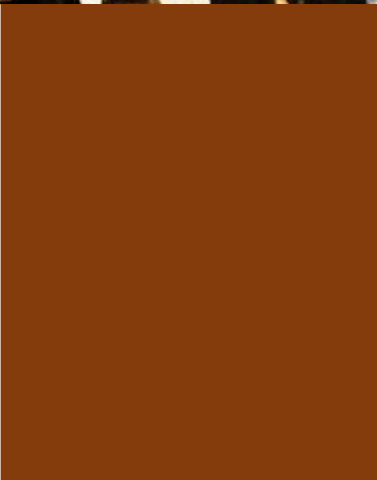


Baas in eigen buurt

De ontwikkeling van Participatief Begroten van Porto Alegre tot Angola



Baas in eigen buurt
De ontwikkeling van Participatief Begroten van Porto Alegre tot Angola

Begeleider: Femke van Noorloos
Assistent professor International Development Studies
(IDS, Sociale Geografie en Planologie, Faculteit Geografie, Universiteit Utrecht)

Sander de Bruin
4069595

Sociale Geografie en Planologie, Faculteit Geografie, Universiteit Utrecht
17 februari 2017

Voorwoord

Voor u ligt de bachelor thesis 'Baas in eigen buurt: De ontwikkeling van Participatief Begroten van Porto Alegre tot Angola'. Deze thesis omvat een uitgebreid literatuuronderzoek naar de verandering die de beleidsvorm participatief begroten heeft doorgemaakt, onder de implementatie van de Wereldbank. Deze thesis is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding Liberal Arts and Sciences, met de hoofdrichting Sociale Geografie aan de Universiteit Utrecht. Van september 2016 tot en met februari 2017 ben ik bezig geweest met het onderzoek en het schrijven van deze thesis.

Mijn thesisbegeleider, dr. Femke van Noorloos, stelde het thema participatief begroten voor, waarna ik een onderzoek voor mijn thesis heb opgesteld. Het literatuuronderzoek dat is uitgevoerd was uitvoerig en heeft veel energie geëist. De interviews met prof. dr. Geske Dijkstra en dr. ir. Michaela Hordijk hebben richting gegeven aan deze thesis en tot diepere inzichten geleid.

Tijdens het onderzoek heeft mijn vader, dr. René de Bruin, als klankbord gediend en altijd klaar gestaan om vragen te beantwoorden en hulp te bieden bij het structureren van ideeën en gedachten.

Bij deze wil ik bovenstaande personen bedanken voor hun hulp en steun bij het schrijven van deze thesis. Ook mijn vrienden en familie ben ik dankbaar, voor hun morele ondersteuning tijdens het schrijfproces.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Sander de Bruin

Utrecht, 17 februari 2017

Abstract

Participatief Begroten (PB) in Porto Alegre, Brazilië, werd lang gezien als de beleidsvorm om participatie en democratie te intensiveren in een sterk cliëntelistische context. PB werd ontwikkeld en geïmplementeerd door de *Partido dos Trabalhadores* (Arbeiderspartij, PT). Rond de eeuwwisseling adopteerde de Wereldbank PB en verspreidde het concept, als onderdeel van ontwikkelingsprojecten, over de wereld. In dit onderzoek is door middel van een uitgebreid literatuuronderzoek een vergelijking gemaakt van de PB in Porto Alegre en PB binnen het *Local Development Project* van de Wereldbank in Angola. Uit dit onderzoek is gebleken dat het progressieve karakter van PB in verdwenen onder invloed van de Wereldbank, maar gebruikt wordt om de doelstellingen van ontwikkelingsprojecten te behalen. Dit laat zien dat de adoptie van PB door de Wereldbank het concept fundamenteel is veranderd, van radicale beleidsvorm naar efficiëntie instrument.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Abstract	3
Inhoudsopgave	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Lijst met afkortingen	6
1. Inleiding	7
2. Onderzoeksmethode en verantwoording	10
3. De achtergronden van Participatief Begroten	13
3.1 De uiteenlopende benaderingen van Participatief Begroten	13
3.2 Het concept Participatie	15
4. De verspreiding van Participatief Begroten door de Wereldbank.....	19
4.1 Good governance en de adoptie van Participatief Begroten.....	19
4.2 Wetenschappelijk debat.....	22
4.3 Conclusie.....	24
5. Porto Alegre.....	25
5.1 Historische achtergrond	26
5.2 Analyse van de doelstellingen van de PT	29
5.3 Opzet en praktijk	30
5.4 Recente veranderingen in Porto Alegre	37
5.5 Behaalde resultaten en succesfactoren	40
6. LDP in Angola.....	51
6.1 Historische achtergrond en recente ontwikkelingen.....	52
6.2 Wettelijk en institutioneel kader.....	54
6.3 Opzet en doelen	57
6.4 Behaalde resultaten	62
7. Vergelijkende analyse.....	65
7.2 Doelstellingen.....	66
7.3 Opzet	67
8. Conclusie en discussie	70
Nawoord	73
Literatuur.....	74
Interviews	82
Interview 1. Geske Dijkstra.....	82
Interview 2. Michaela Hordijk	88

Lijst met afkortingen

CDD	Community Driven Development
CDM	Municipal Development Component
CMACS	Municipal Raad voor Sociale Consultatie
CPACS	De Provinciale Raad voor Sociale Consultatie
CSOs	Civil Society Organisations
EPG	Empowered Participatory Governance
HDI	Human Development Index
IFI	International Financial Institutions
IMF	International Monetary Fund
LDP	Local Development Project
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NGOs	Non Governmental Organisations
PB	Participatief Begroten
PDT	Democratische Arbeiders Partij
PT	Partido dos Trabalhadores
SAP's	Structural Adjustment Programs
TSS	Transitional Support Strategy
UNDP	United Nations Development Programme
UN-HABITAT	United Nations Human Settlements Programme
WGI	Worldwide Governance Indicators

1. Inleiding

Tijdens de VN Habitat Conference in 1996 won de Braziliaanse stad Porto Alegre de *International 'best practice' award for local governments* voor Participatief Begroten (Novy & Leubolt, 2005). Deze prestigieuze prijs wordt jaarlijks toegekend aan beleidsprogramma's op het gebied van urbane ontwikkeling.

Participatief Begroten (PB) is van origine een innovatief proces waarin burgers directe inspraak hebben in het vormen van regionaal of lokaal beleid. Door middel van fora kunnen burgers voorstellen aandragen, stemmen over de verdeling van middelen, doelstellingen rangschikken en de lokale overheden monitoren. PB werd door de Braziliaanse Arbeiderspartij (*Partido dos Trabalhadores*, PT) ontwikkeld na de val van het dictatoriale systeem en is onderdeel van een breder plan om de Braziliaanse samenleving radicaal te democratiseren.

PB werd in 1989 in Porto Alegre ingevoerd door Olívio Dutra, de toenmalige burgemeester afkomstig van de PT. Het programma kent verschillende vormen van burgerparticipatie, in eerste instantie vooral gericht op de verdeling en vaststelling van het infrastructureel budget. Middels buurtbijeenkomsten, thematische bijeenkomsten en stads brede bijeenkomsten krijgen burgers de mogelijkheid om vertegenwoordigers te kiezen en investeringsprioriteiten op te stellen. De verkozen vertegenwoordigers zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een budget en het monitoren van de uitvoering hiervan. Het proces wordt in een jaarlijkse cyclus uitgevoerd en kan worden aangepast op de uitkomsten van het voorgaande jaar.

Het programma kende een stormachtige ontwikkeling. Tussen 1989 en 2003 nam het aantal deelnemers in Porto Alegre toe van 1510 naar 23520 (Cidade, 2005). Hierbij waren alle lagen van de bevolking vertegenwoordigd. De resultaten waren opmerkelijk. Tussen 1989 en 1996 steeg het aantal huishoudens dat was aangesloten op riolering van 46 naar 85 procent, steeg het aantal huishoudens met toegang tot stromend water van 80 naar 96 procent (UNDP, 2002) en tussen 1989 en 1999 verdubbelde het aantal kinderen dat naar school ging (Novy & Leubolt, 2005). Porto Alegre steeg naar een score van 0.865 op de *Human Development Index* (HDI) in 2000, wat op dat moment één van de hoogste scores in Brazilië was (PNUD, 2003). Naast de fysieke verbeteringen, verbeterde door PB ook de vertegenwoordiging van 'uitgesloten' groepen in de samenleving. Armen, vrouwen en etnische minderheden zagen PB als het medium om hun stem te laten horen. Alom worden de spectaculaire veranderingen en verbeteringen van de leefomstandigheden van de armere groepen toegeschreven aan het PB-programma zoals dat is geïnitieerd door Olívio Dutra (Wampler & Avritzer, 2006).

De ogenschijnlijk succesformule van PB wordt vandaag de dag in meer dan 1500 steden, over vijf verschillende continenten, toegepast en kent trainingshandboeken vertaald in tientallen talen (Sintomer et al., 2010). Over de hele wereld hebben politici PB-programma's ingezet, maar vooral in Zuid-Amerika en Europa verspreidde PB zich snel. Na de gebleken successen wordt PB ook actief verspreid door internationale ontwikkelingsorganisaties en activisten uit de *Global North*. Zo hebben de Wereldbank en VN-afdelingen de implementatie van PB actief gestimuleerd in ontwikkelingslanden als Senegal, Mozambique, Zimbabwe en Angola, maar ook in Turkije en Fiji (Baiocchi & Ganuza, 2014).

Volgens critici adopteren overheden in deze landen de PB-programma's op basis van succesverhalen die een (te) rooskleurig en daarmee vertekend beeld van de werkelijkheid geven. Ook is er volgens de critici onvoldoende kennis of de nieuwe PB-programma's dezelfde resultaten kunnen behalen als bij de eerste reeks casussen (Wampler, 2000). Daarnaast is er twijfel over de motieven van de westerse instituties voor de promotie van PB als middel voor maatschappelijke ontwikkeling en wordt de Wereldbank verweten het PB te hebben uitgehold tot een *efficiency tool* (Ackerman 2004).

Vroege literatuur over PB richt zich voornamelijk op de succesverhalen in Brazilië. Meer recente literatuur is kritischer over PB en de behaalde resultaten in steden buiten Brazilië. In de wetenschappelijke literatuur wordt een tiental voorbeelden beschreven van PB in ontwikkelingsprojecten van de Wereldbank. PB wordt hierbij veelal gezien als kern van het project waar alles om draait, terwijl uit de literatuur over de Wereldbank naar voren komt dat PB vaak slechts één onderdeel is van een groter, meer omvattend project. Kritisch onderzoek naar het functioneren van PB in ontwikkelingsprojecten van internationale organisaties als de Wereldbank is nauwelijks voorhanden.

In deze thesis wordt door middel van een literatuuronderzoek en een casus studie uiteengezet hoe PB in elkaar zit en functioneert en wordt onderzocht hoe de Wereldbank het concept gebruikt in haar projecten. De casussen die worden gebruikt zijn PB in Porto Alegre en PB in het *Local Development Project* (LDP) van de Wereldbank in Angola. De hoofdvraag van deze thesis luidt: *Hoe heeft de adoptie van Participatief Begroten door de Wereldbank het concept veranderd en wat betekent dit voor de bruikbaarheid van PB als instrument voor de democratisering en emancipatie van armere bevolkingsgroepen in zijn algemeenheid en Angola in het bijzonder?* De urgentie van de hoofdvraag wordt mooi geïllustreerd aan de hand van onderstaand citaat van Goldfrank:

Participatory budgeting is being picked up by a lot of international organisations, the World Bank, the UNDP, and being promoted, not only across latin america, but across the globe. You can actually find experiments of participatory budgeting all the way from Albania to Zambia. It's all over eastern Europe. It's all over Africa now. It's in dozens of countries, basically every country in Latin America. So, it's spreading, but the question is: what kind of participatory budgeting is spreading? Is it, the sort of original kind, that's associated with Porto Alegre, where you had open assemblies, you had deliberative meetings, where the decisions were respected by the government and carried out. Or do you have this new kind of participatory budgeting were instead of open assemblies you get, often, participants being named by the mayor, or sort offs. We want representatives from this group and this group at the meetings, and they sort of open it up to those participants that they are most familiar with and most friendly with. (Goldfrank in Leindecker & Fox, 2008)

Alvorens de twee casestudies worden beschreven wordt eerst, in hoofdstuk 3 en 4, een uitgebreide uiteenzetting gegeven van de complexiteit van PB en context waarin het zich afspeelt. Hoofdstuk 3 betreft een uiteenzetting van de politieke, filosofische en wetenschappelijke benaderingen van PB. Tevens wordt hier het concept participatie behandeld. In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar de rol van de Wereldbank in de ontwikkeling van PB. In hoofdstuk 5 wordt de casus van PB in Porto Alegre nader beschreven en geanalyseerd. Eerst zal worden ingegaan op de historische achtergronden, waarna

beschreven wordt hoe de uitvoering van het concept door de jaren heen is veranderd, en onderwerp is geweest van politieke belangen en beeldvorming. De casestudie naar PB in Porto Alegre wordt afgesloten met een analyse van wat er terecht is gekomen van de oorspronkelijke doelstellingen van PB. Hoofdstuk 6 bestaat uit de casus studie naar PB in het LDP van de Wereldbank in Angola. Omdat Angola nog niet eerder aan bod is gekomen wordt eerst een korte schets gegeven van de recente geschiedenis en de institutionele en politieke veranderingen die hebben plaatsgevonden. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het wettelijk en institutioneel kader waarin het LDP plaatsvindt. Er is geen informatie beschikbaar buiten de documenten die de Wereldbank beschikbaar stelt over PB in het LDP. Daarom kan niet onderzocht worden hoe LDP in de praktijk functioneert. De casus studie over PB in het LDP benadrukt daarom meer de doelen en opzet van het ontwikkelingsproject, en wordt geanalyseerd in hoeverre de beoogde doelen zijn behaald. In hoofdstuk 7 wordt een vergelijkende analyse uitgevoerd van de twee casussen. De deelvragen die in hoofdstuk 5 en 6 zijn gesteld zijn niet exact gelijk en de twee casussen worden daarom vergeleken op de vier categorieën: context, doelstellingen, opzet en behaalde resultaten.

De volgende deelvragen zullen in de volgende volgorde in deze thesis behandeld worden:

- Waar en hoe heeft PB zich de afgelopen jaren verspreid en wat was hierbij de rol van de Wereldbank?
- Wat zijn de doelstellingen van PB in Porto Alegre?
- Hoe is PB in Porto Alegre vormgegeven en hoe wordt het uitgevoerd?
- Hoe is PB over de jaren veranderd?
- Zijn de beoogde doelstellingen van het PB in Porto Alegre behaald, zo ja, hoe?
- In welk wettelijk en institutioneel kader vindt het LDP plaats?
- Hoe is PB binnen het LDP opgezet, en wat zijn de beoogde doelstellingen?
- Zijn de beoogde doelstellingen van PB in het LDP behaald
- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen PB in Porto Alegre en PB in het LDP in Angola?

De bevindingen en het antwoord op de hoofdvraag zullen worden gepresenteerd in hoofdstuk 8.

In dit onderzoek hoopt de auteur door de vergelijking van de oudste casus studie op het gebied van PB, Porto Alegre, en een van de nieuwste casussen, het LDP in Angola (die niet behoort tot de standaard casussen die in de literatuur worden gebruikt) inzichten te verkrijgen in hoe PB wordt geïmplementeerd, hoe het concept door de jaren heen is veranderd en of PB overal te implementeren is. Hiermee hoopt hij bij te dragen aan de, nog vrij geringe, kennis over het functioneren van PB in grotere ontwikkelingsprojecten van de Wereldbank en meer kennis te vergaren over de ontwikkelingen van en randvoorwaarden voor concepten zoals PB, zodat de implementatie van ontwikkelingsprogramma's verbeterd kan worden.

2. Onderzoeksmethode en verantwoording

Om de hoofdvraag en de geformuleerde deelvragen te beantwoorden vergelijkt dit onderzoek de twee casussen van PB in Porto Alegre en in het LDP van de Wereldbank in Angola. Er is voor een project van de Wereldbank gekozen omdat de Wereldbank een van de grote, zo niet de grootste, pleitbezorgers is geweest voor het gebruik van PB in ontwikkelingsprojecten. Over PB in Porto Alegre en over de Wereldbank is een overvloed aan wetenschappelijke literatuur beschikbaar. Voor het LDP zijn echter alleen de projectdocumenten van de Wereldbank zelf beschikbaar. De inzichten die worden opgedaan uit de literatuur over het handelen van de Wereldbank en de ontwikkeling van PB in de loop der jaren, zullen worden gebruikt om kritisch onderzoek te doen naar het LDP. Porto Alegre wordt in de literatuur gezien als het standaardvoorbeeld van PB. Dit PB-programma zal daarom als blauwdruk fungeren waarmee het LDP in Angola wordt vergeleken. Het LDP is gekozen omdat het één van de meest recente projecten van de Wereldbank is die voldoet aan de definitie van PB opgesteld door de bank (zie hoofdstuk 4.1).

Tijdens het oriënterend literatuuronderzoek zijn de publicaties van Goldfrank (2007, 2012) en Wampler (2000, 2004) naar voren gekomen. Beiden zijn vooraanstaande auteurs over het onderwerp PB. Wampler (2000, 2004) heeft voor de Wereldbank onderzoek gedaan naar PB en heeft een zeer precieze uiteenzetting gegeven van de werking van PB als beleidsvorm. In de publicaties van Goldfrank (2007, 2012) wordt dieper ingegaan op de verspreiding en ontwikkeling van PB. De publicaties van de twee auteurs hebben een basis geboden voor deze thesis. Volgend op dit verkennende literatuuronderzoek is gekozen om de casus van Porto Alegre te vergelijken met een andere casus.

Na het opstellen en afbakenen van de onderzoeksopzet is door middel van systematisch literatuuronderzoek naar PB in Porto Alegre en door gebruik van de 'sneeuwbalmethode' onderzoek gedaan naar de Wereldbank. Tijdens de zoektocht naar een geschikte casus om te vergelijken met Porto Alegre kwam een tiental casussen naar voren waarbij PB in ontwikkelingsprojecten wordt gebruikt. Deze casussen beschrijven PB als de kern van het project, terwijl uit de literatuur over de Wereldbank naar voren is gekomen dat het vaak eerder één beperkt onderdeel is van een veel groter en breder project.

In de projectendatabase van de Wereldbank is gezocht naar geschikte voorbeeldprojecten in Afrika. Vanwege het grote aantal Wereldbank projecten op dit continent is Afrika als eerste vernauwing gekozen bij het zoeken naar een casus. Mogelijke projecten in Senegal en Mozambique vielen af omdat PB er een te kleine rol speelt, of de gehanteerde vorm te ver afstaat van PB in Porto Alegre.

Het LDP in Angola is gekozen omdat het PB dat wordt gehanteerd overeenkomt met de feitelijke definitie van PB door de Wereldbank. De in het LDP gebruikte vorm van PD is te vergelijken met PB in Porto Alegre. Tevens is er veel documentatie over het LDP voorhanden (zie hoofdstuk 6.3).

Het gebruik van de 'sneeuwbalmethode' heeft als risico dat een thesis vanuit één paradigma wordt geschreven en diepgang verliest. Tijdens het selecteren van de gebruikte bronnen zijn de hoofdstukken 3.2 en 3.3 ontstaan. Met namen Souza (2001) geeft een bruikbare uiteenzetting over de verschillende invalshoeken bij het gebruik van PB, hetgeen zeer waardevol bij het analyseren en beoordelen van publicaties over PB en de Wereldbank.

Gebleken is dat er een duidelijk verschil is tussen vroege publicaties over PB, die (te) optimistisch zijn over de mogelijkheden en resultaten van PB, en late publicaties, die meer kritisch over PB spreken. Daarnaast is een onderscheid te maken tussen auteurs die PB vanuit een conservatieve neoliberale visie en vanuit een progressieve 'linkse' visie benaderen.

Auteurs als Souza (2001), Goldfrank (2007, 2012) en Raudla en Krenjova (2013) geven een genuanceerd beeld over PB, de Wereldbank en de ontwikkeling van democratie. Dit heeft geholpen bij het beoordelen en vormen van deze thesis. Tevens heeft de nuance die deze auteurs inbrengen gezorgd voor het temperen van de vooroordelen die de auteur zelf over multilaterale organisaties zoals de Wereldbank had.

De meeste studies over PB gebruiken de volgende drie onderzoeksmethoden: (i) Een casus studie van een gemeente, stad of gebied; (ii) Een onderzoek naar de condities die nodig zijn voor het implementeren van PB; (iii) De globalisering en adoptie van PB in landen, werelddelen of wereldwijd. In dit onderzoek zal de nadruk ook op deze drie methoden liggen.

Door de tijd en middelen die beschikbaar zijn voor dit onderzoek bestaat het grootste gedeelte van deze thesis uit literatuuronderzoek. De drie genoemde methoden zullen hierbij uitgebreid aan bod komen. De theoretische aannames worden getest aan de hand van een analyse van twee casussen dit wordt ook wel *Pattern Matching* genoemd (Yin, 2009). De casus studie komt overeen met de voorgestelde benadering uit *Case Study Research, Design and Methods* van Yin (2009).

Aan de hand van twee diepte-interviews is aanvullend empirisch onderzoek gedaan. Door het gebrek aan tijd en middelen was het - helaas - niet mogelijk om naar Angola of Porto Alegre te reizen. Er is daarom gekozen om twee experts te interviewen die beschikken over diepe, uitgebreide en relevante kennis over PB en de Wereldbank.

Voor hoofdstuk 4, over de adoptie van PB door de Wereldbank, is Professor Geske Dijkstra van de Erasmus Universiteit Rotterdam geïnterviewd. Zij is gespecialiseerd in de politiek en economie van ontwikkelingssamenwerking en heeft veel ervaring in het analyseren en evalueren van ontwikkelingssamenwerking op macroniveau. Recentelijk heeft zij onderzoek gedaan naar beleid en bestuur rondom internationale samenwerking (Interview 1., 2016). Dijkstra heeft zelf geen onderzoek gedaan naar PB, maar haar werk wordt geciteerd in publicaties over PB. In het deze thesis zijn meer citaten of parafrases uit haar publicaties gebruikt, dan uit het interview zelf. Het interview heeft voornamelijk geholpen bij het begrijpen van de publicaties en wat voor rol deze kunnen dienen in deze thesis.

Het tweede interview is afgenomen bij dr. Michaela Hordijk, werkend bij de Universiteit van Amsterdam. Zij is gespecialiseerd in stedelijke vraagstukken in ontwikkelingslanden en heeft lange tijd onderzoek gedaan naar PB in Peru. Hordijk heeft eerder ervaring met PB in Porto Alegre en het interview heeft veel bijgedragen aan het doorgronden van de essentie en de werking van PB.

De vragen gesteld tijdens de twee interviews zijn opgesteld aan de hand van publicaties van de geïnterviewden en stellingen van andere auteurs over het onderwerp. Door beide interviews zijn nieuwe inzichten verkregen, alhoewel het interview met Geske Dijkstra niet heel nauw aansluit bij deze thesis. Het interview met Michaela Hordijk geeft een genuanceerd beeld van PB, door de vergelijking die zij maakt met andere casussen die zij heeft onderzocht.

Doordat PB zich over de gehele wereld heeft verspreid bestaat er niet één universele definitie. De definitie die hier wordt gebruikt is gebaseerd op de literatuur over PB in Porto Alegre, en is een samenstelling van de definities gegeven door Zamboni (2007), Sintomer (2008) en Hordijk (2015 & Interview 2). De hier gebruikte definitie luidt: Participatief Begroten is een stap in het decentralisatie proces, niet van verantwoordelijkheid, maar van beslissingsbevoegdheid (Zamboni, 2007), waarin niet verkozen burgers mogen participeren in het ontwerpen en/of de verdeling van de overheidsfinanciën (Sintomer et al., 2008), en wat alleen tot zijn recht komt als het onderdeel uitmaakt van een bredere radicale politieke wil om de uitgesloten te betrekken en de onderliggende machtsstructuren bloot te leggen (Hicky & Mohan, 2005; Hordijk, Sara, Sutherland & Scott, 2015; Interview 2., 2016).

3. De achtergronden van Participatief Begroten

Participatief Begroten is een complex concept dat niet van de ene op de andere dag is ontstaan. Het is een product van een periode van maatschappelijke en politieke verandering en oorspronkelijk voortgekomen uit de democratiseringsbeweging na de val van het militaire dictatoriale regime in Brazilië. In de jaren 80 werd het door de Arbeiderspartij (PT) als experiment geïntroduceerd in de stad Porto Alegre. De PT komt voort uit een brede coalitie van groeperingen binnen de maatschappij (*civil society*), met uiteenlopende achtergronden en meningen. Wat hen bond was de wens om de staat, samenleving en economie te democratiseren zodat een dictatuur niet meer terug zou keren¹. Deze brede samenstelling zorgde voor een grote diversiteit aan meningen en ideologieën binnen de partij. Hoewel PB binnen de partij breed werd gedragen, werd het concept van meerdere kanten belicht en beargumenteerd. Deze veelzijdigheid staat aan de basis van de wereldwijde verspreiding van het concept. Er is dan ook geen universele definitie van PB “as its experiences and practices vary all over the world and depend on local context and conditions” (Matovu, 2007) en de toepassing van PB van de voorbereidende- tot de uitvoerende fase van projecten reikt (Sintomer et al., 2008; Cabannes, 2004; Raudla & Krenjova, 2013). In dit hoofdstuk wordt de complexiteit van PB uiteengezet aan de hand van verschillende politieke, filosofische en wetenschappelijke benaderingen. Hierop volgend wordt het begrip participatie op zich onderzocht en beschreven.

3.1 De uiteenlopende benaderingen van Participatief Begroten

Volgens Gianpaolo Baiocchi en Ernesto Ganuza (2014) zien hedendaagse beleidsmakers en wetenschappers, zoals Brian Wampler (2000), het vergroten van transparantie en verbeteren van beleidsvoering als de originele doelen van PB, terwijl, volgens hen, PB oorspronkelijk door de PT is opgezet als een antikapitalistische maatregel. Of zoals zij het noemen: “A ‘virus’ to infiltrate the bourgeois state” (Baiocchi & Ganuza, 2014). Binnen de wetenschappelijke literatuur zijn dit de twee meest voorkomende visies. Andreas Novy en Bernhard Leubolt (2005) kiezen niet tussen deze twee benaderingen en proberen juist nuance in de achtergrond van PB aan te brengen. Zij spreken van vier verschillende ideologieën achter de democratiseringsdrang van de PT. Volgens Novy en Leubolt brachten de verschillende groepen waaruit de PT is ontstaan, verschillend gedachtegoed samen.

Het eerste gedachtegoed is volgens hen verbonden aan de *Liberal Theory*. De *civil society* is autonoom van de staat en zelfregulerend (Diamond, 1994). Het is de rol van de staat om de autonomie van het individu te beschermen. De staat haalt haar legitimiteit uit een sociaal contract tussen de staat en het individu, wat de vrijheid van het individu garandeert. Zodra de staat de vrijheid van het individu beperkt, is het sociaal contract gebroken en mag het individu, theoretisch, de staat omverwerpen (Putnam, 1993).

Het tweede gedachtegoed komt overeen met de ‘*republikeinse traditie*’. Gebaseerd op de Griekse oudheid, verzamelen burgers zich in een publieke ruimte om te discussiëren over problemen en te zoeken naar oplossingen. De *civil society* valt daarom niet buiten de staat, maar staat aan de basis (Arendt, 1998).

De derde benadering is het *Model of the Public Sphere* van Habermas (1992). Deze benadering vraagt niet om een radicale verschuiving van macht van de politiek naar de *civil society*, zoals bij de republikeinse benadering. Habermas pleit voor een sterk autonome *civil*

¹ In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de historie en achterliggende doelstellingen van PB in Porto Alegre.

society dat door middel van communicatie invloed op de politiek uitoefent. In het gedachtegoed van Habermas speelt educatie van de burgers een cruciale rol (Habermas, 1992).

De vierde en de laatste vorm van gedachtegoed die volgens Novy en Leubolt invloed had op de plannen van de PT, is gerelateerd aan de *Critical State* theorie van Gramsci. Gramsci streeft, tegenovergesteld aan Habermas, niet naar een consensus tussen de civil society en politiek als middel voor democratische verandering, maar naar totale macht voor de civil society. Zoals Kebir (1991) stelt:

In opposing dominant strategies of ruling powers, alternative hegemony is concerned with a step-by-step dismantling of political society—i.e. of the state in the traditional sense—and with transferring political power to civil society. The people are then called upon to make decisions on the means and manner of social activities and co-operation on a local level. (Kebir, 1991 in Novy, & Leubolt, 2005, pp. 2025)

Doordat PB voortkomt uit verschillende vormen van gedachtegoed, draagt het in zich ook verschillende verwachtingen en doelstellingen. Waar sommigen PB zien als een geslaagd project, kunnen anderen het als een mislukking zien. De doelstellingen en hoe de verschillende gedachten over PB hierin terugkomen, zal behandeld worden in hoofdstuk 5.

Naast de verschillende theoretische stromingen achter het ontstaan van PB, zijn er ook verschillende wetenschappelijke onderzoeksvelden die PB behandelen. Celina Souza (2001) noemt de volgende vier onderzoeksvelden: management, educatie, politiek en sociale verandering.

Management

In het onderzoeksveld management, wordt PB gezien als:

- stedelijk management met de armen (Horst, 1995);
- een duurzaam mechanisme van gezamenlijk beheer van overheidsmiddelen via gedeelde beslissingen over de toewijzing van financiële middelen (Santos, 1998);
- een model voor stedelijk management dat meer is dan alleen beleid (Boschi, 1999) en
- een process van sociaal fiscaal management (Navarro, 1997).

Educatie

In het veld van educatie wordt PB gezien als een educatief proces waarin de belangrijkste actoren (de burgemeester, ambtenaren, vertegenwoordigers, *grassroot* organisaties en de PT) en de institutie waarbinnen zij opereren worden betrokken. Door het educatieve aspect van de theorie van Habermas (1992) heeft deze veel invloed binnen dit onderzoeksveld.

Politiek

Het politiek onderzoeksveld kent vele verschillende opvattingen over PB. PB is:

- beleid dat kansarme groepen *empowered* van bovenaf (Abers, 1998);
- een manier om drastisch te democratiseren, het product van een sterke politieke wil om de houding tegenover burgerschap in de politieke cultuur te veranderen en de manier om verbetering van de leefomstandigheden van de burger te realiseren (Villas Boas, 1994);
- één van de hedendaagse reacties om hegemonie en globalisering tegen te gaan (Santos, 1998);
- een manier om participatie en representatieve democratie te combineren; en

- een middel om de grenzen van de representatieve democratie te overwinnen door mechanismen, verder gaand dan coöperatie en raadpleging, die de betrokkenheid van de *civil society* vergroot (Laranjeira, 1996).

In de verschillende opvattingen wordt PB gezien als een manier om transparantie, verantwoording en geloofwaardigheid te vergroten. Een van de kenmerken is dat het cliëntelisme, autoritarisme en patrimonialisme tegen gaat. De ideeën van Wampler (2000) komen daarom het meest overeen met de benadering van het politieke onderzoeksveld.

Sociale verandering

Verschillende auteurs concluderen dat op sociologisch vlak PB:

- kan bijdragen aan een eerlijke distributie van schaarse middelen in een oneven samenleving (Santos, 1998);
- een innovatie instrument is voor de reconstructie van de openbare leefomgeving (Dulci, 1997);
- een nieuw platform voor de lokale overheid, publieke organisaties en de samenleving is, om de behoeftes van de armste van de samenleving te agenderen (Pereira, 1999);
- een versterking van het stedelijke *associativism* en de relatie tussen bewoners en de gemeenschap is (Pereira, 1999);
- een onpartijdige manier van de verdeling van middelen is (Souza, 2001).

Kortom, zowel wat betreft de filosofische achtergronden, als de toepassingsvelden in de praktijk, heersen er zeer uiteenlopende ideeën over PB.

3.2 Het concept Participatie

Om PB beter te begrijpen, is het noodzakelijk om het begrip participatie op zich te verkennen. Het betrekken van de burger in de besluitvorming van overheden is niet nieuw. In Westerse landen zoals het Verenigd Koninkrijk (Feltey, King & Susel, 1998), Duitsland (Dienel, et. al. 1993) en de Verenigde Staten (Burns, 1998) zijn volgens Zamboni (2007) ontelbaar veel voorbeelden te vinden. Burgers kunnen bijvoorbeeld geraadpleegd worden op het gebied van transport, planologie en het milieu. In deze landen is een ruime hoeveelheid aan methodes te vinden. De toepasbaarheid van een participatiemethode hangt af van het type beleid en de doelgroep. Daarnaast vormen de kosten een belangrijke overweging (UN-Habitat, 2004). Verschillende methoden van participatie kunnen zijn: enquêteren, referenda, internetfora etc. De methoden verschillen in kosten en toegankelijkheid. Zo kan enquêteren erg arbeidsintensief zijn en internetfora erg *bias*, door het uitsluiten van non-pc-eigenaars. Zamboni (2007) ziet volksvergaderingen als de meest effectieve manier van het bespreken van lokale problemen. Hij stelt dat het *face to face* bespreken van problemen en debatteren tot de beste oplossing leidt. Zamboni (2007) ziet PB dan ook als een erg sterke participatiemethode. Hij stelt: *“When there is also direct contact with the local government staff, the gap between demands and possibilities can be bridged. Most of PB experiences rely on assemblies as the consultation method”* (Zamboni, 2007).

