van *Koning Makhado* die rond eind 19<sup>e</sup>, begin 20<sup>ste</sup> eeuw het gebied controleerde. De claim is met een overweldigende hoeveelheid archeologisch bewijsmateriaal onderbouwd.

De claim is nog (lang) niet afgehandeld en gezien de tegenwerking van de huidige eigenaren kan het teruggaan nog wel een tijd duren. De land claim wordt bestreden door de huidige eigenaren en deze hebben een advocatenkantoor ingehuurd. De verdediging berust grotendeels op een conservatief discours van natuurbescherming. De brief van de advocaten, alleen ter inzage overlegd door *Mulugisi*, stelt het vermogen van de gemeenschap ter discussie om het land 'naar behoren' te kunnen beheren. Het gebied behoort immers tot een erkende 'hot spot' van biodiversiteit. Een hele serie actoren zijn nu druk bezig een aanvraag in te dienen bij UNESCO voor een biosfeerreservaat, het zgn. *Soutpansberg Biosphere Reserve*. Provinciale overheden, landeigenaren en wetenschappers hebben een commissie in het leven geroepen om dit te realiseren. Het gebied wordt gezien als een belangrijk ecologisch onderdeel van een groot toekomstig natuurbeschermingsgebied, het *Trans Limpopo Frontier Park* ook wel het *Peace Park* genoemd waaraan namen van illustere mannen zijn verbonden als *Mandela*, *Rupert* en 'onze' *Prins Bernhard*.

Dit natuurbeschermingsdiscours als verdedigingslinie staat in Zuid Afrika niet op zichzelf en is terug te voeren op een lange geschiedenis van een nogal technocratische en normatieve opvatting van wat 'goed' beheer van land nu is. Deze opvatting komt voort uit een mengeling van nationalisme, apartheid, racisme, het geloof in de superioriteit van wetenschappelijke kennis en het onderkennen van lokale kennis (zie bijvoorbeeld: *Beinhart 1989; Delius en Schirmer 2000*). Dit discours is overigens altijd

heftig bestreden door de lokale bevolking die veelvuldig in verzet kwam tegen overheidsmaatregelen (McAllister 1989; Hebinck en Lent, te verschijnen 2005). In deze constellatie worden land claims, land rechten en gebruik van land emotionele en gepolitiseerde kwesties die zich zeer waarschijnlijk niet slechts beperken tot een strijd met discursieve middelen. Zeer recentelijk is onenigheid over een hek geëscaleerd. Het hek is al langer onderwerp van discussie en is voor de gemeenschap belangrijk. De enige manier om bij hun dorp bovenop de heuvel te komen is via één van de geclaimde bedrijven. De eigenaar sluit regelmatig het hek, aldus Mulugisi. Een rechtszaak die onlangs is aangespannen heeft nog geen oplossing aangereikt. Intussen heeft de gemeenschap het heft in eigen handen genomen en het hek volledig vernield (e-mail communicatie met Nkuzi, januari-februari, 2005). The *Pretoria News* (13 februari, 2005) maakt melding van het feit dat de overheid ten gunste van de land claimenden heeft ingegrepen.

De Swongozwi land claim roept evenals de Mandlazini case vragen op over de concrete invulling van het begrip 'gemeenschap'. Mulugisi en *Chief* Mpepho lieten beiden doorschemeren dat de 'gemeenschap' namens wie de claim is ingediend zeer heterogeen is samengesteld. Verwantschap en gezamenlijke afstamming van Koning Makhado is waarschijnlijk het enige dat ze onderling bindt. De meeste leden van de gemeenschap wonen en werken elders en hebben al jarenlang een stedelijke carrière. Sommigen zijn advocaat of dokter en wonen in Soweto. Een ander is vice-rector geweest van de nabijgelegen Venda Universiteit. Dit roept ondermeer de vraag op wat de gemeenschap wil, hoe deze daarover gaat beslissen en welke keuzes uiteindelijk voor wat betreft het landgebruik gemaakt gaan worden. Gaan ze voor, zoals in andere gevallen is gebeurd, de optie het landgebruik te continueren, het beheer niet of nauwelijks te veranderen en voor 'benefit sharing' te kiezen? Kiezen ze voor een meer gedifferentieerd scenario passend bij de diverse deelbelangen? Mulugisi droomt van een scenario waarbij de landerijen geld opleveren voor een gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds in beheer van de gemeenschap. Met dit fonds kunnen dan scholen en klinieken worden gebouwd, kinderen kunnen naar school en waar mogelijk verder studeren. Gezien Mulugisi's eigen carrière van student tot onderwijzer, is deze opvatting niet vreemd.

