

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2002

Graag bied ik u hierbij, conform mijn toezegging bij de begrotingsbehandeling 2002 van Buitenlandse Zaken (TK 28 000 V) naar aanleiding van het verzoek van de heer Van Middelkoop, een notitie aan over *het belang van lokaal bestuur en het belang van decentralisatie in ontwikkelingslanden, waarbij ingegaan wordt op het brede instrumentarium dat Nederland daarbij inzet, en met name de rol van de Vereniging Nederlandse Gemeenten daarin*. Deze toezegging was een reactie op de gewijzigde motie Verburg-Dijksma over versterking van democratie in ontwikkelingslanden (TK 28 000 V, nr. 36).

Deze «notitie Decentralisatie» gaat in op de problematiek van de bestuurlijke decentralisatie in ontwikkelingslanden en het belang van versterking van lokaal bestuur, alsmede op het brede instrumentarium dat Nederland daarbij inzet, waaronder de VNG.

De notitie benadrukt de rol die decentralisatie kan spelen bij armoedebestrijding. Tevens gaat de aandacht uit naar de relatie tussen decentralisatie en de sectorale benadering. Geconcludeerd wordt dat decentralisatie diepgaande veranderingen vergt, niet alleen in de bestuurscultuur, maar ook in de samenleving. Daarin moeten de landen zelf het voortouw nemen en zoeken naar bestuurlijke oplossingen die passen in hun specifieke context. Lokale overheden zijn in ontwikkelingslanden over het algemeen niet erg sterk, maar zij zullen op den duur de lokale ontwikkeling moeten trekken en effectieve armoedebestrijding gestalte moeten geven. Dit vereist capaciteitsopbouw van centrale en decentrale overheden, private sector, civil society en van burgers zelf.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

Notitie

Decentralisatie en lokaal bestuur

Inhoudsopgave

1.	Opzet van de notitie	2
2.	Theoretische uitgangspunten	2
2.1.	Begrippenkader	2
2.2.	Doelstellingen van decentralisatie	3
2.3.	Politieke en institutionele context	3
3.	Beleidsuitgangspunten	4
3.1.	Relatie met de uitgangspunten van goed bestuur	4
3.2.	Relatie met armoedebestrijding	4
3.3.	Decentralisatie en de Sectorale benadering	6
3.4.	Aandachtspunten	7
4.	Uitvoering van beleid	8
4.1.	Rol donoren	8
4.2.	Nederlandse steun aan decentralisatie	9
4.3.	Belangrijke actoren op het terrein van decentralisatie	10
4.4.	Monitoren en evalueren	15
5.	Conclusie	16

1. Opzet van de notitie

Deze notitie schetst de rol van decentralisatie binnen het huidige Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Tevens wordt ingegaan op de ondersteuning van lokaal bestuur door verschillende actoren, waaronder de VNG. Allereerst wordt een aantal algemene, theoretische uitgangspunten geschetst, waarna een aantal kernbegrippen in relatie tot decentralisatie, de doelstellingen van decentralisatie en de politieke en institutionele context worden beschreven.

Vervolgens komen de beleidsuitgangspunten met betrekking tot decentralisatie aan bod. Daarbij wordt ingegaan op de relatie van decentralisatie met de uitgangspunten van goed bestuur, de relatie met armoedebestrijding en de invulling van decentralisatie in het kader van de sectorale benadering. Hieruit volgt een aantal specifieke aandachtspunten waar Nederland rekening mee houdt bij het ondersteunen van decentralisatieprocessen.

De Nederlandse beleidspraktijk wordt kort weergegeven. De externe actoren die daarin een rol spelen passeren eveneens de revue. Tot slot wordt kort ingegaan op het belang van monitoren en evalueren.

2. Theoretische uitgangspunten

2.1. Begrippenkader

Decentralisatie is een overkoepelende term die voor verschillende begrippen wordt gehanteerd. In deze notitie wordt decentralisatie gedefinieerd als: de overdracht van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen van de centrale overheid naar democratisch gekozen lagere overheden die grotendeels of helemaal onafhankelijk zijn van de centrale overheid. Dit noemt men ook wel devolutie of democratische decentralisatie, omdat deze overheden verantwoording verschuldigd zijn aan hun kiezers. Bij deconcentratie worden planning, financiering en beheerstaken overgedragen aan lokale afdelingen van centrale organen. De beslissings-bevoegdheid blijft bij centrale ministeries. Delegatie betreft de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid van centrale niveaus naar regionale of sectorale instellingen die grotendeels onafhankelijk van de overheid functioneren.

In de praktijk komen deze typen vaak naast elkaar voor. Zo worden specifieke taken soms gedelegeerd aan semi-overheidsdiensten of worden deze geheel verzelfstandigd (privatisering, zoals energie, communicatie). Sectorbeleid wordt vaak gedeconcentreerd (zoals landbouw, gezondheidszorg, onderwijs), maar kan in andere gevallen ook heel goed in een decentralisatie-beleid overgeheveld worden naar het lokale bestuur.

Decentralisatie, delegatie en deconcentratie hebben uiteraard invloed op de intergouvernementele relaties, alsmede op de relaties tussen het bestuur en de samenleving. Deconcentratie en delegatie impliceren een reorganisatie van het centrale bestuur, decentralisatie betekent het overdragen van gezag. Soms kan er een zekere frictie ontstaan tussen decentralisatie (vaak gesteund door ministeries van binnenlandse zaken) en vak-ministeries die meer geneigd zijn tot deconcentratie en/of delegatie.

Beide modellen kunnen elkaar echter ook aanvullen

2.2. Doelstellingen van decentralisatie

In bestuurlijk opzicht beoogt decentralisatie een meer effectieve en efficiënte overheid alsmede een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening. Deconcentratie kan met name in landen met een groot ruimtebeslag en een geringe lokale capaciteit een goede optie zijn. Bij decentralisatie spelen dikwijls politieke doelstellingen, zoals het streven naar een meer democratische en legitieme overheid en een grotere participatie van de bevolking een rol. Het gaat er om het bestuur dichter bij de burgers te brengen, transparantie en *accountability* te vergroten. In democratische decentralisatie worden politieke en bestuurlijke doelstellingen verenigd. Effectiviteit en legitimiteit staan echter niet los van elkaar. Een overheid die niets klaar speelt verliest legitimiteit; een overheid die niet kan rekenen op de steun van de bevolking zal niet veel voor elkaar krijgen.

Hiervoor zijn de theoretische argumenten voor decentralisatie geschetst. In de praktijk wordt decentralisatie mede door andere overwegingen ingegeven. Zo worden decentralisatieprocessen ingezet om regio's meer autonomie te geven ten einde afscheidingsbewegingen daarmee de wind uit de zeilen te nemen (bijvoorbeeld in Indonesië, Mozambique en recent ook in Guinee Bissau). Ook wordt decentralisatie door de politieke elite gebruikt of misbruikt om meer grip te krijgen op het lokale niveau (patronage en cliëntelisme).