Volgens Hordijk, Sara, Sutherland en Scott (2015) zijn er in de huidige literatuur twee *schools of thought* over participatie te onderscheiden; de *instrumentele school*, die zich focust op het verbeteren van het huidige systeem en de *transformatieve school*, die machtsstructuren wil verschuiven door het besluitvormingssysteem te democratiseren en participanten bekwamer te maken. De transformatieve school sluit aan op de ideeën

Habermas, en het idee dat burgers geëmancipeerd moeten worden (Fung & Wright 2003; Hickey and Mohan 2005; Melo and Baiocchi 2006).

De (dominante) instrumentele school streeft, ten eerste, naar het verhogen van de aansprakelijkheid, transparantie en responsiviteit van de lokale overheid binnen de context van de decentralisatie van de verantwoordelijkheden. Ten tweede streeft de instrumentele school naar de transformatie van de staat als leverancier van publieke diensten naar de rol waar de staat een de gelegenheid creëert en coördineert waarin actoren deze diensten kunnen leveren (Helmsing, 2002; Hordijk, Sara, Sutherland & Scott, 2015). Met participatie van actoren van buiten de staat en een relatief geringe burger-bijdrage wordt getracht om cliëntelisme, elitisme en uitsluiting tot publieke diensten tegen te gaan (Ackerman, 2004; Speer, 2012; Hordijk, Sara, Sutherland & Scott, 2015). Deze manier van besturen neigt vaak naar technocratie. De dialoog met burgers wordt zelden gezocht, en burgers worden voornamelijk gezien als klanten (Hordijk, 2012).

Sinds de jaren 70 worden regionale overheden wereldwijd gereorganiseerd. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de reorganisatie van regionale overheden om drie punten draait: (I) Steden moeten internationaal competitief zijn, (II) steden moeten bestuurd worden als een bedrijf en (III) samenwerking met de private sector is noodzakelijk om dienstverlening en infrastructuur te leveren (Pape, 2001; Chavez, 2004).

Deze drie punten komen naar voren in vier fundamentele maatregelen:

1. Gecentraliseerde planning en decentralisatie.

Aansluitende gemeenten worden samengevoegd in één centrale metropolitische structuur, waarbinnen een centraal plan voor de bestemming van de gehele regio wordt geformuleerd en samen met deze centrale planning wordt decentralisatie ingevoerd. Verantwoordelijkheid voor dienstverlening wordt overgebracht naar een lager niveau, echter blijft de controle over de financiële middelen bij de gecentraliseerde macht.

2. Verzelfstandiging of privatisering door *outsourcing*

Diensten van de gemeenten blijven publieke voorzieningen, maar worden uitbesteed aan private managers. Volgens voorstanders zorgt verzelfstandiging en privatisering voor hogere efficiëntie. Critici stellen dat de private sector de prijzen verhoogt voor meer opbrengst en daardoor basisdiensten niet meer beschikbaar zijn voor de armen.

3. Herdefiniëring van de *core business* van de lokale overheid.

In het verleden waren regionale overheden verantwoordelijk voor het leveren van diensten aan de burgers. In het nieuwe paradigma is de rol van de overheid verschoven naar het faciliteren en de gelegenheid creëren voor de private sector om diensten te leveren. De onderliggende gedachte is dat overheden zich nu kunnen focussen op het organiseren en plannen van dienstvoorziening in plaats van werkelijke levering en uitvoering. Critici stellen dat dit nieuwe kader een manier is voor de overheid om verantwoordelijkheid af te schuiven op de publieke sector.

4. Hernieuwde bezorgdheid over financiële duurzaamheid.

Lokale overheden krijgen nieuwe verantwoordelijkheden zonder de bijbehorende financiële middelen. Gemeenten moeten daardoor een manier vinden om of de uitgaven te verkleinen of de inkomsten te vergroten. Dit zorgt voor een hernieuwde bezorgdheid over productiviteit, efficiëntie en/of het herdefiniëren van de 'kern' van diensten die iedereen moet ontvangen. Critici stellen dat dit leidt tot een systeem met verschillende lagen, waarin een beperkt aantal basisbehoeften voor iedereen beschikbaar zijn en voor 'extra' diensten betaald moet worden. Hierdoor worden armen uitgesloten van deze extra diensten (Chavez, 2004).

Het idee van een 'kleine' staat en participatie van de private sector is in lijn met het neoliberale gedachtegoed en *The Liberal Theory*, genoemd in het hoofdstuk 3.1. Participatie heeft zich ontwikkeld tot een onvervangbare component voor het legitimeren van de neoliberale *good governance* agenda (zie hoofdstuk 4.1) door de *International Financial Institutions* (IFI) en de United Nations Development Programme (UNDP) (Hordijk, Sara, Sutherland & Scott, 2015).

Fung en Wright (2003), die behoren tot de transformatieve school, stellen dat in de afgelopen decennia een golf van privatisering en economische efficiëntie, wat past bij de Liberal Theory, hebben gezorgd voor politieke passiviteit, politieke apathie, wantrouwen en ontevredenheid onder de burgers (Raudla & Krenjova, 2013) en dat "*the Left*" moeite heeft burgers te mobiliseren. Linkse politieke partijen zouden als reactie hierop verschillende democratische strategieën hebben opgezet. Fung en Wright (2003) geven de *Neighborhood governance councils* in Chicago, *Habitat conservation planning* in de V.S., PB in Porto Alegre en *Panchayat* hervormingen in West Bengal and Kerala (India) als voorbeeld van deze strategieën.

Though these four reforms differ dramatically in the details of their design, issue areas, and scope, they all aspire to deepen the ways in which ordinary people can effectively participate in and influence policies which directly affect their lives. From their common features, we call this reform family Empowered Participatory Governance (EPG). They are participatory because they rely upon the commitment and capacities of ordinary people to make sensible decisions through reasoned deliberation and empowered because they attempt to tie action to discussion. (Fung & Wright, 2003, pp. 5)

Fung en Wright (2003) zien de vier voorbeelden van EPG als een nieuwe stap in de participatie van de burger. EPG kan in twee categorieën worden verdeeld. Ten eerste, hervormingen die het falen van overheidsinstanties belichten en, ten tweede, hervormingen die de structuur van democratische besluitvormingsprocessen proberen te veranderen (Fung & Wright, 2003).

EPG vergt dus meer dan betrokkenheid bij een institutie. In participatie moeten de betrokken partijen toegang hebben tot het besluitvormingsproces zodat zij een werkelijk aandeel hebben in de institutie. De betrokken partijen moeten de beslissingen van de institutie dus als die van hen zelf gaan zien. "*This is what is meant by the term ownership, or references to owning particular policies*" (Woods, 1999). *Ownership* kan volgens Woods een bijdrage leveren aan de effectiviteit van beleid. Het concept participatie, zoals hier beschreven door Woods, streeft in tegen het Model of the Public Sphere van Habermas, waarin de civil society alleen macht uitoefent door middel van communicatie.

Volgens Hordijk, Sara, Sutherland en Scott (2015) neemt PB een bijzondere plaats in tussen de participatieve projecten. Het is een mix van directe en representatieve democratie, als een continue dialoog tussen burgers en de staat, en toch is het een radicaal politiek project "*to facilitate critical consciousness [...] and opening the way for public appropriation of the State*" (Dutra and Benavides, 2002).

Een aanname die wordt gedaan in deze thesis is: selectiviteit van participatie neemt af naarmate het aantal deelnemers toeneemt, wat zorgt voor een betere representatie van het belang van de burgers en een beter democratisch proces (Dahl, 1989; Denters, Reimink,

Boedeltje, & Geurts, 2011). Hoge mate van participatie zorgt dus voor een beter werkende democratie. Er zijn echter verschillende problemen met de implementatie van participatie.

In de theoretische en empirische literatuur over participatie is men meestal pessimistisch over het idee van de uitvoering van participatie in democratische instituties. Volgens Abers (2000) zijn er drie centrale problemen met participatie: Ten eerste, leiden deze beleidsmaatregelen aan het 'implementatieprobleem', waarbij overheden, ook wanneer zij oprecht proberen participatieve beleidsvorming te implementeren om meer macht aan de zwakkere in de maatschappij te geven, de 'sterkere' er vaak in slagen zulke veranderingen te weerstaan. Ten tweede, het ongelijkheidsprobleem, zelfs wanneer participanten officieel een gelijke stem hebben om de besluitvorming te beïnvloeden, sociaaleconomische ongelijkheden een effectieve participatie van bepaalde groepen verhindert. Ten derde, lopen deze beleidsmaatregelen tegen het coöptatie probleem aan, waarin zelfs als vormen van participatie werkelijk representatief zijn, ongelijkheid tussen overheid en participant in beschikbare informatie en middelen leidt tot manipulatie van participatie door ambtenaren (Souza, 2001).

In de literatuur is ook kritiek te vinden op de bekwaamheid van participanten. Er is scepsis over de kennis van de participanten bij het maken van sociaaleconomische en politieke keuzes. *"It can be argued that you have to know how the engine works in order to construct a car, i.e. people lack knowledge to participate in public affairs"* (Cellary 2011). Tijdens het International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance werd hierop gereageerd door een participant: *"I would never really ask the citizens how to build a bridge, but I might want to ask them where to put it"* (ICEGOV, 2011). Volgens Raudla en Krenjova (2013) moet participatie binnen deze grenzen worden begrepen. Participatie moet niet alleen gezien worden als directe democratie. Pure en uitgebreide directe democratie is ook helemaal niet wenselijk, omdat het positief correleert met ontevredenheid met instituties en indirecte (representatieve) democratie (Coleman & Gøtze, 2005). Wat wel wenselijk is, is het koppelen van elementen van directe en indirecte democratie, wat bij PB wordt geprobeerd (Novy & Leubolt, 2005; Raudla & Krenjova, 2013).

4. De verspreiding van Participatief Begroten door de Wereldbank

In de beginjaren was de Braziliaanse PT de voornaamste ambassadeur van het PB-concept. Maar na het winnen van de *international 'best practice' award for local governments* tijdens de *VN Habitat Conferentie II Istanbul* in 1996 (Novy & Leubolt, 2005), werd deze rol geleidelijk overgenomen door de Wereldbank. Vanaf 2003 is de Wereldbank de voornaamste ambassadeur en verspreidde het concept over de wereld (Goldfrank, 2012). Sindsdien kunnen we spreken van een globalisering van PB (Wampler & Avritzer, 2005). De betrokkenheid van de Wereldbank heeft veel stof opgeleverd voor de wetenschap en er is een levendig debat ontstaan over de adoptie van PB door de Wereldbank en wat hier de gevolgen van zijn. Aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie en een interview met professor Geske Dijkstra wordt de rol van de Wereldbank onderzocht, en wordt een antwoord geformuleerd op de deelvraag: *Waar en hoe heeft PB zich de afgelopen jaren verspreid en wat was hierbij de rol van de Wereldbank?*

4.1 Good governance en de adoptie van Participatief Begroten

Na het uitblijvende succes van *Structural Adjustment Programs* (SAPs) die door ontwikkelingslanden, op aandringen van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en de Wereldbank, werden uitgevoerd ontstond hierover aan het eind van de jaren 80 een discussie onder geleerden en bestuurders (Nelson, 1990)². Al snel ontstond de consensus dat het falen van de SAPs kwam door het ontbreken van adequate overheidsinstanties (Nelson, 1994). Dit zorgde voor een toenemende interesse in overheidsinstanties onder sociale wetenschappers (North, 1990; Keohane, 1989). Daarnaast zorgde de verspreiding van democratie en democratisering tijdens en na de koude oorlog voor een toenemende interesse onder bestuurders (Diamond, 1995). Deze ontwikkelingen zorgde voor het introduceren van de term *good governance*. Onder geleerden en bestuurders werd eerlijk, efficiënt en effectief bestuur, waarin naar samenwerking met andere actoren wordt gezocht, als essentieel gezien voor het succesvol implementeren van hervormingen en ontwikkelingshulp (Woods, 1999; Ackerman, 2004).

De interesse in good governance door zowel wetenschappers als beleidsmakers leidde tot het ontwikkelen van indicatoren om good governance te meten, door de UNDP, de Wereldbank en onafhankelijk instituties en onderzoeksinstellingen. De good governance indicatoren helpen onderzoekers de relatie tussen good governance en ontwikkeling te onderzoeken, en helpt donoren hun ontwikkelingshulpbeleid te definiëren (Dijkstra, 2013).

De *Worldwide Governance Indicators* (WGI) werd opgesteld door onderzoekers van de Wereldbank en onderscheidt drie dimensies binnen good governance. Ten eerste, de toegang tot autoriteit. Indicatoren hiervoor zijn: het proces waarmee een overheid wordt gekozen, gemonitord, vervangen en gerepresenteerd, de mate waarin de overheid verantwoording aflegt (*accountability*) en politieke stabiliteit. Ten tweede, de capaciteit van de overheid om solide beleid effectief te formuleren en te implementeren. De bijbehorende indicatoren zijn: de effectiviteit van de overheid en de regelgevende kwaliteit. Ten derde, het respect van burgers en de staat voor instituties, die economische en sociale interactie

² Testen naar de groei van valuta, de inflatie, het monetaire beleid, het fiscale beleid, en algemene macro-economisch beleid van landen die SAP steun ontvingen, was teleurstellend.

bepaald. De bijbehorende indicatoren zijn: *rule of law* en de controle over corruptie (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010; Dijkstra, 2013).

PB won in 1996 de VN best practice award omdat het, als politiek neutraal middel (Ganuza & Baiocchi, 2012), de mogelijkheid biedt om de volgende punten te verbeteren:

- (i) De legitimiteit van het besluitvormingsproces;
- (ii) Het ontvangen van feedback op overheidsbeleid en diensten;
- (iii) Het monitoren van diensten;
- (iv) De communicatiemiddelen tussen ambtenaren en de burgers;
- (v) De kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatie over behoeftes en wensen van burgers (Zamboni, 2007).

Deze vijf punten sluiten aan bij de definitie van good governance zoals de Wereldbank hanteert. Volgens Woods (1999) staat deze definitie synoniem voor kwalitatief hoogstaand projectmanagement (Boeninger, 1997). Een smalle definitie die de rol van de staat verkleint en een kader creëert voor een vrijemarkteconomie. Instuties dienen als waakhond die de imperfecties van het systeem verhelpen en als leverancier van publieke goederen. Daarnaast hanteert de Wereldbank een checklist van factoren die als indicator dienen van good governance. Hieronder vallen participatie, aansprakelijkheid en rechtvaardigheid (Woods, 1999).

Geske Dijkstra spreekt over een paradox die is ontstaan rond good governance. “In de loop van de jaren werd goed bestuur steeds meer als voorwaarde gezien [...] maar ook werd geprobeerd om landen richting goed bestuur te duwen met dit middel.” Waar eerst good governance een voorwaarde was voor een lening of steun, zijn participatie, aansprakelijkheid en rechtvaardigheid meer een doel op zich geworden (interview 1., 2016).

De Wereldbank is de grootste publicist over PB. Er is een berg aan korte notities, onderzoekspapers en een reeks *Public Sector Governance and Accountability Series* (Shah, 2007) die door de Wereldbank zijn uitgegeven (Sintomer, 2010). Daarnaast is de Wereldbank ook de organisatie die het meeste geld heeft besteed aan de ondersteuning van PB en gerelateerde projecten. Tussen 2002 en 2012 heeft de Wereldbank ruim 280 miljoen dollar besteed aan projecten in ten minste vijftien landen (Goldfrank, 2012).

Volgens Benjamin Goldfrank (2012) is er de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar de promotie van PB door de Wereldbank, maar is er vrij weinig onderzoek gedaan naar het motief van de organisatie. Hij stelt dat de Wereldbank de afgelopen jaren een omslag heeft gemaakt van dammen bouwen en SAPs naar *participatory, civil society-based approaches* en naar armoede vermindering in het algemeen (Armah 2008; Dijkstra 2011; Rückert 2007). Ook Surender en Walker (2013) erkennen deze omslag en spreken van de *Washington Consensus*³ en een *post-Washington Consensus development strategy*. Volgens hen wordt in de post-Washington Consensus development strategy ontwikkeling holistisch gedefinieerd, als een transformatieproces dat de gehele maatschappij beïnvloedt. Ontwikkeling is niet alleen economisch, maar houdt ook in dat er aandacht wordt besteed aan duurzaamheid, democratische en eerlijk verdeelde groei. Economische groei is niet meer de hoofdvoorwaarde voor ontwikkelingsdoelstellingen.

³ De Washington Consensus refereert naar een verzameling economische ideeën die gesteund worden door het IMF, de Wereldbank, de EU en de V.S. De consensus streeft naar vrije handel, vrije valuta, open markten en macro economische stabiliteit.

Een mogelijke verklaring voor de adoptie van PB door de Wereldbank wordt door Ngaire Woods (1999) gegeven. Volgens haar is de voornaamste reden praktisch van aard. Veel projecten van de Wereldbank zouden zijn mislukt doordat zij niet door de lokale bevolking werden overgenomen. Wanneer de termijn van het project verlopen is en de Wereldbank zich terugtrekt, stort het project ineen en blijft er niks van over. Door participatie direct in de opzet van een project te incorporeren hoopt de bank dit tegen te gaan. Op deze manier krijgen participanten een gevoel van eigenaarschap (World Bank, 1996). Ook neemt participatie van burgers politieke onvrede, politiek wantrouwen en onverschilligheid weg (Raudla & Krenjova, 2013), wat bijdraagt aan het slagen van Wereldbank projecten. Naast problemen met participanten, kampt de Wereldbank regelmatig met corruptie in de lokale overheid van ontvangende landen. Met als gevolg lagere effectiviteit en hogere kosten. Eén van de positieve aspecten die PB wordt aangerekend is dat het corruptie tegen gaat door de controle van burgers op de uitgave.

Volgens Woods kan de Wereldbank niet alle participatie projecten begeleiden en daarom verwaarlozen ze het participatieve aspect, als wordt geanalyseerd door Robert Piciotto en Rachel Weaving (1994):

Participation has often been equated with explaining the project to key stakeholders (individuals and groups who stand to gain or lose from the project), instead of involving them in decision-making. Borrowers are not committed to project goals. Their ownership has been sought by making them responsible for preparation and implementation, instead of ensuring that the impetus for the project is local and that the process provides explicit opportunities for consensus building. (Piciotto & Weaving, 1994, pp. 33)

Doordat, zoals Woods (1999) aangeeft, participatie en PB-elementen vaak standaard in ontwikkelingsprojecten wordt verwerkt, is het niet mogelijk om een limiterende lijst op te stellen van PB-projecten. Projecten van de VN, IMF en de Wereldbank op het gebied van sector- en gebiedsontwikkeling over de hele wereld kunnen elementen van PB bevatten. Wel is duidelijk dat overal in de Global South PB-projecten te vinden zijn.

De definitie die de Wereldbank voor PB hanteert is duidelijk een manifestatie van de instrumentele benadering van participatie. Het volgende citaat komt uit een publicatie over PB in Porto Alegre van de Wereldbank uit 2008 en definieert PB als volgt:

Participatory budgeting is a process through which citizens and/or civil society organizations participate directly in different phases of the preparation and monitoring of public budgets. OPs⁴ vary in terms of the level and type of participation, as well as the technical criteria and instruments used to allocate resources. In most cases, participatory budgeting focuses on expenditures and involves participatory decision making in an annual or multi-year public budget plan. (World Bank, 2008, pp. 1)

Aan de definitie die de Wereldbank hanteert is duidelijk af te lezen dat zij een andere definitie van PB hanteren dan uit het wetenschappelijk debat voortkomt (zie hoofdstuk 2). De definitie die de Wereldbank hanteert, sluit naadloos aan op het neoliberale

⁴ Orçamento Participativo (Participatief Begroten)

gedachtegoed, en participatie (en PB) heeft zich ontwikkeld tot een onvervangbare component voor het legitimeren van de neoliberale good governance agenda (Hordijk, Sara, Sutherland & Scott, 2015). Daarnaast is de wetenschappelijke benadering van het onderzoeksveld management, beschreven door Celina Souza (2001) in hoofdstuk 3.1, volop aanwezig in de definitie die de bank hanteert. Dit toont aan dat het karakter van PB in de Wereldbank meer richting een 'beleids apparaat' gaat dan naar een 'instrument'. Dit zal verder worden uitgelegd aan de hand van Baiocchi and Ganuza (2014) in hoofdstuk 4.2.

4.2 Wetenschappelijk debat

De Wereldbank wordt over het algemeen gezien als een organisatie die naar het neoliberale gedachtegoed handelt. Het is op z'n minst opvallend te noemen dat de Wereldbank PB in deze mate heeft geadopteerd en dat de retoriek en redenering, in publicaties van de bank, erg overeenkomt met de originele linkse partijen en burgerinitiatieven die achter PB stonden (Goldfrank, 2012). De gebruikte retoriek is, volgens critici, een manier om PB te kapen en een hun kapitalistische agenda te promoten (Goldfrank, 2012). Benjamin Goldfrank (2012) beschrijft PB als onderdeel van deze agenda, aan de hand van Jeffrey Jackson, op de volgende manier:

Importantly, while the overall goal is “to advance global capitalism” there is no one single agenda but rather “a multiplicity of agendas” with varying degrees of importance; and, like the development agencies themselves, some agendas are “hegemonic and others are peripheral” (Jackson 2005, 10, 9). Jackson (2005, 9-10) calls these agendas “global cultural scripts” [...] Certainly, PB is one of many recent global scripts, especially for municipal governments, and the leading development agency – the World Bank – is promoting it. (Goldfrank, 2012, pp. 8)

Baiocchi and Ganuza (2014) gaan in hun analyse niet zo ver als de critici beschreven door Goldfrank, maar zien wel een verschil in de originele PB-programma's, zoals in Porto Alegre, en de PB-programma's van de Wereldbank. Onder geleerden wordt een onderscheid gemaakt tussen “beleidsinstrumenten” en “apparaten” (Lascoumes and Le Gales, 2007). Een beleidsinstrument is een manier om de relaties tussen de politieke samenleving en de civil society, door middel van apparaten, te sturen. Apparaten zijn een “mix” van technische componenten (metingen, berekeningen, *rule of law*, procedures) en sociale componenten (representatie en symbolen) (Lascoumes and Le Gales, 2007).

Volgens Baiocchi and Ganuza (2012) was PB, zoals het in Porto Alegre werd toegepast, een beleidsinstrument, maar werd het na de adoptie van de Wereldbank als apparaat toegepast. Het communicatieve aspect en de open structuur van PB, gemanifesteerd in transparante bijeenkomsten waarin op een democratische manier prioriteiten worden gesteld, wordt goed verspreid. Emancipatie, de connectie van deze rangschikking van prioriteiten door de burgers naar de uitvoerende overheidsorganen, daarentegen is een dimensie van PB die niet goed wordt geïmplementeerd. Dit idee van Baiocchi en Ganuza komt erg overeen met andere verslagen van *fast policy transfer*. Hedendaags beleid “*moves in bits and pieces—as selective discourses, inchoate ideas, and synthesized models*” (Peck & Theodore, 2010), en niet in een compleet plan, opgesteld aan de hand van een blauwdruk van het originele beleidsplan (Ganuza & Baiocchi, 2012). Volgens Jamie Peck (2002) is fast policy transfer een uiting van de neoliberale globalisering, waarin beleid zonder aandacht voor context over de wereld wordt verspreid.

Volgens Ackerman (2004) heeft de Wereldbank het afgelopen decennium *participatory development* hoog op de agenda gezet, maar de daadwerkelijke implementatie ervan volgt op afstand. Participatie wordt alleen geïmplementeerd om overheidskosten te verkleinen, te decentraliseren, om diensten af te schuiven op *Non Governmental Organisations* (NGOs) en om gemeenschappen te overtuigen om vrijwillig arbeid of materiaal te leveren. Participatie van burgers en gemeenschappen in de kerntaken van de lokale overheid blijft zeldzaam. Het concept PB wordt door de Wereldbank uitgehold tot een *efficiency tool* (Ackerman, 2004). Participatie is met andere woorden instrumenteel aan de neoliberale agenda en *Liberal Theory*, zoals uitgelegd in hoofdstuk 3.

Verscheidende wetenschappers stellen dat de promotie van PB door de Wereldbank een negatief effect heeft op het concept. Sintomer, Herzberg, Allegretti, en Röck (2010) behoren tot deze critici. Zij stellen dat de PB-programma's in Zuid-Amerika geïnitieerd door de Wereldbank voornamelijk *top-down* zijn, niet gericht op het mobiliseren van de civil society, over te weinig geld beschikken en methodes gebruiken die geen werkelijke macht en controlemogelijkheden geven aan de gemeenschap. Volgens hen slagen deze programma's er niet in om de armste in staat te stellen hun leven te verbeteren. Sintomer, Herzberg, Allegretti, en Röck waarschuwen ontvangers van ontwikkelingshulp voor de PB geïnitieerd door de Wereldbank. Goldfrank (2012) reageert op deze stelling; *"However, the claims are difficult to verify, as Sintomer and his colleagues do not provide evidence for them nor do they specify which cases of PB they think meet these criteria"* (Goldfrank, 2012). Goldfrank haalt de studie van Dallyn (2008) naar PB in Albanië aan. Hierin wordt een positiever beeld van de Wereldbank geschetst. *"Participatory budgeting in Albania at least partially succeeded in mobilizing citizens, including the poorest and most marginalized groups (like the Roma), in creating a reasonably empowering PB process, and in becoming independently sustained by continuing and spreading to other cities in Albania without Bank support"* (Goldfrank, 2012).

Naast het feit dat de adoptie van PB door de Wereldbank volgens sommigen een slecht effect op het concept PB heeft, zijn er ook critici die stellen dat de lokale overheidsstructuur van ontwikkelingslanden erdoor wordt ontwricht. Zo kan aan de ene kant de daadkracht van democratisch gekozen vertegenwoordigers worden ondermijnd (Aragones & Sánchez-Pagés, 2005) en aan de andere kant kan een burgemeester de volksvergaderingen manipuleren. Volgens verschillende auteurs (Souza, 2001; Shah & Wagle, 2003; Azevedo, 2003) zijn er voorbeelden van burgemeesters die, door de top-down structuur van de door de Wereldbank geïnitieerde PB-programma's, PB naar hun hand zetten. Zij weten de vergaderingen zo te laten verlopen dat, de ogenschijnlijk democratische beslissingen, overeenkomen met politieke doeleinden van de burgemeester. Hierdoor wordt PB een instrument voor de burgemeester om zijn politieke tegenstanders buitenspel te zetten (Zamboni, 2007). Goldfrank concludeert dat er over hele wereld gemixte resultaten zijn van PB, en dat de Wereldbank een beperkte rol heeft in het succes of falen (Goldfrank, 2012; Hordijk, 2015; Hordijk, Interview 2).

Goldfrank (2012) is de voornaamste auteur die positief tegenover de adoptie van PB door de Wereldbank staat. Ten eerste stelt hij dat er voorbeelden zijn, zoals PB in Peru, waar de Wereldbank PB top-down heeft geïmplementeerd, wat leidde tot versterking van de *civil society*, die zich daarna ging verzetten tegen neoliberale overheidsmaatregelen. Het idee, dat de bank PB alleen gebruikt om een kapitalistische neoliberale agenda te implementeren, is dus niet waar. PB kan alle kanten van het politieke spectrum versterken.

Ten tweede, stelt Goldfrank (2012), is de Wereldbank niet één hegemoniale organisatie, maar bestaat deze uit verschillende departementen. De Social Development Department, deelt veel van de doelen van de PT tijdens het opzetten van PB. Zij proberen de rest van de organisatie over te halen PB meer toe te passen en meer financiering toe te bedelen. Waarbij zij studies van Sintomer et al. (2010) aanhalen om het positieve effect van PB op transparantie aan te tonen, en Gonçalves (2009) om het effect van PB op de afname van kindersterfte aan te dragen. Goldfrank (2012) sluit af met het statement:

In the end, participatory budgeting helps start a broad conversation about social and economic priorities, and once started – even by a World Bank supported pilot project – it can develop into the democratizing and redistributive process that would be, as the Porto Alegre slogan claimed, “good for the whole world. (Goldfrank, 2012, pp. 2)

4.3 Conclusie

Concluderend op de deelvraag van dit hoofdstuk: *Waar en hoe heeft PB zich de afgelopen jaren verspreid en wat was hierbij de rol van de Wereldbank?* Is gebleken dat PB internationaal bekend werd door de VN Habitat Conferentie II Istanbul in 1996. Hierna adopteerde de Wereldbank het concept in haar projecten. De reden hiervoor ligt in het streven naar good governance door de bank. De Wereldbank zoekt naar manieren om te garanderen dat hun leningen zo efficiënt mogelijk worden gebruikt door overheden en PB wordt gezien als politiek neutraal middel (Ganuza & Baiocchi, 2012), om dit te bereiken. Daarnaast zou het zorgen voor ownership van Wereldbank projecten bij burgers.

Rond 2003 werd de Wereldbank de voornaamste ambassadeur van PB. In meer dan 1500 steden, over vijf verschillende continenten, wordt PB toegepast. In eerste instantie verspreide PB zich snel in Zuid-Amerika en Europa, maar na de adoptie van PB door de Wereldbank is het ook ruimschoots te vinden in de Global South (Baiocchi & Ganuza, 2014).

De Wereldbank heeft PB over de wereld verspreid door de hoeveelheid publicaties en het aantal projecten, met de hoeveelheid bijkomende leningen, die de bank eraan heeft gewijd. De bank heeft ruim 280 miljoen dollar besteed aan projecten in ten minste vijftien landen tussen 2002 en 2012 (Goldfrank, 2012).

Critici stellen dat PB in zijn beginvorm een beleidsinstrument is om diepe veranderingen in de samenleving te bewerkstelligen, maar door de bank is veranderd in een apparaat om efficiëntie van projecten te vergroten.

Goldfrank (2012) stelt dat de Wereldbank inderdaad inderdaad de opzet en structuur van PB heeft aangepast, maar dat de doelstellingen niet heel veel veranderen van de eerste vormen uit Brazilië. Het idee dat PB wordt gebruikt om een “geheime” neoliberale kapitalistische agenda te implementeren in ontwikkelingslanden moet volgens hem worden genegeerd.

5. Porto Alegre

In dit hoofdstuk zal specifiek worden ingegaan op PB in Porto Alegre. Aan de hand van meerdere deelvragen zal duidelijk worden wat de context, de doelstellingen, de opzet en de behaalde resultaten zijn.

Porto Alegre is de grootste stad in het zuiden van Brazilië, de tiende grootste stad van het land en de hoofdstad van de regio Rio Grande do Sul. De stad is gelegen aan de Guaiba rivier en is de voornaamste doorvoerhaven in de regio van de producten uit het achterland. Sojabonen, leer, ingeblikt rund en rijst zijn de hoofd exportproducten van Porto Alegre en worden over de hele wereld verscheept (University of Oregon, n.b.). De stad en de provincie kennen al jaren een relatief gestage populatiegroei, zoals te zien in tabel 1 (IBGE, n.b.), met een huidige populatie van 1.472.482 inwoners (IBGE, 2014).

Jaar	Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Brazilië
1991	1.263.403	9.138.670	146.825.475
1996	1.274.629	9.568.523	156.032.944
2000	1.360.590	10.187.789	169.799.170
2007	1.420.667	10.582.840	183.987.291
2010	1.409.351	10.693.929	190.755.799

Tabel 1. (IBGE, n.b.)

Een overzicht van Porto Alegre

Populatie (IBGE, 2014)	1.472.482
GDP (2003)	R\$ 14.655.093
GDP per capita (2003)	R\$ 10.437
Municipal budget (2006)	R\$ 7.330.270
Municipal budget surplus (2006)	R\$ 1.634.339
Kosten ambtenaren (2006) ⁵	46,95%
Levensverwachting (2000)	71.5 jaar
Geletterdheid 15+ (2000)	96.6%
Human Development Index (2000)	0.87
Gini Index (2000)	0.61
Levend in armoede (2000)	11,33%
Levend in zware armoede (2000)	4.28%

Tabel 2. (World Bank, 2008)

Porto Alegre is al decennia lang één van de rijkste steden van Brazilië. De stad kent echter een groot verschil tussen rijk en arm (de Gini Index in tabel 2 is hoog). Ook de Human Development Index van 2000 was ver boven dat van het Braziliaans gemiddelde van 0,69. Tabel 2 geeft een overzicht van economische en sociale verhoudingen tussen 2000 en 2006, helaas was er geen recenter overzicht te vinden.

5.1 Historische achtergrond

PB komt voort uit een lange traditie van vakbonden, burgerinitiatieven en verenigingen in Brazilië en in dit geval Porto Alegre. Net als in andere landen in Latijns-Amerika, bestuurden lokale cliëntelistische overheden steden door het eeuwenoude politieke systeem van beschermheerschap. Dit systeem verdeelt publieke middelen niet aan de hand van de vraag in de samenleving, maar zo dat de politieke machthebbers hun macht kunnen vergroten. Dit leidde tot reacties vanuit de samenleving. De opkomst van de civil society begon aan het einde van de jaren 50 en het begin van de jaren 60 van de 20ste eeuw (Skidmore, 1967). In 1964 kwam hier een einde aan door het slagen van een militaire coup waarna een geforceerd tweepartijensysteem werd ingesteld en vakbonden werden afgeschaft (Novy & Leubolt, 2005).