Een andere vraag die deze case oproept is wat te doen met de huidige landarbeiders. Hoe gaan we om met de *squatters* die formeel gesproken illegaal op het land verblijven? Dit soort vraagstukken hangen nauw samen met wat gaat gebeuren met het landgebruik nadat de claim is afgehandeld. Gaan de nieuwe eigenaren op dezelfde manier om met landarbeiders als de blanke eigenaren, die in het verleden maar ook nu nog, tal van landarbeiders en hun gezinnen ontsloegen en van het land verdreven. Dit soort gedrag wordt ook in de hand gewerkt door overheidsbeleid dat minimumloon voor landarbeiders wil afdwingen en de arbeidsomstandigheden probeert te moderniseren. Het vraagstuk van de landarbeiders wordt net zoals in Zimbabwe, steeds actueler in Zuid Afrika. De huidige politieke retoriek vanwege maatschappelijke druk om de doelstellingen te halen, maskeert dat hier niet of nauwelijks over wordt nagedacht.

## NEOLIBERALISME, LANDHERVORMING EN LANDBOUWBELEID

Een belangrijk doel van het huidige hervormingsbeleid is de zwarte veelal kleine boeren op te nemen in de vaart der volkeren. De productie voor zelfvoorziening, zo luidt het devies, moet plaats maken voor een op de markt gerichte productie. Van 'subsistence farmer' naar 'commercial farmer' waarbij de 'emerging farmer' een soort tussenfase voorstelt (Department of Agriculture 2001:5,8), is de paradigmatische invalshoek die het best te karakteriseren is als lineair, neoliberal en technocratisch. Het *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD) programma wordt bij uitstek gehanteerd om de kleine zwarte boeren in te passen in de bestaande structuur en dynamiek van de landbouw zonder dat de sector fundamenteel wordt geherstructureerd. Het macro en sectorale overheidsbeleid is gericht op het instandhouden, versterken en verdiepen van een (grootschalige) landbouw en een daarbij behorend technoadministratief systeem van relaties tussen producenten en *agribusiness* welke stevig is ingebed in een continue globaliserende markt. Liberalisering van de markt en het terugtrekken van directe overheidssteun via subsidies staat zeer hoog in het vaandel. De integratie van de kleine, *emerging black farmer* dient slechts gepaard te gaan met steun van de overheid in de aankoop van land op de vrije markt en steun in de aanloopfase. Daarna is het aan de boer en zijn of haar relatie met de vrije markt. Dit neoliberale en moderniseringsdiscours, en vooral de handhaving en zelfs versterking ervan, heeft een aantal politieke en paradigmatische achtergronden. Ook hier speelt kennis en wetenschap een belangrijke rol.

### POLITIEK EN BELEID

Een politiek gegeven is dat de (nog steeds bijna exclusief blanke) landbouw sector en particuliere bedrijven stevig lobbyen om niet te interveniëren en de *status quo* in de eigendomsverhoudingen en de organisatie van de productie te handhaven. De sector is (nog) altijd goed georganiseerd en innig verknoot met de politieke macht.