2.3. Politieke en institutionele context

Decentralisatie is meer dan een technisch proces; het is geen neutraal instrument aangezien het gaat om het verdelen van macht en middelen. Voor een groot en complex hervormingsproces als decentralisatie zijn vele politieke beslissingen nodig over een langere periode, dikwijls over regeerperioden heen. Politieke wil is een sine qua non. Niet zelden ziet men een heen en weer bewegen, waarin stappen vooruit afgewisseld worden met een tegenbeweging. Het blijkt in de praktijk gemakkelijker om taken en verantwoordelijkheden over te dragen dan bevoegdheden en middelen. Traditionele structuren spelen een niet te onderschatten rol. Lokale elites, traditionele leiders en belangengroepen zijn goed in staat om de verdeling van macht en middelen vooral ten eigen bate aan te wenden. Lokale autonomie en zeggenschap moeten in het algemeen lokaal en van onder op worden bevochten.

Een complex bestuurlijk hervormingsproces als decentralisatie is niet goed mogelijk zonder een centraal bestuur dat borg staat voor samenhang in het beleid. Decentralisatie vergt echter geen groot centraal uitvoeringsapparaat, maar wel een daadkrachtige regie. Decentralisatie

wordt soms van boven af geïnstigeerd, maar kan ook het antwoord zijn op een aandringen vanuit het lokale niveau, om meer participatie en meer zeggenschap. Het proces vereist *commitment* aan de top, maar dient nadrukkelijk ondersteund te worden door lokale dynamiek op *grass roots* of *pavement* niveau. Het succes van decentralisatie is in hoge mate afhankelijk van de steun van politieke leiders, van een actieve en georganiseerde civil society, van voldoende menselijke en fysieke capaciteit op het lokale niveau, van goede wettelijke kaders die duidelijkheid bieden aan *stakeholders* over het verloop van het proces en natuurlijk van goede financiële kaders op de verschillende niveaus.

Lokale overheden moeten capaciteit opbouwen om hun nieuwe taken naar behoren te kunnen uitvoeren. De volgorde, het tempo en de timing van de overdracht van taken en bevoegdheden variëren van land tot land. Er is reden voor voorzichtigheid omdat zwakke lokale overheden gevoelig kunnen zijn voor politieke druk van de regerende partij en voor aanwending van middelen door en voor lokale elites en traditionele leiders, voor corruptie en onverantwoorde uitgavenpatronen. Over het algemeen stimuleert het overdragen van bevoegdheden de opbouw van capaciteit.

Capaciteit moet evenzeer worden opgebouwd bij de *civil society* wil deze effectief kunnen participeren in de nieuw verworven bestuursorganen op het lokale niveau. Kiesrecht (actief en passief) is slechts een eerste stap. Betrokkenheid van tal van maatschappelijke organisaties alsmede de private sector bij de beleidsvorming en uitvoering op lokaal niveau is essentieel.

3. Beleidsuitgangspunten

3.1. Relatie met de uitgangspunten van goed bestuur

Decentralisatie grijpt in op het bestuurlijk apparaat. Daarom is het goed zich rekenschap te geven van een aantal internationaal aanvaarde beleidsuitgangspunten voor goed bestuur. Goed bestuur betekent dat een overheid reageert op de behoeften en wensen van de samenleving. Decentralisatie kan inhoud geven aan dit begrip omdat de verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld publieke dienstverlening dichterbij de gebruikers komt te liggen. Een overheid moet verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen. Het ambtelijk apparaat moet verantwoording afleggen aan de gekozen vertegenwoordiging, die op haar beurt verantwoordingsplichtig is aan de kiezers. Bij decentralisatie betekent dit dat een centrale overheid de lokale overheden ook in staat stelt om die plicht na te komen. Een overheid dient efficiënt, effectief en voorspelbaar te zijn. Een burger moet weten waar hij aan toe is. Dit heeft ook te maken met de noties van transparantie, integriteit en samenhang van beleid. Dit veronderstelt een wettelijk kader en controlemechanismen, zoals bijvoorbeeld een parlement en een rekenkamer en op lokaal niveau een gekozen raad en een begrotingscommissie. Deze organen moeten onafhankelijk kunnen opereren. Ook de rol van de media is hierbij belangrijk. Een overheid moet alle burgers als gelijken behandelen. Dat moet ook zijn weerslag vinden in het gevoerde beleid met betrekking tot decentralisatie.

3.2. Relatie met armoedebestrijding

Armoede heeft een ruimtelijke component. Er zijn niet alleen arme mensen, maar ook arme plaatsen, zoals krottenwijken en gemarginaliseerde landbouwgebieden. Armen trekken aan het kortste eind, niet alleen op de arbeidsmarkt, maar ook op de woningmarkt, de grondmarkt en de geldmarkt. Armoede blijkt niet alleen een zaak te zijn van werkgelegenheid of gebrek aan inkomen, maar ook van slechte leefomstandigheden,

niet-gelegaliseerd zijn van eigendom van grond, opstallen of gewassen en het (derhalve) uitsluiten van bankkredieten. Het beleid van de verschillende sectoren moet op lokaal niveau worden gecoördineerd en gedifferentieerd naar district, wijk, dorp of gemeenschap. Decentralisatie is daarom voorwaardenscheppend voor armoedebeleid. De lokale overheid kent de lokale behoeften en mogelijkheden en is daardoor beter in staat de juiste prioriteiten te stellen dan een centrale overheid op grote afstand.

In de praktijk wordt de lagere overheid in ontwikkelingslanden meestal belast met de (coördinatie van) uitvoerende taken met daarbij enige speelruimte om het nationale beleid te verfijnen door het op de lokale context af te stemmen. Het nationale gezag behoudt de verantwoordelijkheid voor de beleidsformulering (op hoofdlijnen) en het bepalen van de uitvoeringsmodaliteiten, voor kwaliteitscontrole, monitoren en evalueren. Verder kan een nationale overheid een faciliterende en ondersteunende rol spelen in het opbouwen en op peil houden van lokale bestuurscapaciteit.

Veel landen gebruiken het door de Wereldbank geïntroduceerde instrument van het PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) om een maatschappelijk breed gedragen armoedebeleid te formuleren op macroniveau. Wil zo'n macrokader lokale invulling krijgen, dan moet ook op subnationale niveaus betrokkenheid van zowel het bestuur als de samenleving van de grond komen. Decentralisatie van bestuur is een belangrijke voorwaarde om dat te realiseren.