⁵ Als percentage van het gemeentelijk budget

Ook in Argentinië en Chili werd de staat overgenomen door militairen, maar de coup in Brazilië verschilde hiervan op twee manieren, wat voor een andere ervaring en historische kijk zorgde, of zoals Nina Schneider (2011) beschrijft:

Two key characteristics of the military regime in Brazil (1964–1985) influenced the subsequent memory culture: its attempt to appear democratic while governing by dictatorial means (Smith, 1997: 187; Aquino, 2000: 275), and its long period of rule, which ended with a gradual and ‘peaceful’ transition. [...] democratic institutions and procedures were maintained but in a distorted manner: elections were still held, but manipulated; Congress remained intact, but was threatened and closed when it disobeyed the regime’s orders. The military regime in Brazil was ruled by military presidents on a rotational basis, rather than strong dictators. (Schneider, 2011, pp. 199)

Op het hoogtepunt van de Braziliaanse dictatuur in de jaren 70 kwam de onvrede onder de bevolking op verschillende manieren tot uiting. Ten eerste werd er onder leiding van de *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB), één van de twee officiële politieke partijen, in verschillende kleine gemeenten participatief beleid ingevoerd. Dit werd gedaan om de regering te laten zien dat de middelen die door hen werden gestuurd niet aankwamen en het beleid niet aansloot op de prioriteiten van de bevolking (Castro, 1988; Souza, 2001). In deze vorm van participatief beleid hadden burgers een adviserende rol, maar maakte zij nog geen deel uit van het besluitvormingsproces (Souza, 2001). Ten tweede kwam er een grote golf van demonstraties tot stand:

People began to raise their voices again: women started to demonstrate against the rising cost of living, mothers insisted on the establishment of nursery schools, citizens demanded that their streets be paved and proper sewage systems be installed. (Sader, 1988 in Novy, & Leubolt, 2005, pp. 2025)

Systematic calls for innovation in urban governance emerged with the rise of new social movements in Brazil in the 1970s. [...]. These movements emphasized the need for greater participation in decision making, better accountability, democratic access to services, and the end of patronage schemes. These demands coincided with a rise in local organizations and networks, such as neighborhood associations, as well as national movements, such as the Housing Movement and the Collective Transports Movement, which stressed the right to certain services. (World Bank, 2008, pp. 13)

In deze demonstratiegolf ontstond een alliantie van verschillende burgerinitiatieven, overgebleven vakbonden, christelijke gemeenschappen en links-intellectuelen. Zij vormden samen de Arbeiderspartij (PT) (Novy & Leubolt, 2005). De PT nam een unieke positie binnen het Braziliaanse en Zuid-Amerikaanse politieke landschap in, of zoals Chavez (2004) het beschrijft:

From the beginning, the ideological identity of the PT has been different from that of other Brazilian left parties. Like the Uruguayan FA, the PT is internally plural, with a popular-socialist ideology based on the concrete demands and proposals of the

country's grassroots (particularly the unionised workers), rather than on theoretical inputs closely related to other existing or utopian models. (Chavez, 2004, pp. 77)

De aanhoudende demonstraties en het ontstaan van de PT aan het eind van de jaren zeventig bracht een eind aan het dictatoriale bestuur van Brazilië. De PT was er alles aan gelegen om de terugkeer naar de net gevallen staatsvorm onmogelijk te maken. De hoofdlijnen van haar strategie bestonden uit het democratisering van de staat, de samenleving en de economie, samen met het opleiden van de Braziliaanse bevolking in de democratie. Dit zal verder behandeld worden in hoofdstuk 5.2. Democratisering en decentralisering zorgde voor een politiek milieu en de financiële ruimte voor beleidsinnovatie (World Bank, 2008). Dit was het begin van een reeks van experimenten in de jaren 80 waaronder PB in Porto Alegre, Recife en Sao Paulo.

Het is geen toeval dat PB in juist in deze steden ontstond. De drie steden hadden verkozen burgemeesters met sterke banden met sociale bewegingen, progressieve groepen binnen de katholieke kerk en de arbeiders vakbonden. Alle drie waren zij uitgesproken tegenstanders van de militaire dictatuur en voorvechters van de terugkeer naar het democratische systeem (Wampler, 2004). Olivia Dutra, in Porto Alegre, was de eerste burgemeester die de ideeën en de strategie van de PT in de praktijk bracht in de vorm van PB (Avritzer, 2002; Wampler, 2004). De diepe wortels van de burgemeesters in de civil society helpt te verklaren waarom participatieve instituties in deze steden werden geïnitieerd. De verkozen burgemeesters trachtten de bestuurlijke- en beleidsprocessen te veranderen, niet alleen voor hun eigen politieke agenda, maar ook om hun electoraat te bedanken (Wampler, 2004).

PB in Porto Alegre werd in 1989 geïnitieerd en wordt vaak gezien als de meest succesvolle case in Brazilië. Dutra had het geluk dat hij kon rekenen op de steun van de partijen uit het centrum van het politieke spectrum, waardoor hij een meerderheid in de gemeenteraad had. Daarnaast werd PB direct opgevangen en leven ingeblazen door de participatieve civil society *organisations* (CSOs) (Wampler, 2004).

Het duurde echter een tijdje voordat PB een succes werd. Dit kwam door een tekort aan financiële middelen, wanorde binnen de overheid en een tekort aan mobilisatie onder de armen (Souza, 2001).

In eerste instantie was er grote paniek, want ze kwamen een lege schatkist tegen, dus het was verdeling van de misère. Maar in tweede instantie, toen de eerste twee vormen mislukt waren, zijn ze er heel erg vol ingegaan en hebben ze er 600 tot 800 man op gezet, door alle lagen heen. (Hordijk, Interview 2)

Door de veranderingen in de Grondwet in 1989, het invoeren van progressieve belastinghervormingen en het verbeteren van de belastinginning werden de middelen gecreëerd om PB een succes te maken. In 1990 steeg het inkomen van de gemeenten met 38.7%, in 1991 met 8.7% en in 1992 met 8.3%. Deze toename van het inkomen van de gemeente werd onder meer gebruikt voor het vergroten van de financiële middelen van PB, wat zorgde voor het succes ervan in Porto Alegre (Fedozzi, 2000; Faria, 2002).

PB werd na dit succes verspreid in Brazilië en Zuid-Amerika. In Brazilië werd de verspreiding van PB mogelijk gemaakt door de gestage groei van de macht, zeker op lokaal niveau, van de linkse politieke partijen (Souza, 2001). Na het succes in Brazilië kwam PB bekend te staan als instrument om sociale gerechtigheid en good governance te bevorderen.

In andere Zuid Amerikaanse landen, die net zoals Brazilië worstelden met cliëntelisme en corruptie, werd PB geadopteerde door linkse partijen (Ganuza & Baiocchi, 2012).

5.2 Analyse van de doelstellingen van de PT

PB was, en is, een experimenteel project dat onderdeel uitmaakte van een breder pakket met hervormingen. In hoofdstuk 5.1 is al gedeeltelijk behandeld wat de gedachte is van waaruit PB is ontstaan. In dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan door antwoord te zoeken op de vraag: *Wat zijn de doelstellingen van PB in Porto Alegre?*

De Wereldbank (2008) stelt het volgende: aan het einde van het Braziliaanse dictatoriale bewind in de jaren 70 zocht de PT naar manieren om te garanderen dat een dictatuur niet terug zou keren in Brazilië. Dit wilde ze realiseren door de Braziliaanse bevolking op te leiden en door een uitgebreide democratisering van de staat, de samenleving en de economie door te voeren. Democratisering en decentralisering zorgde voor een politiek milieu en de financiële ruimte voor beleidsinnovatie (World Bank, 2008). PB is een vorm van beleidsinnovatie, die deze doelstellingen in zich meedraagt.

De theorie van Fung en Wright (2003), die in hoofdstuk 3.2 is behandeld, waarin zij stellen dat PB in Porto Alegre een manier is om burgers te mobiliseren is gedeeltelijk waar. Mobilisatie en participatie is onderdeel van de doelstelling om de samenleving te democratiseren. De reden die wordt gegeven door Fung en Wright (2003) (PB is een reactie op privatisering en economische efficiëntie) is vanuit historisch oogpunt niet logisch. PB komt voort uit een veel langere traditie van burgerparticipatie en de civil society, en is geen reactie op een recentere opkomst van privatisering en economische efficiëntie.

Het is niet dat de Wereldbank met haar ideeën over de originele doelen van PB onwaarheden verkondigt, maar de twee Braziliaanse wetenschappers Leonardo Avritzer (2002), politicoloog, en Emir Sader (1988), socioloog, stellen dat de doelstellingen van de PT verder gingen dan wat de bank stelt. De PT zou de intentie hebben gehad om de *frontiers of democracy* uit te breiden. Democratie is een open concept wat alsmaar wordt uitgebreid. Stemrecht voor vrouwen, de democratisering van de Global South en nu democratisering van het budget, gezondheidszorg, educatie, stadsplanning. De democratisering van de plek waar je leeft (Avritzer in Leindecker & Fox, 2008). Emir Sader ziet het als het breken met de liberale democratie.

I think that democracy with a social spirit points us in the right direction, because the established social democracy isn't democracy. The formality of liberal, traditional democracy, is not democracy. When we ask if a country is democratic, we can't just analyze using the formal criteria of liberal democracy, but also the criteria of income distribution, access to material and spiritual goods, reproduction of wealth across generations, guaranteeing rights, literacy rates, life expectancy, infant mortality rate, access to social security. The whole assortment of rights that truly affect the daily lives of people. (Sader in Leindecker & Fox, 2008)

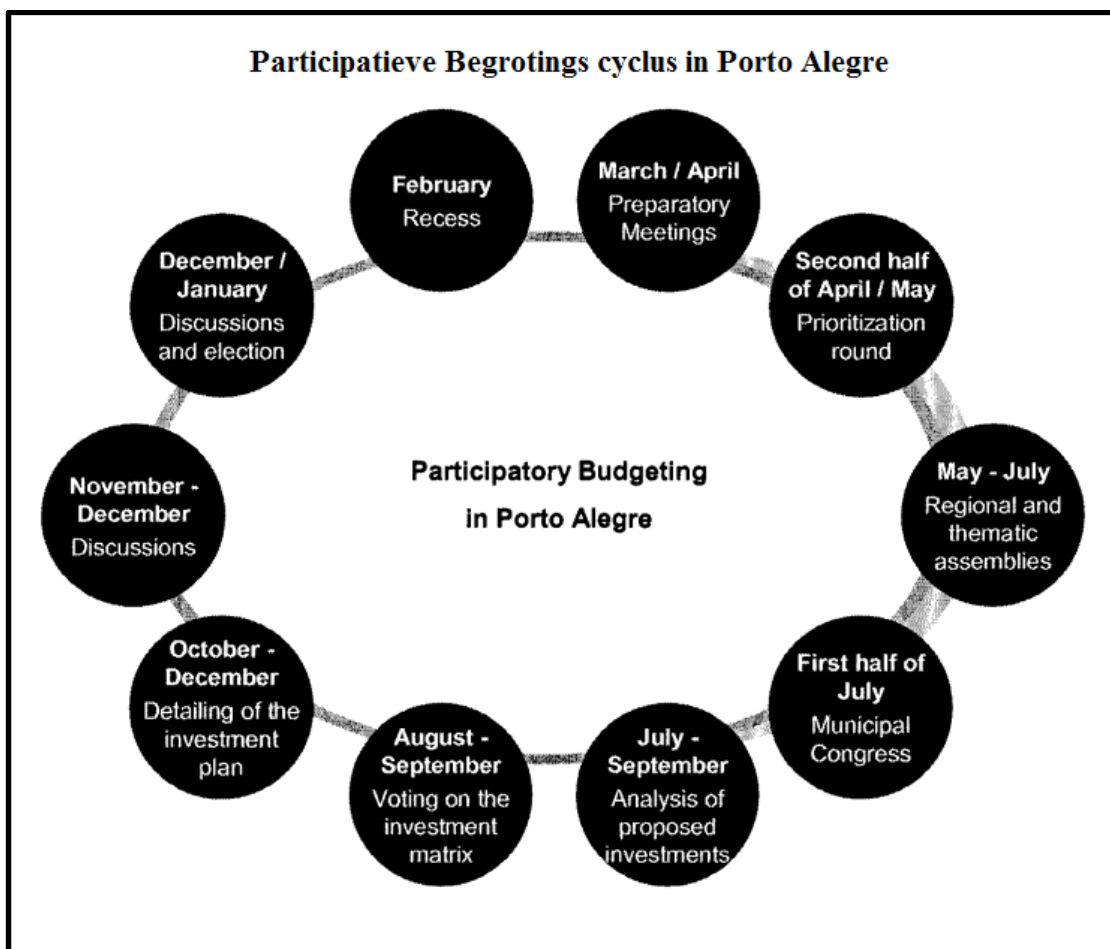
Concluderend kan worden gesteld dat de oorspronkelijke doelstellingen van PB in Porto Alegre zijn: 1) het onderwijzen van de bevolking in de democratie en 2) het democratiseren van de staat, de samenleving en de economie om de terugkeer van dictatuur tegen te gaan (World Bank, 2008). Sader en Avritzer zien het uitbreiden van de grenzen van democratie, naar een meer omvattend concept, als de onderliggende gedachte achter PB in Porto Alegre. In hoofdstuk 3.1 zijn de verschillende wetenschappelijke benaderingen van PB uiteengezet.

De ideeën van Sader en Avritzer passen vooral in het politieke onderzoeksveld. Laranjeira beschrijft PB als een middel om de grenzen van de representatieve democratie te overwinnen door middel van mechanismen, verder gaand dan coöperatie en raadpleging, die de betrokkenheid van de civil society vergroot (Laranjeira, 1996).

5.3 Opzet en praktijk

Each year, thousands of city residents participate in the budgeting process. In April, two dozen general assemblies are held. Residents choose council members, delegates and funding priorities. The representatives meet weekly to carry out the community's demands and priorities. (Leindecker & Fox, 2008)

Het citaat van Leindecker en Fox (2008) geeft de essentie van PB in Porto Alegre weer. In dit hoofdstuk zal verder worden ingegaan op de details van het proces en zal een antwoord worden gezocht op de vraag: *Hoe is PB in Porto Alegre vormgegeven en hoe wordt het uitgevoerd?* De opzet, zoals beschreven in dit hoofdstuk, is gebaseerd op publicaties die tussen het jaar 2000 en 2008 verschenen. Tijdens het literatuuronderzoek zijn geen recentere publicaties over de opzet van PB in Porto Alegre gevonden. Wel zijn recentere publicaties over de veranderingen in het politieke klimaat gevonden. Deze publicaties zullen in hoofdstuk 5.4 aan bod komen.



Afbeelding 1. (Worldbank, 2008)

PB in Porto Alegre wordt gekarakteriseerd door de balans tussen representatie en de brede participatie van verkozen politici die hun macht delen, op het gebied van budgettaire prioritering, met district en thematische vergaderingen die opereren uit het principe van directe en vrijwillige participatie (Leubolt, Novy & Becker, 2008).

In de eerste stap van het PB-proces wordt het investeringsplan van het voorgaande jaar geëvalueerd. Deze evaluatie vindt plaats tussen maart en april en focust zich op de uitgaven die betrekking hebben op PB. Aan de hand van deze evaluatie worden de condities voor de volgende cyclus vastgesteld en er wordt een *quality of life index* voor de stad gemaakt. Daarnaast worden ook voorlichtingsactiviteiten gehouden over de werking van PB en wordt gewerkt aan mobilisatie van de burgers (World Bank, 2008).

De tweede stap vindt plaats in de tweede helft van april tot mei en staat voornamelijk in het teken van buurtbijeenkomsten waarin gediscussieerd wordt over (specifieke) prioriteiten en waarna de eerste rangschikking wordt gemaakt. De lokale overheid zorgt voor gedetailleerde technische informatie (Wampler, 2000).

Tussen mei en juli, vinden de eerste regionale en thematische vergaderingen plaats. Deze bijeenkomsten zijn open voor alle burgers en wordt gezien als het meest centrale en omvangrijke gedeelte van het proces. Porto Alegre bestaat uit zestien stadsdelen, die onderverdeeld zijn in verschillende micro-regio's waar bijeenkomsten worden gehouden om contact met het 'grassroot' niveau te houden. Tijdens deze vergaderingen worden de vertegenwoordigers van dat jaar verkozen door stemming. Zij zullen in de PB-cyclus van dat jaar de vertegenwoordigers zijn van deze specifieke regio in de stad, en zitting nemen in het *district budget fora* (Souza, 2001).

Naast het verkiezen van de vertegenwoordigers wordt er ook een prioritering van de verschillende infrastructurele thema's vastgesteld. De vijf thema's die worden besproken tijdens de bijeenkomsten op stadsdeelniveau, zijn: transport en verkeer; educatie, vrije tijd en cultuur; gezondheidszorg en sociale welvaart; economische ontwikkeling en belasting; en organisatie van de stad, urbane en rurale ontwikkeling (World Bank, 2008). In Porto Alegre worden bestrating, huisvesting en sanitatie vanaf het ontstaan van PB als prioriteit verkozen.

Aan de hand van een puntensysteem krijgt elk gerangschikt thema een waarde toegekend. Tijdens de stemming over de specifieke investeringsmogelijkheden, worden het aantal stemmen vermenigvuldigd met het aantal punten toegekend aan het thema waarbinnen de investeringsmogelijkheid valt. Tabel 3 laat de rangschikking van de thema's zien tussen 1992 en 2004 in Porto Alegre.

Rangschikking van thema's in Porto Alegre

Jaar	Eerste	Tweede	Derde
2004	Huisvesting	Sociaal	Educatie
2003	Huisvesting	Educatie	Bestrating
2002	Huisvesting	Educatie	Bestrating
2001	Bestrating	Huisvesting	Basis sanitatie
2000	Huisvesting	Bestrating	Gezondheidszorg
1999	Basis sanitatie	Bestrating	Huisvesting
1998	Bestrating	Huisvesting	Basis sanitatie
1997	Huisvesting	Bestrating	Basis sanitatie
1996	Bestrating	Basis sanitatie	Landgebruik regelgeving
1995	Bestrating	Landgebruik regelgeving	Basis sanitatie
1994	Landgebruik regelgeving	Bestrating	Basis sanitatie
1993	Basis sanitatie	Bestrating	Landgebruik regelgeving
1992	Basis sanitatie	Educatie	Bestrating

Tabel 3 (World Bank, 2008)

In de eerste helft van juli wordt het *municipal congres* gehouden. Tijdens het congres wordt de "raad van gemeentelijk budget" verkozen. De raad komt één keer per week samen (Leindecker & Fox, 2008) en hun termijn staat in het teken van de uitwerking van het gehele PB-plan. In de daaropvolgende maanden harmoniseren zij de verschillende financieringsaanvragen tot een conceptversie van het investeringsplan wat daarna door de lokale regering wordt beoordeeld op technische en financiële haalbaarheid (World Bank, 2008). De 'raad van gemeentelijk budget', wordt pas later in de cyclus gekozen uit personen die eerder in het proces al actief waren en niet uit al bestaande sociale verenigingen, omdat deze van oudsher gedomineerd werden door cliëntelisme en de Democratische Arbeiders Partij (PDT), de grootste politieke opponent van de PT in Porto Alegre (Abers, 1998).

Tijdens het 'municipal congres' wordt naast het aantreden van nieuwe vertegenwoordigers ook verantwoording afgelegd door de vertegenwoordigers van de vorige termijn en kan om uitleg en verantwoording van wethouders en ambtenaren worden gevraagd. Het congres dient dus ook als moment van monitoring en controle (Souza, 2001).

Van juli tot september analyseert de 'raad van gemeentelijk budget' de investeringsaanvragen en gaan zij langs op de plek waar de investering gedaan moet worden (World Bank, 2008). Op basis van vooraf vastgestelde criteria wordt financiering toegekend aan een project. Voorbeelden van deze criteria zijn:

- Als de wensen van de gemeenschap door technische redenen niet uitvoerbaar zijn kunnen ze verworpen worden.
- De voorkeur wordt gegeven aan *work-in-progress* projecten.
- Het regenwaterafvoer netwerk wordt niet geïnstalleerd op onverharde wegen (Souza, 2001).

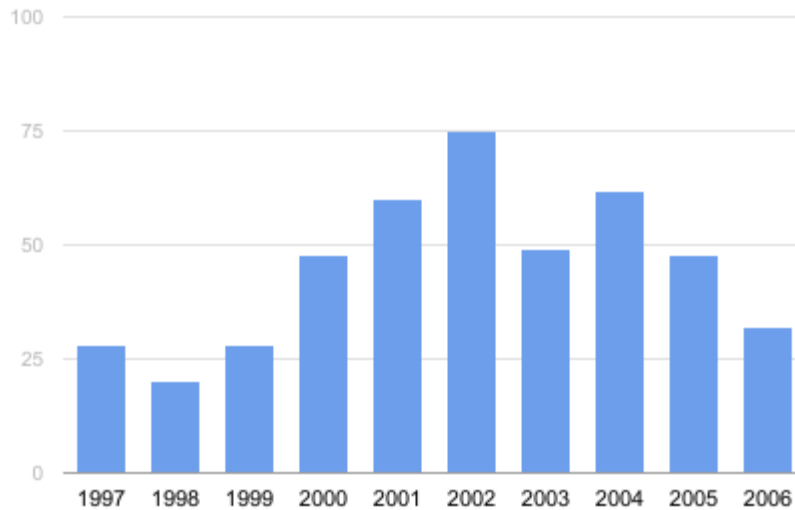
PB is zo vormgegeven dat de financiële middelen progressief verdeeld worden. Dit houdt in dat armere delen van de stad meer geld voor de projecten ontvangen, ongeacht wat uit de fora is gekomen (Souza, 2001). Door middel van de *quality of life index*, die in het eerste gedeelte van de cyclus is opgesteld, wordt deze verdeling bepaald.

In augustus en september gaat het investeringsplan langs wetgevers die het aanpassen en goedkeuren, waarna het wordt geïncorporeerd in de begroting van de stad. Dit wordt gezien als de afronding van rangschikking proces. Wanneer de plannen zijn geïncorporeerd in de begroting van de stad worden, tussen november en december, de plannen gepresenteerd aan de bevolking door middel van regionale en thematische fora. Na deze fora gaat de uitvoering van de investeringsplannen van start. De raad van gemeentelijk budget en de district budget fora gaan in discussie en monitoren de uitgaven van lokale ambtenaren over dienstverlening. De raad van gemeentelijk budget is verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de uitvoering van de infrastructurele projecten (Souza, 2001). In november en december wordt de cyclus van het jaar afgerond en is er de mogelijkheid om verbeterpunten en wijzigingen voor de volgende cyclus aan te dragen, die in maart begint (World Bank, 2008). De uitkomsten van PB geven de afdeling van de burgemeester het mandaat om de plannen uit te voeren, maar de burgemeester is er niet toe verplicht (Souza, 2001).

In de eerste jaren dat PB werd uitgevoerd, is duidelijk naar voren gekomen dat er een verschil is tussen prioriteiten van de burgers en de verwachtingen hieromtrent van de lokale overheid. In deze eerste jaren van PB in Porto Alegre dacht de lokale overheid dat arme burgers openbaar vervoer als eerste prioriteit zouden kiezen, terwijl dit sanitatie bleek te zijn (Matthaeus, 1995; Souza, 2001).

Het budget dat ter beschikking staat van PB, is niet het complete gemeentelijke budget maar beperkt zich tot investeringen in infrastructuur (Souza, 2001). Tussen 1997 en 2002 steeg het percentage van het totale budget dat via PB werd uitgegeven significant, zoals te zien is in grafiek 1. Tussen 1997 en 2006 is gemiddeld 46% van het totale budget via PB geïnvesteerd. Sinds 2002 is hierin een neerwaartse trend te herkennen. Hier zal meer aandacht aan worden besteed in hoofdstuk 5.4.

Investerings gedaan door PB als percentage van totale investeringen

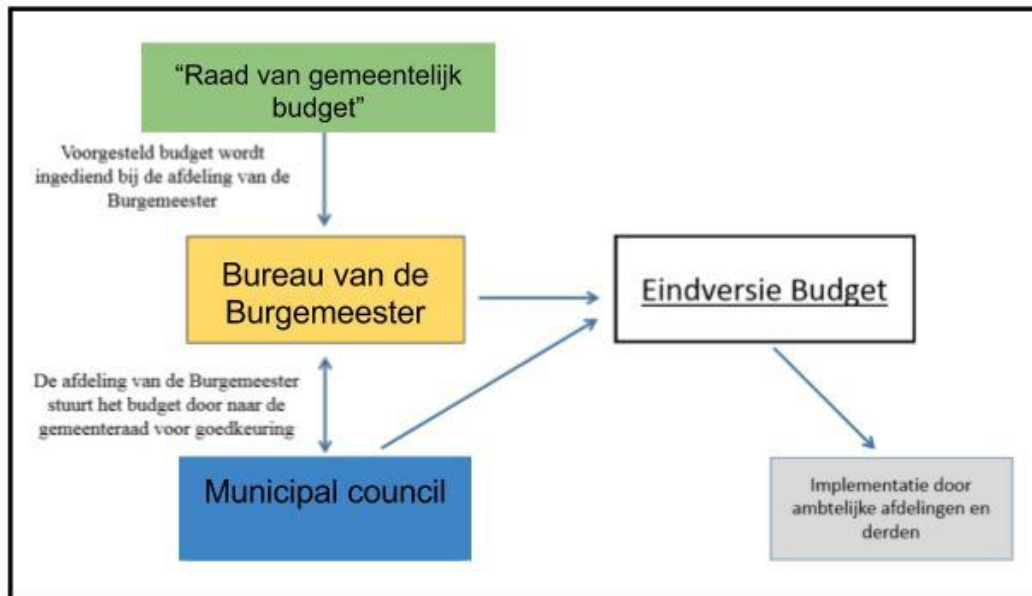


Grafiek 1. (Porto Alegre Municipality via World Bank, 2008)

Politieke verantwoordelijkheid

Bij het opzetten van PB in Porto Alegre werd het project in eerste instantie onder het Secretariaat van Ruimtelijke Planning geplaatst. Het werd snel duidelijk dat het ambtelijk apparaat tegenwerkte, door technocratische training of door cliëntelisme. Om dit probleem te verhelpen werd PB in 1990 onder de directe verantwoordelijkheid van het Bureau van de Burgemeester geplaatst. Toen der tijd heeft dit gezorgd voor een verbetering van PB, door een betere toevoer van informatie tot de participanten, maar op langer termijn is PB in Porto Alegre kwetsbaar geworden voor politieke veranderingen (Abers, 1998; Souza, 2001).

Totstandkoming van de eindversie van het PB budget in Porto Alegre



Afbeelding 2 (Wampler, 2000)

Het Bureau van de Burgemeester heeft een sterke positie in de Braziliaanse lokale overheden. De verkiezingen voor het ambt van Burgemeester zijn niet verbonden aan de verkiezingen van de *municipal council* (gemeenteraad) en het Bureau van de Burgemeester is de voornaamste juridische, budgettaire en administratieve autoriteit op gemeentelijk niveau. Lokale wetgevers dienen vooral als controleurs van het beleid van de burgemeester (Wampler, 2000).

In Porto Alegre is een gespannen verhouding tussen de gemeenteraadsleden en PB ontstaan. De PT heeft nooit een meerderheid in de gemeenteraad behaald, maar wist met de hulp van centropartijen PB te introduceren. De overige raadsleden vinden dat hun macht is ingeperkt zonder een meerderheid van de stemmen en zij voelen zich uitgesloten van het PB-proces. Dit komt, ten eerste, doordat de raadsleden formeel zijn uitgesloten van het participeren in PB, ten tweede, is de druk achter het PB-budget vanuit de civil society zo hoog, dat raadsleden het idee hebben dat ze geen aanpassingen mogen maken en het ongewijzigd moeten goedkeuren. Hierdoor kunnen zij hun voornaamste taak niet uitvoeren (Souza, 2001).

PB in Porto Alegre wordt door veel auteurs als een succes gezien (Souza, 2001; Wampler 2000; Goldfrank, Novy & Leubolt, 2005), maar kent ook zijn gebreken. Verscheidene problemen kunnen de voordelen van PB ondermijnen wanneer zij niet op tijd worden aangepakt. In Porto Alegre zijn meerdere gevallen waargenomen dat de "echte" minderheden niet gehoord werden in PB. Volgens Michaela Hordijk (Interview 2.) is dit inderdaad het geval. In het interview beschrijft zij haar observaties tijdens een *regional assembly*.

Het eerste was een project van een jonge groep uit de arme wijken, de buitenwijken, die capoeira aanboden binnen hun wijk. [...] Het tweede project dat voorgesteld werd was van een groep doven die graag een centrum wilden voor het aanleren van doventaal. Het eerste project haalde het en het tweede project niet. [...] want wat

ontzettend geld voor Participatory Budgeting als je kunt mobiliseren in hun formule, als je dus veel mensen naar je eerste vergaderingen krijgt, [...] dan heb je kans wat te krijgen. (Hordijk, Interview 2.)

Volgens Zamboni (2007) is het probleem dat de selectie van projecten enige vorm van bias kent nauwelijks te vermijden. De projecten van de kleinste minderheidsgroeperingen worden overstemd door projecten die meer mensen kunnen mobiliseren.

In de literatuur wordt er nog van twee andere problemen gesproken in het mechanisme van PB. Ten eerste, de tijd die het kost om te participeren is een ander aspect van PB wat als obstakel kan dienen voor burgers. Niet iedereen kan immers tijd vrijmaken om bij voorlichtingen en stemmingen te zijn. Ten tweede, kunnen bekwame sprekers en personen met een gevoel voor politiek de vergaderingen domineren en naar hun hand zetten. Vanuit de psychologie wordt dit fenomeen de *Law of the Few* genoemd (Baiochi, 1999; Gladwell, 2000; Wampler, 2004; Galeotti & Goyal, 2010). Dit nadeel van PB is al eerder benoemd in hoofdstuk 4.2. In Porto Alegre probeert de regering dit probleem van PB tegen te gaan door zoveel mogelijk informatie over de behandelde onderwerpen te verspreiden via het gemeentehuis, zodat elk individu een weloverwogen besluit kan maken (Souza, 2001; Zamboni, 2007). Ten derde, is het ontbreken van een vernieuwing in het PB-leiderschap een probleem. Sergio Baierle, van de NGO Cidade in Porto Alegre, stelt dat er een vast leiderschap binnen het PB-proces is ontstaan. De "raad van gemeentelijk budget" van 2007-2008, bestond maar voor één derde uit nieuwe leden (Baierle in Leindecker & Fox, 2008). Het enthousiasme om plaats te nemen in een orgaan van PB, is over de jaren gestagneerd. Om PB levend te houden, is het belangrijk dat nieuwe burgers opstaan en deelnemen.

Concluderend, na dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de deelvraag: *Hoe is PB in Porto Alegre vormgegeven en hoe wordt het uitgevoerd?* PB in Porto Alegre functioneert aan de hand van een jaarlijkse cyclus.

De cyclus bestaat uit een besluitvormingsproces wordt uitgevoerd en een gedeelte waarin het budget wordt samengesteld. Aan de hand van regionale en lokale bijeenkomsten worden door burgers vertegenwoordigers verkozen, thema's gerangschikt en projecten gepresenteerd. De verkozen vertegenwoordigers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en het houden van controle over de projecten die worden uitgevoerd door middel van PB. PB in Porto Alegre kent een progressieve verdeelsleutel aan de hand van de quality of life index. De cyclus van PB past binnen de bestaande overheidsstructuur van Porto Alegre. Dit betekent dat PB over een deel van het totale infrastructuur budget beslist.

Het budget dat wordt samengesteld door PB wordt gepresenteerd aan het kantoor van de burgemeester, onder wiens verantwoordelijkheid het PB-systeem valt. De Burgemeester controleert het budget, waarna het wordt voorgedragen aan de 'municipal council'. Zij keuren het budget goed of vragen om aanpassingen, waarna het budget, na revisie, in werking wordt gesteld en geïmplementeerd.

Er is echter ook kritiek op PB. Er is een gespannen verhouding ontstaan tussen PB en de municipal councillors. Zij stellen dat PB onrechtmatig is en hen uitsluit van het proces. Naast De kritiek van de municipal councillors worden vanuit de literatuur ook minpunten van PB benoemd. Zo is het proces tijdrovend, waardoor niet iedereen kan participeren en volgens de Law of the Few kunnen individuen die bekwame sprekers zijn misbruik maken van het proces. Zo ontstaat binnen PB een vaste groep die als volksvertegenwoordigers worden gekozen, waardoor PB zichzelf niet meer vernieuwd.