Een andere niet onbelangrijke factor is de angst dat te grote veranderingen in de landbouw wel eens kan inhouden dat Zuid Afrika afhankelijk wordt van het buitenland voor de import van voedsel. De huidige landbouwstructuur biedt voedselzekerheid – zoals de geschiedenis van de grootschalige landbouw in Zuid Afrika heeft bewezen – en, zo luidt een bijkomen argument, levert ook nog eens werkgelegenheid. Bovendien versterkt continuïteit het vertrouwen van de buitenlandse belegger in het land en in de Rand als een sterke munteenheid. De positie van de overheid in de recent afgehandelde land claim in de Levubu Vallei in het noorden van de Limpopo provincie spreekt boekdelen. Deze vallei is een gebied dat met de export van fruit veel werk en geld oplevert. De claim is goedgekeurd onder de voorwaarde dat het vigerende landgebruik niet zou wijzigen en slechts de eigendomsverhoudingen conform de wet.

### HET VRIJE MARKT DENKEN: POLITIEK, WETENSCHAP EN DE VISIE OP DE TOEKOMST

Een duidelijke voedingsbodem voor het huidige landbouwbeleid is het neoliberale denken met een welhaast geïnstitutionaliseerd geloof in de vrije markt. De markt wordt onbetwist als de ideale institutie beschouwd voor de allocatie van technologie, kennis, kapitaal, enzovoort. Het neoliberale discours is ondanks de huidige politieke retoriek merkwaardig continu door de jaren heen. Opgekomen gedurende het

kolonialisme, door vertaald op een bijzondere manier tijdens Apartheid, is de vrije markt ideologie nog steeds overheersend. Een bijkomende verklaring hiervoor is wellicht dat adviseurs van de Minister van Landbouw bijna exclusief afkomstig zijn uit neoliberale kringen waarbij economen en academici van de Universiteit van Pretoria (en vooral van de *School of Agriculture and Rural Development* van de Faculteit Landbouw en Milieuwetenschappen) de grootste leveranciers zijn. Opmerkelijk is dat de huidige minister en ook een aantal hoge ambtenaren en belangrijke beleidsmakers opgeleid zijn aan deze universiteit die tot voor kort bekend stond als een blanke universiteit die tijdens Apartheid op zijn zachts gezegd Apartheid niet veroordeelde.

Daar komt nog bij dat veel (landbouw)wetenschappers in Zuid Afrika niet of nauwelijks empirisch onderzoek doen op het platteland. Mede hierdoor wordt de neoliberale en technocratische visie op landbouw, structuur en relaties niet of nauwelijks bestreden en bekritiseerd. Classificatie schema's als de *peasant* die bij uitstek voor zelfvoorziening produceren en de *emerging farmer* die in toenemende mate voor de markt (moet gaan) produceren, blijven hierdoor gehanteerd en keren terug in beleidsdocumenten en lesstof voor studenten. Dit stelsel van virtuele sociale categorieën (van der Ploeg 2003) weerspiegelt een zienswijze die de toekomst van de landbouw als lineair verlopend beschouwt waarbij de markt een allesoverheersende en centrale rol vervult. Daarenboven veronderstelt een dergelijk classificatieschema dat de huidige zogenaamde *peasant* niet of slechts marginaal in de markt geïntegreerd is en dus geen relaties met de markt onderhoudt.

Deze aanname is overigens nooit serieus getoetst. Zeer recentelijk is deze zienswijze voor het eerst bekritiseerd door ondermeer de verschillende stijlen van landbouwbeoefening in kaart te brengen (Van Averbeké en Mohamed 2005). Historisch onderzoek laat zien dat gedurende de koloniale periode en Apartheid de deelname van zwarte boeren aan een marktgerichte agrarische productie door de jaren heen danig is geblokkeerd en gefrustreerd (Bundy 1988; Van Onselen 1996). Contemporain empirisch onderzoek laat zien dat de markt een overwegend lokaal en regionaal karakter heeft. Pogingen om voor de stedelijke markten te produceren blijken vooral bemoeilijkt te worden door hoge transactiekosten (vanwege grote afstanden tot de markt) en niet zozeer door het gebrek aan consumenten. De bereidheid van de handelaar en/of winkelketens om hun producten op te kopen, speelt ook een belangrijke rol. Daar waar dit wel gebeurt, in het bijzonder met inheemse gewassen, is de reactie uitermate positief (pers. comm. Van Averbeké en Modi 2004). Een ander niet onbelangrijk aspect van de huidige markt is dat het aanbod van technologie nog overwegend gericht is op grootschaligheid. Dit aanbod sluit niet aan bij een kleinschalige zwarte landbouw die vooral plaatsvindt in ecologisch marginale gebieden, ver verwijderd van de grote steden en consumenten, en waar kapitaal niet ruim voorhanden is. Een landbouw die bovendien berust op de arbeidsinzet van vrouwen en ouderen. Deze vorm van landbouw is het best als nederzettinglandbouw (*compound agriculture*) te kenschetsen. De bestaanswijze van de betrokken actoren die aan deze vorm van landbouw ten grondslag ligt, is een combinatie van akkerbouw en veeteelt, het verzamelen van producten uit de directe omgeving (zoals kruiden en wilde vruchten), inkomsten uit migratiearbeid, pensioenen en sociale uitkeringen (Hebinck en Lent, te verschijnen 2005; Shackleton *et al.* 2000, 2002; McAllister