De veronderstelling dat decentralisatie een bijdrage levert aan armoedebestrijding is gebaseerd op een aantal aannames, die echter niet altijd overeenkomen met de praktijk. Zo zal het niet automatisch tot het voeren van een armoedebeleid leiden, zeker niet wanneer de *civil society* te weinig opkomt voor het armen en de armen zelf ook te weinig georganiseerd zijn om effectief invloed op het beleid te kunnen uitoefenen. Veel ambtenaren en politici zijn nog helemaal niet gewend aan overleg met allerlei maatschappelijke groeperingen, al helemaal niet buiten de bestaande kaders van cliëntelisme en patronage. Veel landen experimenteren met nieuwe vormen van participatie die afwijken van de Westerse modellen en bijvoorbeeld meer aansluiten bij traditioneel leiderschap. Ook wordt er van uitgegaan dat decentralisatie bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Vaak doet zich eerst een achteruitgang van de dienstverlening voor doordat lokale autoriteiten al wel de verantwoordelijkheid hiervoor krijgen, zonder gelijktijdig de beschikking te hebben over mensen of middelen. Een derde veronderstelling is dat meer zeggenschap over besteding van middelen en meer mogelijkheden om de lokale autoriteiten ter verantwoording te roepen, leidt tot een grotere bereidheid om belastingen te betalen. Dit hangt echter af van het vertrouwen dat men heeft in de lokale autoriteiten. Hierbij is het, vooral in het begin, vaak moeilijk de vicieuze cirkel van gebrek aan middelen, gebrek aan zichtbare resultaten en dienstverlening voor de bevolking, en daardoor gebrek aan draagvlak voor belastingbetaling te doorbreken. Lokaal kunnen soms ook juist minder belastinginkomsten gegenereerd worden wanneer pas gekozen politici om populariteitsredenen ervoor terug deinzen noodzakelijke belastingmaatregelen te treffen.

Ongewis is de uitwerking van decentralisatie op corruptie. Corruptie hoort bij het dagelijks leven van de armen. Zij moeten steekpenningen betalen voor bijna elke vorm van dienstverlening en met lede ogen toezien hoe bestuurders zich verrijken. Enerzijds kan men veronderstellen dat het potentieel voor corruptie toeneemt omdat er meer mensen betrokken zijn bij de politieke besluitvorming, anderzijds heeft men lokaal meer controle

mogelijkheden. De beeldvorming is vaak dat corruptie toeneemt omdat grotere transparantie ertoe leidt dat meer bekend wordt.

De centrale vraag of decentralisatie een effectief middel is in de strijd tegen armoede kan niet in alle gevallen met zekerheid worden beantwoord. In een aantal landen in Latijns-Amerika lijkt dit wel het geval te zijn. In andere delen van de wereld, met name in Afrika, moet decentralisatie eerst duidelijk vorm hebben gekregen, voordat redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze bestuursvorm betere resultaten geeft op het terrein van armoedebestrijding. Vooralsnog moeten wij het doen met het meten van de voortgang van het proces en met indicaties over armoedevermindering.

3.3. Decentralisatie en de sectorale benadering

Het uitgangspunt van *ownership* heeft in Nederlandse ontwikkelings samenwerking ten aanzien van de structurele samenwerkingslanden geleid tot de sectorale benadering. Ook in een deel van de GMV-landen wordt de sectorale benadering nagestreefd. Binnen deze benadering wordt een sector gezien als een samenhangend geheel aan (publieke en private) activiteiten op macro, meso- en microniveau, binnen afgebakende institutionele en budgettaire kaders, waarvoor de overheid een beleid heeft geformuleerd. De sectorale benadering is geen *blueprint*, maar vooral een manier van denken (van micro naar macro) en handelen (van macro naar micro). Decentralisatie sluit daar bij aan; het beleid van de verschillende sectoren (macro) is idealiter geformuleerd vanuit een (micro) armoedeperspectief, wordt op macroniveau aangestuurd, maar moet op decentraal niveau (meso en micro) haar beslag krijgen om effectief te zijn. Het principe van *ownership* betekent dat het macrobeleid en eveneens de formulering van de PRSP gedragen moet worden door zowel het maatschappelijk middenveld, als de lokale overheden (als vertegenwoordiger van de bevolking) en de private sector van het ontvangende land. Juist daar vinden de sectorale benadering, armoedebestrijding en decentralisatie elkaar.

Verder blijkt dat in alle landen die een decentralisatieproces nastreven dit van grote invloed te zijn op de vormgeving van het beleid in alle andere sectoren. Dat hoort natuurlijk ook zo. Dit betekent dat het aantal landen waar decentralisatie een issue is in de Nederlandse ontwikkelings samenwerking groot is.

Aansluiting tussen de sectorale benadering en decentralisatieprocessen is noodzakelijk, maar niet altijd gemakkelijk te realiseren. Beleidskeuzen tussen en binnen sectoren moeten afgestemd worden op en met het lokale niveau. Dit betekent dat sectorale investeringen die op het centrale niveau worden ingestoken lokaal moeten worden afgestemd, terwijl lokale initiatieven in lijn moeten zijn met het overkoepelende overheidsbeleid. Vooral in gevallen waar het decentralisatieproces niet eenduidig verloopt kunnen zich problemen voordoen tussen de verschillende overheidsorganen en de diverse niveaus waarop zij opereren. Deconcentratie en delegatie kunnen hier op gespannen voet staan met decentralisatie, maar kunnen elkaar ook aanvullen en versterken. Juist in landen met een groot ruimtebeslag en een zwakke institutionele capaciteit op het lokale niveau kunnen baat hebben bij deconcentratie van centrale overheidsorganen om bepaalde soorten van sociale dienstverlening te verbeteren en beschikbaar te maken in de verste uithoeken van het land. De malariabestrijdingsdienst in Brazilië is er een goed voorbeeld van. Wanneer het echter gaat om zaken waar een lokale overheid politieke verantwoording over hoort af te leggen, zou zij echter ook zeggenschap daarover moeten hebben. Zo blijkt deconcentratie van onderwijs, gezondheidszorg en landbouw in eerste instantie wel te leiden tot betere dienstverlening, maar niet tot

betere coördinatie en lokatie-specifieke afstemming. Dat laatste is juist voor armoedebestrijding zo cruciaal zoals hierboven werd aangegeven. Daarmee wordt niet alleen onderlinge afstemming tussen deze sectoren bedoeld, maar ook coherentie van beleid op het terrein van legalisering van grondeigendom, vuilophaaldiensten, waterbeheer of de loop van busverbindingen. Juist voor die locatie-specifieke afstemming is goed functionerend lokaal bestuur onontbeerlijk.

Bij decentralisatie is het van belang in het oog te houden dat het gaat over complexe bestuurlijke hervormingsprocessen die in het algemeen als gevolg van politieke weerstanden geen rechtlijnig verloop zullen hebben. Een breedgedragen armoedebeleid in de vorm van een PRSP kan in zo'n situatie een goed handvat bieden om zicht te houden op het totaal plaatje en om bovenstaande problemen tijdig op te sporen.

De sectorale benadering betekent dat veel meer dan voorheen gekeken wordt naar de institutionele omgeving van en binnen een gehele sector, waardoor er meer aandacht is om juist dit soort problemen op te sporen en aan te pakken. Ook streeft Nederland naar participatieve werkwijzen bij de beleidsvorming en -uitvoering, waardoor een overheid niet langer alleen regeert maar dat samen doet met maatschappelijke organisaties en private sector. De eerste invalshoek voor ondersteuning is het nationale beleids- en bestuursraamwerk en de discussie op nationaal niveau heeft er door aan belang gewonnen. In het huidige OS-denken wordt daarbij de nadruk gelegd op de verbanden tussen macro-, meso- en microniveau. Een oplossing voor problemen die zich op lager niveau voordoen wordt gezocht in de politieke dialoog die Nederland voert met de centrale overheid.