5.4 Recente veranderingen in Porto Alegre

PB in Porto Alegre is gebouwd op een sterke samenwerking tussen de PT en maatschappelijke organisaties. In 2004 kwam een einde aan de overheersende macht van de PT. Raul Pont, burgemeester van Porto Alegre tussen 1997 en 2004, verloor de lokale verkiezingen van de centrumrechtse kandidaat, José Fogaça, die de Partido Popular Socialista (Socialistische Volkspartij) en de Partido Trabalhista Brasileiro (Braziliaanse Arbeiderspartij) vertegenwoordigde⁶. Deze veranderingen in de politiek hebben vergaande gevolgen gehad voor PB. In dit hoofdstuk wordt dit verder onderzocht door een antwoord te zoeken op de vraag: *Hoe is PB in Porto Alegre over de jaren veranderd?*

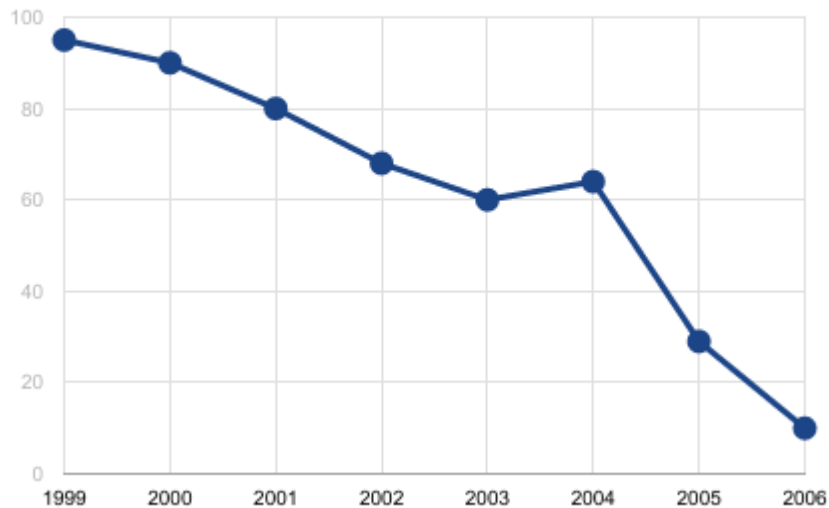
Sinds 2004 is de centrumrechtse coalitie aan de macht, met als burgemeester eerst Fogaça die werd herkozen en tot 2010 zitting nam, waarna hij werd opgevolgd door José Fortunati, die tot vandaag de dag burgemeester van Porto Alegre is. Met de slogan *Preservando conquistas. Construindo mudanças* (Behoud van succes. Bouwen naar verandering) werd PB formeel in stand gehouden, zeker ook vanwege het prestige dat ermee is verbonden (Leubolt, Novy, & Becker, 2008). Actieve participanten stellen echter dat de centrumrechtse burgemeesters PB hebben uitgekleeft, door geleidelijk de rol van een “*public space for deliberation and co-administration of the public budget*” (Melgar, 2014) te verzwakken. Zo zou het aantal uitgevoerde projecten zijn verminderd en de financiële middelen afgenomen (Melgar, 2014). Op deze kritiek reageerde José Fogaça tijdens een PB bijeenkomst met de volgende uitspraak:

Participatory budgeting is not dying. On the contrary, it's more alive than ever, because it depends not on the mayor, not on the department's, it depends on what you are doing here today. (Leindecker & Fox, 2008)

De cijfers van de Wereldbank (2008) onderschrijven echter de beweringen van PB participanten. Het percentage van investeringsvoorstellen die worden uitgevoerd door het Bureau van de Burgemeester is tussen 1999 en 2006 drastisch afgenomen. Tussen 1990 en 1999 werd, volgens schattingen van de bank, zo een 90% van de ingediende plannen uitgevoerd, in 2006 zou dit nog maar 10% zijn geweest (World Bank, 2008).

⁶ Brazilië kent verschillende partijen die stellen de arbeider te vertegenwoordigen. Deze partijen kunnen qua inhoud erg van elkaar verschillen.

Percentage uitgevoerde PB investeringsvoorstellen



Grafiek 2. (Porto Alegre Municipality via World Bank, 2008)

Ubiratan de Souza, voormalig PB coördinator van de provincie Rio Grande do Sul, ziet een sterke afname in de, voorheen sterk aanwezige, politieke wil:

When the government does not carry out a higher percentage of proposed projects, which is now only 17%, — plus some back projects they also finished — and when the government doesn't take all of its proposals to the PB process to decide, and it begins to decide by itself, it shows that there is no political will. It's divided. It's less. It's not the same as before. So, the PB process isn't virtuous right now. It's much more a process of resistance, by the population. (de Souza in Leindecker & Fox, 2008).

Onder het bewind van de centrumrechtse politici is PB opgenomen in het neoliberale gedachtegoed, zoals beschreven in hoofdstuk 3.2, waartegen de PT zich heeft geprobeerd te verzetten. Volgens Melgar (2014) is de afname van de politieke, institutionele en financiële steun voor PB in Porto Alegre aan drie samenhangende processen te wijten. Sinds het begin van 2000 heeft PB de macht van de PT vergroot en de controle over het budget door wetgevers verkleind; hebben de burgemeesters steeds meer gebruik gemaakt van leningen van de Wereldbank en daarmee is de invloed van neoliberale actoren gegroeid en, ten slotte, is een nieuw participatief model, *Governança Solidária Local (Local Solidary Governance, GSL)* door de centrumrechtse burgemeesters ingevoerd (Melgar, 2014). Door deze recente ontwikkelingen is participatie in PB veranderd van transformatieve naar instrumentele participatie.

GSL werd als parallel instrument naast PB geïmplementeerd. Hierdoor fungeert PB niet meer als de kern van het stedelijk beleid. De Wereldbank (World Bank, 2008) beschrijft GSL als een uitbreiding van PB. Het zou de private sector betrekken in het proces, maar in werkelijkheid dient GSL als een tegenhanger voor PB en concurreren de beleidsvormen met elkaar. De NGO Cidade (2006) nam waar dat na het implementeren van GSL de hoeveelheid ambtenaren aanwezig bij PB vergaderingen aanzienlijk verminderde, wat betekent dat er minder technische assistentie beschikbaar is. Het GSL-programma streeft naar een

samenwerking en het zoeken van een consensus tussen de overheid, burgers en de private sector (Melgar, 2014). In meerdere opzichten is GSL een reactie tegen of een antwoord op PB. De focus op consensus is een tegenreactie op het feit dat 'conflict' in het wezen van PB zit, door de focus op de directe behoeften van een participant en niet op de behoeften van de stad als geheel. Tevens is het een antwoord op de korte termijnplanning van PB en een reactie op het feit dat relatie tussen de overheid en de burgers centraal staat in PB, waardoor de private sector wordt uitgesloten (Porto Alegre, 2006). De ambtenaar verantwoordelijk voor participatief beleid, César Busatto, stelde het volgende, toen hij tegen participanten sprak:

We have to begin to discuss who can help us, because on its own the city government cannot do it all. I need you to help, to look for other partners, to make the rich people cry, as many know how to do, so that they open their pocketbooks and put some of their money in this neighborhood, and the university also, and the NGOs too, and those rich doctors who could start free medical consultations here, also. (Schneider, 2007 in Leubolt, Novy, & Becker, 2008, pp. 442)

Vandaag de dag functioneert PB in Porto Alegre binnen een complex systeem van verschillende overeenkomsten tussen de civil society en de overheid. Onder deze overeenkomsten vallen de raad voor gemeentelijk beleid, participatieve stedelijke planning fora en een stads brede strategische planning conferentie (Congresso da Cidade). De toename van participatie fora zorgt soms voor communicatieproblemen en problemen met de beleidsformulering. In het interview met Michaela Hordijk verwoordt zij de situatie in Brazilië als volgt:

PB, weet je, dat is bij ons⁷ nog maar zo een klein deel van alle participatieve dingen en de Brazilianen zeggen eigenlijk we zijn "te" participatief geworden. Die noemen het zelfs een *participatory jungle*. Omdat het eigenlijk niet meer duidelijk is welk participatief orgaan waar over gaat en er zijn er zoveel dat een arme gemeente het allemaal niet meer bijhoudt. (Hordijk, interview 2)

Volgens de Wereldbank (2008) wordt in Porto Alegre gekeken naar manieren om de publieke administratie en overheidsstructuur te moderniseren. Zo wordt het monitoringssysteem verbeterd door het opzetten van de *Observatorio de Porto Alegre* (Observatorium van Porto Alegre) en door het betrekken van de private sector.

Het ziet ernaar uit dat ook in Porto Alegre, de bakermat van PB, de Wereldbank het concept heeft veranderd. PB activisten in Porto Alegre stellen dat in de huidige vorm, participatie wordt 'gedepolitiseerd' en alleen wordt geïmplementeerd als een vorm van co-verantwoordelijkheid, maar niets bijdraagt en verandert in de beleidskaders, wat precies het kenmerk is waar PB bekend om is (Melgar, 2014).

Concluderend, het antwoord op de deelvraag: *Hoe is PB in Porto Alegre over de jaren veranderd*, is als volgt: PB is onder de nieuwe politieke machthebbers veranderd van een van transformatieve participatie naar instrumentele participatie. De opzet blijft hetzelfde, maar de politieke wil die achter het proces zat is verdwenen. Het aantal gerealiseerde projecten

⁷ In dit gedeelte van het interview citeerde Michaela Hordijk een Braziliaanse collega.

uit het proces van PB is drastisch verminderd, ook het aantal ambtenaren dat naar vergaderingen komt om burgers te informeren is verminderd. De institutionele positie, onder het Bureau van de Burgemeester, van PB is zwak en hierdoor is het vatbaar voor politieke voorkeuren. Door de verschuiving van de politieke macht is de institutionele zwakke positie van PB zichtbaar geworden.

Naast PB is het GSL ingevoerd, waarmee de centrumrechtse regering de private sector betrokken heeft in het domein van PB. GSL past binnen de internationale trend van de reorganisatie van lokale overheden en kan als een reactie op PB worden gezien.

Er is een complex systeem ontstaan van overeenkomsten tussen de civil society en de overheid. PB is zeker niet meer de enige uiting van inspraak en participatie. Dit heeft geleid tot een participatieve jungle. In Porto Alegre wordt daarom naar een manier gezocht om participatie weer te structureren en functioneel te maken in de samenleving.

5.5 Behaalde resultaten en succesfactoren

In hoofdstuk 5.2 is vastgesteld dat de oorspronkelijke doelen van PB in Porto Alegre bestonden uit het democratiseren van de staat, maatschappij en economie, zodat een dictatuur niet terug zou keren; het onderwijzen van de burgers in en over democratie en; het uitbreiden van de grenzen van het concept democratie. In dit hoofdstuk wordt onderzocht of de beoogde doelstellingen zijn behaald en wat daarvoor heeft gezorgd. Of met andere woorden, wat de succesfactoren waren. Dit wordt gedaan door een antwoord te zoeken op de deelvraag: *Zijn de beoogde doelstellingen van het PB in Porto Alegre behaald, zo ja, hoe?*

De terugkeer van dictatuur tegen gaan

Eerder is naar voren gekomen dat PB onderdeel is van het plan van de PT om ervoor te zorgen dat een dictatoriaal systeem nooit meer terug zou keren in Brazilië. Uit het citaat van Schneider (2011) in hoofdstuk 5.1 is af te leiden dat de dictatuur in Brazilië niet werd gekenmerkt door één dictator die de macht had over de staat, maar door een (militaire) elite die een schijn van democratie ophielden, terwijl zij met dictatoriale middelen regeerde.

Sinds de val van de dictatuur aan het einde van de jaren zeventig, kent Brazilië een officiële democratie waar niemand meer aan twijfelt (the Economist, 2015). De vraag is wel of de onderliggende structuren van de dictatuur van de jaren zestig en zeventig (cliëntelisme, beschermheerschap, corruptie en elitarisme) verdwenen zijn.

Recent ging de Braziliaanse democratie door een zware periode. In 2016 werd er een afzettingsprocedure ingezet tegen de Braziliaanse president Dilma Rousseff, van de PT, waarna zij moest aftreden. Rousseff en zestig wetgevers werden beschuldigd van corruptie en verkiezingsfraude. Rousseff zelf noemt het een coup d'état van de rechtse politici tegen haar en senator Paulo Paim, van de PT, gaf de volgende reactie: *"This impeachment process against the president is an attack on democracy, an attack on the president, an attack on the Brazilian people."* (Democracy now, 2016)

Eduardo dos Santos, ambassadeur van Brazilië in het Verenigd Koninkrijk, gaf in de krant *the Guardian* reactie op de gebeurtenissen in Brazilië, en stelde dat het afzettingsproces tegen Rousseff juist een uiting van de democratie is:

The impeachment process strictly complies with the requirements of the Brazilian constitution and the rule of law, under the scrutiny of the supreme court. [...] The Brazilian embassy rejects any allegation that there has been an attempt to overthrow

democracy in Brazil, or that the social programmes of recent years could be reversed. Indeed, the acting president has clearly stated his commitment to continuing and improving existing social policies. (Santos, 2016)

Dieper ingaan op de huidige politieke situatie in Brazilië valt buiten de grenzen van deze thesis, maar het laat ons wel zien dat Brazilië, op nationaal niveau, nog niet verlost is van cliëntelisme, elitarisme en ondoorzichtige machtsverhoudingen.

In de vroege wetenschappelijke literatuur over PB⁸, wordt vaak geclaimd dat PB een positief effect heeft op het verminderen van cliëntelisme en patrimonialisme die in de Braziliaanse politieke cultuur heerst. Echter, laat Souza (2001) zien, dat PB niet de capaciteit heeft om een bestaand politiek systeem aan te passen, maar wel om zich af te zonderen van cliëntelisme, patrimonialisme, corruptie en elitarisme. Binnen het proces van PB is de transparantie zo groot dat deze symptomen worden bestreden, maar omdat PB maar over een gedeelte van de overheidsfinanciën gaat, kan PB niet als een middel worden gezien om de symptomen daar ook te bestrijden.

Brazilië wordt internationaal erkend als democratisch (the Economist, 2015). Zeker ook door de uitgebreide democratisering van Brazilië na het stoppen van de dictatuur. PB was een onderdeel van het brede plan om de dictatuur te verbannen, en heeft hier zeker aan bijgedragen. Door het transparante proces worden cliëntelisme, patrimonialisme, corruptie en elitarisme bestreden. PB kan echter niet als een wondermiddel worden gezien om de complete samenleving te veranderen. PB kan een middel zijn in de juiste politieke context, maar *“one should not expect from PB more than it can deliver”* (Souza, 2001).

Onderwijzen van de burger

Een aantal onderzoekers (Abers, 1998; Santos, 1998; Avritzer, 1999; Baiocchi, 1999) heeft aangetoond, dat niet alleen de materiële condities van het armere gedeelte van de bevolking in Porto Alegre is verbeterd, maar dat PB ook heeft geleid tot een educatief proces waardoor nieuwe organisaties en buurtverenigingen in wijken zijn ontstaan. De burgers van Porto Alegre zijn betrokken in uitgebreide pedagogische projecten waarbij hun emancipatie centraal stond. De lessen geleerd in het proces van PB zijn overgedragen naar andere delen van het sociale leven (Gandin & Apple, 2002).

Ary Vanazzi, de burgemeester van São Leopoldo, een relatief kleine stad in het zuiden van de staat Rio Grande do Sul, erkent het effect dat Gandin en Apple (2002) toeschrijven aan PB.

Today, you have grassroots participation in all of the democratic structures of society. Not only on participatory budgeting. Where did they learn them? Going to participatory budgeting, and they discovered that they could have the same debate in their soccer team, at church and community groups, and it ended up with this idea, participating in your community and society, at the places you normally participate all the time. (Vanazzi in Leindecker & Fox, 2008)

Naast dat burgers worden onderwezen in de werking van democratie en participatie, is het leveren van kennis over de onderwerpen waar tijdens het PB-proces over wordt gestemd, een andere manier waarop burgers worden geëmancipeerd. Specifieke kennis

⁸ De literatuur voor het jaar 2000

over de behandelde projecten en onderwerpen geeft participanten de mogelijkheid om een weloverwogen keuze te maken, maar ook om deze te veranderen. Ook zorgt deze geleverde kennis, voor het kweken van begrip en sympathie voor de situatie van andere burgers (Marquetti, da Silva & Campbell, 2012).

Naast burgers worden ook overheidsinstanties her-opgeleid. Niet in de werking van democratie, maar in het gericht leveren van diensten aan de burgers. Participatie door de burger leert instanties hoe zij een dienst beter kunnen leveren. Dit is een cruciaal punt van PB dat vaak vergeten wordt in de discussies over de rol van participatie in bureaucratische instituties, aldus Gandin en Apple (2002).

In de literatuur is er een consensus dat PB een bijdrage levert aan de politieke kennis en participatie en hierdoor burgers emancipeert. De kennis opgedaan door het proces van *political learning* vloeit door in andere delen van de samenleving en maakt dat dat PB wordt geduid als een *school of democracy* (Baiocchi, 1999 Santos, 1998; Abers, 1998; Avritzer, 1999; Gandin & Apple, 2002).

Democratiseren van de staat, de economie en de samenleving

Het meten en beoordelen of PB in Porto Alegre heeft bijgedragen aan de democratisering van de staat, de economie en de samenleving is een lastige taak en te uitgebreid voor deze thesis. Wel zal er in dit hoofdstuk een overzicht worden gegeven van de resultaten die worden toegeschreven aan PB en een schatting worden gedaan wat dit voor de staat de democratie en de samenleving heeft betekend.

Democratiseren van de economie

Marquetti, da Silva en Campbell (2012) nemen met hun artikel een unieke positie in binnen de literatuur over PB in Porto Alegre. Vanuit een puur economische oogpunt beschrijven zij PB en de resultaten die aan het proces kunnen worden toegeschreven. Het artikel van Marquetti, da Silva en Campbell (2012) zal voornamelijk worden gebruikt om te analyseren of de doelstelling van de PT is behaald.

Een eigenschap die wordt toegeschreven aan PB in Porto Alegre is een progressieve verdeling van middelen. In de documentaire van Leindecker en Fox (2008) stelt Adalmir Marquetti, professor economie aan de *Pontificia Universidade Católica*, het volgende:

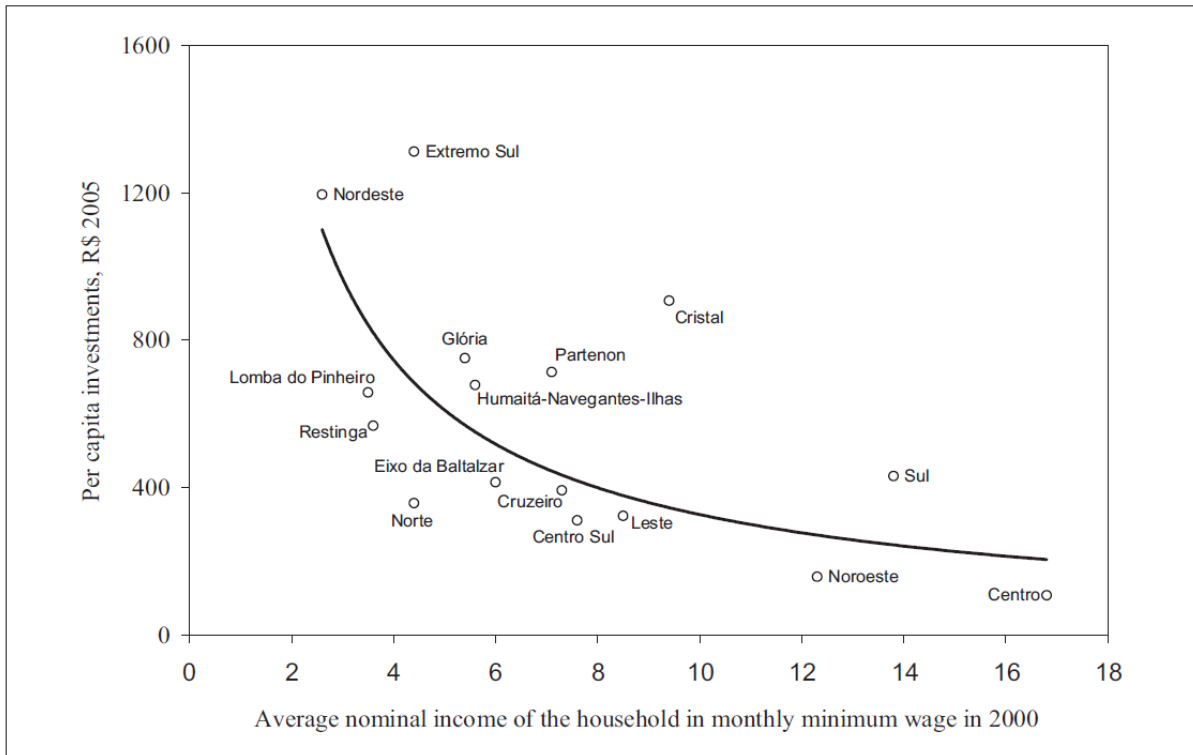
What we observe, is that the poorest regions, receive a higher amount of projects per habitant, and a larger number of investments and financial resources per inhabitant. So, we see clearly, the poorest regions received a higher amount of projects and resources. As the region develops with a higher minimum salary, investments in the region go down. (Marquetti in Leindecker & Fox, 2008)

Deze herverdeling van overheidsfinanciën is samen met de verbeterde leefomstandigheden en de verbeterde financiële efficiëntie een uiting van de invloed van PB op de lokale economie. Marquetti, da Silva en Campbell (2012) zien PB en elke uitbreiding van economische democratie, als een verandering in de rol van mensen in een samenleving die hen de gelegenheid biedt om zichzelf en de samenleving te veranderen; hen in staat te stellen om een betere wereld te maken (Marquetti, da Silva & Campbell, 2012).

Grafiek 3 laat een duidelijk negatief verband zien tussen het gemiddelde nominale inkomen van het hoofd van een huishouden en het nummer van projecten per capita dat werd uitgevoerd in een regio van Porto Alegre. Met andere woorden, in wijken waar mensen

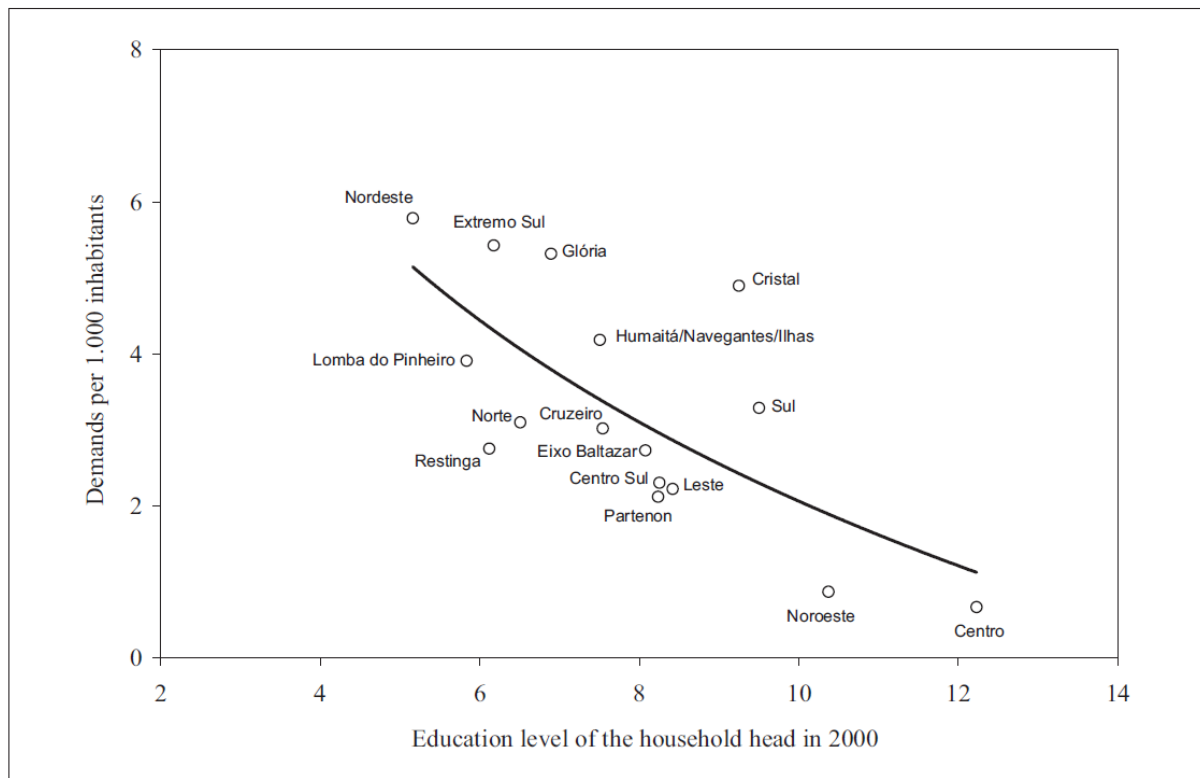
woonde met een laag inkomen, werden meer projecten uitgevoerd vanuit PB. Er is dus een duidelijk herverdelingseffect ten gunste van de economisch benadeelde. De projecten die in deze regio's werden uitgevoerd zorgden niet alleen voor een verbetering van de leefomstandigheden, maar ook van een waarde verhoging van de woningen. Grafiek 4 laat hetzelfde effect zien, voor het opleidingsniveau van het hoofd van het huishouden (Marquetti, da Silva & Campbell, 2012).

Gemiddelde nominale inkomen van het hoofd van een huishouden (1996-2005)



Grafiek 3. (Observa PoA, 2007; PMPA, 2004 in Marquetti, da Silva & Campbell, 2012)

Opleidingsniveau van het hoofd van een huishouden en het aantal infrastructurele projecten (1990-2004)



Grafiek 4. (Observa PoA, 2007; PMPA, 2004 in Marquetti, da Silva & Campbell, 2012)

Participatieve economische democratie, het betrekken van het democratische participatieve proces in de economische sfeer, heeft twee voorwaarden: Ten eerste, het democratische participatieve proces moet alle economische instituties omvatten. Ten tweede, Alle economische beslissingen moeten gemaakt worden door participatieve democratie. Volgens Marquetti, da Silva en Campbell (2012) is PB een concreet voorbeeld van participatieve economische democratie en heeft PB bijgedragen aan het democratiseren van de economie van Porto Alegre.

De herverdeling van overheidsfinanciën heeft tussen 1989 en 1996 geleid tot een stijging van 46 naar 85 procent huishoudens dat aangesloten was op riolering, een stijging van het aantal huishoudens met toegang tot stromend water van 80 naar 96 procent (UNDP, 2002, p. 81) en tussen 1989 en 1999 verdubbelde het aantal kinderen dat naar school ging (Novy & Leubolt, 2005). Porto Alegre steeg in 2000 naar een score van 0.865 op de Human Development Index, wat op dat moment één van de hoogste in Brazilië was (PNUD, 2003).

Democratiseren van de samenleving en de staat

Het is erg lastig om te beoordelen of de doelstellingen: democratisering van de samenleving en de staat, zijn behaald. Het is namelijk niet overduidelijk waar, in het proces van PB, het ene aspect eindigt en het andere begint. Doordat PB een samenwerking is tussen de samenleving en de lokale overheid, waarin de overheid zijn macht deelt met de burger, vervaagt de scheiding tussen samenleving en staat.

De mate van democratie in de samenleving wordt door Souza (2001) bestudeerd aan de hand van de betrokkenheid van de burger bij de politiek en het sociale leven. De bewoners van Porto Alegre, kennen ten opzichte van andere Braziliaanse steden, een hoog percentage betrokkenheid in het verenigingsleven, politiek bewustzijn en vertrouwen in de gemeenschap, bleek uit afgenomen enquêtes (Souza, 2001).

Abers (1998) deed onderzoek in de begindagen van PB in Porto Alegre en kwam tot de conclusie dat PB burgers meer betrok in het democratische systeem van de stad en zij zich meer lieten horen. In 1989 kwam 60% van de PB participanten uit de zes districten waar bewoners regelmatig protesteerden, en 40% uit de tien districten waar niet of nauwelijks werd geprotesteerd. In 1995, kwam 62% van de participerende burgers uit deze 10 wijken. Het aandeel burgers dat zich voorheen niet liet 'horen' zag in PB dus het medium om dit wel te doen. Abers (1998) stelde vast dat 76% van de participanten betrokken was in een vereniging. Tussen 1991 en 1997 steeg het totaal aantal participanten van 1.694 naar 16.016 die officiële bijeenkomsten bezochten (Navarro, 1997). Het aantal participanten dat over één jaar de bijeenkomsten bezoekt was rond het jaar 2000, 100.000 mensen (Santos, 1998; Souza, 2001).

Een ander aspect dat onderzocht kan worden is de representatie van burgers binnen PB en in de "standaard" representatieve democratie. Novy & Leubolt (2005) hebben tabel 4 samengesteld uit de gegevens van Marquetti (2002) en Cidade (2003). De gegevens laten zien dat in Porto Alegre, een stad doordrenkt van cliëntelisme, waar de armen, vrouwen en burgers met een donkere huidskleur zich niet vertegenwoordigt voelen door de politiek, volop aanwezig zijn in PB (Novy & Leubolt, 2005). PB is een manier voor uitgesloten groepen om zich te laten horen en te participeren in het democratische proces.

Participanten in PB (percentages)

	2002	2000	1998	1995	1993	Percentage van de gehele populatie
Tot 2 MS ⁹	39.5	24.9	30.9	n.b.	n.b.	11.4
2 - 4 MS	29.9	29.3	26.1	n.b.	n.b.	19.4
4 - 8 MS	18.4	22.7	21.1	n.b.	n.b.	64.1
8 - 12 MS	5.1	10.0	9.7	n.b.	n.b.	
Meer dan 12 MS	6.8	13.1	12.1	n.b.	n.b.	
Geen respons op salaris	-	-	-	-	-	5.1
Vrouwen	56.4	57.3	51.4	46.8	46.7	53.3
Donkere huidskleur	28.1	20.9	n.b.	n.b.	n.b.	10.9

Tabel 4. (Novy & Leubolt, 2005)

⁹ MS staat voor minimumsalaris

Volgens Souza (2001) stellen sommige auteurs, ze noemt hier niet wie, dat de impact van PB op het vergroten van transparantie van de overheid gelijk staat aan het vergroten van participatie. Dit zou twee redenen hebben. Ten eerste, overheidsfinanciën worden altijd omringt door te specifiek technisch taalgebruik en wordt gedomineerd door een kleine groep bureaucraten. Dit maakt het moeilijk voor de meeste mensen, politici inbegrepen, om overheidsfinanciën te begrijpen. Dit leidt tot een kleine groep politici en bureaucraten die de gevestigde orde bevooroordeeld. PB dwingt ambtenaren en politici om uitleg te geven over de financiën en dit duidelijk te maken voor de bevolking. Ten tweede worden politici en bureaucraten gedwongen zich te verantwoorden tegenover de participanten en de media voor uitgiften, de kwaliteit van publieke goederen en de ervaringen van participanten. Dit ontmoedigt cliëntelisme en/of corruptie (Souza, 2001; Wampler, 2004).

Er is weinig twijfel onder wetenschappers dat PB een manier is om transparantie te vergroten binnen overheidsbesluitvorming. Deze eigenschap van PB moet echter wel in zijn context worden geplaatst. Volgens Souza (2001) komt sinds midden jaren negentig de Braziliaanse bevolking in opstand tegen cliëntelisme en corruptie, ten aanzien van publieke middelen. De successen van PB in Porto Alegre zijn dus misschien niet alleen aan PB te wijten maar ook aan deze nationale bewegingen (Souza, 2001).

Samenvattend kan gesteld worden dat tijdens de periode dat PB werd geïntroduceerd de politieke en sociale participatie in de samenleving toe nam en dat deze participanten meer van zich lieten horen. De lokale overheid werd, zoals Souza (2001) stelt, transparanter en ambtenaren en politici moeten meer verantwoording afleggen tegenover de samenleving. Zowel in de staat en de samenleving was, na het introduceren van PB, een verhoging van transparantie en participatie, twee kenmerken die worden toegeschreven aan een sterke democratie (Dahl, 1989; Souza, 2001). Echter, zoals eerder gesteld, kunnen de veranderingen rond 2000 niet alleen aan PB worden toegeschreven, het is geen *silver bullet* (Souza, 2001).

Het uitbreiden van de grenzen van de democratie

Avritzer (2002) en Sader (1988) stellen, zoals in hoofdstuk 5.2 is te lezen, dat onder het idee van de democratiseren van de staat, de samenleving en de economie, het uitbreiden van de grenzen van het concept 'democratie' schuil gaat. Dit is zeker de moeilijkste doelstelling om te behandelen, en van vast te stellen of deze gelukt is. Daarnaast is ook duidelijk een scheiding van geesten waar te nemen tussen twee groepen auteurs. De ene groep (Navarro, 1997; Sader, 1988; Avritzer, 2002; Marquetti, da Silva & Campbell, 2012; Raudla & Krenjova, 2013) ziet PB in Porto Alegre als een uitbreiding van de grenzen van democratie. De andere groep (Wampler, 2000; Goldfrank, 2007; Sintomer et al., 2010) ziet PB binnen de grenzen van het concept 'liberale democratie'.