2001). De *compound* of nederzetting vervult hierbij de rol van de centrale en coördinerende sociale en ruimtelijke eenheid.

Het empirische materiaal wijst op een technoadministratieve taakomgeving van de landbouw (TATE), een verzameling van instituties, bedrijven, beleidsmakers, en wetenschappers die relaties onderhouden met agrarische producenten, die gezamenlijk een virtueel beeld creëren van de landbouw. Deze TATE is niet toegerust voor een goed begrip van zwarte, kleine boeren en nederzettingslandbouw. Shackleton *et al.* (2000) beargumenteert dat de directe omgeving, het landschap in brede zin, een betere eenheid van analyse is dan alleen maar de akkers en weidevelden zoals gebruikelijk is in de landbouwwetenschappen en zoals gedoceerd aan de meeste Zuid-Afrikaanse universiteiten. McAllister (2001) laat zien dat de wijze waarop oogsten van kleine boeren worden gemeten een foutief en onvolledig beeld geven van wat in werkelijkheid de productiviteit van land en arbeid is, en dat deze nog wel eens hoger ligt dan in de grootschalige landbouw.

#### POLITIEKE STRIJD

Een duidelijke en krachtige *politieke* tegenstem is tot nu toe ook niet echt tot wasdom gekomen. Zwarte boeren, landarbeiders en plattelandsbewoners zijn niet of slecht georganiseerd en hebben daardoor amper invloed op de nationale politiek. Tot voor kort is deze stem ook niet of nauwelijks verwoord door politieke partijen. Het ANC mag dan wel de landhervorming hoog in het vaandel hebben staan, maar voert zoals gezegd een neoliberal en technocratisch beleid dat niet echt aansluit bij de realiteit van alledag. Het door de ANC in de negentiger jaren in het leven geroepen *Land and Agricultural Policy Centre*, bedoeld als een denktank van het ANC op het vlak van landhervorming, is opmerkelijk genoeg reeds lang ter ziele. Slechts een klein aantal NGO's, bijvoorbeeld *Nkuzi Development Association*, een groep academici verenigd in PLAAS (*Programme for Land and Agrarian Studies* van de Universiteit van de West Kaap) en de *Farmer Support Group* (gelieerd aan de Universiteit van Kwazulu-Natal en gevestigd in Pietermaritzburg) hebben oog voor wat er gebeurt.

Recentelijk is er op het politieke front toch enige beweging te constateren. Nieuwe sociale bewegingen als de *Landless Peoples Movement* zijn actief. De Zuid-Afrikaanse Communistische Partij (SACP) heeft een Rode Oktober Campagne gelanceerd onder de noemer *Mawubuye umhlaba* ('Geef het land terug'). In een alliantie met de vakbeweging COSATU, werkt de SACP momenteel aan de organisatie van een Top over Land met als doel zwarte bewoners van het platteland te organiseren en te verenigen onder de vlag van landhervorming (Umhlaba Wethu 2004).

Het belang hiervan moet niet worden onderschat omdat de SACP en COSATU beide deel uit maken van het ANC. Deels omdat daarmee het debat binnen de ANC (en dus ook de regering?) weer wordt aangewakkerd. Maar ook omdat de Top over Land wellicht een aanzet kan zijn voor een betere articulatie van de vraag naar land.