3.4. Aandachtspunten

Uit de ervaring die Nederland heeft opgedaan met ondersteuning van decentralisatieprocessen blijkt een aantal aspecten van belang te zijn, zoals het begrotingskader, het wettelijk kader, capaciteitsopbouw en corruptiebestrijding.

Met het begrotingskader worden financiële overdrachten, budgettering en bestedingen alsmede nationale en lokale belastinginning bedoeld. In een decentralisatieproces waarin lagere overheden taken en bevoegdheden overgedragen krijgen van hogere overheidsniveaus horen ook financiële middelen ter beschikking te komen. Daarnaast is bijvoorbeeld participatieve budgettering van belang, waarbij op het niveau van een district of stad georganiseerde groepen uit de samenleving worden uitgenodigd om samen met de lokale overheid te komen tot prioriteitstelling in een realistische begroting en plan van aanpak. Het begrotingskader is voorwaardenscheppend voor (lokale) economische groei en armoedevermindering, en ook voor verbetering van het milieu en een grotere gendergelijkheid. Het wettelijk kader is eveneens voorwaardenscheppend voor (lokale) economische groei en armoedevermindering, milieu en gendergelijkheid. Decentralisatie van bestuur betekent bijna altijd dat er geheel nieuwe wet- en regelgeving moet komen waarin de rol, functie en bevoegdheden van bestuursorganen opnieuw gedefinieerd moeten worden. Ook moeten de besluitvormingsprocedures nauwkeurig worden vastgelegd. Dit moet veelal ondersteund worden door een publiekscampagne en training van direct betrokkenen bij de overheid en de *civil society* zodat de nieuwe regelgeving ook naar behoren wordt toegepast. Checks and balances zijn nodig opdat ieder lid van de samenleving gehoord kan worden en dat een overheid daar naar handelt. Dit kan bijvoorbeeld door het instellen van beroepsprocedures en ombuds-kantoren. Verder is communicatie essentieel: de wijze waarop en de mate waarin alle betrokkenen kennis (kunnen) nemen van voor hen relevante regels en subsidies.

Bij een decentralisatieproces is capaciteitsopbouw op alle fronten onmisbaar. Het is niet alleen het ambtenarenapparaat op het lokale niveau dat getraind moet worden, maar ook lokale politici, maatschappelijke organisaties, de particuliere sector en de burgers zelf. Wijdverbreid analfabetisme is een belangrijk struikelblok, vooral onder vrouwen. Nederland ondersteunt vaak publiekscampagnes, trainingen en participatieprogramma's die hier gericht op inspelen. Meer in het algemeen spelen nationale verenigingen van lokale overheden een belangrijke rol als intermediair en belangenbehartiger van lokaal bestuur bij de nationale overheid. Ook kunnen zij een rol vervullen bij de noodzakelijke capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld door te stimuleren dat de kwaliteit van opleidingscentra in eigen land wordt verbeterd. Zij kunnen lokale overheden ondersteunen door als kennismakelaar bestuurlijke experimenten met elkaar te verbinden, het zichtbaar maken van goede en slechte ervaringen, het verlenen van juridische assistentie of het vinden van (duurzame) financieringsbronnen. Advisering over de inrichting van lokale belastingen en beheerssystemen hoort hier ook bij. In dit licht is de versterking van nationale verenigingen van lokale overheden zelf van belang. Bovendien kunnen de verenigingen een belangrijke rol hebben bij de belangenbehartiging van lokale overheden richting de nationale overheid en als gesprekspartner van donoren. Een sterke nationale vereniging kan bijvoorbeeld bijdragen aan betere plannings- en beheerssystemen voor de invulling en de uitwerking van het sectorale beleid op de lokale niveaus. In veel landen is het niet eenvoudig een balans te vinden tussen activiteiten uitgevoerd door een (lokale of centrale) overheid en de samenleving, door NGO's en juist door commerciële ondernemingen. De belangen lopen meestal niet parallel, waardoor een overheid op lokaal niveau in staat moet zijn tot een werkbare afweging te komen. Vanuit ontwikkelingsamenwerking wordt gestreefd naar zodanige afwegingen, dat er recht wordt gedaan aan participatie van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven gericht op armoedebestrijding. NGO's kunnen een belangrijke rol in hierin spelen door partnerships aante gaan met de lokale overheid en met gemeenschapsorganisaties om zodoende de positie van de armen in het beleid en de beleidsuitvoering te versterken. Van belang is om belangen van de armen te agenderen en hen te betrekken bij de besluitvormingsprocessen.

Een vierde aandachtspunt bij het ondersteunen van decentralisatieprocessen is corruptiebestrijding. Hoewel corruptie minder goed lijkt te gedijen wanneer de afstand tussen bestuur en bestuurden afneemt (zichtbaarheid) en de betrokkenheid van de bevolking bij de politieke en financiële keuzes van de overheid toeneemt, blijft corruptiebestrijding van belang. Dit door in een bepaalde lokale context te zoeken naar specifieke stimulansen die werken. Bijvoorbeeld door scholen geld te geven voor investeringen op voorwaarde dat zij aantonen de lopende kosten naar beneden te brengen. Meer in het algemeen zijn goede financiële verantwoordingen van belang evenals het instellen van rekenkamers, begrotings- en kascommissies, en *public tenderboards*. Het openbaar maken van financiële gegevens kan ook helpen, zeker wanneer dat geflankeerd wordt met onafhankelijk onderzoek en vrije media. De laatste worden meer en meer getraind in opsporing en bekendmaking van onregelmatigheden. Tenslotte moet er in aanvulling op maatregelen die corruptie moeten voorkomen natuurlijk ook een juridisch stelsel zijn om gevallen van corruptie adequaat te kunnen aanpakken.

4. Uitvoering van beleid

4.1. Rol donoren

Donoren moeten slechts een beperkte rol hebben in politieke en cultureel

gevoelige processen zoals decentralisatie. Decentralisatie vergt diepgaande veranderingen in de samenleving omdat zij ingrijpt op bestaande machtsverhoudingen op nationaal en lokaal niveau. Indachtig het principe van *ownership* moet de donorgemeenschap zich niet als de *driving force* opwerpen, en zeker geen westerse modellen opdringen. Donoren moeten een faciliterende en katalyserende rol spelen door verschillende actoren samen te brengen, bijvoorbeeld in het kader van het PRSP proces. De uitdaging is om de invulling van het op macroschaal geformuleerde armoedebeleid op het lokale niveau vorm te geven met betrokkenheid van burgers en hun organisatievormen. Lokale overheden dienen daartoe samen te werken met NGO's, maatschappelijke organisaties, kerken, scholen, bedrijfsleven etc. Decentralisatie speelt hier op in. Zo kan de donor-gemeenschap bijdragen aan het overbruggen van tegenstellingen tussen de betrokkenen en het creëren van een breed draagvlak voor het overheidsbeleid. Vanwege de complexiteit van dergelijke processen en de veelheid van actoren is diepgaande landenkennis een vereiste. Donoren dienen goed in de gaten te houden hoe de verschillende actoren zich in werkelijkheid opstellen, juist gezien de politieke lading van het proces.