Er zijn twee centrale punten waarmee PB de buiten de grenzen van een liberale democratie treedt. Volgens Marquetti, da Silva en Campbell (2012), zijn deze twee punten dynamisch, terwijl het standaard beeld van democratie statisch is. De twee genoemde punten sluiten aan bij het idee van de *school of democracy*, en zijn:

- 1) PB gaat in het keuzeproces veel verder dan liberale democratie. Dahl (1989) definieert een democratisch besluitvormingsproces als volgt:

- Effective participation: all citizens have equal opportunities to express their preferences.
 - Voting equality at the decisive stage: votes are counted with equal weight at the final stage of a collective decision.
 - Enlightened understanding: each citizen must have equal opportunity to learn about the issue to be decided in the democratic process.
 - Control of the agenda: citizens must control the issues to be decided by the democratic process.
 - Inclusion of adults: the demos must include all adult citizens.
- (Dahl, 1989 in Marquetti, da Silva & Campbell, 2012, pp. 65)

De sociale interactie die plaatsvindt in het proces van PB, waardoor mensen nieuwe inzichten opdoen en hun mening kunnen veranderen, is een onderdeel van het besluitvormingsproces, maar komt niet voor in de lijst van Dahl (1989). Dit geldt nog sterker voor PB omdat dat participatie niet stopt bij het stemmen, maar ook voorkomt in het opstellen van de agenda en het implementeren en monitoren van het besluitvormingsproces (Marquetti, da Silva & Campbell, 2012).

2) PB is niet alleen verantwoordelijk voor veranderingen in het budget, maar verandert en verbreedt ook de vaardigheden en wens om te participeren in de democratie (Marquetti, da Silva & Campbell, 2012).

Naast het idee van de school of democracy is het democratiseren van het budgetteringsproces een niveau dat in de liberale democratie niet open staat voor participatie. De grenzen van de democratie worden uitgebreid door participatie ook op deze niveaus te introduceren.

Succesfactoren

Veel verschillende factoren beïnvloeden een succesvolle uitvoering van PB, waaronder de manier hoe PB is vormgegeven en de economische, politieke en sociale condities waarin het wordt geïmplementeerd (Goldfrank, 2007).

Financiële autonomie

Zoals in hoofdstuk 5.1 werd gesteld was PB in Porto Alegre niet vanaf het begin een succes. De regering van Porto Alegre bezat in 1989 niet over voldoende financiële middelen om een innovatief project als PB te ondersteunen (Souza, 2001). Zoals Michaela Hordijk stelt: “het was een verdeling van de misère” (Hordijk, interview 2.).

Na het veranderen van de Grondwet in 1989 en het invoeren van progressieve belastinghervorming, kreeg PB in Porto Alegre genoeg financiële middelen om een succes te worden (Fedozzi, 2000; Faria, 2002). Tussen 1989 en 1996 verbeterde de basisinfrastructuur van de stad (UNDP, 2002), werd door de overheid meer geld besteed aan arme wijken en verbeterde de positie van groepen die ondervertegenwoordigd en uitgesloten van het openbare leven waren — voornamelijk de armen en vrouwen — aanzienlijk (Leubolt, Novy & Becker, 2008). Uit onderzoek bleek dat de meerderheid van de participanten van PB bestond uit armen en vrouwen, die de kans grepen om hun stem te laten horen (Cidade, 2003).

Vijftien jaar van PB in Porto Alegre (1989-2004) heeft geleid tot investeringen die alsmaar meer ‘pro-poor’ zijn geworden; meer basisbehoeften zijn verwezenlijkt en de HDI is verhoogd. De transparantie en verantwoording van de regering van Porto Alegre zijn in deze

periode toegenomen. Dit heeft geleid tot een duidelijke lijn van communicatie tussen burger en overheid en een afname van cliëntelisme en corruptie. PB wordt ook gezien als een *citizen's school*, wat leidt tot beter geïnformeerde en geëmancipeerde burgers (Hordijk, Sara, Sutherland & Scott, 2015).

In de voorwaarden van Krenjova en Raudla (20013) voor het succesvol implementeren van PB, stellen zij dat een lokale overheid een vorm van autonomie over zijn uitgaven en inkomsten moet hebben. Zo hoeft de lokale overheid alleen verantwoording af te leggen aan haar eigen burgers, die kunnen participeren in PB (Krenjova & Raudla, 2013).

Politieke en Institutionele wil

PB is wereldwijd ingevoerd en is niet overal een succes gebleken. Ook in Brazilië, de bakermat van PB, zijn er niet alleen succesverhalen. In Porto Alegre behaalde Olivia Dutra een meerderheid in de gemeenteraad door een coalitie te sluiten met de centumpartijen, die bereid waren om besluitvormende macht af te dragen aan het volk en hiermee machtsstructuren binnen de overheid te veranderen. Door deze brede coalitie ontstond genoeg politieke 'kracht' om PB een succes te maken, en om de economie, staat en samenleving te democratiseren.

Volgens Wampler (2004) hebben politici specifieke redenen om nieuwe vormen van beleidsvormen, zoals PB, te steunen. Ten eerste zijn gekozen politici die vertrouwen op de steun van CSOs, bij het helpen met campagnes, het werven van stemmers en die hen van informatie voorzien eerder geneigd om de implementatie van participatieve processen te steunen. Ten tweede, politici die streven naar een nieuwe verdeling van financiële middelen, zijn vaker geneigd maatregelen die transparantie in het keuzeprocess verbeteren, te steunen en om door bureaucraten gemaakte afspraken open te breken. Ten derde, hervormende politici zien PB misschien als een manier om hun electoraat te vergroten (Wampler, 2004).

In Recife, één van de drie steden waar PB als eerst werd geïntroduceerd, is PB geen klinkend succes gebleken, en zoals Wampler (2004) het beschrijft:

City council members and state deputies feared that this new institutional sphere would decrease their influence over the distribution of scarce resources, and therefore sought to undermine Recife's PB at every turn (Wampler 2000). Theirs was a legitimate concern for municipal council members, because PB has the potential to transfer decisionmaking authority to citizens and to limit council members' ability to influence policy outcomes. (Wampler, 2004, pp. 90)

De angst die de lokale politici in Recife kende, om invloed en macht af te staan aan het nieuwe systeem, sluit aan bij de kritiek die in hoofdstuk 4.2 is behandeld. Daar wordt gesteld dat de daadkracht van democratisch gekozen vertegenwoordigers kan worden ondermijnd door PB (Aragones & Sánchez-Pagés, 2005). Ook Hordijk (Interview 2) stelt dat de zorgen van de lokale politici in Recife niet ongegrond waren.

Een ander punt wat Hordijk (Interview 2) aandraagt is dat deze politieke wil ook werkelijk omgezet moet worden naar de praktijk, om van PB een succes te maken. Uit haar onderzoek in Peru bleek dat het missen van institutionele 'kracht' de oorzaak was voor het falen van PB in El Salvador. In Porto Alegre werden er 600 ambtenaren door alle lagen van de relevante overheidsinstanties geplaatst om ervoor te zorgen dat PB goed werd uitgevoerd (Hordijk, Interview 2), ofzo als Wampler het verwoord: "In Porto Alegre, the governing coalition threw

its weight and support behind PB as party and state officials worked to promote PB as a vibrant institutional venue” (Wampler, 2004, pp. 85).

Omdat het dus ontzettend belangrijk is dat er mensen binnen de afdeling stedelijke ontwikkeling zitten, die er vol voor gaan en al die andere op hun vingers kijken, zo van; doe je dit wel uit de spirit van het project (Hordijk, Interview 2.).

De steun die PB ontving van de lokale politieke partijen zorgde voor het mandaat dat Dutra nodig had om het overheidsapparaat aan te passen en PB een succes te maken. Het ontbreken van een politieke coalitie die achter radicale politieke veranderingen staat, zoals in Recife, zou geen macht afdragen aan PB en het emanciperen van burgers onmogelijk maken.

Het functioneren en de uitkomsten van PB lijken direct verbonden aan de steun en toewijding die de burgemeester heeft voor PB. Burgemeesters moeten bereid zijn om autoriteit af te staan aan de burgers. Evenzo, burgers en CSOs geïnteresseerd in de uitbreiding van participatieve instituties moeten nauw samenwerken met de burgemeester en zijn afdeling, om ervoor te zorgen dat de regels gevolgd worden en projecten worden geïmplementeerd (Wampler, 2004).

Conclusie

Concluderend, op de deelvraag: *Zijn de beoogde doelstellingen van het PB in Porto Alegre behaald, zo ja, hoe*, kan het volgende gesteld worden. De doelstellingen die zijn gesteld voor PB zijn: Het democratiseren van de staat, maatschappij en economie, zodat een dictatuur niet terug zou keren; het onderwijzen van de burgers in en over democratie, en; het uitbreiden van de grenzen van het concept democratie.

Ten eerste, Brazilië is een democratisch land. Dit wordt internationaal erkend, maar PB heeft zoals de literatuur stelt, tot meer transparantie, minder cliëntelisme, minder beschermheerschap en minder corruptie geleid. De Gini index is over de jaren verbeterd en er is, ondanks de recente politieke onrust, geen sprake van een dictatuur. De vraag is echter wat de rol van PB in deze ontwikkelingen is, want “one should not expect from PB more than it can deliver” (Souza, 2001).

Ten tweede, het onderwijzen van de burger in en over democratie lijkt een eigenschap die aan PB kan worden toegeschreven. De literatuur stelt dat PB bijdraagt aan kennis over participatie in democratie. PB wordt een school of democracy genoemd. De kennis opgedaan in PB verspreidt zich ook in andere delen van de samenleving.

Ten derde, kan gesteld worden dat PB een positief effect heeft op een gelijke verdeling van overheidsmiddelen en op nivellering van de lokale economie. Volgens Marquetti, da Silva en Campbell (2012) is PB een voorbeeld van participatieve economische democratie en heeft PB bijgedragen aan het democratiseren van de economie. Ook kan gesteld worden dat PB heeft bijgedragen aan het vergroten van transparantie en participatie binnen de overheid en de samenleving. Kenmerken die worden toegeschreven aan de democratie (Dahl, 1989; Souza, 2001). Wederom, kan gesteld worden dat het lastig te bepalen is waar de verantwoordelijkheid van PB voor deze resultaten ophoudt, wel kan gesteld worden dat PB van invloed is geweest op deze veranderingen.

Ten vierde, de grenzen van de democratie worden opgerekt door de mate van participatie en op welke niveaus (het besluitvormingsproces) participatie plaatsvindt in het PB-proces.

Hierin verschil PB aanzienlijk met de liberale democratie. Daarnaast is het idee dat PB als een school of democracy geld, iets wat in andere democratische structuren niet voorkomt.

Ten slotte, het feit dat PB in Porto Alegre in de literatuur en door de burgers als een succes wordt bestempeld, is aan twee eigenschappen toe te kennen. De financiële autonomie die PB heeft gekregen door hervormingen en de grote politieke wil aanwezig in Porto Alegre bij het implementeren van PB, kunnen als de succesfactoren worden gezien.

6. LDP in Angola

Pijnlijk getekend door jaren van oorlog, staat het land Angola voor de grote uitdaging om zich te ontwikkelen tot een modern Afrikaans land. Angola heeft een oppervlakte van 1,246,700 vierkante kilometers, bestaat uit 18 provincies en kent Luanda als de hoofdstad. Noordelijk van Angola ligt de Democratische Republiek Congo, oostelijk ligt Zambia en ten zuiden van Angola ligt Namibië. Angola telde in het jaar 2015 25 miljoen inwoners, waarvan 50% vrouw en 50% man. 56% van de bevolking leeft in rurale gebieden, met een verwachte groei van 1.8%, en 44% van de bevolking leeft in urbane gebieden, met een verwachte groei van 5% (Worldbank.org). Portugees is de officiële taal, maar andere nationale talen die worden gesproken zijn: Umbundo, Kimbundo, Kikongo, Chokwe, Nhanheca, Gangela en andere Bantu-groep talen (Alden, 2007).



Map 1. (UN-DPKO, 2008)

Tussen de 15e en 19e eeuw werd het gebied dat we nu kennen als Angola geregeerd door meerdere stammen, maar maakte vooral Portugal de dienst uit, die het in de 19e eeuw tot hun kolonie maakte. In 1956 trok Portugal zich terug en werd er een interim-regering aangesteld, maar pas in 1975 werd Angola officieel onafhankelijk waarna een chaotische en gewelddadige periode voor het land startte.

In dit hoofdstuk zal eerst in worden gegaan op deze gewelddadige historie, de ontwikkelingen die daarna plaatsvonden en de rol van de Wereldbank hierin. Dan zal dieper worden ingegaan op de wettelijke en institutionele veranderingen die in 2010 zijn doorgevoerd. Het Local Development Project (LDP) van de Wereldbank komt daarna aanbod en de doelstellingen van het project. Het LDP in Angola is een project dat in samenwerking met de overheid van Angola is opgezet door de Wereldbank. Het kent een vorm van PB, zoals de Wereldbank het concept definieert (hoofdstuk 4.1). Ten slotte wordt gekeken naar de resultaten die het LDP heeft behaald en of deze overeenkomen met de gestelde doelen.

6.1 Historische achtergrond en recente ontwikkelingen

In 1975 werd Angola, na een lange oorlog, een onafhankelijke staat na 400 jaar koloniale onderdrukking door de Portugese machthebbers. De onafhankelijkheidsoorlog kende drie Angolese onafhankelijkheidsbewegingen die op etniciteit, taal en ideologie van elkaar verschilden en die even vijandig tegenover elkaar, als tegen de koloniale machthebber stonden. Na het verdrijven van de Portugezen werd Angola het toneel voor een bloedige burgeroorlog tussen de *União Nacional para a Independência Total de Angola* (UNITA), onder leiding van de charismatische, meedogenloze, dictatoriale leider Jonas Savimbi, en de regerende marxistische *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA).

In de jaren 80 veranderde de MPLA van een Marxistische partij, die een eenpartijstelsel hanteerde, naar een partij die een liberale economie omarmde (Ovadia, 2013).

De Angolese olie-elite - Angola is de één na grootste producent van olie in Afrika (Kibble, 2006) - was echter niet content met deze verandering. Zij verzetten zich jarenlang tegen de liberalisatie en marktwerking, maar gingen uiteindelijk toch overstag toen zij een manier hadden gevonden om de marktwerking in hun voordeel te draaien (Ferreira, 1995). Ferreira (1995) stelt:

The economic reconversion of the nomenklatura¹⁰ is today almost complete: on the ideological and political front, the acceptance of the functioning of a democracy (with limitations) proved not incompatible with the maintenance of its social and economic status. Authoritarianism was not the only possible guarantee of their privileged situation; a market economy proved similarly compatible with the preservation of their privileges. (Ferreira, 1995, pp. 26)

Per jaar heeft de Angolese overheid circa acht miljard dollar aan inkomsten uit de olieproductie. Deze inkomsten vloeien echter niet de samenleving in, maar blijven bij de politieke en olie-elite. Ondanks 25 jaar van constante olieproductie is Angola één van de meest onderontwikkelde landen ter wereld (Ferguson, 2005).

In 2002 kwam een einde aan de burgeroorlog door de dood van Jonas Savimbi. Bijna alle bestaande infrastructuur, landbouw en gezondheidszorg waren tijdens de oorlog vernietigd, en miljoenen landmijnen werden gelegd – wat zijn gevolg had heeft op landbouw, transport,

¹⁰ Olie elite

en op het leven van mensen. Ongeveer een tiende van de Angolese populatie moest geforceerd verhuizen. Zeker een miljoen mensen kwamen om tijdens de burgeroorlog (Kibble, 2006).

In de transitie die Angola doormaakte, van oorlog naar vrede, gebruikte de elite het geld van de olie inkomsten om hun positie te handhaven en is een systeem van beschermheerschap in de Angolese politiek ontstaan (Hodges, 2004).

De PMLA is onder leiding van de José Eduardo dos Santos, die 37 jaar aan de macht is, oppermachtig in de Angolese politiek (Allison, 2016). Na het vredesverdrag is de UNITA als oppositiepartij verder gegaan maar heeft de partij nog geen uitvoerende macht gekend (Kibble, 2006). President dos Santos is de belichaming van het cliëntelisme. Dos Santos gebruikt al zijn macht om loyaliteit te belonen in “symbiotic patron-client relationships that are highly toxic to the country” (Ovadia, 2013).

De 27 jaren van gewelddadig conflict heeft Angola in elk aspect van het sociale leven en de economie zwaar geraakt. Het conflict en de bijbehorende gedwongen migratie heeft voor wijdverspreide armoede, inadequaat bestuur, mismanagement van grondstoffen en het uitblijven van democratisering gezorgd. Angola heeft sinds de vredesverklaring van 2002 moeite met een “triple transition: from war to peace; from centralised to democratic government; and from a state-controlled economy to a market economy” (Impacto, 2009; Kibble, 2006), die niet van de grond komt door corruptie en cliëntelisme (Ovadia, 2013).

Anti-corruption crusader, zoals Ovadia (2013) hem noemt, Rafael Marques de Morais is een Angolese journalist die zijn pijlen heeft gericht op het bestrijden van corruptie en cliëntelisme. Marques de Morais beschrijft het netwerk rond president dos Santos als volgt:

The President has established a special task force within the intelligence services, which selects, distributes and oversees business opportunities for certain political and social figures, reward loyalists, co-opt dissenters, enrich certain families, and ensure a vertical and tight control of the patronage system to maintain the status quo... Furthermore, most of the relevant foreign investments in the country are made through joint ventures with companies owned by the presidential family and the ruling elite, which helps to secure international support and complicity through corruption. (Marques de Morais, 2012 in Ovadia, 2013, pp. 45)

Angola kent een alsmaar groeiend politieke en economische ongelijkheid, waar vooral vrouwen het slachtoffer van zijn (Kibble, 2006).

De Wereldbank begon na de politieke en ideologische ommekeer van de jaren 80 met het leveren van technische en financiële ondersteuning aan de MPLA-overheid van Angola. Het raamwerk van de coöperatie tussen de Wereldbank en de MPLA-overheid kreeg de titel *Transitional Support Strategy* (TSS) en was georganiseerd rond om:

- het verbeteren van de transparantie, efficiëntie en geloofwaardigheid van het management van publieke middelen;
- het uitbreiden van dienstlevering aan groepen die kwetsbaar en door oorlog zijn beïnvloed;
- en
- het voorbereiden op breed verspreide, *pro-poor* economische groei (Impacto, 2009).

Uit de TSS vormde zich een programma tussen de Wereldbank en de Angolese overheid genaamd: *Fundo de Apoio Social* (FAS), wat staat voor Sociaal Actie Fonds. FAS komt nog uitvoeriger aan bod in hoofdstuk 6.3.

In 2011 werd het Angola Local Development Project (LDP) gelanceerd. Een project dat naast de FAS functioneert, maar is gebaseerd op de bevindingen uit dat programma. Eén van de doelen die gesteld wordt in het LDP is:

Strengthening Public Sector Management and Government Institutional Capacity by enhancing further local government and civil society capacities to jointly plan and manage their long-term development vision and investments through participatory methods. (World Bank, 2010, pp. 2)

In het volgende hoofdstuk zal eerst uitgebreid worden ingegaan op het wettelijke en institutionele kader waarin het LDP zich afspeelt.

6.2 Wettelijk en institutioneel kader

Angola's politieke systeem is gebaseerd op de constitutie (grondwet) van 2010. De constitutie werd herschreven tussen 1992 en 2010, en is er duidelijk op gericht om het land te hervormen tot een westerse democratie. Voor deze thesis zijn niet alle artikelen van de constitutie interessant, en zal worden gekeken naar de artikelen die betrekking hebben op de democratisering van de staat en de structuur van de lokale overheid, om tot een antwoord te komen op de deelvraag: *In welk wettelijk en institutioneel kader vindt het LDP plaats?*

Artikel 2.1, *Democratic state based on the rule of law*, vermeld:

The Republic of Angola shall be a democratic state based on the rule of law and on the sovereignty of the people, the primacy of the Constitution and the law, the separation of powers and the interdependence of functions, national unity, pluralism of political expression and organisation, and representative and participatory democracy. (Angola's Constitution, 2010, pp. 11)

Artikel twee is één van de pilaren van de constitutie, en breekt met de marxistische politiek die Angola kenmerkte. Het lijkt of een gedecentraliseerde democratie het pad is dat wordt ingeslagen, weg van een gecentraliseerde staat.

Artikel 105, *Sovereign bodies*, is een ander artikel wat aangeeft dat de constitutie is gericht op decentralisatie en democratisering. Artikel 105.1, vermeldt een scheiding van de macht, naar het *trias politica* model (scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht), waar de president van de republiek, het nationaal kabinet en het gerechtshof soevereine machten zijn. Artikel 106 en artikel 107 stellen dat de president van de republiek en het nationaal kabinet verkozen zullen worden door universele, directe, geheime en periodieke verkiezingen, die door onafhankelijke instituties zullen worden gehouden.

In eerste instantie lijken deze twee artikelen in de constitutie erg democratisch. Maar volgens Heinrich Almeida (2010) is er zeker iets op aan te merken. Voor 2010 werden er afzonderlijke verkiezingen gehouden voor het kabinet en voor het presidentschap. Na de constitutie van 2010 wordt er echter één verkiezing gehouden voor het kabinet, waarna de leiding van de winnende partij de president en vicepresident voordraagt. De MPLA is sinds het vredesverdrag van 2002 verreweg de grootste partij van Angola, en staat ook bekend als de partij die is doordrenkt van cliëntelisme en beschermheerschap. Door de aanpassingen in de constitutie van 2010 zal de macht nog meer bij de partij en olie elite komen te liggen.

Vanaf artikel 213 tot 220 wordt in de constitutie ingegaan op de opzet en de rol van de lokale overheden. In artikel 213.1 staat het volgende:

The democratic organisation of the state at local level shall be structured on the basis of the principle of political and administrative decentralisation, which shall include forms of local government organisation, under the terms of this Constitution.
(Angola's Constitution, 2010, pp. 76)

In artikel 213 wordt verder vermeld dat de vormen van lokale overheidsorganisaties, waar 213.1 het over heeft, bestaan uit lokale autoriteiten, instituties van traditionele autoriteiten¹¹ en specifieke vormen van burgerparticipatie, binnen de termen van de wet (Angola's Constitution of 2010). Wat deze specifieke vormen van burgerparticipatie zijn wordt niet vermeld, maar het geeft de mogelijkheid voor beleidsvormen als PB.

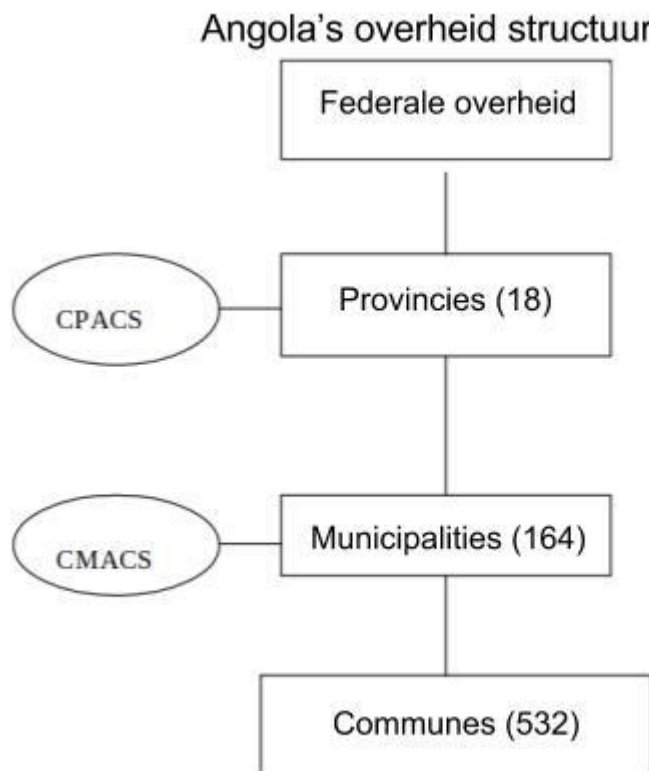
Artikel 214 tot 220 vermeldt dat de lokale autoriteiten zijn georganiseerd in municipalities (gemeenten) en als doel hebben het nastreven van de specifieke belangen van de regio, door middel van hun eigen overheidsorganen, en het vertegenwoordigen van de burgers in de regio. Lokale autoriteiten worden verkozen via lokale verkiezingen van politieke partijen, individuen en coalities. Een gedeelte van het inkomen van de lokale autoriteiten moet uit lokale inkomsten en belastingen bestaan, zij hebben autonomie over hun eigen budget en bestedingen (Angola's Constitution, 2010).

Angola is verdeeld in 18 provincies, 164 municipalities, en 532 communes, die bestaan uit buurten (barrios) en povoações, wat vrij vertaalt op "bevolkingen" neer komt¹². Met de omslag van een marxistische naar een liberale staat, is de staat gedecentraliseerd. De communes zijn een subdivisie van de municipalities, die beschikken over eigen administratieve organen.

In de praktijk verantwoordt alle overheidssectoren, behalve justitie, binnenlandse zaken en financiën zich tegenover de provinciale gouverneur, die direct antwoordt aan de president, hoewel de wet stelt dat dit via het Ministerie van Territoriale Affaires moet gaan. De provinciale gouverneur wordt niet verkozen door de burgers maar door de president aangesteld, wat cliëntelisme bevordert.

¹¹ Hiermee worden leiders van inheemse stammen bedoeld.

¹² Door de grote van het land Angola, komt de terminologie voor de verschillende ruimtelijke schaalniveaus niet overeen met die van een land als Nederland.



Afbeelding 3. (Felicio & Yilmaz, 2009)

De Provinciale Raad voor Sociale Consultatie (*Conselho Provincial de Auscultação e Concertação Social*, CPACS) bestaat uit een: Vicegouverneur, Provinciale Directeurs, Municipaal bestuur, en vertegenwoordigers van traditionele autoriteiten, vakbonden, bedrijven, boerenorganisaties, kerken en NGOs. CPACS komt elke drie maanden samen. Tijdens het opstellen van provinciaal beleid moet geconsulteerd worden met de raad.

De Municipal Raad voor Sociale Consultatie (*Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social*, CMACS) heeft als taak de gemeentelijke administratie te ondersteunen in het besluitvormingsproces van politieke, economische en sociale kwesties. De CPACS en de CMACS zijn geïnitieerd vanuit de nationale overheid. De gemeenteraad (Communes) is verantwoordelijk voor de inning van belastingen en andere inkomsten (Felicio & Yilmaz, 2009).

Op gemeentelijk niveau heeft de FAS geholpen met het doorvoeren van de decentralisatie, door het implementeren van het Municipal Development Component (CDM) project, waarin personeel werd opgeleid in het plannen en managen van fondsen. Daarnaast heeft de FAS op gemeentelijk niveau burgerforums opgezet, waardoor de eerste stappen van burgerparticipatie in openbaar bestuur werden gezet (Felicio & Yilmaz, 2009). Door deze fora worden lokale behoeften duidelijk bij de municipalities.

Met het aanbrengen van de CPACS, de CMACS en de burgerforums zijn behoorlijke stappen gezet in het laten participeren van de burger in de besluitvorming, echter wordt de eindbeslissing door de provinciaal gouverneur gemaakt. De neerwaartse verantwoording in het Angolese overheidssysteem is erg beperkt.

Een grote belemmering voor een effectieve neerwaartse verantwoording is het ontbreken van een sterke civil society. Daardoor is er een gebrek aan kennis onder de burgers hoe zij

zich moeten organiseren en weten zij niet hoe zij hun behoeftes bij de overheid kenbaar kunnen maken. Alhoewel er een toename aan NGOs is geweest in het laatste decennia, is hun rol minimaal door een zwak wettelijk kader. De procedure om een als NGO te worden geregistreerd is zo complex, langdurig en kostbaar dat organisaties ontmoedigd worden om het te proberen.

Veel NGOs lijden aan dezelfde inadequaatheid die ook aan de Angolese overheid wordt toegeschreven. Zo zouden de organisaties zelf (intern) niet democratisch en transparant zijn, weinig mogelijkheden kennen om aan leiderschap te twijfelen en corrupt zijn (Pacheco, 2009).

Door de zwakke civil society zijn burgers eerder geneigd om de overheid om hulp te vragen dan om prioriteiten te onderhandelen. Daarnaast is het grootste gedeelte van de NGOs gevestigd in de steden langs de kust, waardoor het rurale binnenland niet vertegenwoordigd wordt (Felicio & Yilmaz, 2009; World Bank, 2010).

De Wereldbank verwacht dat het LDP op langer termijn een bijdrage zal leveren aan het verbeteren van de civil society. Dit zal volgens de bank de volgende vijf punten in de samenleving als gevolg hebben:

(i) Het verbetert de kennis binnen de overheid over wat de bevolking als prioriteiten ziet op het gebied van infrastructurele en ruimtelijke planning.

(ii) Doelgerichte levering van diensten door de implementatie van bewezen methoden op het gebied van middelenallocatie.

(iii) Het gebruik van hoogwaardig financieel management.

(iv) Door ervoor te zorgen dat de gefinancierde voorzieningen over een degelijke en toepasbare onderhoudsplannen beschikken.

(v) Het versterken en uitbreiden van de controle en inspraak mechanismen van de CMACS (World Bank, 2010). In hoofdstuk 6.3 zal hier verder op in worden gegaan.

Concluderend, in dit hoofdstuk is een antwoord gezocht op de deelvraag; *In welk wettelijk en institutioneel kader vindt het LDP plaats?* Op basis van de resultaten van dit hoofdstuk is te stellen dat in 2010 Angola een nieuwe constitutie heeft gekregen waarin decentralisatie en democratie de boventoon voeren. Burgerparticipatie wordt letterlijk benoemd in de constitutie en het lijkt of hiermee plaats is gemaakt voor FAS en het LDP.

Bestuur is gedecentraliseerd van nationaal, naar provinciaal, naar municipaal tot het niveau van communes. Maar veel beslissingen worden nog gecentraliseerd gemaakt, en er is weinig neerwaartse verantwoording. Er is weinig mogelijkheid tot inspraak van de burger, en als er een mogelijkheid is ontbreekt een sterke civil society om hier gebruik van te maken. Het LDP hoopt de sterkte van de civil society te verbeteren.

6.3 Opzet en doelen

Zoals in hoofdstuk 6.2 al vermeld, komt het LDP voort uit en functioneert het naast het FAS project dat in 1994 werd opgezet door de Wereldbank en de toenmalige MPLA-overheid van Angola (Impacto, 2009; Dickson, 2014). FAS werd opgezet om de toegang tot basisbehoeften te verbeteren en om tijdelijke banen in rurale en peri-urbane regio's te creëren, door het heropbouwen van gezondheidszorg, educatie en sanitatie in gemeenschappen. FAS was opgezet om armoedebestrijding en het ontwikkelen van *human resource* te stimuleren (Impacto, 2009). In dit hoofdstuk zal worden gekeken hoe het LDP zich verhoudt tot FAS, is opgezet en wat het project nastreeft, door antwoord te zoeken op de vraag: *Hoe is PB binnen het LDP opgezet, en wat zijn de beoogde doelstellingen?*

FAS heeft de status van een afdeling binnen de Angolese overheid. Dertien kantoren werden op provinciaal niveau gebouwd in Cabinda, Bengo, Bie, Luanda, Kwanza Sul, Huambo, Benguela, Kwanza-Norte, Malange, Huila, Namibe, Cunene and Zaire. Zij overzien de aanbesteding en implementatie van FAS projecten. Het FAS-hoofdkantoor staat in de hoofdstad Luanda, en zij overzien en coördineren het algehele programma. De uitgevoerde projecten vallen onder de sectoren: educatie, gezondheid, water en sanitatie voorziening, economische infrastructuur (kleine wegen en bruggen), kleinschalige gemeenschaps/community infrastructuur (silo's en markten) en milieu infrastructuur (bescherming van overstromgebieden en herbebossing) (EAE Assessment, 2013).

In 2000 werd het project aangepast en verlengt. FAS II droeg eigenlijk geen grote veranderingen in zich. FAS III werd in 2004 gestart en kende deze wel. FAS I en II worden als succesvol gezien, in het kanaliseren van kennis en middelen naar de gebieden waar ze nodig zijn, waardoor de basisbehoeften van de Angolese burgers zijn verbeterd. Het versterken van *human* en *social capital* op gemeentelijk niveau is echter niet gelukt, en FAS III zou zich hier meer op gaan richten (EAE Assessment, 2013).

FAS III richtte zich naast het verbeteren van fysieke infrastructuur, ook op het verbeteren van *human* en *social capital* op gemeentelijk en district niveau. Voor het bereiken van deze doelstellingen werd een *Community Driven Development* (CDD) raamwerk opgezet, waarmee kleinere gemeenschappen meer controle kregen over de middelen beschikbaar in hun gemeente (EAE Assessment, 2013).

De Wereldbank beschrijft CDD als volgt:

Support to CDD usually includes strengthening and financing inclusive community groups, facilitating community access to information, and promoting an enabling environment through policy and institutional reform. Experience demonstrates that by directly relying on poor people to drive development activities, CDD has the potential to make poverty reduction efforts more responsive to demands, more inclusive, more sustainable, and more cost-effective than traditional centrally led programs. (Dongier et al., 2003, pp. 303)

In 2009 startte FAS IV en deze fase bouwt voort op de voorgaande drie fases. Waar FAS IV in verschilt, is de focus op de het verkleinen van regionale verschillen, harmonisatie van economisch en sociaal beleid, en het verbeteren van technische kennis van lokale *stakeholders* zodat zij beter kunnen prioriteren, ontwerpen, managen en monitoren van lokale ontwikkelingsprojecten (Impacto, 2009). Het FAS-programma, heeft door de jaren zeker 195 miljoen euro van de Wereldbank ontvangen en meer dan 3000 lokale projecten gefinancierd (Impacto, 2013).