#### DE VRAAG NAAR LAND

De zwarte plattelandsbewoner heeft tot nu toe ook niet echt duidelijk een vraag naar land geformuleerd. Empirisch onderzoek in dorpen in bijvoorbeeld de voormalige thuislanden van de Oost Kaap provincie, de Transkei (McAllister 2001) en de Ciskei

(Hebinck en Lent, te verschijnen 2005) tonen aan dat momenteel 20 tot 80 procent van het landbouwareaal (vooral de velden bestemd voor akkerbouw) braak ligt. Veel bewoners migreren voor korte of langere tijd en zijn op zoek naar betaalde werkgelegenheid. Op zijn beurt vindt deze vraag naar werk weer zijn basis in een stuk geschiedenis van kolonialisme en Apartheid welke scharniert om een continue geschiedenis van arbeidsmigratie aangewakkerd door economische belangen en wetgeving. De zoektocht en vraag naar werk moet echter ook worden geïnterpreteerd als een drang om deel te nemen aan het moderne leven welke zich bijna uitsluitend in het stedelijke milieu afspeelt. Het leven op het platteland wordt overduidelijk niet geassocieerd met moderniteit. Maar, de institutionele arrangementen zoals de toegang tot land in het dorp, bieden ook niet altijd de zekerheid die boeren graag zoeken. In bepaalde situaties wordt toegang tot land ontzegd waardoor anderen het braakliggende land niet kunnen gebruiken. Terwijl dit bijvoorbeeld landlozen, waaronder jongeren en/of teruggekeerde migranten, de mogelijkheid zou bieden een bestaan op te bouwen als boer. In een beperkt aantal gevallen is er sprake van onderhandelingen waarbij het land in deelpacht wordt verbouwd. Deze deelpacht contracten zijn echter vaak van zo'n aard, zoals John een jonge man in het dorp Guquka mij onlangs vertelde, dat het niet echt ten voordele is van de deelpachter. De eigenaar eist veelal het merendeel van de oogst op. *'Ik ga niet voor een appel en een ei het land bewerken voor een ander. Als je volgend jaar weer in het dorp bent voor je onderzoek, dan ben ik vertrokken naar de stad. Ik moet alleen nog op zoek naar geld om de taxi naar de stad te betalen.'*

Een belangrijk vraagstuk dat vooral in de voormalige thuislanden opgang doet, is die van sociale identiteit. Landhervormingen, zeker zoals die gestalte krijgt sinds 2001, na de overgang van SLAG naar LRAD, uitsluitend bedoeld voor landbouwdoeleinden, veronderstelt een sociale identiteit die scharniert om het boer zijn. De vraag is nu of de huidige bewoner van het platteland boer is of wil worden. De levensgeschiedenis van velen is die van arbeidsmigrant die op latere leeftijd terug keert naar zijn geboortedorp om te genieten van het leven en om op kleine schaal te boeren. De levensgeschiedenis van anderen wijst wel degelijk op aspiraties om te boeren. Kas Main (Van Onselen 1997) maar ook Wilson Msimi en Lovuyu Booi (zie Hebinck en Lent, te verschijnen 2005) zijn daar uitstekende voorbeelden van. Maar de analyse van hun pogingen om de aspiraties werkelijk kracht bij te zetten, wijst ook op een technoadministratieve taakomgeving die hen parten speelt. De eerder gememoreerde deelpacht relaties, de onzekere landrechten, diefstal van vee en gewassen, maar ook het technologie aanbod en het vrije spel van prijzen dwarsboomt hun aspiraties. Het verhaal van Joseph Kuzwayo leert dat er mogelijkheden zijn (pers. comm. December 2004). Joseph heeft onlangs, in tegenstelling tot veel van zijn leeftijdsgenoten, de stad de rug toegekeerd (ondanks zijn uitstekende opleiding) en heeft zich nu gestort op het boeren. Hij produceert op het land van zijn familie inheemse gewassen en die worden via een grote winkelketen vermarkt. De prijs die hij ontvangt is alleszins redelijk en de technoadministratieve adviezen die hij krijgt zijn toegespitst op zijn kennis en ervaringen. De markt en technologie worden niet als knellend beschouwd. Een opvallende rol is hierbij weggelegd voor een aantal onderzoekers die wetenschappelijk onderzoek in het veld combineert met actieonderzoek.