Capaciteitsopbouw is in alle geledingen en voor alle actoren een noodzakelijke vereiste in een decentralisatieproces. Training en opleiding zullen veelal door instellingen in het land zelf verzorgd worden. Dit kan een groot deel van de donorsteun vormen. Duurzame institutionele veranderingen zijn een zaak van lange adem. Toch ziet men vaak dat ter wille van korte termijn overwegingen steun wordt verleend aan NGO's buiten het lokale bestuur om. Dit ondermijnt *ownership* van lokale besturen. De inhoud en het tempo van de capaciteitsopbouw moeten door de vragende partij worden bepaald. Gezien de aard en omvang van een decentralisatieproces is afstemming en samenhang van donoractiviteiten belangrijk evenals een langdurige betrokkenheid. Verbanden tussen NGO's en lokale besturen zijn daarom van belang. Evenzeer is het belangrijk dat de coherentie tussen sectorprogramma's en de decentralisatie-agenda goed wordt bewaakt.

Nederland ondersteunt decentralisatieprocessen in ontwikkelingslanden vanuit de invalshoek van armoedebestrijding. Indien decentralisatie daar een daadwerkelijke bijdrage aan moet leveren zal specifieke aandacht moeten uitgaan naar *empowerment* van de armen. Alleen dan kunnen zij hun stem laten horen in besluitvormingsprocessen. Barrières zoals ongeletterdheid en gender discriminatie moeten worden geslecht. Het versterken van *civilsociety* is een voorwaarde voor de deelname van armen in het lokale bestuur. Belangrijk is dat de burger toegang heeft tot informatie omtrent de rol en de verantwoordelijkheden van het lokaal bestuur en de mogelijkheid heeft lokale autoriteiten ter verantwoording te roepen. Daarnaast hebben maatschappelijke organisaties ook een eigenstandige taak. Te denken is aan kerken, vakbonden, beroepsgroepen, productschappen, waterschappen, consumentenverenigingen, maar ook traditionele organisatievormen die vaak geënt zijn op verwantschapsrelaties. Het is belangrijk dat ook zij op de een of andere manier toegerust worden om effectief te kunnen participeren in de totstandkoming van voor hen relevant overheidsbeleid. *Empowerment* van de armen moet dus ook *binnen* deze organisaties bevochten worden.

4.2. Nederlandse steun aan decentralisatie

Bij de uitwerking van het Nederlandse beleid op het gebied van decentralisatie ligt in alle gevallen het *ownership* van het decentralisatieproces bij het land zelf en wordt in het kader van de sectorale benadering zoveel mogelijk samengewerkt met andere donoren, zowel bilateraal als multilateraal.

Nederland ondersteunt decentralisatieprocessen in het kader van de sectorale benadering in een groot deel van de 22 landen, waarmee op dit moment een structurele samenwerkingsrelatie onderhouden wordt. In een aantal landen is lokaal bestuur / decentralisatie als sector gekozen. Dit zijn Bolivia, India (de deelstaat Kerala), Tanzania, Uganda en Zuid-Afrika. In een aantal andere landen wordt lokaal bestuur / decentralisatie als onderdeel van goed bestuur gesteund: Indonesië, Macedonië en Rwanda. Het gaat daarbij om budgetten van 5 tot 15 miljoen Euro per jaar per land. Daarnaast is decentralisatie in bepaalde gevallen aangegeven als sectordoorsnijdend of sectorondersteunend thema, zoals in Burkina Faso, Mozambique en Jemen. Ook kan decentralisatie een belangrijke rol spelen in plattelandsontwikkeling, zoals in Mali.

Voor de GMV-landen geldt dat decentralisatie een onderdeel kan zijn van het GMV-beleidskader, bijvoorbeeld in Nepal, Albanië, Bosnië en Kosovo. In Zimbabwe wordt een afwachtende houding aangenomen omdat het in de huidige politieke situatie niet goed mogelijk is een groot bestuurlijk hervormingsproces te entameren.

Nederland maakt onderscheid tussen een drietal interventies: brede cross-sectorale interventies, waarbij het gaat om capaciteitsversterking van de rechtstreeks bij de decentralisatie betrokken organisaties in verschillende bestuurslagen, interventies binnen een gekozen sector, directe ondersteuning van lokale overheden en versterking van *civil society* organisaties.

In Bolivia bijvoorbeeld wordt versterking van centrale, provinciale en gemeentelijke overheden nagestreefd. Bijdragen worden gegeven voor schuldverlichting van gemeenten, het bundelen en transparant maken van financieringsstromen van nationaal naar lokaal niveau, capaciteitsversterking en het verbeteren van participatie en verantwoording. Ook in Zuid-Afrika, Uganda en Tanzania wordt capaciteitsopbouw voor participatie gefaciliteerd, zowel op lokaal niveau, als bij de vereniging van lokale overheden, als bij het centrale ministerie dat verantwoordelijk is voor het decentralisatieproces. Speciale nadruk ligt op participatieve planning, financieel en administratief management en monitoren op lokaal niveau. Ook worden activiteiten gefinancierd op het terrein van gender en milieu issues. Niet altijd loopt ondersteuning via de nationale begroting. Soms kan ook rechtstreeks ondersteuning gegeven worden aan een of meer provincies of districten, zoals in Rwanda, Tanzania, Mozambique en Jemen.

4.3. Belangrijke actoren op het terrein van decentralisatie

In de diverse landen wordt op het gebied van decentralisatie met een veelheid van organisaties gewerkt. Vaak zijn dat organisaties uit het land zelf, maar ook bijvoorbeeld SNV, VNG en MFO's (alleen of in wisselende combinaties). Daarbij staat het principe van *ownership* centraal, hetgeen inhoudt dat de centrale en decentrale actoren verantwoordelijk zijn voor zijn hun eigen capaciteitsopbouw. Dit betekent dat zij hun vraag naar middelen en technische assistentie bepalen. De Nederlandse overheid kan bijvoorbeeld fondsen op centraal of decentraal niveau van het ontvangende land daarvoor beschikbaar stellen waardoor deze actoren in staat worden gesteld expertise te contracteren. Uitgangspunt is echter de vraag en niet het aanbod.

Daarnaast levert Nederland een bijdrage aan een aantal regionale of wereldwijde programma's en organisaties vanuit de centrale Nederlandse OS-begroting, gericht op decentralisatie en / of versterking van lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Dit kan gaan om versterking van overheidsorganen, om versterking van fora van overleg en om versterking van *civil society* organisaties. Ondersteuning vindt in veel gevallen plaats in de vorm van co-financiering.