Gebaseerd op de geleerde lessen van het FAS-programma werd het LDP in 2010 goedgekeurd en in 2011 ging het van start. FAS is naast de uitvoering van FAS IV nu ook verantwoordelijk voor het LDP. Dat houdt in dat het hoofdkantoor in Luanda en de kantoren in de verschillende provincies nu ook dienen als kantoren voor het LDP. De Wereldbank financierde het project met 81.7 miljoen dollar en de Angolese overheid met 58.7 miljoen dollar, waarvan het grootste gedeelte een lening is. De geschatte einddatum was 31 juli 2015, maar is tijdens het project naar 31 december 2016 gezet (World Bank, 2010; World Bank, 2016).

LDP bestaat uit drie componenten:

- 1) Lokale sociale en economische infrastructuur (95.5 miljoen dollar). Het vergroten van de toegang tot sociale en economische infrastructuur voor arme huishoudens door het opzetten van gemeentewerken en kleine leningen op gemeentelijk niveau.
- 2) Lokale economische ontwikkeling (10.2 miljoen dollar). Richt zich op het verbeteren van bedrijfsontwikkeling vaardigheden en de participatie in de markt van geselecteerde producenten door het leveren van een combinatie van: (i) technische assistentie om een *Municipal Economic Development Strategy* op te zetten; (ii) technische assistentie door het doen van een studie over de sector; (iii) een training voor het FAS personeel voor de implementatie van de *Matching Grant Manual*; (iv) passende subsidies voor geselecteerde producentengroepen en de leveranciers van bedrijfsontwikkeling; (v) technische assistentie en trainingen voor producenten en leveranciers van bedrijfsontwikkeling en; (vi) het organiseren van workshops over microfinanciering.
- 3) Het versterken van lokale instituties (32.9 miljoen dollar). Tracht, ten eerste, de capaciteiten van overheidsinstanties en de civil society te versterken en in te wijden in participatieve planning en, ten tweede, management en monitoring van basisdienstverlening en uitgaven management te verbeteren. Activiteiten zullen uit een combinatie van (*on-the-job*) training, *pear-to-pear learning*, veldbezoek, en andere vormen van kennisverbreding bestaan (World Bank, 2010).

Voor deze thesis is component drie interessant om te bestuderen, omdat dit het gedeelte van het project is waar participatie een rol speelt. De Wereldbank gebruikt in het LDP niet de term PB maar benoemt het als participatieve planning, management en monitoring. Maar als we dieper in het LDP duiken, is te zien dat de vorm van participatie die wordt gehanteerd in het project, overeenkomt met de definitie die de Wereldbank hanteert van PB (zie hoofdstuk 4.1). In het LDP *Project Appraisal Document* van de Wereldbank (World Bank, 2010) staat het volgende:

Component 3 aims at strengthening the capacities of public entities and civil society in participatory planning, management and monitoring of basic public service delivery and expenditure management. [...] More experienced municipalities (M 1) will continue to receive support in essential aspects of participatory development planning and public expenditure management as well as of citizen's' oversight of investments execution guided by FAS IV Participatory Investment Cycle. Basic training in social mobilization will be provided to selected municipalities with lower capacity (M2 and M3) in order to prepare municipal staff and civil society to gradually assume greater responsibility for basic service delivery. (World Bank, 2010, pp. 11)

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het LDP een vorm van PB gebruikt, zoals gedefinieerd door de Wereldbank (World Bank, 2008). De benaming die de Wereldbank gebruikt is Participatory Investment Cycle, en deze bestaat uit de vijf volgende stappen:

(1) *Process Structuring*: De lokale FAS kantoren stellen een groep van key stakeholders samen, op basis van lokale betrokkenheid. Zij zullen volgens de Wereldbank een kritieke rol

spelen in het zorgen voor een goede distributie van de middelen van het LDP en het benoemen van de behoeften van de gemeenschappen. Deze groep zal de lokale overheid ondersteunen bij het opstellen van de financiering en prioritering van het Local Development Plan. Het FAS kantoor voorziet de groep en de lokale overheid van technische ondersteuning.

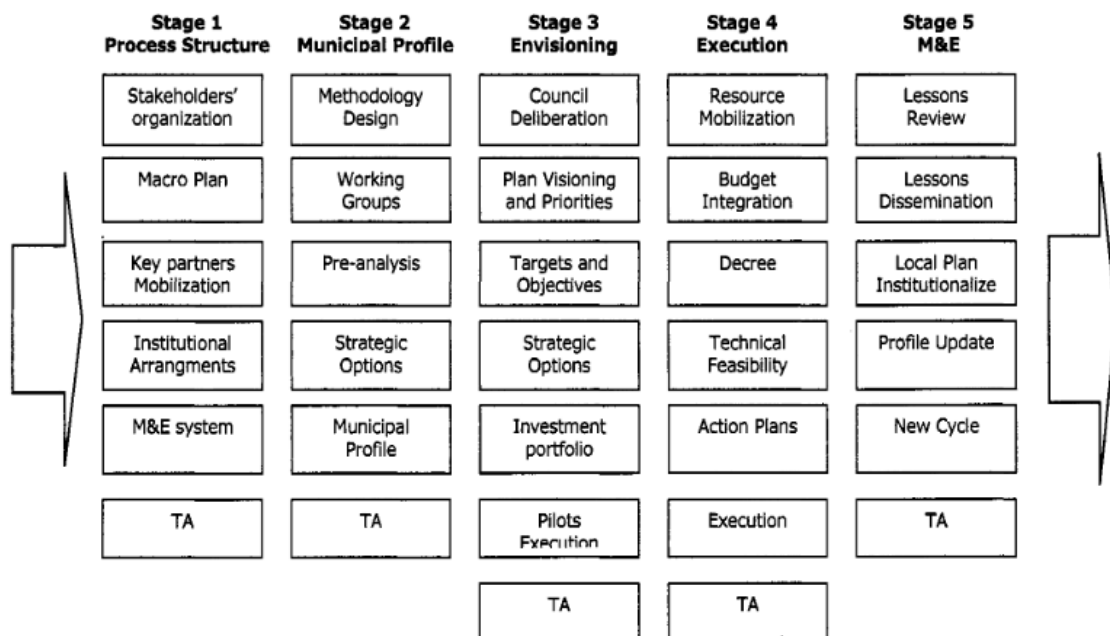
(2) *Municipal Profiles*: Een profiel van de municipaliteit zal worden opgesteld door municipal autoriteiten en raadsleden, waarin de geografische en socio-economische aspecten, de dekkingsgraad van dienstverlening en een uiteenzetting van de armere regio's wordt gegeven.

(3) *Envisioning and Local Development Plan*: Aan de hand van twee voorgaande stappen zal de lokale overheid, ondersteund door het lokale FAS kantoor, het Local Development Plan opstellen. Hierin moet een middellange termijn ontwikkelingsvisie, een overzicht van doelstellingen en meetinstrumenten, en een financieel plan staan. Elke municipal administratie zal, met goedkeuring van de municipal raad, samen met het lokale FAS kantoor een jaarlijks LPD investeringsplan opzetten.

(4) *Municipal Investment Execution*: Na het screenen van de voorgestelde investeringen, door het lokale FAS kantoor, zal de municipal overheid een portfolio van projecten opstellen, die daarna door de Provinciale Raad wordt goed- of afgekeurd.

(5) *Monitoring & Evaluation and start of new cycle*: Na elke cyclus wordt, door het lokale FAS kantoor, een evaluatie gedaan van het jaar, waaruit lessen worden getrokken voor de volgende cyclus. De verzamelde informatie wordt openbaar gemaakt zodat in de volgende cyclus de key stakeholders hier rekening mee kunnen houden (World Bank, 2010).

Het LDP Participatory Investment Cyclus



Afbeelding 4. (Worldbank, 2010)

Het LDP maakt, aan de hand van resultaten in het FAS programma, onderscheid naar de mogelijkheden van municipaliteiten om deze cyclus te doorlopen. Voor municipaliteiten met minder capaciteit kan de fase *Social Mobilization and Promotion* worden toegevoegd, om de

kwaliteit van representatie te verzekeren. Ook de tijd die een cyclus inneemt kan worden aangepast aan de capaciteit van de municipaliteit. Zo kan een cyclus variëren van vier jaar, voor municipalities met weinig capaciteit, tot twee jaar of minder, voor municipalities met veel capaciteit (World Bank, 2010).

In totaal zijn er 70 municipalities geselecteerd om deel te nemen aan het LDP. Deze zijn in drie groepen ingedeeld aan de hand van hun geschatte capaciteit. Van het totale municipalities zitten er 34 in M3 (weinig capaciteit), 27 in M2 (gemiddelde capaciteit) en 9 in M1 (veel capaciteit).

De Wereldbank heeft een zeer uitgebreide methode om evaluaties van projecten uit te voeren. In dit geval testen ze het succes van component 3 van het LDP door het afnemen van enquêtes bij de participerende personen of instanties en door observatie. De doelen die zijn gesteld zijn als volgt:

1. 80% (50%) van de participerende municipalities heeft zijn Local Development Plans geïntegreerd zien worden in de provinciale jaarlijkse plannen.
2. 80% (60%) van de civil society vertegenwoordigers van de participerende municipalities vindt dat zijn mening in overweging is genomen in het lokale ontwikkelingsproces.
3. 60% van de populatie is tevreden met de kwaliteit van de sociaal en economische diensten die door het LDP zijn gefinancierd.
4. 70% van de participerende municipalities hebben participatieve Local Development Plans.
5. 70% van de municipal raden komt maandelijks bijeenkomen om LDP en andere lokale ontwikkelingsprojecten en investeringen te monitoren.
6. 70% van de municipal raden organiseren publieke kwartale vergaderingen waarin zij rapporteren over en feedback krijgen op hun activiteiten.
7. 70% (50%) van de service faciliteiten passen effectief LDP verantwoordelijkheidsmechanismen voor dienstverlening toe.
8. 70% van de municipal ambtenaren en raadsleden is tevreden met de LDP ondersteuning aan municipal instituties en ontwikkelingsprocessen (World Bank, 2010; World Bank, 2015a).

De percentages tussen haakjes zijn de originele doelstellingen van de Wereldbank, maar deze zijn tijdens de implementatie van het project veranderd naar de percentages zonder haakjes. De reden waarom de doelstellingen zijn aangepast wordt in geen van de documenten van de Wereldbank vermeld.

Volgens het LDP *Project Appraisal Document* (World Bank, 2010) valt de Participatory Investment Cycle onder component 3 van het LDP. Echter, zal het versterken van de civil society ook bijdragen aan de realisatie van component 1 en 2. De controlerende functie van de civil society zal volgens de Wereldbank op langere termijn de dienstverlening van de overheid verbeteren. Dit lange termijn effect wordt niet door de Wereldbank gemeten.

Concluderend, in dit hoofdstuk is antwoord gezocht op de vraag: *Hoe is PB binnen het LDP opgezet, en wat zijn de beoogde doelstellingen?* PB, zoals de Wereldbank het concept definieert, is terug te vinden in één van de drie componenten waaruit het LDP bestaat. Deze component heeft als doel: het versterken van lokale instituties.

PB bestaat in het LPD uit een cyclus waarin key stakeholder uit de samenleving de lokale overheid ondersteunen bij het opstellen van de financiering en prioritering van het Local

Development Plan. Hierbij ondersteunt het lokale FAS kantoor deze groep met technische kennis. Het Local Development Plan wordt daarna doorgestuurd naar de Provinciale Raad die het, wanneer goedgekeurd, incorporeert in haar plannen.

De Wereldbank heeft voorafgaand acht doelstellingen geformuleerd voor component 3 van het LDP. De kern van de doelstellingen kan als volgt worden samengevat: het zorgen voor meer participatie in het opstellen van regionaal beleid, het versterken de civil society en het zorgen voor gerichtere dienstverlening aan de burger.

6.4 Behaalde resultaten

In hoofdstuk 6.3 is vastgesteld wat de acht doelen zijn die de Wereldbank heeft opgesteld voor component 3 van het LPD, waarin PB is geïmplementeerd. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de vorderingen van in het project en antwoord gezocht op de vraag: *Zijn de beoogde doelstellingen van PB in het LDP behaald?*

Voor het opstellen van tabel 5 zijn de *Implementation Status & Results Reports* van de Wereldbank gebruikt (World Bank, 2015a; World Bank, 2015b; World Bank, 2016). Deze rapporten geven de metingen weer van de doelstellingen.

Doelstellingen van PB in het LDP

#	Korte uitleg doelstelling	Resultaten		Doelstelling
1	Municipalities die hun <i>L.D.Plans</i> hebben geïntegreerd zien worden	50%	33%	80%
		28 feb. 2015	25 april 2016	31 dec. 2016
2	Mening <i>civil society</i> vertegenwoordigers zijn overwogen	43%	60%	80%
		28 feb. 2014	25 april 2016	31 dec. 2016
3	Populatie is tevreden met de economische diensten	50%	-	60%
		28 feb. 2015	25 april 2016	31 dec. 2016
4	Municipalities hebben <i>L.D.Plans</i>	80%	100%	70%
		31 dec. 2014	25 april 2016	31 dec. 2016
5	Municipal raden komen maandelijks bijeen om LDP te monitoren	-	-	70%
		-	-	31 dec. 2016
6	Municipal raden die publieke 'kwartale' vergaderingen organiseren	15%	97%	70%
		1 dec. 2011	25 april 2016	31 dec. 2016

7	Service faciliteiten die verantwoordelijkheidsmechanismen toepassen	60%	-	70%
		2 dec. 2013	25 april 2016	31 dec. 2016
8	Municipal ambtenaren en raadsleden zijn tevreden met LSP	-	100%	70%
		-	2 dec. 2013	31 dec. 2016

Tabel 5. (World Bank, 2015a; World Bank, 2015b; World Bank, 2016)

Verwacht werd dat in mei 2016, alle participerende municipalities (97%), behalve 2, hun Local Development Plans geïntegreerd zullen zien in het provinciale plan. Het verschil tussen de meting van februari 2015 en april 2016 voor doelstelling één komt door een fout in de meting van februari 2015, waardoor de 50% die staat aangegeven een schatting was (World Bank, 2016).

Voor doel twee wordt geen uitleg gegeven door de Wereldbank. Maar aan de beschikbare data te zien, lijkt er een positieve trend te zijn. Of de doelstelling van 80% gaat lukken is maar de vraag aangezien het project nog officieel negen maanden duurde sinds de meting van 25 april 2016. De originele doelstelling, (60%) zoals vermeld in hoofdstuk 6.3, is al wel behaald.

Doelstelling drie is niet gemeten volgens de vooropgestelde, methode door een vertraging in de meting. De Wereldbank stelt dat de doelstelling niet op tijd gemeten kan worden en zoekt daarom naar andere manieren om de doelstelling te meten. Echter, kan in deze thesis dus niets worden gezegd over de tevredenheid van de populatie over het LDP (World Bank, 2016). Hiermee lijkt punt vier te worden behaald.

Alle municipalities hebben de opdracht gekregen om hun ontwikkelingsplannen af te hebben in mei 2016. De bank verwacht dat bij het einde van het project tenminste 81% van de municipalities hun Local Development Plans zullen implementeren (World Bank, 2016).

Zoals in de tabel te zien is, zijn er van doelstelling vijf geen metingen beschikbaar. In de documentatie van de Wereldbank is na de Project Appraisal Document van 2010 (World Bank, 2010) geen meting noch informatie over doelstelling vijf te vinden. Daarom zal worden aangenomen dat het bijeenkomen van municipal raden om LDP te monitoren, als doelstelling is vervallen.

Uit de door de Wereldbank geleverde data is te zien dat op 25 april 2016 97% van de participerende municipal raden per kwartaal open vergaderingen hielden. Er worden geen metingen tussen 2011 en 2016 gegeven, of er sprake was van een gestage of plotselinge toename was is niet zeker. Ook wordt niet vermeld of de vergaderingen goed werden bezocht en van goede kwaliteit waren. Het ziet er wel naar uit dat de doelstelling behaald gaat worden.

De Wereldbank (World Bank, 2016) vermeldt dat door de vertraging in het implementeren van een nieuw metingssysteem in de FAS kantoren, geen data afgenomen kon worden voor doelstelling zeven. In 2013 werd al in 60%, de doelstelling is 70%, van de service faciliteiten een verantwoordelijkheidsmechanisme toegepast. Deze meting scheelt echter drie jaar van de einddatum. Daarom kunnen over doelstelling zeven ook geen uitspraken worden gedaan.

Doelstelling acht is maar in één rapport naar voren gekomen, en daar werd een 100% tevredenheidsmeting vastgesteld onder municipal ambtenaren en raadsleden. De extreem hoge meting belooft veel goeds voor het behalen van deze doelstelling, echter zit er

wederom een verschil van drie jaar tussen de meting en het eind van het project. Daarom kan er geen uitspraak worden gedaan over het behalen van de doelstelling.

De bank schat dat niet alle doelstellingen behaald zijn voor 31 december 2016. Dit komt door een langzame start, veroorzaakt door: (i) een tekort aan politieke wil onder sommige municipalities, om deel te nemen aan de planningsprocessen; (ii) er werden veel veranderingen gemaakt in de *Local Development policies* die ertoe leidden dat er veranderingen gemaakt moesten worden in de *Government planning* processen en cycli; en (iii) slechte prestaties van *consultancy* bedrijven aan wie sommige taken waren uitbesteed consultancy (World Bank, 2016).

Doordat het LDP op 31 december 2016 is beëindigd zijn er op het moment van het schrijven van deze thesis nog geen artikelen en documenten beschikbaar die informatie bieden over de exacte resultaten van PB binnen het LDP, waardoor alleen schattingen kunnen worden gemaakt van de resultaten.

Over doelstelling vijf is geen informatie te vinden. Daarom wordt aangenomen dat dit als doelstelling is vervallen. Voor doelstellingen zeven en acht zijn de laatste metingen op 2 december 2013 genomen. De meting werd meer dan drie jaar afgenomen voor het beëindigen van het LDP, daarom kan er geen schatting gedaan worden over doelstelling zeven en acht. Het ziet ernaar uit dat doelstelling een niet gehaald gaat worden. De meting van 2015 gaf 50% aan en de meting van 2016 33%. De laatste metingen voor doelstelling twee en drie, zitten binnen een marge waarin het mogelijk lijkt dat de doelstelling wordt behaald. Voor doelstelling vier en zes kan geschat worden dat ze behaald zullen worden, omdat ze in de laatste metingen hun doelstellingen al ruim zijn overschreden. Het mogelijk behalen van doelstellingen vier en zes betekend dat er vooruitgang is geweest in het opzetten van een structuur waarin burgers kunnen participeren en de lokale overheid kunnen controleren. Het percentage civil society vertegenwoordigers dat aangeeft gehoord te worden in het Local Development Plan proces is niet overweldigend, en de doelstelling wordt misschien niet gehaald, maar het is wel een vooruitgang.

Concluderend, het antwoord op de deelvraag, *zijn de beoogde doelstellingen van PB in het LDP behaald*, is het antwoord: voor het overgrote gedeelte van de doelstellingen geldt dat er geen antwoord gegeven kan worden op de vraag. Wel kan met enige zekerheid gesteld worden dat er een vooruitgang is geweest in het versterken en ontwikkelen van burgerparticipatie en een civil society. Doordat er geen wetenschappelijke literatuur beschikbaar is over de case, kan er weinig worden gezegd over de invloed die de case heeft gehad op het aanwezige cliëntelisme in Angola. Wel kan geschat worden dat met het aantal behaald doelstellingen er weinig invloed geweest is op het cliëntelisme en beschermheerschap wat zich door de hele politiek en maatschappij bevindt.

7. Vergelijkende analyse

Nu PB in Porto Alegre en PB in het LDP in Angola zijn onderzocht, is het mogelijk om de twee casussen met elkaar te vergelijken. In hoofdstuk 5 en 6 zijn verschillende deelvragen gesteld die niet precies overeenkomen maar wel in drie categorieën kunnen worden verdeeld. De drie categorieën zijn: context, doelstellingen en opzet. De behaalde resultaten zullen niet worden vergeleken omdat, door het verschil in context, doelstellingen en opzet, geen nieuwe inzichten zullen worden verkregen uit deze vergelijking. Door het opstellen van de vergelijking wordt een antwoord gezocht op de vraag: *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen PB in Porto Alegre en PB in het LDP in Angola?* Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat bepaalde eigenschappen die aan PB in Porto Alegre worden toegekend waarschijnlijk de reden zijn geweest voor het implementeren van PB in het LDP.

7.1 Context

PB is ontstaan en werkt binnen een specifieke historische en politieke context. Tussen de twee casussen zijn hierin bepaalde overeenkomsten en verschillen te vinden. Zoals in hoofdstuk 5.1 naar voren is gekomen, komt PB in Porto Alegre voort uit een lange traditie van vakbonden, burgerinitiatieven en verenigingen. De civil society in Porto Alegre is erg sterk en heeft samen met de PT, die diep geworteld is in de civil society, PB opgezet. PB in Porto Alegre is dus bottom-up ontstaan. In Angola is nauwelijks sprake van een civil society. NGOs raken ontmoedigd door de dure, bureaucratische en langdurige procedures om een vergunning te bemachtigen en de NGOs die wel aanwezig zijn, functioneren niet optimaal. PB is onderdeel van het LDP wat door de Wereldbank is geïnitieerd, en is dus top-down geïmplementeerd.

PB ontstond als eerste in Porto Alegre, één van de rijkste Braziliaanse steden met een hoog percentage ongelijkheid. Naast grote ongelijkheid, kent Porto Alegre, net als veel andere steden in Brazilië, een hoge mate van cliëntelisme en beschermheerschap, wat het gevolg is van elitarisme. Ook Angola kent een hoge mate van cliëntelisme en beschermheerschap wat veroorzaakt wordt door de heersende politieke- en olie-elite.

Brazilië en Angola kennen allebei een verandering van staatsstructuur in hun recente geschiedenis. In Brazilië kwam, relatief geweldloos, een einde aan de dictatuur door druk vanuit de maatschappij. Angola kende een burgeroorlog tussen 1975 en 2002, die de samenleving op alle vlakken heeft beschadigd. Door de dood van de UNITA leider Jonas Savimbi in 2002, kwam een einde aan de oorlog.

Het grootste verschil tussen de casus van PB in Porto Alegre en PB in het LDP is de schaal waarin de beleidsvorm is geïmplementeerd. Porto Alegre is een van de grootste steden van Brazilië, maar de landelijke schaal waarop PB in het LDP is geïmplementeerd, is van een totaal andere orde. Het feit dat PB in het LDP op deze schaal is geïmplementeerd, laat de intentie van de Wereldbank zien. Het efficiëntie aspect van PB wordt als een instrument gebruikt binnen een landelijk ontwikkelingsproject. Dit feit komt overeen met het idee van fast policy transfer van Baiocchi and Ganuza (2012). Beleid wordt in gedeeltes overgedragen, ongeacht van de context waarin het in zijn originele vorm functioneerde. Het communicatieve aspect en de open structuur van PB wordt redelijk goed verspreid. Emancipatie is een dimensie die niet goed wordt geïmplementeerd. Dit komt overeen met Baiocchi en Ganuza (2012).

Een duidelijk verschil tussen de twee casussen ligt in de initiatiefnemer van PB. Zoals in hoofdstuk 4 naar voren is gekomen zijn PB projecten vanuit de Wereldbank zeer verschillend van de originele vorm van PB, zoals in Porto Alegre. PB in Porto Alegre kan bestempeld worden als bottom-up, PT bestaat uit verschillende grassroots organisaties en het proces van PB gaat uit van initiatieven van de burgers. PB onder de Wereldbank, en in het LDP, wordt top-down geïmplementeerd.

7.2 Doelstellingen

PB in Porto Alegre was onderdeel van een groter plan van de PT, dat ontstond na de dictatuur. De doelstellingen, zoals in hoofdstuk 5.1 zijn vermeld, zijn; het onderwijzen van de bevolking in de democratie en het democratiseren van de staat, de samenleving en de economie om de terugkeer van dictatuur tegen te gaan. Daarnaast zou het uitbreiden van de grenzen van democratie, naar een meer omvattend concept, de onderliggende gedachte zijn. In de definitie van PB, die in deze thesis is afgeleid uit de literatuur (zie hoofdstuk 2), komen deze radicale doelstellingen naar voren door de nadruk op “het betrekken van de uitgesloten en de onderliggende machtsstructuren bloot te leggen”.

Net zoals in het geval van PB in Porto Alegre, is PB in het LDP ook onderdeel van een groter plan. Het LDP bestaat uit drie componenten: (i) Lokale sociale en economische infrastructuur; (ii) Lokale economische ontwikkeling en; (iii) Het versterken van lokale instituties. PB is geïmplementeerd onder component drie, het versterken van lokale instituties. Zoals in hoofdstuk 4.1 wordt vermeld, ontstond in de jaren 90 de consensus dat het falen van eerdere ontwikkelingsprojecten kwam door het ontbreken van adequate overheidsinstanties (Nelson, 1994). PB is door de Wereldbank geadopteerd als instrument voor het verbeteren van de overheid en te zorgen voor good governance.

Het ziet ernaar uit dat, door het ontbreken van een civil society en de aanwezigheid van cliëntelisme, beschermheerschap en elitarisme, de Wereldbank PB in het LDP heeft geïmplementeerd. In hoofdstuk 6.3 kunnen de exacte acht doelstellingen worden nagelezen die zijn gesteld voor PB in het LDP, de doelstellingen kunnen worden samengevat als: Het zorgen voor meer participatie in het opstellen van regionaal beleid, het versterken de civil society en het zorgen voor gerichtere dienstverlening aan de burger. De definitie van PB die de Wereldbank hanteert, en duidelijk naar voren komt in het LDP, richt zich op de instrumentele kant van PB en niet op de radicale politieke kracht van het concept.

Uit de doelstellingen van de twee casussen kan duidelijk één of meerdere dogma's, die in hoofdstuk 3.3 aan bod zijn gekomen, terug worden gevonden. In de doelstellingen van het PB project in Porto Alegre sluit het onderwijzen van de bevolking in de democratie direct aan bij het gedachtegoed van Habermas. Waarin, een goed voorgelicht en opgeleid, sterk autonoom civil society door middel van communicatie invloed uitoefent op de politiek (Habermas, 1992).

De doelstelling om de staat, de samenleving en de economie te democratiseren om de terugkeer van dictatuur te voorkomen past in de republikeinse traditie, waar de civil society niet buiten de staat valt, maar aan de basis staat en op alle vlakken betrokken moet worden (Arendt, 1998). Zoals in hoofdstuk 5.1 wordt beschreven gaat deze doelstelling ook over het bestrijden van dictatuur en de onderliggende structuren van cliëntelisme, beschermheerschap, corruptie en elitarisme. Het bevorderen van verantwoording door het vergroten van de democratie en het bestrijden van de genoemde onderliggende structuren, sluit aan bij de Liberal Theory, omdat het zorgt voor meer vrijheid en meer verantwoording wanneer het sociaal contract wordt aangetast.

Ten slotte, sluiten alle doelstellingen aan op de critical state theorie van Gramsci. Hij stelt voor dat de traditionele staat, stap voor stap ontmanteld wordt van de politieke samenleving en gaat toebehoren aan de civil society (Kebir, 1991).

De acht doelstellingen die in het LDP zijn gesteld voor PB, staan in dienst van good governance en het versterken van de lokale instituties door participatie van de burger. Deze doelstellingen sluiten aan op de Liberal Theory. Een 'kleine' staat en participatie van de private sector liggen in het verlengde van het neoliberale gedachtegoed en de Liberal Theory. Participatie heeft zich ontwikkeld tot een onvervangbare component voor het legitimeren van de neoliberale good governance agenda (Hordijk, Sara, Sutherland & Scott, 2015).

De overeenkomst tussen PB in Porto Alegre en in het LDP is dat het in dienst staat van een groter plan. PB richt zich in beiden gevallen op het verbeteren van de infrastructurele dienstverlening aan de burger, maar in Porto Alegre zijn positieve effecten van PB door de hele samenleving te vinden en in het LDP niet. In het LDP staat het versterken van de civil society en het vergroten van burgerparticipatie allemaal in dienst van decentralisatie en het versterken van lokale instituties. Het is zoals in hoofdstuk 4.2 door Lascoumes and Le Gales (2007) wordt beschreven een apparaat geworden van de Wereldbank. In Porto Alegre is PB meer dan een apparaat, het is een manier geworden om burgers te emanciperen, de grenzen tussen de maatschappij en de politieke klasse te laten vervagen, het is een school of democracy geworden.

Een groot verschil van de twee casussen zit in het gedachtegoed over de rol van de civil society. In Porto Alegre staat het systeem in het teken van het dienen van de burgers, en geldt de civil society als een spreekbuis voor hen. In het LDP wordt PB ingezet om de civil society te versterken. Hoofdstuk 6.4 laat zien dat PB hier niet geschikt voor is.

7.3 Opzet

De manier waarop de twee casussen zijn opgezet verschilt enorm. PB in Porto Alegre kent een eigen cyclus, waarin door middel van een reeks vergaderingen en fora gestemd wordt over vertegenwoordigers, projecten en prioriteiten. Iedereen die participeert kan zich aanmelden om vertegenwoordiger te worden van een buurt in de stad. In Porto Alegre kent PB een progressieve verdelingsleutel, waardoor wijken die armer en slecht onderhouden zijn, meer investeringen krijgen. De opzet garandeert een democratische invoer van onderaf in de beleidsvoering.

In het LDP is PB vertegenwoordigd in de Participatory Investment Cycle. Deze cyclus heeft als doel het opstellen van een Local Development Plan. Opvallend is stap 1 van de cyclus, waarin een groep van key stakeholder wordt gekozen op basis van hun lokale betrokkenheid. In hoofdstuk 4.2 staat in het citaat van Piciotto en Weaving (1994) dat in de Wereldbank projecten key stakeholder niet worden betrokken in het besluitvormingsproces maar worden gebruikt voor de voorbereiding en implementatie van het project. In het LDP lijkt dit wel het geval en dit aspect lijkt dus tussen 1994 en 2011 veranderd te zijn. Hoe de groep van stakeholders wordt samengesteld wordt beslist door het lokale FAS kantoor, een Angolees overheidsorgaan. Deze key stakeholders moeten dienen als de vertegenwoordigers van de civil society. In een land waar cliëntelisme en beschermheerschap overal aanwezig is, zou een meer democratische aanpak van het verkiezen van deze key stakeholders, zorgen voor een betere vertegenwoordiging van de civil society. Hoe de key stakeholders exact worden gekozen en wat hun werkelijke macht is, is onduidelijk. In hoofdstuk 3.2 is gesproken over de implementatie en

ongelijkheidsproblemen (Souza, 2001) die voor kunnen komen bij het implementeren van participatie in de besluitvorming. De structuur van PB in Porto Alegre sluit deze problemen zoveel mogelijk uit. Het LDP doet dit echter niet.

Aan het begin van het LDP zijn de doelstellingen geformuleerd dat de municipale raden, van de participerende municipalities, een maandelijks bijeenkomst zouden houden om het LDP te monitoren en openbare kwartale vergadering zouden organiseren waarin burgers worden geïnformeerd en de lokale regering verantwoordelijkheid moet afleggen. Dit zouden de mechanismen zijn waardoor het LDP bottom-up gecontroleerd en gemonitord zou worden. De eerste doelstelling dat de municipal redenen maandelijks een vergadering plannen om het LDP te monitoren, is geannuleerd. De openbare kwartaal vergaderingen worden gehouden, maar er is geen documentatie over het succes van deze vergaderingen.

PB in Porto Alegre kent een uitgebreide democratische opzet, waarin vanaf onderin de samenleving invloed kan worden uitgeoefend op de lokale overheid, die verplicht is om de burgers goed te informeren en uitvoerig door de burgers worden gecontroleerd. In het LDP worden de participanten in het proces door de overheid zelf uitgekozen en valt te betwisten of deze participanten wel een goede vertegenwoordiging van de samenleving zijn. Daarnaast laat het proces waarin de overheid wordt gemonitord en informatie verstrekt aan de bevolking flink te wensen over.

Een overeenkomst tussen de twee vormen van PB, is de zwakke plek die het concept inneemt binnen het institutionele kader. In Porto Alegre valt het PB proces onder het Bureau van de Burgemeester en heeft het geen wettelijke autonomie. Zoals hoofdstuk 5.4 laat zien, heeft het veranderen van de politieke macht gezorgd voor het verzwakken van PB. In het LDP worden de Local Development Plan van de municipalities doorgestuurd naar de provinciale overheid, waar de gouverneur erg veel macht heeft. PB kan dus in beide gevallen worden tegengegaan door bestaande machtsstructuren.

Het is niet duidelijk geworden of de factoren die voor het succes van PB in Porto Alegre, de fiscale autonomie en de politieke wil, essentieel waren, ook in het LDP aanwezig zijn. De financiële middelen voor het LDP zijn grotendeels een lening van de Wereldbank aan de Angolese staat. Of het LDP financieel autonoom is, via de FAS kantoren bijvoorbeeld, is niet duidelijk. Uit de documentatie van de Wereldbank lijkt het of politici in de municipalities meewerken aan het LDP en positief zijn. Het project is niet zoals in Porto Alegre bottom-up ontstaan maar top-down geïmplementeerd, waardoor de werkelijke politieke wil niet werkelijk duidelijk wordt. Ook is het niet duidelijk hoeveel mensen bij de FAS kantoren werken en zich inzetten voor het LDP.