### VOORUITZICHTEN: DYNAMIEK EN KRITIEK

Een belangrijke kwestie is wie profijt heeft van de landhervorming en welke dynamiek en patronen te onderkennen zijn. De algemene teneur in de kritiek is dat de voortgang van de landhervorming te traag is en de dienstverlening van de overheid onvoldoende (Cousins 2004). Door de criticasters aangedragen oplossingen zijn: meer geld beschikbaar stellen, overgang tot gedwongen onteigening van land, het verbeteren en sneller leveren van diensten aan kleine zwarte boeren, meer landbouw krediet genereren dat is toegesneden op de wensen van kleine boeren, en verbetering van de opkoop van landbouwproducten enzovoort (Jacobs *et al.* 2003; Cousins 2004). De ogenschijnlijk impliciete aanname hierbij is dat er vraag naar land is en dat het gaat om landbouwgrond. Deze veronderstelling zou op zijn minst onderzocht moeten worden. Dit kan onder meer geschieden door de vraag in kaart te brengen, hoe moeilijk dit in methodologisch opzicht ook is.

Een tweede punt van kritiek is de trend dat met de verandering van het beleid van SLAG naar LARD, de landhervorming meer dan voorheen ten goede komt aan kleinere groepen en in toenemende mate meer aan individuen (waaronder veel lokale ondernemers). Dit komt vooral doordat LARD een grote overheidsbijdrage verstrekt in ruil voor een eigen bijdrage (Jacobs *et al.* 2003:13). Dat in toenemende mate de rijkere landeigenaren en ondernemers profiteren van de landhervorming lijkt een redelijke conclusie. Een derde punt van kritiek is dat de overheid weinig doet om werkgelegenheid in de landbouwsector te handhaven. Deze staat sterk onder druk en de recente wetgeving (de *Labour Tenants Security Act*) die tot doel heeft landarbeiders te beschermen, hun arbeidsrelaties te moderniseren en een minimum loon voor hen tracht af te dwingen, heeft voorsnog het effect dat arbeid wordt uitgestoten (pers. comm. met een landeigenaar). Een vierde kritiek punt is dat de aard en dynamiek van de landbouwproductieketens, vooral diegene die sterk verknoopt zijn met de immer globaliserende markten, alleen maar kan resulteren in armoede voor de landarbeiders en de kleine producenten (zie bijv. Du Toit 2003).

Een belangrijke vraag is of de miljoenen armen profijt hebben van de landhervorming. Criticasters wijzen er op dat de regering een armoede bestrijdingsbeleid voert dat de behoeften van de armen vertaald in termen van welvaart: ouderdomspensioenen en diverse sociale uitkeringen. De vraag is of hiermee chronische armoede wordt bestreden. Het verzekert in veel gevallen in ieder geval wel de consumptie van voedsel en andere dagelijkse benodigdheden. Grote vraag is ook of de huidige landhervorming iets te bieden heeft voor de armen die proberen te overleven in overbevolkte, marginale en vaak geërodeerde gebieden. De landhervorming heeft in bijvoorbeeld de Limpopo provincie wel een zekere bijdrage geleverd aan de oplossing van de problemen van slachtoffers van gedwongen verhuizing die zonder enige vorm van compensatie zijn onteigend. De SLAG-subsidies om land aan te kopen en huizen te bouwen hebben wel degelijk enige directe nood gelenigd.