Het onderstaande overzicht is geenszins uitputtend omdat vanuit diverse invalshoeken decentralisatie en / of versterking van lokaal bestuur als voorwaardenscheppend wordt gezien. Met name van uit duurzame economische ontwikkeling en van uit de milieusector is dit aan de orde. Het zou te ver voeren alle initiatieven in dit bestek de revue te laten passeren. Wel zijn een aantal organisaties opgenomen die zich wat meer richten op versterking van lokaal bestuur en de *civil society* daarbij, omdat in de praktijk beide vaak sterk gekoppeld zijn.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Sinds einde jaren '80 is steeds vaker een beroep op de VNG gedaan, door haar leden als ook door verenigingen in het Zuiden, om haar ervaring op het gebied van lokaal bestuur ter beschikking te stellen aan lokale overheden en hun instellingen elders in de wereld. Om aan die vraag te beantwoorden heeft VNG in 1994 VNG International opgericht voor gemeentelijke internationale samenwerking. In de praktijk wordt de vraag uit ontwikkelingslanden door de VNG en haar leden beantwoord door middel van drie beleidslijnen:

- Versterking van verenigingen van gemeenten en van gemeentelijke instituties, zoals trainingsinstituten («spiegelorganisaties»).
- Versterking van gemeenten in ontwikkelingslanden. Het betreft: versterking van bestuurlijke plannings- en uitvoeringscapaciteit («van collega tot collega aanpak»).
- Ondersteuning van Nederlandse gemeenten in hun samenwerking via stedenbanden en projecten. Het betreft: vergroting van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland door uitwisseling gericht op capaciteitsopbouw bij gemeenten in het Zuiden (*twinning*).

Nederland ondersteunt uit centrale middelen een aantal programma's die door VNG beheerd en/of uitgevoerd worden. Het betreft Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden (GSO) en het Local Governance International Co-operation Programme (LOGIC). GSO richt zich op het vergroten van het draagvlak in Nederland door uitwisseling en capaciteitsopbouw van lokaal bestuur in het Zuiden. Een subdoelstelling is het versterken van de participatie van de burger in lokaal bestuur. Er zijn gemiddeld honderd gemeenten in Nederland bij betrokken. LOGIC, dat SNV en VNG gezamenlijk uitvoeren, beoogt institutionele versterking van gemeenten door uitwisseling van expertise tussen Nederlandse gemeenten en gemeenten in Uganda, Tanzania, Ghana en Zimbabwe. VNG is ook betrokken bij het versterken van verenigingen van gemeenten, onder meer in het kader van het Association Capacity Building programma van IULA (zie hieronder). Daarnaast is de VNG door een aantal ambassades betrokken bij activiteiten die met gedelegeerde middelen worden gefinancierd, onder meer in samenwerking met het district development fund van UNCDF.

De door Nederland ondersteunde VNG-activiteiten zijn op dit moment onderwerp van een evaluatie door het IOB.

LBSNN

Het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland Nicaragua (LBSNN) is een organisatie die stedenbanden met en initiatiefgroepen in Nicaragua ondersteunt. Het LBSNN bevordert ook uitwisseling van informatie over deze stedenbanden en betreft daarbij zowel overheden als particuliere organisaties. Het LBSNN bevordert het stedenbandmodel als een van de mogelijkheden om vorm te geven aan gemeentelijke internationale samenwerking.

Habitat Platform

De Stichting Habitat Platform is ingesteld om de uitvoering van de Habitat Agenda van de VN te stimuleren. één van de kernactiviteiten is de onder-

steuning van stedenbanden. Dit gebeurt door de City Wide Approach (CWA): door op lokaal niveau sectoraal beleid te coördineren zodat de kwaliteit van het wonen en de woonomgeving verbetert. Kenmerkend is dat de lokale overheid in samenwerking met een veelheid van belanghebbende partners een samenhangend, integraal programma ontwikkelt en uitvoert. De methode is ontwikkeld door het Urban Management Programme van UNDP/UNCHS en wordt sinds enige jaren in de stedenband Leiden-East London (Zuid-Afrika) toegepast en verder uitgewerkt in de lokale context. Naast de lokale overheid participeren daarin onder andere ook vertegenwoordigers van politie, gezondheidszorg, onderwijs, musea en volkshuisvesting. Thans is ook de stedenband Eindhoven-Gedaref (Soedan) begonnen met het opzetten van een CWA. Het Habitat Platform adviseert stedenbanden en inventariseert praktische instrumenten en goede voorbeelden.

SNV Nederlandse ontwikkelingsorganisatie

Versterking van lokale bestuursprocessen is één van de drie werkerreinen van SNV, naast kleinschalige private sector ontwikkeling en beheer van natuurlijke hulpbronnen.

SNV adviseert, op aanvraag, zowel de lokale overheid als maatschappelijke organisaties bij operationele, organisatie en strategische vraagstukken. Doel is bij te dragen aan een effectieve en democratische praktijk van lokaal bestuur. Daarbij gaat het zowel om verbetering van de dienstverlening aan de burgers als om verbetering van het bestuurlijk proces. Terreinen waarop SNV adviseert zijn versterking lokaal bestuur met betrekking tot zaken als burgerparticipatie, planning en financieel beheer, plattelandsontwikkeling, ruimtelijke ordening, publiek-private samenwerking (zoals onderwijs, gezondheidszorg, afvalverwerking, bos- en waterbeheer).

Naast dit advieswerk draagt SNV bij aan een betere afstemming tussen nationaal en lokaal beleid. Zo adviseert SNV in een aantal landen bij de vormgeving en uitvoering van het decentralisatiebeleid. Dit gebeurt op nationaal en provinciaal of districts niveau. Ook ondersteunt SNV, vaak in samenwerking met de VNG, in enkele landen opbouw van capaciteit bij verenigingen van lokale overheden.

SNV-adviseurs zijn soms werkzaam in programma's die gefinancierd worden door de bilaterale Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Behalve met de VNG, werkt SNV op het terrein van lokaal bestuur ook samen met de NOVIB, CORDAID en met diverse kenniscentra.

MFO's

Naast bovengenoemde organisaties spelen ook de MFO's, door middel van hun eigen programma's, een belangrijke rol bij het ondersteunen van decentralisatieprocessen in ontwikkelingslanden, vanuit de invalshoek van de *civil society*.

CORDAID heeft als strategische doelstelling het op gang brengen van een proces waarbij in arme wijken gewerkt wordt aan verbetering van de fysieke, sociale, economische en politiek/institutionele situatie. Community based organisations (CBO's) vormen daarbij dikwijls het aangrijpingspunt en wordt met lokale overheden, NGO's en andere stedelijke actoren samengewerkt. CORDAID richt zich hierbij met name op de arme gemeenschappen, die zij in staat wil stellen om als gelijkwaardige partners te participeren in het stedelijke besluitvormingsproces.

Ter ondersteuning van bovenstaande doelstelling hanteert CORDAID de verschillende interventiestrategieën, zoals:

- Het ondersteunen van (inter)nationale netwerken en uitwisselingen tussen CBO's, zowel in het Noorden als in het Zuiden. De verschillende federaties van krottenwijkbewoners in o.a Zuid-Afrika, Zimbabwe, India, Pakistan, Filippijnen, Thailand en Indonesië en het internationale

netwerk van krottenwijkbewoners (Shack Dweller International) zijn concrete voorbeelden.