Naar voren is gekomen dat PB in Porto Alegre pas een succes werd nadat er genoeg ambtenaren en financiële middelen werden ingezet. In Porto Alegre werd aan het begin van de 21ste, voor één cyclus, 160 miljoen dollar door 20.000 participanten gebudgetteerd (Baiocchi, 2005). Dat is zo een 8000 dollar per persoon. In het LDP is in totaal 121,7 miljoen dollar geïnvesteerd. In de doelstellingen van de Wereldbank voor het gehele project staat dat ze 4,1 miljoen, van de 25 miljoen, mensen willen bereiken met het LDP. Dat komt neer op 29 dollar per persoon voor ongeveer 5 jaar. Voor component 3 van het LDP, waar PB in is geïmplementeerd, is 32,9 miljoen dollar begroot. Voor alleen component 3, is 8 dollar per persoon, voor 5 jaar begroot (World Bank, 2016). Deze simpele berekening laat zien dat de financiële daadkracht van het LDP, ten opzichte van PB in Porto Alegre, zeer te wensen over laat. Het feit dat component 3 zo een klein budget heeft in het LDP, sluit aan bij kritiek op de Wereldbank dat zij participatieve onderdelen toevoegen aan projecten om burgers een gevoel van ownership maar geen werkelijke invloed te geven.

Uit de resultaten van het LDP is gebleken dat het project nog niet vlekkeloos verloopt en er nog veel verbeterd kan worden. Om component 3 beter te laten werken, zou meer budget geïnvesteerd moeten worden voor de uitvoering en de begeleiding van ambtenaren.

Conclusie

In dit hoofdstuk is een antwoord gezocht op de deelvraag: *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen PB in Porto Alegre en PB in het LDP in Angola?* Concluderend, kan gesteld worden dat, de twee vormen van PB in de twee casussen erg veel van elkaar verschillen.

In Porto Alegre is de dictatuur beëindigd door demonstraties van de civil society, en is PB indirect een product van de civil society. In Angola is na een machtsvacuüm een burgeroorlog uitgebroken die is geëindigd door de dood van één van de leiders in de burgeroorlog. PB in Angola is daarnaast, geen bottom-up project, zoals in Porto Alegre, maar top-down.

Waar Porto Alegre bezit over een sterke civil society, kan in Angola nauwelijks gesproken worden van een civil society. Het verbeteren van de civil society in Angola is onderdeel van PB in het LDP. De doelstellingen zijn als volgt samen te vatten: het zorgen voor meer participatie in het opstellen van regionaal beleid, het versterken de civil society en het zorgen voor gerichtere dienstverlening aan de burger. In Porto Alegre zijn de doelstellingen waar PB aan moet bijdragen van een andere schaal. Ze zijn als volgt: het onderwijzen van de bevolking in de democratie, het democratiseren van de staat, de samenleving en de economie om de terugkeer van dictatuur tegen te gaan. Daarnaast zou het uitbreiden van de grenzen van democratie, naar een meer omvattend concept, de onderliggende gedachte zijn.

De doelstellingen van de Wereldbank sluiten aan bij de het streven naar Good Governance en de Liberal Theory. In de doelstellingen van PB in Porto Alegre zijn alle verschillende gedachtegoederen van de achterban van de PT terug te vinden.

Ook de manier waarop de twee casussen zijn opgezet verschillen veel van elkaar. In Porto Alegre is PB op zich democratisch. Participanten stemmen over de rangschikking van thema's, projecten en vertegenwoordigers. In het LDP worden vertegenwoordigers gekozen door het lokale FAS kantoor en stemmen zij over rangschikking en thema's.

Het aantal voorlichtingen, de kwaliteit en onafhankelijkheid is in Porto Alegre vele malen groter dan in Angola. Ook het toezicht op de projecten is in het LDP erg zwak vergeleken met de manier waarop dit is opgezet in Porto Alegre. Overeenkomsten zijn wel te vinden in de opbouw van de cycli. Ook in de plek die PB in beide casussen inneemt binnen het institutionele kader, zijn vergelijkingen te vinden. Deze kan gezien worden als zwak en afhankelijk van bestaande machtsstructuren.

8. Conclusie en discussie

Na dit uitgebreide literatuuronderzoek naar PB kan de hoofdvraag, *Hoe heeft de adoptie van Participatief Begroten door de Wereldbank het concept veranderd en wat betekent dit voor de bruikbaarheid van PB als instrument voor de democratisering en emancipatie van armere bevolkingsgroepen in zijn algemeenheid en Angola in het bijzonder*, beantwoord worden.

PB is voortgekomen uit de democratiseringsbeweging na het militaire dictatoriale regime in Brazilië. In de jaren 80 werd PB als experiment geïntroduceerd in de stad Porto Alegre, door de PT. De PT komt voort uit vele verschillende groeperingen binnen de maatschappij, die een breed scala aan gedachten vertegenwoordigen, wat het karakter van PB verklaard. PB is een project dat bijdraagt aan een bredere strategie van de PT.

De strategie had als doel: het onderwijzen van de bevolking in de democratie en het democratiseren van de staat, de samenleving en de economie om de terugkeer van dictatuur tegen te gaan (World Bank, 2008) en het uitbreiden van de grenzen van democratie, naar een meer omvattend concept, is de onderliggende gedachte achter PB in Porto Alegre.

Uit het onderzoek is gebleken dat de doelstellingen grotendeels zijn gelukt. Brazilië is een democratie gebleven en sinds het instellen van PB in Porto Alegre is de samenleving en de politiek van de stad transparanter, kent het minder cliëntelisme, minder beschermheerschap en minder corruptie. PB wordt een school of democracy genoemd. De kennis opgedaan in PB verspreidt zich ook in andere delen van de samenleving. Het onderwijzen van de burger in en over democratie is een eigenschap die aan PB wordt toegekend. PB heeft daarnaast een positief effect op een gelijke verdeling van overheidsmiddelen en op de nivellering van de lokale economie. PB heeft bijgedragen aan het democratiseren van de economie. Er wordt gesteld dat PB de grenzen van de liberale democratie op rekt, doordat PB uitgebreide participatie in het besluitvormingsproces kent. Hierin verschilt PB aanzienlijk met de liberale democratie. Daarnaast is het idee dat PB als een school of democracy geldt, iets wat in andere democratische structuren niet voorkomt.

De financiële autonomie die PB heeft gekregen door hervormingen en de grote politieke wil aanwezig in Porto Alegre bij het implementeren van PB, kunnen als de succesfactoren worden gezien van PB in Porto Alegre. Er is echter onduidelijkheid waar de successen van PB eindigen en andere processen een rol gaan spelen, want “one should not expect from PB more than it can deliver” (Souza, 2001).

Rond 2003 werd de Wereldbank de voornaamste ambassadeur van PB. De Wereldbank zoekt naar manieren om te garanderen dat hun leningen zo efficiënt mogelijk worden gebruikt door overheden en PB wordt gezien als een politiek neutraal middel (Ganuza & Baiocchi, 2012), om dit te bereiken.

Het wetenschappelijk debat dat is ontstaan rondom de verwikkeling van de Wereldbank in PB gaat voornamelijk over de verandering van het karakter van PB. Critici stellen dat PB in zijn beginvorm een beleidsinstrument is om diepe veranderingen in de samenleving te bewerkstelligen, maar door de bank is veranderd in een apparaat om efficiëntie van ontwikkelingsprojecten te vergroten.

Goldfrank (2012) stelt dat de Wereldbank inderdaad de opzet en structuur van PB heeft aangepast, maar dat de doelstellingen niet heel veel veranderen van de eerste vormen uit Brazilië. Het idee dat PB wordt gebruikt om een ‘geheime’ neoliberale kapitalistische agenda te implementeren in ontwikkelingslanden moet volgens hem worden genegeerd worden.

Om te onderzoeken wat de veranderingen zijn in het concept PB en of deze overeenkomen met de veranderingen die worden toegeschreven aan de adoptie van PB door de Wereldbank, is de case van Porto Alegre vergeleken met de case van PB in het LDP.

Wat opviel is dat de Wereldbank PB implementeert in een situatie die ogenschijnlijk niet lijkt op de case van Porto Alegre. Uit de historische context is gebleken dat de civil society erg belangrijk was voor het slagen van PB in Porto Alegre. Dat in Angola nauwelijks een civil society aanwezig is, is voor de bank geen reden om PB niet in te voeren. Sterker nog, PB wordt door de Wereldbank gebruikt om de civil society te versterken. De 'oorzaak' en het 'doel' van PB wordt in de case van het LDP, omgedraaid in verhouding tot de case van Porto Alegre. Dit is een bevinding die niet in de literatuur is gevonden. Ook is de schaal van het LDP vele mate groter dan PB in Porto Alegre. Echter, heeft PB in het LDP niet de financiële kracht als in Porto Alegre.

De manier waarop PB in Porto Alegre ontstond en werd geïmplementeerd is zeer bottom-up. In het LDP is dit absoluut niet het geval. PB in het LDP is binnen de structuur van het ontwikkelingsproject, top-down geïmplementeerd, om een lokale instituties te versterken. Deze top-down structuur en het doel van PB in het LDP, is een goede weergave van het karakter, zoals door de literatuur wordt gesteld, van PB in de Wereldbank.

Binnen de literatuur is er een grote groep wetenschappers die stellen dat de Wereldbank PB als een apparaat inzet, in plaats van het radicale democratische beleidsinstrument dat het in Porto Alegre was. In de projecten van de Wereldbank worden componenten verwijderd en toegevoegd, aansluitend op de doelstellingen van het project. Uit de casus studie naar het LDP is dit ook gebleken. PB is ingevoegd in het bestaande institutionele systeem en het democratische aspect is verwijderd.

Een overeenkomst in de case van Porto Alegre en het LDP is dat beide vormen van PB gaan over het budget van investeringen in vormen van fysieke ruimtelijke verandering (infrastructuur). In beide PB's worden financiële middelen verdeeld over thema's als: transport, educatie, gezondheidszorg, economische ontwikkeling, ruimtelijke planning en urbane en rurale ontwikkeling.

In de beide casussen wordt gestemd over thema's, projecten en budgettering. In Porto Alegre wordt dit gedaan door democratisch verkozen vertegenwoordigers en in het LDP door key stakeholder verkozen door de overheid. Hiermee wordt misschien wel het sterkste punt van PB in Porto Alegre, de sterke bottom-up democratie, verwijderd en vervangen waardoor het een verlengde van de bestaande overheid wordt. Dit is een ander voorbeeld hoe de Wereldbank het concept PB, van een manier om de grenzen tussen de maatschappij en de politiek te doen vervagen, heeft veranderd tot een apparaat dat efficiëntie nastreeft.

In de opzet van PB in het LDP, worden key stakeholders gebruikt als representatie van de civil society. In hoofdstuk 4.1 worden Piciotto en Weaving (1994) geciteerd. Zij stellen in dat citaat, dat key stakeholders worden gebruikt om projecten te uit te leggen aan de maatschappij, in plaats van ze te betrekken in het besluitvormingsproces. Uit het onderzoek is gebleken dat in de casus van het LDP, key-stakeholders wel worden betrokken in het besluitvormingsproces. Het ziet ernaar uit dat de Wereldbank heeft geleerd van zwaktes in voorgaande projecten, en dit heeft veranderd. In ieder geval in deze casus. Dit kan ook als een nieuw inzicht worden gezien van deze thesis.

Gebleken is, dat de bevindingen van auteurs over PB en de adoptie van het concept door de Wereldbank, voor het grootste gedeelte overeenkomen met de bevindingen van deze thesis. PB in het LDP wordt, in vergelijking met PB in Porto Alegre, als efficiency tool gebruikt. Componenten worden verwijderd en aangepast, om een doel te bereiken. Het doel

dat gesteld dat voor PB in het LDP, lijkt absoluut niet op het doel van voor PB in Porto Alegre is gesteld.

Het ziet ernaar uit dat het grootste gedeelte van de doelen voor PB in het LDP niet gehaald zullen worden. Dit kan echter pas vastgesteld worden wanneer het LDP en de evaluatie is beëindigd. Voor een vervolgonderzoek zou het interessant zijn om onderzoek te doen naar de oorzaken waardoor PB in het LDP, mogelijk, geen succes is geworden.

Daarnaast is in deze thesis ook vastgesteld dat PB in het LDP is gebruikt om de civil society te versterken. In het literatuuronderzoek zijn geen bronnen gevonden die dit als een eigenschap van PB zien, of benoemen dat PB op deze manier wordt toegepast. Dit nieuwe inzicht vraagt om vervolgonderzoek.

In deze thesis is getracht bij te dragen aan de wetenschappelijke literatuur over PB doormiddel van een analyse van de bestaande literatuur. Dat in deze thesis geen nieuw empirisch onderzoek wordt toegepast kan als grootste beperking worden gezien. Wat verder een lastig is gebleken is het vergelijken van de twee casussen. De literatuur beschikbaar, buiten de publicaties van de Wereldbank, over het LDP is erg gering. Hierdoor zijn diepere analyses, zoals bij PB in Porto Alegre, niet mogelijk. De twee casussen zijn niet geheel verenigbaar.

Nawoord

Het schrijven van deze bachelor thesis heb ik zowel als leerzaam, uitdagend en interessant ervaren. Niet eerder ben ik zo diep een onderwerp ingedoken, en ben ik er zo verloren in geraakt. Zeker midden in het proces zag ik af en toe door de bomen het bos niet meer. Door mijn brede interesse heb ik participatief begroten vanuit meerdere hoeken benaderd, waarmee ik het mezelf moeilijk heb gemaakt. Hierbij ben ik de tel kwijtgeraakt voor het aantal woorden dat aangeraden wordt voor een thesis, maar heb ik naar mijn mening een uitgebreid en interessante thesis geschreven.

Het is een leerproces geweest waarin, ik uitermate veel heb geleerd, zowel over het onderwerp als over onderzoek doen en schrijven. Naarmate de deadline naderde, is het mij gelukt om meer te structureren en tot een resultaat te komen. Ik ben trots op het proces dat ik heb doorgemaakt, het onderzoek en het resultaat.

Sander de Bruin,
Utrecht, 17 februari 2017

Literatuur

- Abers, R. (1998). From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society Vol 26, No 4*, pages 511-523
- Abers, R. (2000). Overcoming the dilemmas of participatory democracy: The participatory budget policy in Porto Alegre. Brazil, paper presented at the LASA 2000, Miami, 16-18 March
- Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: beyond “exit” and “voice”. *World Development*, 32(3), 447-463.
- Alden, C. (2007). From soldiers to citizens: the social, economic and political reintegration of UNITA ex-combatants. *Institute for Security Studies Monographs*, (130), 153-p.
- Allison, S. (2016). *Angola's president says he's giving up 37-year rule. Should we believe him?* The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/14/angola-president-dos-santos-giving-up-power-2018-should-we-believe-him> (10-11-2016)
- Almeida, H. (2010). *Update2-Angolan President seen Stronger in new Constitution*. Reuters. (21-01-2010) <http://www.reuters.com/article/angola-constitution-idUSLDE60KORV20100121?type=marketsNews> (10-01-2017)
- Alves, M. H. M. (1985). *State and Opposition in Military Brazil*. University of Texas Press: Austin.
- Angola's Constitution of 2010. (2010) www.constituteproject.org (10-01-2017)
- Aquino, M. A. (2000). A especificidade do regime militar brasileiro: abordagem teórica e exercício empírico' in D.Aarão Reis (ed.) *Intelectuais, história e política: séculos XIX e XX*. Viveiros de Castro: Rio de Janeiro, 271–289.
- Aragones, E. and Sánchez-Pagés, S. (2005) *A Model of Participatory Democracy: Understanding the Case of Porto Alegre*, *Barcelona Economics Working Paper Series, Working Paper no 235*
- Arendt, H. (1998). *The Human Condition*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Armah, B. (2008). From SAPs to PRSPs: A Tale of Two Paradigms or Simply a Tale? In Goldfrank, B. (2012). *The world bank and the globalization of participatory budgeting. Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Azevedo, S. (2003) *Considerações Sobre a Experiência Brasileira do Orçamento Participativo: Potencialidades e Constrangimentos* Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburgo, Rio de Janeiro, 27-28 nov. 2003
- Barnes, M et al (2003). Constituting 'the public' in public participation, *Public Administration*, vol 81(2), pp. 379-399.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Benn, H. (2005). *Standard letter to WDM supporters*. UK Department for International Development. London.

- Boeninger, E. (1997). *Governance and Development: Issues and Constraints*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C: World Bank, 19,
- Boschi, R. (1999). *Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil* in Marcus André Melo (editor), *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*, Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, Recife, page 268.
- Cabannes, Y. (2004). *Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy*. *Environment and Urbanization* 16(1), 27-46.
- Castro, M. H. G. de (1988). *Equipamentos sociais e política local no pós-64: dois estudos de caso*, *Espaço e Debates No 24*, pages 67-74.
- Chavez, D. (2004). *Polis & Demos* (Doctoral dissertation, Institute of Social Studies)
- Cellary, W. (2011). Short speech given at the panel discussion in plenary session 5, "Future perspective" at the International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV 2011). Video available at <http://www.youtube.com/watch?v=E7198dxsl8> (last accessed 10 March 2012).
- Cidade (2003). *Fazendo Política: Perfil das Conselheiras e Conselheiros do Orçamento Participativo 2002/2003*. Porto Alegre: Cidade.
- Cidade (2005). *História* http://www.ongcidade.org/site/movimentos_sociais/saibamais_op_historia.php (31-05-2005) In Novy, A., & Leubolt, B. (2005). *Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society*. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Cidade, (2006). *De Olho no Orçamento*, 10 (20). <http://ongcidade.org>, (26-12-2007).
- Coleman, S., & Gøtze, J. (2005). *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. London: Hansard Society
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dallyn, S. (2008). *World Bank Participatory Budgeting Pilots in Albania: 'Empowerment' in Practice?*, *British International Studies Association Conference* (December).
- Democracy now (2016). *Complete Reversal of Democracy: Glenn Greenwald on Brazilian President Dilma Rousseff's Impeachment* (29-08-2016) https://www.democracynow.org/2016/8/29/complete_reversal_of_democracy_glenn_greenwald (07-01-2017)
- Diamond, L. (1994). *Rethinking civil society: toward democratic consolidation*, *Journal of Democracy*, 5(3), pp. 4–17. in Novy, A., & Leubolt, B. (2005). *Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society*. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Diamond, L. (1995). *Promoting Democracy in the 1990s: Actors, Instruments, Issues and Imperatives*, New York: Carnegie.
- Denters, B., Reimink, E., Boedeltje, M., & Geurts, P. (2011). *Politieke gelijkheid bij diverse vormen van electorale en non-electorale politieke participatie*. *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, 119-137.
- Dickson, T., (2014). *The Angola paradox: Development aid in a "wealthy" country*. World Bank, the. (31-03-2014) <http://blogs.worldbank.org/nasikiliza/angola-paradox-development-aid-wealthy-country> (10-01-2017)
- Dienel, P., Johnson, B., Rakel, H., Renn, O., & Webler, T. (1993). *Public participation in decision making: A three-step procedure* *Policy Sciences* 26: 189- 214, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands

- Dijkstra, G. (2011). The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua. *Development Policy Review* 29 (S1): S111-S133. In Goldfrank, B. (2012). The world bank and the globalization of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- Dijkstra, G. (2013). Paradoxes around good governance. Erasmus University Rotterdam
- Dongier, P., Domelen, J. van, Ostrom, E., Rizvi, A., Wakeman, W., Bebbington, A., Alkire, S., Esmail, T. & Polski, M. (2003). Community-Driven Development. World Bank, the
- Dulci O. (1997). A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte in Diniz, E., & Azevedo, S. (editors), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*, Editora UnB, Brasília, pages 391- 425
- Dutra, O., & Benavides M.V. (2002). El presupuesto participativo y la cuestión del socialismo. In: Dutra O (ed) *Presupuesto participativo y socialismo: las experiencias de San Pablo y Rio Grande del Sur*. Desde la Gente, Rosario, pp 3–34, in Hordijk, M., Sara, L. M., Sutherland, C., & Scott, D. (2015). Participatory Instruments and Practices in Urban Governance. In *Geographies of Urban Governance* (pp. 127-146). Springer International Publishing.
- EAE Assessment (2013). *Environmental and Social Management Framework: FAS IV. Final Report*, the World Bank
<http://documents.worldbank.org/curated/en/606051467999121518/E20590AFR1ESMF1P1051010BOX334118B0.doc> (10-01-2017).
- Economist, the (2015). *Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety*. The Economist Intelligence Unit. London
- Faria, L.A.E. (2002). A Administração popular em Porto Alegre: Uma Experiência Alternativa de Reforma do Estado na América Latina. *Revista de Economia Contemporânea*, 6 (2), 51-83.
- Fedozzi, L. (2000). O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Felicio, M. & Yilmaz, S. (2009). ANGOLA: Local Government Discretion and Accountability, *Africa Region Working Paper Series* No. 128, October 2009, Social Development Department, World Bank, the., Washington D.C.
- Feltey, K., King, C., & Susel, B. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation
- Ferguson, J. (2005). Seeing like an oil company: space, security, and global capital in neoliberal Africa. *American anthropologist*, 107(3).
- Ferreira, M. E. (1995). La reconversion économique de la nomenclatura pétrolière. *Politique Africaine*, 57, pp. 11-26.
- Franklin, A. Krane, D., & Ebdon, C. (2013). Multi-level governance processes – citizens & local budgeting: comparing Brazil, China, & the United States. *Int. Rev. Publ. Admin.* 18(1):121–144
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Galeotti, A., & Goyal, S. (2010). The law of the few. *The American Economic Review*, 100(4), 1468-1492.
- Gandin, L. A., & Apple, M. W. (2002). Challenging neo-liberalism, building democracy: Creating the citizen school in Porto Alegre, Brazil. *Journal of Education Policy*, 17(2), 259-279.
- Ganuzza, E. & Baiocchi, G. (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe, *Journal of Public Deliberation*: Vol. 8: Iss. 2, Article 8.

- Gladwell, M. (2000). *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*. Little Brown.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. *Participatory budgeting*, 91-126.
- Goldfrank, B. (2012). The world bank and the globalization of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- Gonçalves, S. (2009). *Power to the People: The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil*. London School of Economics.
- Gonçalves, S. (2014). The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*, 53, 94-110.
- Habermas, J. (1992). *Between Facts and Norms*. Frankfurt: Suhrkamp. In Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Hansen, C. (2013) *What would real democracy look like?*, ROAR magazine, <https://roarmag.org/essays/real-direct-participatory-democracy/> (08-02-2017)
- Helmsing, A. (2002). Decentralisation, enablement, and local governance in low-income countries. *Environ Plann C* 20(3):317–340
- Hickey, S., & Mohan, G. (2005). Relocating participation within a radical politics of development. *Development and change*, 36(2), 237-262.
- Hodges, T. (2004). *Angola: Anatomy of an oil state*. Bloomington: Indiana University Press.
- Hordijk, M. (2012) *Citizenship, local governance and democracy*. In: Pouw N, Baud ISA (eds) *Local governance and poverty in developing nations*. Routledge, London, pp 193–212
- Hordijk, M., Sara, L. M., Sutherland, C., & Scott, D. (2015). *Participatory Instruments and Practices in Urban Governance*. In *Geographies of Urban Governance*, 127-146. Springer International Publishing.
- Horst, M. (1995), *Urban management, participation and the poor in Porto Alegre, Brazil*, unpublished PhD dissertation, University of Birmingham; Navarro
- Impacto (2009), *Resettlement Policy Framework: Angola Social Network Fund IV (FAS IV)*. FAS (Angola) & World Bank, the.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2014). *Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de Julho de 2014*
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (n.b.), Rio Grande do Sul, Porto Alegre <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431490> (06-01-2017)
- ICEGOV (2011). *International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* www.icegov.org. (16-1-2017) Tallinn, Estonia. 26-28 September 2011
- Jackson, J. (2005). *The Globalizers: Development Workers in Action*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Jornal do Brasil (1977). Gallup culpa reformas pela queda de prestígio de Geisel. *Jornal do Brasil*, 26 May.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues*. Washington: The World Bank. *Policy Research Working Paper No. 5430*.
- Kebir, S. (1991). *Gramsci's Zivilgesellschaft*. Hamburg: VSA. In Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Keohane, R. (1989). *International Institutions and State Power*, Boulder: Westview.

- Kibble, S. (2006). Angola: Can the politics of disorder become the politics of democratisation & development?, *Review of African Political Economy*, 33:109, 525-542
- Lamounier, B. (1980). Voto de desconfiança: eleições e mudança na política no Brasil, 1970–1979.
- Laranjeira, S. (1996). Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, *São Paulo em Perspectiva* Vol 10, No 13, 129-137
- Lascombes, P. & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20, n1, 1-21.
- Leindecker, S., & Fox, M. (2008). Beyond Elections: Redefining Democracy in the Americas [Documentaire]. Verenigde Staten: Estreito Meios. <https://www.youtube.com/watch?v=YJkajOPgkhw> (19-12-2016)
- Leubolt, B., Novy, A., & Becker, J. (2008). Changing patterns of participation in Porto Alegre. *International Social Science Journal*, 59(193-194), 435-448.
- Matovu, G. (2007). The Challenges and Constraints of Introducing Participatory Budgeting as a Toll for Resource Mobilization and Allocation and Realizing Good Governance in Africa. Paper presented for the 7th Editions of the Africa Local Government Action Forum (ALGAF) on 2 February 2007.
- Matthaeus, H. (1995). Urban management, participation and the poor in Porto Alegre, Brazil, unpublished PhD dissertation, University of Birmingham; In Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1), 159-184.
- Marques de Moraes, R. (2012). Understanding President dos Santos rule and the gaming of his succession. *Maka Angola*. 2, in <http://makaangola.org/2012/01/31/o-poder-e-a-sucessao-de-jose-eduardo-dos-santos/?lang=en> (9-02-2012)
- Marquetti, A., da Silva, C. E. S., & Campbell, A. (2012). Participatory Economic Democracy in Action Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989–2004. *Review of Radical Political Economics*, 44(1), 62-81.
- Melgar, T. R. (2014). A Time of Closure? Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil, after the Workers' Party Era. *Journal of Latin American Studies*, 46(01), 121-149.
- Melo, M. A., & Baiocchi, G. (2006). Deliberative democracy and local governance: towards a new agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 587-600.
- Navarro, Z. (1997). Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989-1997), unpublished
- Nelson, J. (1990). *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton: Princeton University Press.
- Nelson, J. (1994). *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Ovadia, J. S., (2013). *The Reinvention of Elite Accumulation in the Angolan Oil Sector: Emergent capitalism in a rentier economy*, Cadernos de Estudos Africanos.
- Pacheco, F. (2009). Civil society in Angola: Fiction or agent of change. *Southern Africa. Civil society, politics and donor strategies*, 123-134.

- Pape, J. (2001). Public Sector Alternative, SAMWU's Effort. *South African Labour Bulletin*, 25(4).
- Peck, J. (2002). Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations, and Neoliberal Workfare, *Economic geography* 78.3
- Peck, J., & Theodore, N. (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations, *Geoforum* 41: 169-174
- Pereira, M de Lourdes D., (1999). Negociação e parcerias: a gestão urbana democrático participativa, unpublished PhD dissertation, Universidade de São Paulo
- Piciotto, R., & Weaving, R. (1994). A New Project Cycle for the World Bank?, *Finance and Development* 3, no. 4, 42-44
- PNUD (2003). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. CD-Rom. PNUD, IPEA, IBGE. in Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Porto Alegre, M.G., (2006). Governança Solidária Local. Porto Alegre Cidade-Rede: Documento-de-Referência. Porto Alegre. <http://www.governanlocal.com.br> (16-01-2017).
- Putnam, R. D. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press. in Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Raudla, R., & Krenjova, J. (2013). Participatory budgeting at the local level: Challenges and opportunities for new democracies. *Administrative Culture*, (14-1), 18-46.
- Rückert, A. (2007). Producing Neoliberal Hegemony? A Neo-Gramscian Analysis of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) in Nicaragua. *Studies in Political Economy* 79 (Spring), 91-118. in Goldfrank, B. (2012). The world bank and the globalization of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- Sader, E. (1988). Quando novos personagens entraram em cena: Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970–80. São Paulo: Paz e Terra. in Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Santos, B. de (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy, *Politics and Society Vol 26*, No 4, pages 461-510
- Santos, E. dos (2016). *Democracy in Brazil is alive and well*. The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2016/may/27/democracy-in-brazil-is-alive-and-well> (07-01-2017).
- Search for Common Ground (n.b.) *Building the capacity of civil society organizations to promote fiscal transparency*, <https://www.sfcg.org/building-the-capacity-of-civil-society-organizations-to-promote-fiscal-transparency/> (08-02-2017).
- Setzler, Mark (2000). Democratizing urban Brazil: institutional legacies and determinants of accountability in local elections and legislatures, LASA 2000, Miami, 16-18 March. in Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1), 159-184.
- Shah, A. (Ed.). (2007). *Participatory budgeting*. World Bank Publications, 191-222

- Shah, P., & Wagle, (2003). Case Study 2 - Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management World Bank Notes, number 71.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, *International Journal of Urban and Regional Studies* 32(1), 164-178.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., & Röck, A. (2010). Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation, Dialog Global n. 25. Bonn: Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World (December).
- Skidmore, T. E. (1967). *Politics in Brazil, 1930–64: An Experiment in Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, A.-M. (1997). *A Forced Agreement: Press Acquiescence to Censorship in Brazil*. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh.
- Schneider, A., (2007). Crisis in the Home of Participatory Budgeting: Technical Accuracy and Hierarchy. Porto Alegre: CIDADE. <http://ongcidade.org>, (17-12-2007).
- Schneider, N. (2011). Breaking the ‘silence’ of the military regime: New politics of memory in Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 30(2), 198-212.
- Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1), 159-184.
- Speer, J. (2012). Participatory governance reform: a good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? *World Dev* 40(12):2379–2398
- Surender, R., & Walker, R. (Eds.). (2013). *Social policy in a developing world*. Edward Elgar Publishing. 41
- Trading Economics. Brazil GDP <http://www.tradingeconomics.com/brazil/gdp> (06-01-2017)
- UNDP, United Nations Development Programme (1993). *Human Development Report 1993*, New York.
- UNDP, United Nations Development Programme, (2002). *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. Oxford: Oxford University Press.
- UN-DPKO, United Nations Department of Peacekeeping Operations (2008). *Cartographic Section*, Map No.3727 <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/angola.pdf>.
- UN–HABITAT (2004). 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting United Nations Human Settlements Programme, Quito
- University of Oregon, Porto Alegre, <http://pages.uoregon.edu/sergiok/brasil/portoalegre.html> (06-01-2017)
- Villas Boas, R. (1994), “Os canais institucionais de participação popular” in Villas Boas, Renata (editor), *Participação Popular nos Governos Locais*, Pólis, São Paulo
- Wampler, B. (2000). A guide to participatory budgeting (p. 48). *International Budget Partnership*.
- Wampler, B. (2004). Expanding accountability through participatory institutions: Mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities. *Latin American Politics and Society*, 46(2), 73-99.
- Wampler, B., & Avritzer, L. (2005). The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. *Journal of Latin American Urban Studies*. 7: 37-52.
- Woods, N. (1999). Good governance in international organizations. *Global governance*, 5(1), 39-61.
- World Bank, the. (1994). *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, D.C.: World Bank.

- World Bank, the (2010). *Project Appraisal Document on a Proposed credit in the amount of SDR 52.2 Million (US\$ 1.7 Million Equivalent) To the Republic of Angola for a Local Development Project (22-02-2010)* Report No: 47557-A0
- World Bank, the. (1996). *The World Bank Participation Source Book*, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank, the. (2008). *Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*. Volume I: Main Report
- World Bank, the. (2015a). *AO-Local Development Project (P105101)*, Implementation Status & Results Report, Seq No: 9
- World Bank, the. (2015b). *AO-Local Development Project (P105101)*, Implementation Status & Results Report, Seq No: 10
- World Bank, the. (2016). *AO-Local Development Project (P105101)*, Implementation Status & Results Report, Seq No: 11
- World Cat (n.d.). Human Development Sector Africa Technical Families,. Social Protection (AFTSP) Country Department AFCS2 Africa Region
- Worldbank.org. (n.d.). *Angola*, <http://data.worldbank.org/country/angola> (22-12-2016)
- World Development Movement (2005). *One size for all A study of IMF and World Bank Poverty Reduction Strategies*
- Yin, R.K. (2009). *Case Study Research, Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Volume 5, Sage Publications, London, U.K.
- Zamboni, Y. (2007). *Participatory budgeting and local governance: an evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil*. Bristol: Bristol University.

Interviews

Interview 1. Geske Dijkstra

(Persoonlijke communicatie, 31 oktober, 2016)

U wordt vaak geciteerd in verschillende publicaties over Participatief Begroten, wist u dit trouwens?

Nou nee, dat verbaast mij een beetje, maar dat moet dat stuk over Mozambique dan zijn?