De huidige situatie is een voedingsbodem voor protest en radicale acties van de kant van landlozen en gemeenschappen die zich gefrustreerd voelen door de trage gang van zaken. Met steun van de *Landless People's Movement* is tot illegale landbezettingen overgegaan. Dit gebeurt in de noordelijke en oostelijke delen van Zuid Afrika en



vooral op land dat eigendom is van de staat. Het gedonder met het hek in het geval van de Swongozwi land claim is slechts een van de vele duizenden uitingen van onvrede. De actievoerders worden door de staat en de media steevast als criminelen geportretteerd. Dit zijn allemaal tekenen dat het conflict tussen landlozen en de staat alleen maar verscherpt. Als COSATU en SACP de tripartiete alliantie met de ANC verbreken – waarvan al een tijd lang sprake is – zou dit wel eens een radicale wending in de alledaagse praktijk van de landhervorming kunnen gaan inhouden.

## CONCLUSIE

De vraag is hoe het nu verder moet met de landhervorming. De weg van radicalere en versnelde landhervorming en een groter budget voor aankoop en leveren van diensten is slechts ten dele een oplossing. Andere bouwstenen voor een nieuwe landbouwpolitiek zijn nodig, waarin landhervorming slechts een onderdeel vormt. Bouwstenen die om met Marsden (1998) te spreken in een landbouw met minder *squeeze* resulteren en een andere *treadmill* kennen. Technologie is één zo'n belangrijke bouwsteen. Moeizaam wordt gewerkt aan een gevarieerder en toegespitster aanbod van landbouwtechnologie; onderzoek blijft vooral hangen in het klassieke paradigma van nieuwe en betere gewassen, overdracht van kennis, enzovoort. Lichtpuntjes zijn er echter ook. Zo wordt er hard gewerkt aan een initiatief om irrigatiestelsels te revitaliseren (en niet slechts te rehabiliteren, pers. comm. Dennisson 2004, 2005). Daar waar op deelaspecten enig succes wordt geboekt, blijken juist die terreinen te zijn waar empirisch onderzoek aan de wieg staat van nieuwe beleidsinitiatieven. Deze hebben mede tot doel om de beeldvorming van de landbouw te verbeteren en een bestaanswijze gebaseerd op land, arbeid en natuur aantrekkelijker maken. Wellicht dat daardoor de vraag naar land beter wordt gearticuleerd dan nu het geval is en dat hiermee een radicalere vorm van landhervorming onderbouwd en gelegitimeerd kan worden.

De hervormingen die nodig zijn, zouden verder moeten gaan dan alleen het herverdelen en teruggeven van land. Zuid Afrika kent niet alleen een landvraagstuk, maar bovenal een agrarisch vraagstuk. Het verhogen van budgetten is niet het enige dat op de agenda zou moeten staan, maar juist ook een wezenlijk andere stijl van regelgeving, onderzoek en wetenschapsbeoefening wordt bepleit, die bovendien voortbouwt op de inzichten en kennis van de direct betrokken actoren. Een andere stijl van landbouwbeoefening dan nu wordt nagestreefd, is een nog onontgonnen terrein waarop vele samenwerkingsverbanden gesmeed kunnen worden. Dat dit gebeurd in een politieke arena vol met tegenstrijdige perspectieven, moge duidelijk zijn.

## REFERENTIES

- AFRA News (1993), The people shall share – but not our properties, *Newsletter of the Association for Rural Advancement*, no. 20
- Averbeke, W. van en S Mohammed (2005), Smallholder Farming Styles and development policy in South Africa: the case of Dzindi Irrigation Scheme (Manuscript)
- Beinart W. (1989), 'The Politics of Colonial Conservation', *Journal of Southern African Studies*, Vol. 15, No. 2, pp. 143-162
- Bundy, C., (1988), *The rise and fall of South African peasantry*, James Currey: London