- Aangaan van strategische allianties en samenwerkingsverbanden met expert organisaties of trainingsinstituten om zo een effectieve participatie van de verschillende actoren te ondersteunen, zoals met het IHS, de VNG, SNV en Stichting Habitat Platform.
- Educatie en voorlichting in Nederland en het stimuleren van Noord-Zuid uitwisselingen, o.a. via deelname aan stedenbanden.

FPPN Plan werkt op gemeenschapsniveau aan armoedebestrijding, met aandacht voor de positie van kinderen. Dit gebeurt op basis van de ontwikkeling van de lokale capaciteit van de gemeenschapsorganisaties, in nauwe samenwerking met NGO's en de lokale overheid. Daarbij gaat het enerzijds om het intern functioneren binnen de gemeenschap en anderzijds om het versterken van hun relaties met organisaties en instituties waarvan ze afhankelijk zijn voor de basisvoorzieningen waar ze recht op hebben.

Een voorbeeld zijn de activiteiten van Plan Zambia in Mazabuka, een suikerrietgebied. De activiteiten richten zich hier op gezondheidszorg, water en sanitatie, onderwijs en voedselproductie / inkomen. Plan doet dat op basis van de capaciteiten van lokale gemeenschapsorganisaties. Deze organisaties worden getraind en in de meeste gevallen wordt de lokale overheid betrokken bij deze training. De ambtenaren (leraren, gezondheidsmedewerkers) ontvangen zelf ook training op specifieke zaken. Investerings worden overgedragen aan de lokale overheid (in het geval van onderwijs- en gezondheidsvoorzieningen) of aan de gemeenschappen (in het geval van watervoorzieningen).

ICCO richt zich op de door decentralisatie ontstane nieuwe vormen van samenwerking tussen organisaties van de plaatselijke bevolking, NGO's en lokale of regionale overheden. Deze laatste zijn bestuurlijk verantwoordelijk maar missen vaak expertise voor planning en uitvoering, de organisaties van de samenleving hebben wensen en eisen die vertaald moeten worden in concrete voorstellen. NGO's kunnen vaak op basis van bestaande samenwerking met gemeenschapsorganisaties, CBO's, en hun sectorale kennis en ervaring een brug slaan tussen de verschillende structuren en assisteren bij de formulering van de opzet en realisatie van de plannen.

Zo zijn in Uganda meerdere partners van ICCO die actief zijn in de basisgezondheidszorg gevraagd door de regionale overheden het gezondheidsbeleid mede vorm te geven en in te richten. In India heeft de versterking lokale bestuur geleid tot een opmerkelijke vergroting van de daadwerkelijke invloed van de dorpsraden op lokale en regionale ontwikkelingsplannen, daarbij geassisteerd door NGO's. ICCO acht verbreding van deze tendens tot vergroting van de bevolkingsparticipatie bij het openbaar bestuur op subnationale niveaus van groot belang.

HIVOS bevordert de kwaliteit en het bestaan van institutionele structuren voor belangenbehartiging en het verbeteren van de voorwaarden voor en de kwaliteit van democratische processen. HIVOS ondersteunt daartoe civil society organisaties door financiering, lobby, netwerken en kennisuitwisseling. Op het gebied van de democratische kwaliteit van beleid en bestuur wordt samengewerkt met wereldwijd opererende partners zoals Oneworld, IKV, Third World Network, IFEX, Amnesty International, Transparency International, WIDE, DAWN, ILGA, HOM, ZNF, Eurodad en Eurostep.

Als voorbeeld van een zuidelijke partner kan NCA in Zimbabwe dienen die na een lang proces van consultatie met allerlei maatschappelijke organisaties en kerken in het hele land, een voorstel voor een nieuwe grondwet heeft opgesteld. Deze exercitie vond plaats na een geslaagd referendum

waarin de bevolking zich uitsprak tegen een grondwetsvoorstel van de regering, dat naast een aantal positieve wijzigingen, de president meer macht zou geven en de scheiding tussen presidentiële en rechterlijke macht zou aantasten. De NCA probeert nu te onderhandelen met een onwillige overheid over het nieuwe grondwetsvoorstel die met inbreng uit alle lagen van de samenleving is opgesteld.

NOVIB heeft haar strategie opgebouwd rondom het thema «recht om gehoord te worden». Gemarginaliseerde burgers moeten hun burger- en politieke rechten verwerven, meedenken en meebeslissen. NOVIB onderkent dat onderliggende oorzaken van armoede en onrechtvaardigheid niet alleen op nationaal en internationaal niveau liggen, maar ook op het lokaal vlak. In dit kader is het bevorderen van burgerparticipatie en goed bestuur op lokaal niveau essentieel. Daartoe wordt ingezet op capaciteitsvergroting ten behoeve van *empowerment* en wordt gepleit voor werkelijke verantwoording.

Een concreet resultaat is het toolkitproject, waarbij ervaringen van burgerparticipatie in lokaal bestuur toegankelijk worden gemaakt op een website. Het project is ontwikkeld en uitgevoerd in samenwerking met VNG. SNV, Stichting Habitat Platform, CORDAID en hun partners dragen ook bij.

IULA

De International Union of Local Authorities (IULA) is de wereldwijde associatie van verenigingen van lokaal bestuur. IULA heeft verspreid in de wereld een aantal regionale kantoren, waaronder Azië/Pacific, Afrika, Arabische gebieden, Centraal- en Zuid Amerika. Daarnaast heeft IULA een aantal task forces die zich specifiek op een bepaald thema richten, zoals het Capacity and Institution Building Platform (CIB, voorzitterschap VNG International), de Task Force Women and Local Government (WLG, voorzitterschap ALAN/Namibië).

Het Association Capacity Building Programme (ACB) van IULA ondersteunt de versterking van nationale verenigingen van gemeenten door deelnemende verenigingen in het Zuiden te koppelen aan een in het Noorden. Nederland heeft de eerste pilotfase mede gefinancierd, waarbij de verenigingen van Nicaragua en Nederland (VNG), Ghana en Canada, Zimbabwe en het Verenigd Koninkrijk, Filippijnen en de Verenigde Staten, en Colombia en Spanje gekoppeld waren. In de tweede fase, mede gefinancierd door meerdere donoren en de Wereldbank, staat naast Noord-Zuid samenwerking ook Zuid-Zuid samenwerking op het programma.

MDP

Het Municipal Development Programme kent een multidonorfinitanciering, waarin Nederland met de Wereldbank de grootste donoren zijn. Dit programma richt zich op versterking van het lokaal bestuur in oostelijk en zuidelijk Afrika. De organisatie heeft zich in de afgelopen tien jaar van een klein initiatief ontwikkeld tot een zelfstandige organisatie met een sterk netwerk in Afrika. Het management en het bestuur van het programma zijn in Afrikaanse handen.

Het MDP richt zich met name op training van gemeenten die zelf aangegeven hebben over te willen schakelen op participatieve werkwijzen gericht op armoedebestrijding. Daarbij kan een enkele gemeente (of district) in haar (of zijn) geheel het uitgangspunt zijn, maar ook bepaalde groepen van meerdere gemeenten samen, zoals gekozen raadsleden, gemeentesecretarissen, vrouwelijke burgemeesters, PRSP-teams, NGO's, etc. Behalve directe ondersteuning en training wordt het onderwijsprogramma ook gevoed met onderzoek naar voor hen relevante onderwerpen op het terrein van decentralisatie en lokaal bestuur.