- CEDARA (1993), Settlement of the Mthiyane tribe, Pietermaritzburg, Cedara
- Cousins, B. (2004), Lessons from the field: a decade of democracy, in: Idasa supplement to *Mail en Guardian*, 26 November 2004
- Delius P. en Schirmer S. (2000), Soil Conservation in a Racially Ordered Society: South Africa 1930-1970, *Journal of Southern African Studies*, Vol. 26, No. 4, pp. 719-742
- Department of Land Affairs (1997), *White Paper on South African Land Policy*, Pretoria: Department of Land Affairs
- Department of Agriculture (2001), *The Strategic Plan for South African agriculture*, Pretoria, S.Afr: Directorate Agricultural Information Services
- Du Toit, A (2003), Hunger in the Valley of Fruitfulness. Globalization, "social exclusion" and chronic poverty. in Ceres, South Africa. Paper gepresenteerd op de conferentie 'Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy', Manchester, Universiteit van Manchester, April, 2003
- Farmer's Weekly*, 11 February 2005
- Jacobs, P., E. Lahiff en R. Hall (2003), *Land redistribution. Evaluating land and agrarian reform in South Africa*. Programme for Land and Agrarian Studies, School of Government, University of the Western Cape. An Occasional paper series, no. 1
- Marsden, T. (1998), Agriculture beyond the treadmill? Issues for policy, theory and research practice, in: *Progress in Human Geography*, vol. 22, nr. 2, pp. 265-275
- McAllister, P. (2001), *Building the homestead. Agriculture, labour and beer in South Africa's Transkei*. Leiden. African Studies Centre. Research Series 16/2001
- McAllister, P. (1989), Resistance to 'Betterment' in the Transkei: a case study from Willowvale District, *Journal of Southern African Studies*, 15(2):346-368
- METROPLAN 1994. Mzingazi Village Development Project. Draft development concepts, Richardsbay, Metroplan
- Hebinck, P en P. Lent (2005), *Rural Livelihoods in the Eastern Cape: a study of people of Guquka and Koloni and their resources*. Nog te verschijnen, 2005
- Onselen, C. van (1997), *The Seed is Mine. . The life of Kas Main, a South African sharecropper 1984-1985*, Oxford: James Currey Publishers
- Ploeg, J.D, van der (2003), *The Virtual Farmer*. Assen: Van Gorcum
- Pretoria News*, 13 Februari, 2005
- Shackleton C.M, Shackleton S.E., Ntshudu M. and Ntzebeza J. (2002), 'The Role and Value of Savanna Non-Timber Products to Rural Households in the Kat River Valley, South Africa', *Journal of Tropical Forest Products*, Vol. 8, No. 1, 2002, pp. 45-65
- Shackleton S.E., Shackleton C.M., and Cousins B. (2000), 'The Economic Value of Land and Natural Resources to Rural Livelihoods: Case Studies from South Africa', pp. 35-67. in: Cousins B. (ed.) (2000), *At the Crossroads. Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21<sup>st</sup> Century*', Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies, School of Government, University of the Western Cape/Braamfontein
- Umhlaba Wethu*. Quarterly bulleting tracking land reform in South Africa, no. 2, December 2004

## EINDNOTEN

1 De auteur dankt Angelique van Wingerden voor redactioneel commentaar en taalkundige verbeteringen.

2 De Limpopo is de naam van de rivier die de grens vormt met Zimbabwe. Naar de Limpopo wordt ook in een meer metaforische betekenis gebruikt: dat wat zich afspeelt ten Noorden van Zuid Afrika.

3 Dit deel is gebaseerd op Langeveld, P. (1997), *Cattle and Interfaces in the resettlement project of Mandlazini* (M.Sc. Thesis, Rurale Ontwikkelingssociologie) en op een aantal bezoeken van mij aan Mandlazini tussen 1995 en 2000.

4 In een ingezonden brief aan de *The Zululand Observer* van 25 Juli 1997 klaagt een blanke ingezetene over *'koeien in de straten van Birdwood en Meerensee, konijnen, eenden enz. die eigendom van de belastingbetalers beschadigen. Er wordt niets aan gedaan. Als ik op een boerderij wilde wonen en werken was ik liever in de Transvaal gebleven.'* Ze dreigde de eerst de beste koe die haar eigendom betreedt in beslag te nemen. Ze schrijft vervolgens dat billtong een mooi product is dat van rundvlees wordt gemaakt en dat een goede prijs oplevert op de markt. Een gelijklopende ingezonden brief stond in de *Zululand Observer* van 29 maart 1999.