PDC

Partners for Democratic Change is een NGO, die bezig houdt met het versterken van trainers van opleidingsinstituten voor gemeenteambtenaren in de Balkan en in de staten van de voormalige Sovjetunie. Deze organisatie heeft een regionaal netwerk van lokale opleidings-centra en universiteiten gevormd. Het onderscheidt zich door verbetering van dienstverlening en structurele veranderingsprocessen na te streven óók in situaties die conflictueus te noemen zijn. Daartoe heeft het een specifieke conflictmanagement-methodiek ontwikkeld. Nederland ondersteunt de activiteiten op de Balkan.

UMP

Het Urban Management Programme van UNDP, uitgevoerd door UNCHS is een wereldwijd programma met een multidonorfinanciering, waarvan Nederland de grootste donor is. Dit programma heeft naam gemaakt met het ontwikkelen van participatieve budgetteringstechnieken voor lokaal bestuur. Van belang is dat afhankelijk van de gekozen invalshoek (milieu, onderwijs etc) steeds tal van maatschappelijke organisaties en soms ook bedrijfsleven gezamenlijk het beleid van de lokale overheid mede bepalen. Niet alleen qua beleidslijnen, maar ook qua budget: de plannen worden geconcretiseerd in financiële termen, zodanig dat het resultaat een realistische budgettering is. Het UMP werkt door allianties aan te gaan met een regionaal werkende organisaties. In Latijns-Amerika werkt het bijvoorbeeld via de twee regiokantoren van IULA, in Afrika via MDP. Na de oprichting van het Cities Alliance Programma dat verschillende initiatieven op het gebied van stedelijk bestuur bundelt, heeft deze City Wide Approach grotere bekendheid gekregen en wordt de methodiek ook door anderen toegepast. Daarbij gaat het intussen zowel om grotere als om kleinere urbane gemeenten.

Tenslotte zijn er nog initiatieven die meer zijdelings relevant zijn voor decentralisatie en versterking van lokaal bestuur, zoals versterking van rekenkamers in Sub-Sahara Afrika door de Alegemene Rekenkamer via het International Development Initiative (IDI) van INTOSAI; versterking van media; van parlementen; van politieke partijen en van een aantal (stedelijke) milieuprogramma's (zoals Urban Life). Daarnaast zijn een aantal kenniscentra van belang, zoals het International Bureau for Fiscal Documentation (IBFD) op het terrein van belastingen en begrotingen, ook op lokaal niveau en het ECDPM en het ISS met betrekking tot politieke en participatieve aspecten van decentralisatie.

Wil decentralisatie daadwerkelijk inhoud krijgen en een bijdrage leveren aan armoede-bestrijding, dan is versterken van participatie door armen middels *empowerment* strategieën essentieel. Tal van lokale en internationale NGO's zijn op dit terrein werkzaam.

4.4. Monitoren en evalueren

Bij de uitvoering van beleid is aandacht voor monitoren en evalueren van belang. Voor het vaststellen van de voortgang van bestuurlijke decentralisatieprocessen en armoedevermindering zijn indicatoren bekend, die relatief makkelijk meetbaar zijn, mits er ook inspanningen geleverd worden voor het opzetten en onderhouden van een adequaat systeem van nationale en lokale financiële en juridische statistiek. Zonder hier uitputtend te willen zijn, kan men bijvoorbeeld denken aan verschuivingen in:

- a. de relatieve omvang van financiële overdrachten van het nationale naar het lokale niveau;
- b. de wet- en regelgeving omtrent taak, mandaat en verantwoordelijkheid

- van de diverse overheidsinstellingen en organen op de verschillende niveaus;
- c. de specifieke *pro poor* regelgeving, zoals b.v. de legalisering van woonpercelen in arme stadswijken en van landbouwgrond van kleine boeren, en de praktische uitvoering hieraan; of: de *feitelijke* deelname aan onderwijs door arme jongens en meisjes;
 - d. de participatie van de arme mannen en vrouwen aan lokale democratie, zowel bij verkiezingen als in gekozen raden, benoemde commissies, inspraakorganen, beroepsprocedures etc.

Deze lijst kan gemakkelijk uitgebreid worden, waarbij men wel steeds dient te bedenken welke de mogelijkheden (en de kosten) zullen zijn om de betreffende gegevens permanent te verzamelen en te bewerken. Systematisering kan heel goed in multilateraal verband worden aangepakt. In de OECD/DAC verband wordt daaraan gewerkt met UNDP en de Wereldbank.

Om in de toekomst te kunnen voorzien in de lacune met betrekking tot relevante gegevens moet Nederland investeren in (onafhankelijke) bureaus voor statistiek op centraal en decentraal niveau. Dit gebeurt nog weinig. Ook is het belangrijk aandacht te besteden aan de vraag en het inzicht van de armen met betrekking tot informatie, bijvoorbeeld door participatieve analyses via buurtcomités. Het is goed zich te realiseren dat resultaatmeting van de bijdrage van een bepaalde donor niet mogelijk is wanneer de nationale overheid en meerdere donoren gezamenlijk het decentralisatieproces ondersteunen. Wel kan een indicatie gegeven worden van het effect van decentralisatie op de armoede in bijvoorbeeld één stad of één gemeente/regio waar een programma wordt uitgevoerd. Maar ook dan past voorzichtigheid, omdat er in de samenleving nooit sprake is van een laboratoriumsituatie.

5. Conclusie

Nederland onderschrijft het belang van decentralisatie in ontwikkelingslanden als een instrument van goed bestuur en een aspect van democratisering dat een bijdrage kan leveren aan armoedebestrijding. Uit dien hoofde worden decentralisatieprocessen dan ook ondersteund. Zeer veel landen zijn die weg opgegaan, ook zonder donorondersteuning. Het is van belang dat de landen zelf het voortouw nemen en zoeken naar bestuurlijke oplossingen die in hun specifieke context passen. Het is dan ook niet een zaak van een overheid alleen, maar evenzeer van maatschappelijke organisaties en private sector samen. Wel is het besef daar dat zulke processen een zaak van lange adem zijn en dat structurele resultaten op korte termijn moeilijk meetbaar zijn. Decentralisatie vergt diepgaande veranderingen in niet alleen de bestuurscultuur, maar ook in de samenleving. Lokale overheden zijn in ontwikkelingslanden over het algemeen niet erg sterk, maar zij zullen op den duur de lokale ontwikkeling moeten trekken en effectieve armoedebestrijding gestalte moeten geven. Hoe snel zij daarin slagen hangt af van de specifieke lokale context en de wisselwerking met ontwikkelingen op hogere schaalniveaus. Capaciteits-opbouw van centrale en decentrale overheden, private sector, civil society en van de burgers zelf komt in de ontwikkelingssamenwerking en met name in decentralisatieprocessen naar voren als een cruciaal element.