Ja dat klopt, maar ook door een onderzoeker Wampler, heet hij volgens mij, die heeft u ook een keer geciteerd.

Mijn eerste vraag, die ik u daarnet ook al stelde (buiten de opname om), of u het concept Participatief Begroten kent. (Hierop antwoorde zij: Ja, dat is toch dat burgers inspraak hebben op het budget? Komt uit Porto Alegre, Brazilië, toch?)

Wat ik u eerst wil vragen is, of u mij uit kan leggen wat u zelf ziet als uw onderzoeksgebied en waar u nu mee bezig bent, wat voor onderzoek?

Ja, heel breed is mijn onderzoeksgebied. Politieke economie van ontwikkeling en ik heb het meeste ervaring met, denk ik, met het evalueren, de laatste tijd dan, van ontwikkelingssamenwerking maar dan op het macro-gebied. Dus het evalueren van begrotingssteun en het evalueren van schuldverlichting. In het verleden betalingsbalanssteun en daarbij heb je te maken met de macro economische ontwikkeling van een land, die ze willen bevorderen met dit soort hulpinstrumenten en het tweede is dan ook de politieke ontwikkelingen, want vaak zijn er voorwaarden aan verbonden aan dit soort hulpinstrumenten, op het gebied van beleid of bestuur van het land. Dus dat evalueer je dan ook. Dat heb ik de laatste jaren veel gedaan en daar omheen doe ik ook wel andere dingen, maar dit is wel een beetje de kern.

Het veranderen van beleid, dat gaat dan vaak over, dat een land democratischer wordt?

Jaa, dat is bestuur zou ik dan eerder zeggen, beleid is meer van subsidies in de landbouw moeten worden afgeschaft. Bestuur, kan dan van alles zijn, dat zou participatief begroten kunnen zijn, dat kan ook zijn: democratisering, dat wordt ook weleens als eis gesteld.

Ik heb het artikel Poverty Reduction Strategy Approach and the Paris Agenda gelezen en spreekt van een "new aid paradigm". Zou u kort in uw eigen woorden kunnen zeggen wat dit nieuwe paradigma inhoudt?

Ja, dat was eigenlijk vooral in het vorige decennium, heh. De jaren 2000 zeg maar. Dat de donoren een aantal dingen tegelijk wilden. Ze wilde meer het eigenaarschap bij de landen zelf leggen. Daar hoorde dan bij, die landen moesten dan een strategie opstellen om

armoede te bestrijden. Dus ja dat was al de eerste eis. Het is niet helemaal eigenaarschap, maarja, daar zijn de hulpontvangende landen mee akkoord gegaan. Dat ze die strategie zouden maken, hun eigen strategie in principe. Ze mochten zelf aangeven wat voor beleid ze zouden gaan voeren en dan zouden de donoren ook hun hulp veranderen. Niet meer iedere donor, steunt bepaalde projectjes, maar ze zouden meer begrotingssteun geven aan regeringen en van deze begrotingssteun zou dan niet worden bepaald hoe men het moet besteden. Het ging dus rechtstreeks naar de begrotingen van die landen en dan mochten landen dan zelf weten hoe ze het zouden besteden. Nouja, op voorwaarde dat er dus zo een strategie was, zodat de donoren er in principe ervan uit konden gaan, dat het aan armoedebestrijding besteed werd. Dus dat alles bij elkaar is dan een beetje het nieuwe hulp paradigma.

Ik zag in uw artikel staan: Ownership, Alignment, Harmonization, Managing for results, Mutual accountability.

Ja.

Wat mij opviel is dat deze verandering zich afspeelt rond het jaar 2000.

Is het afgesproken ja. 2005 het akkoord van Parijs ja, maar het begon rond 2000 een beetje te spelen.

In andere literatuur zie ik dat het begrip good governance opkomt, rond 2000. Is dat iets wat verbonden is aan dit nieuwe paradigma, of staat het er los van?

Het is een beetje een paradox geworden eigenlijk. Want inderdaad dat begrip kwam ook op en toen werd eigenlijk in de loop van de jaren werd goed bestuur steeds meer als voorwaarden gezien om naar dat nieuwe paradigma over te gaan, om dan vrij besteedbare middelen te geven, werd goed bestuur als voorwaarde gezien, maar ook werd geprobeerd om landen richting goed bestuur te duwen met dit middel. Dus er waren heel vaak besprekingen met donoren en ontvangende landen, de overheden daarvan, om te zorgen dat er onafhankelijke rechtspraak zou komen, dat er verkiezingen zijn, dat er minder corruptie zou zijn, als er een corruptieschandaal was werd onmiddellijk dat in die groep besproken, dus goed bestuur werd ook steeds meer een doel van deze hulpinstrumenten, wat het aanvankelijk niet was. Het was een instrument om armoede te bestrijden. Dus ik zie dat eigenlijk een beetje als een paradox en ook wel een beetje jammer, want er bleek dus dat donoren eigenlijk heel weinig invloed hebben op goed bestuur, zeker dat soort kern dingen als: democratisering. Als een land dat niet wil dan kunnen die donoren hoog of laag springen maar dan verandert er niet veel, en daardoor is dat hele hulpinstrument eigenlijk in diskrediet gebracht, dus er wordt nu niet meer zo veel begrotingssteun gegeven, omdat er een beetje een teleurstelling was bij de donoren. Wij kunnen met het instrument niet het bestuur veranderen, maar ja daar was het instrument ook niet voor bedoeld.

Wat ziet u zelf als "good governance"?

Wat het is?

Ja!

Het is een combinatie van dingen. Het meest vergaande gaat inderdaad over democratisering, participatie. Onafhankelijke rechtspraak, de checks en balances in een land, dat is het meest politieke eigenlijk. Dan heb je ook iets meer technocratische gedeelte, goed bestuur. Dat gaat dan over, dat moet een transparante begroting zijn, er moet een effectieve overheid zijn, een capabele overheid. Ja dat eigenlijk.

Wat ik zie, of meer wat ik heb gevonden is dat PB, is dat om een land te ontwikkelen, om goed beleid te kunnen implementeren moet er een democratische samenleving zijn, die goed functioneert en daarin is participatie van de burger erg belangrijk. PB wordt onder het idee van good governance daarom gebruikt.

Het hele idee dat participatie goed is voor ontwikkeling, dat is natuurlijk enorm een debat. Dat democratie goed is voor ontwikkeling. Ik bedoel China is geen democratie maar er is wel hele erge groei. Je kan democratie wel zien als een doel op zichzelf, natuurlijk. Het is belangrijk dat mensen vrij hun mening kunnen uiten enzo, dat is een doel. Maar om nou te zeggen dat het noodzakelijk is voor economische ontwikkelingen dat vraag ik mij af en daar zijn de meningen in de literatuur over verdeeld.

In The New Aid Paradigm: A Case of Policy Incoherence spreekt u over de contradictie in de het ownership principe van de Paris Agenda. Waarin overheden zelf hun beleid moeten kunnen kiezen, maar in werkelijkheid een overheid kan kiezen uit beleidsvormen die een donor prefereert.

Ja, het paradigma was gebaseerd op ownership, maar al heel snel vonden donoren dat niet goed, zij gingen toch weer eisen stellen. Wat in het verleden werd bekritiseerd, dat is de conditionaliteit, die kwam heel snel weer terug. Donoren kunnen het niet laten om toch weer voorwaarden te stellen.

De Wereldbank is de voornaamste verspreider van PB. Zij verkopen het, of beschrijven het als een middel om democratie te stimuleren.

Gaat het dan over lokaal of gaat dan over nationaal?

Nee, PB is meestal lokaal. Maar het kan ook kan zowel op gemeente als op provincie niveau worden gebruikt. De Wereldbank verkoopt PB als een manier als ontwikkelingsmechanisme. Hier is veel kritiek op. Zij zouden het uithollen tot een efficiëntie middel bij het implementeren van ontwikkelingshulp. Weet u, of kunt u zeggen of dit vaker gebeurd bij het verspreiden van beleid, of een concept en of er kritiek is op andere multilaterale organisaties?

Die kritiek die ken ik wel. Dat gebeurt inderdaad wel vaker ja. Maar eigenlijk mag de Wereldbank zich niet met politiek bezighouden. Dus het verbaast mij ook wel een beetje. In principe geeft de Wereldbank overal leningen, of nou nou democratie is of niet. Want zij hebben een mandaat om iedereen te helpen, een beetje als de VN, die zitten ook overal. Dus zij mogen zich er niet zo mee bezig houden. Maar als je het over de kritiek hebt, ja. Ik ben ook bezig met gender. Gender en ontwikkeling en gender en economie en daar wordt

ook over de Wereldbank gezegd; ze promoten wel gendergelijkheid maar heel erg met het efficiëntie argument. Zo van, het is goed voor ontwikkeling als meisjes naar school gaan, gaan ze beter voor hun kinderen zorgen die dan ook weer naar school gaan en dan ontwikkelt het land zich beter. Die kritiek van nadruk op efficiëntie en niet als doel op zich, dat hoor je vaker, dat zeggen ze vaker van de Wereldbank. Wat mij verbaasd is dat zij zo bezig zijn met PB.

Ik kan hier wel over uitweiden. Er is een trend sinds 2000 dat wanneer zij een project starten of een lening geven, voor bijvoorbeeld het verbeteren van infrastructuur, een voorbeeld is ProMaputo in Mozambique. Dit is een heel groot project voor de verbetering van infrastructuur en sanitatie in gemeenten. In de gemeenten zelf is weinig feedback en er wordt weinig met de burgers gepraat wat hun prioriteiten zijn en waar het geld naartoe moet. Wat de prioriteiten zijn en hun behoeften. Dus in zo een groot project wordt PB als een onderdeel in het project gezet, dat de lokale bevolking zelf prioriteiten kan stellen. Wat waar naartoe moet.

Ja, dan doen zij inderdaad wel vaak.

Er is veel kritiek hierop. PB is van origine, in Porto Alegre, iets wat van onderop is gekomen, na dat het land uit een dictatuur kwam. Een manier om de allerarmste te laten participeren en de schaarse middelen op de goede plekken te laten komen en de Wereldbank het uithollen tot een efficiency tool in hun eigen systeem. Dat het bottom-up idee helemaal weg gaat en dat het alleen een top-down instrument is geworden en dat is de grootste ...

Kritiek. Ja, daar kan ik mij wel iets bij voorstellen. Dat gold ook een beetje voor, bij het nieuwe help paradigma, de Poverty Reduction Strategy Papers die moesten tot stand komen met participatie van de civiele maatschappij, dus NGOs enzo. Dus toen kwamen er allemaal, wat ze in het Engels noemen: moonlight NGOs, want het was verplicht dat die wat bij zouden dragen, maar dat waren gewoon allemaal consultants en door het westen gestuurde organisaties. Helemaal niets van grassroot, helemaal niet van uit het land zelf. Formeel waren het dan wel een paar organisaties die links hadden met westerse NGOs die dan wel even hun mening erover hadden gegeven ofzo iets. Dan was dus geen echte participatie. Ik kan het mij dus goed voorstellen. Dat soort dingen zijn zo moeilijk om van buitenaf op te dringen.

In het nieuwe hulp paradigma werd ook gevonden dat iedereen maar moest mee praten, ook over die hele abstracte dingen. Dat kan helemaal niet, dat besteden wij ook uit. Met name op lokaal niveau kan ik mij voorstellen wil je hier een school of iets anders? Dat kan nog wel zinvol zijn. Maar om mensen om

Het voelt voor mij heel erg als window dressing. Dat de Wereldbank een mooi beleidsstuk schrijft. Dit gaan we doen, maar dat er heel veel termen in staan die gewoon maar opvulling zijn.

En de vraag is of het dan ook inderdaad ook zo wordt uitgevoerd. Als het land het niet wil, dan gebeurt het ook niet, of het gebeurt alleen cosmetisch.

Wat ik vaak ben tegengekomen is dat multilaterale organisaties verwijt wordt dat ze een dubbele agenda hebben. Dat zij bezig zijn met het verspreiden van kapitalisme en westers bestuur. Een geforceerde democratisering. Kan u zich in deze kritiek vinden?

Wat is de dubbele agenda dan?

Nou, dat ze zeggen wij zetten ons in voor de ontwikkeling van een land. Maar ondertussen worden er allemaal voorwaarden gesteld die eigenlijk gaan over het verspreiden van kapitalisme.

Ja, daar kan ik mij wel een beetje in vinden. Daar is natuurlijk wel een enorm debat over. Dat ging dan vooral over de beleidsvoorwaarden die in het verleden zijn gesteld denk ik. Bijvoorbeeld de handelsliberalisering, het afschaffen van subsidies van de landbouw en die maatregelen waren niet, vind ik, altijd goed voor de economische ontwikkeling van het land. Maar daar zijn economen dus enorm over verdeeld. Maar ze zijn vaak wel heel goed inderdaad voor westerse bedrijven en voor de toegang tot markten voor westerse bedrijven terwijl dat land zelf er misschien baat bij gehad zou hebben als zij nog wat langer z'n grenzen had kunnen afschermen om eerste even z'n eigen ontwikkeling door te maken. Als alle markten vrij dan hebben de grote veel meer kans om daar naartoe te exporteren dan dat zo een klein land kan exporteren naar Nederland bijvoorbeeld. Er is dus geen *level playing field*, ze zijn niet gelijk. Dus moet je soms nog wat andere maatregelen nemen in die landen, en dat is wel erg geforceerd, opgelegd.

Ander kritiek is dat beleid wat wordt geëxporteerd al bestaande structuren zou kunnen ondermijnen, dat het meer kwaad doet dan goed.

Dat zou weleens kunnen.

Heeft u daar ervaring mee of dit vaker gezien?

Ja, daar zijn wel voorbeelden van maar dan moet ik even heel diep graven.

Wat bij PB als voorbeeld wordt gegeven, is dat slimme burgemeesters hun politieke agenda via PB doordrukken en zo kritische wethouders buitenspel zetten.

Dus dat je eigenlijk de *checks and balances* verstoord die er eerder misschien wel waren.

Ja, inderdaad.

Dat is natuurlijk wel vaak zo. Je ziet dat er vaak bepaalde elites zijn die misbruik gaan maken van de nieuwe mogelijkheden voor inspraak. Dat is heel moeilijk om dat te voorkomen, om ervoor te zorgen dat de gewone mens kan mee praten.

Daarnet heb ik het al kort gehad over top-down en bottom-up. Kritiek op de Wereldbank is dat zij top-down PB proberen te implementeren. Denkt u dat participatie überhaupt top-down geïmplementeerd kan worden?

Dat lijkt me moeilijk, ja. Zeker als het van buitenaf komt kijk als een nationale overheid er mee begint, dan is er wat meer kans op succes, maar als het idee echt gewoon van buitenaf gedropt wordt dan wordt het heel lastig.

Wat zou het verschil maken dat een nationale overheid het wel initiëren en een internationale organisatie niet, waar zit het verschil?

Er is dan politieke bereidheid nationaal, lokale mensen kunnen wel inschatten wat zijn de barrières. Hoe zit het politieke systeem lokaal in elkaar en waar moeten we rekening mee houden om het zo in te voeren dat we ervoor zorgen dat bevolking mee praat. Dan is er dus politieke bereidheid aan de top, dus dan gaan ze er ook naar zoeken; welke barrières zijn er en hoe kunnen we ze oplossen. Als het alleen maar iets is, wij moeten voldoen aan de Wereldbank voorwaarden, alleen maar cosmetisch, dan gaan ze ook niet hun best doen om het zo goed mogelijk in te voeren.

Interview 2. Michaela Hordijk

(Persoonlijke communicatie, 1 december, 2016)

Ik begin maar gewoon met praten.

Ik was in het kader van een internationale workshop uitgenodigd in Porto Alegre, niet dit bijzondere experiment kennende, door iemand die werkte bij de Verenigde Naties, bij het kantoor van het Urban Managementprogramma van de Verenigde Naties, die had een aantal stedelijke experts bij elkaar gebracht in Porto Alegre, om voor te bereiden of na te bereiden, dat weet ik al niet eens meer, voor de Habitat II conferentie uit 96. Porto Alegre was voor ons de gastheer en als je ergens te gast bent dan organiseren ze zeg maar altijd feeldtrips voor je. Eén van de feeldtrips die ze georganiseerd hadden was naar een meeting van Participatory Budgeting en zo kwam ik er mee in aanraking. Dat was ongeveer in '97, schat ik, dus het liep al een aantal jaren, Porto Alegre was er al beroemd mee en Porto Alegre had al ook al [Niet te verstaan 1:06 - 1:014] maar het was dus eigenlijk in het hoogtepunt van Participatory Budgeting dat ik het heb leren kennen. Er zijn drie dingen die mij daar heel erg van zijn bijgebleven. Afgezien van de hele bijzondere stemming in de zaal, van die general assembly, er waren twee projecten, er werden daar heel veel projecten voorgesteld, maar er waren twee projecten die mij echt bijzonder aanspraken. Het eerste was een project van een jonge groep uit de arme wijken, de buitenwijken, die capoeira aanboden binnen hun wijk, en capoeira is een soort van martiale sport, en de grote clue van capoeira is om goed capoeira te doen heb je dus een behoorlijk grote mentale controle nodig. Het is zekere zin een discipline sport. Het tweede project dat voorgesteld werd was van een groep doven die graag een centrum wilde voor het aanleren van doventaal. Het eerste project haalde het en het tweede project niet. Dat was voor mij meteen de kern van de spanning in Participatory Budgeting, want wat ontzettend geld voor Participatory Budgeting als je kunt mobiliseren in hun formule, als je dus veel mensen naar je eerste vergaderingen krijgt, omdat de formule zo is opgebouwd dat hoe meer mensen je bij de eerste vergadering hebt hoe meer gedelegeerde jij mag afvaardigen. Die jongens met de capoeira konden waanzinnig mobiliseren, dus er zat een hele meute jeugd in de general assembly, dat maakte die general assembly ook zo bijzonder, en dat geeft de kracht weer van PB, namelijk dat als jij uit die arme wijken al je maten naar de general assembly krijgt dan heb je kans wat te krijgen. Terwijl het redelijk ondenkbaar is dat een autoriteit van een, een wit blanke autoriteit, want Porto Alegre is een hartstikke rijke blanke stad in Brazilië, projecten gaat financieren van zwarte bendes uit de achterbuurten, dat geeft iets weer over de potentie van PB. Die doven krijgen het niet, want er zijn natuurlijk niet zo gek veel doven. Dus hoe kan je als doven het beperkte aantal doven mobiliseren, dan moet ook nog gepraat worden in gebarentaal, dan moet er ook nog vertolkt worden. Dus het is niet gunstig voor de echte minderheidsgroepen want die krijgen het initiële quorum niet bij elkaar om voldoende gedelegeerde te krijgen voor hun projecten. Dus die twee dingen vielen me op. Jeetje wat gaaf! Het kan echt machtsstructuren doorbreken, het kan echt dingen veranderen in een stad, maar bepaalde minderheidsgroepen zijn er nog steeds niet bij gebaat. Het derde; ik heb toen gewoon het grote geluk gehad dat ik met een aantal initiatiefnemers van het experiment persoonlijke vriendschappen heb opgebouwd en dus ook veel heb gesproken

over hun achtergronden en ik was ongelooflijk geraakt door het sterke links-christelijke realisme wat er achter zit. Dus het is ook erg mooi. Eén van die mensen heeft er ook een schitterend artikel over geschreven, waarin die ook echt beschrijft de ethische impuls achter dit hele gebeuren. Ik geef natuurlijk heel veel les over participatieve governance modellen en één van de dingen die ik zeg is beoordeel het nou op de impuls die er achter zit. Zit er een werkelijke radicale impuls achter. Een werkelijke impuls tot vernieuwing. In de oorsprong van PB in Porto Alegre was dit zonder meer een feit.

Een vraag die ik later in het interview wilde stellen maar die hier goed op aansluit is: In Porto Alegre was de PT, de Arbeiders Partij, de partij die een grote politieke stimulans gaf aan PB en eigenlijk initiatiefnemer was ...

Ja, nee. Het wordt heel vaak over het hoofd gezien dat PB is gekomen is omdat de buurtorganisaties, kijk dat is dus het lastige van PT. PT is zelf een sociale beweging. PT is niet een traditionele politieke partij. PT is het samenkomen van een heleboel maatschappelijke stromingen, waaronder een sterke invloed van de federatie van buurtorganisaties en dat is heel specifiek voor de geschiedenis van Porto Alegre. Porto Alegre was de eerste stad in Brazilië waar buurtorganisaties gevormd werden, was de eerste waar die zich gingen federeren. Dus je had in Porto Alegre een hele sterke civil society, wat één van de redenen is voor het slagen van PB. Het is de civil society die bij de PT op de stoep heeft gestaan; ja we hebben jullie in het zadel geholpen, maar de deal was: dan krijgen we ook inspraak in de begroting. Uit die interactie tussen degene die in het stadhuis waren gekomen en degene die zeg maar zozeer PT zijn, maar dan vanuit de civil society, is dit toen tevoorschijn gekomen en wat veel over het hoofd gezien wordt in allerlei analyses van PB in Porto Alegre is dat het stadhuis ... In eerste instantie was er grote paniek, want ze kwamen een lege schatkist tegen, dus het was verdeling van de misère. Maar in tweede instantie, toen de eerste twee vormen mislukt waren, zijn ze er heel erg vol ingegaan en hebben ze er 600 tot 800 man op gezet, door alle lagen heen. Dus van buurt leiders tot mensen in de mayors office. Dus op alle lagen van de organisaties zijn mensen benoemd om PB daar te laten werken. Er is toen een ongelooflijk politiek project van gemaakt.

Aan het begin van dit interview zei je dat je kennis maakte met PB ten tijde van de hoogtijdagen, dat was ook waarom ik over PT begon. Sinds 2000, ongeveer, hebben zij geen burgemeester meer voortgebracht en ook niet meer de sterkste politieke partij zijn in Porto Alegre. In de literatuur kwam ik tegen dat hierdoor ook de hoogtijdagen van PB over zijn. Denk je dat PB alleen kan werken met een sterke linkse politieke partij erachter?

Nee. Er moet een politieke wil achter zitten. Er moet een reden zijn om het te willen en doet hoeft niet per se links te zijn. Het is meestal wel links, maar de formule als zodanig kan ook in een andere context werken. Als er dus maar een... Want één van de positieve werkingen van PB is dat het ook de corruptie enorm vermindert. Dat is ook de reden dat het in Porto Alegre, in eerste instantie, de steun heeft van de middenklasse. Je ziet bijvoorbeeld ook allerlei varianten, in bijvoorbeeld in rijke districten van Lima. Waar het gewoon ingezet wordt om een grotere interactie met de bevolking te hebben. Dit is voor een deel populisme, niet noodzakelijkerwijs links.

Dit is natuurlijk het lastige van PB. Onder de naam Participatory Budgeting gebeurd van alles. Er zijn steden in Brazilië geweest die het volledige budget, inclusief salarissen

enzovoort, onder PB hebben gebracht. Maar ook een experimentje waar een overheid zegt laten we drie procent van het investeringsbudget verdelen via PB, heet ook PB, snap je? Dus je moet ontzettend goed kijken naar; is er daadwerkelijk instemming over de begroting, welk deel van de begroting dan en onder welke spelregels. Want het spannende van Porto Alegre is dat de eerste fases van het project zijn echt directe democratie. Terwijl je hebt heel veel varianten van PB die eigenlijk alleen maar een verwijzing zijn, of een variant zijn, op representatieve democratie of waar de machthebbers de genen benoemen die aan tafel mogen zitten. Of de derde mogelijkheid is dat het wel PB heet maar in feite alleen maar consultatie is. Dus je hebt onder de naam PB gebeurd verschrikkelijk veel en ik geef mijn studenten altijd als kwaliteitscriterium mee; hoeveel van het gemeentelijk budget, dan hoeveel van het investeringsbudget wordt daadwerkelijk ondergebracht, heeft het een daadwerkelijke fase van directe democratie, want je kan dat niet tot het einde volhouden en tot het einde met 25000 man beslissingen blijven nemen, en gaat het daadwerkelijk om instemmingsrecht en niet alleen maar onder consultatie. Dat zijn voor mij drie kenmerken dat moet echt ... en wat dan eigenlijk nog een vierde is, wat ze in Porto Alegre heel goed gedaan hebben, dat de PB council ook verantwoordelijk hebben gemaakt voor de kwaliteitscontrole op de implementatie van het project. Dus die werden getraind op; hoe leer ik nou onderscheiden of dat schooltje dat gebouwd wordt met het juiste beton en de juiste staalkabels gebouwd wordt. Dat heeft ook de corruptie behoorlijk vermindert.

Een punt van kritiek, wat ik regelmatig tegenkom, dat een zwaktepunt van PB is, dat burgers niet genoeg kennis hebben over technische beslissingen. Dat je een burger niet kan vragen om mee te beslissen over de bouw van een brug. Dat er niet genoeg technische kennis bij de burger ligt om daarover mee te beslissen.

Ben ik het ten dele mee eens. Er zijn dus een aantal opmerkingen op te maken over hoe ze het in Porto Alegre hebben gedaan. Sowieso zeggen ze daar: de belangrijkste rol van PB is *school of citizenship*. Dus dat kun je niet meteen, dat moet je in de loop van de tijd ontwikkelen. Als jij kijkt hoe PB in Porto Alegre is vormgegeven, dat wat er gezamenlijk beslist wordt zijn de prioritaire gebieden waarop de investering moet plaatsvinden. Dus de bevolking in directe democratie zegt; dit jaar willen we dat er veel geld gaat naar huisvesting en riolering, dit jaar willen we dat er veel geïnvesteerd wordt in cultuur en educatie. Het zijn dus de prioriterings gebieden die gemeenschappelijk worden beslist. Er wordt een soort temperatuurmetering gedaan over de aard van de projecten die in dat kader worden voorgesteld. De feitelijke beslissing over welke projecten worden uitgevoerd worden gedaan door de PB council en om PB counselor te worden moet je al een hele training doorlopen en een deel van de training is dus ook kwaliteitscontrole op dat wat wordt uitgevoerd. Een ander deel van de training is het leren kennen van de stad en het leren begrijpen van de behoeften van andere delen van de stad, om dus de stad als één geheel te gaan zien en een belangrijke vraag bij het bouwen van een brug bijvoorbeeld; wat betekent deze brug voor de stad als geheel. Is dit voor de stad als geheel een zinvolle beslissing of wordt dit een brug die gaat lijden van niets naar nergens. Want dat zie je namelijk aan het begin van PB, dat je allemaal stukken weg krijgt die niet op elkaar aansluiten en dergelijke. Ik denk dat het correct is dat zeg maar over allemaal technische criteria bewoners niet zelf kunnen beslissen, die kunnen wel heel erg goed zelf aangeven aan wat voor de criteria zou moeten voldoen om een goede brug te zijn. Moet het alleen een voetgangersbrug zijn of moet het een brug zijn waar ook vrachtwagens overheen kunnen. Wat betekent dat dan voor de

financiering. Want dan krijg je dan namelijk ook de keuze van jongens als we alleen een voetgangersbrug doen, dan kunnen we ook nog een school doen. Als we voor een brug gaan waar ook vrachtwagens overheen gaan is het budget voor de komende drie jaar alleen brug, dus dat soort dingen kunnen burgers wel degelijk beslissen en overzien. Een goede uitvoering van PB vergt een voortdurende interactie met technici en dat is één van de zwaarste klussen om PB functionerend te krijgen, namelijk dat een ambtelijke organisatie daar niet op ingericht is. Een ambtelijke organisatie is ingericht op; ik los de problemen voor u op, ik weet het en zal het voor u regelen. Een ambtelijke organisatie is niet ingericht op; u heeft een verzoek of wens, laten we zoeken naar wat de beste oplossing is. Dat is ook waarom er zo ontzettend veel PB personeel op ingezet moest worden, had daar mee te maken.

*Het aspect binnen PB dat er overleg is tussen verschillende delen van de stad, dat de rijke blanke bevolking ook inzicht krijgt in wat er speelt in de buitenwijken door PB, is dat een reden dat in een publicatie van u, *Participatory Instruments and Practices in Urban Governance*, staat dat PB misschien wel beter werkt in gebieden met een zwakkere democratie?*

Dat heeft ermee te maken dat in deze gebieden noch de *drive* voor directe democratie. Hoe steviger de democratie, hoe prettiger we het vinden dat we er ons allemaal niet mee bezig hoeven te houden. Jouw veronderstelling dat de rijkere mensen beter weten wat er allemaal in de armere wijken leeft is rijkelijk optimistisch. Zo zou ik het niet willen formuleren, want het scheelt de rijken geen bal. Dus de rijken komen ook niet opdagen in PB en daardoor krijgen de armen veel meer hun zin, omdat de rijken het geen moer interesseert. Die hebben wel hun eigen kanalen, zeg maar. Maar de reden is dus dat; daar waar het niet functioneert, waar je de verantwoordelijkheid niet gedelegeerd hebt en ook waar redistributie veel meer werkt, want dat is een sterke democratie, en het werkt natuurlijk niet in autoritaire systemen, dus het gaat erom; hoe uitgekristalliseerd en hoeveel voldoet de representatieve democratie nog. Als die redelijk functioneert zullen mensen weinig tijd en zin hebben om hierin te investeren. Dit zie ik ook bij mijzelf. Ik moet er niet aan denken dat de gemeente Delft dit voor ons zou gaan bedenken, en dat ik vijf avonden per jaar, op z'n minst, in dit soort grote volksgemeenschappen zou moeten zitten.

Dit gaat buitenom de vragen die ik van tevoren heb opgesteld. Het valt mij op dat PB in Nederland helemaal niet voorkomt, maar als je in de rest van Europa kijkt zijn er toch projecten die onder PB worden geschaard. In Italië, in Hamburg, in Spanje, in Frankrijk maar in Nederland helemaal niet. Komt dit doordat wij in Nederland ontzettend verwend zijn met onze democratie?

Ja, dat denk ik wel. Wij hebben natuurlijk al een uitgesproken poldercultuur. Dus dat hele idee van naar elkaar luisteren, uitzoeken, enzovoort, dat zit er al zo ontzettend in. Ze hebben het wel in kleine dingen gedaan hoor, maar ik denk dat het er ook noch mee te maken heeft dat: de afstand tussen de arme wijken in Nederland en machthebbers zo groot is dat ze zich in arme wijken ook minder snel aangesproken zullen voelen door PB met de gemeente. Als je komt uit een cultuur van participatie, in de Latijns Amerikaanse cultuur zit een uitgesproken participatiecultuur, daarom denk ik ook dat het in Latijns-Amerika heel goed werkt. Wij hebben natuurlijk minder een participatiecultuur. Wij hebben een poldercultuur

waarin organisaties het regelen. Dus de Marokkaanse organisatie regelt het met een vertegenwoordiger van de overheid. Niet, de Marokkaanse vrouwen zelf gaan in gesprek met de wethouder.

In hetzelfde hoofdstuk staat dat: Participatory processes may reinforce existing power structures. Hiervoor hadden we het ook heel even over de rijken die niet op komen dagen bij PB. Komt dit op hetzelfde neer?

Nee, dan is het niet “reinforcing”. Wat ik daarmee bedoel; je hebt binnen een gemeenschap, het is namelijk niet zo dat de armen één homogene gemeenschap zijn, binnen een arme buurt heb je ook een hele stratificatie, het is zelfs zo dat een meest geslaagd buurt leider de genen is die zichzelf gekozen krijgt, die vervolgens een rol gaat vervullen in dat proces en het misschien als mogelijke social mobility heeft, terwijl degene die gemarginaliseerd zijn binnen zo een buurt niet noodzakelijkerwijs hun stempel kunnen drukken. Dus je moet al bepaalde kwaliteiten hebben om in het PB proces naar boven te komen drijven, dus je moet bepaalde gekwalificeerde jongeren hebben om zo een verhaal in zo een vorm te kunnen doen. Dat zijn de jongeren die dan waarschijnlijk gezien worden. Dus het geeft een aantal mensen uit armere gebieden de mogelijkheid tot “social mobility”. Maar het kan heel goed zijn dat het de “better off” binnen zo een gemeenschap nog “better off” maakt. Het is niet noodzakelijkerwijs een oplossing van de marginalisatie van bepaalde groepen, zoals bijvoorbeeld die doven.

Ik zag een lijst van publicaties van u, op google scholar. Het viel mij op dat in de afgelopen jaren het aantal publicaties van u, over PB, is afgenomen. Is dat uit persoonlijke interesse, of is het zo dat PB geen relevant onderwerp meer is?

Beide. Wat denk ik heel typerend is, ik zat in een EU-project, met Brazilianen, Peruanen en ook mensen uit India, Zuid-Afrika en toen we projectvoorstel schreven zat er ook noch in dat we in al die landen waren gaan kijken naar PB. Het eerste wat de Brazilianen gedaan hebben is dat te veranderen in Participatieve mechanismen veel breder. Want die zeiden; PB, weet je, dat is bij ons nog maar zo een klein deel van alle participatore dingen en de Brazilianen zeggen eigenlijk we zijn te participatief geworden. Die noemen het zelfs een participatory jungle. Omdat het eigenlijk niet meer duidelijk in welk participatief orgaan waar over gaat en er zijn er veel dat een arme gemeente het allemaal niet meer bijhoudt. In Peru, was het eigenlijk niet meer relevant, gebeurde het nog wel, maar meer als een rituele dans. Zagen we in ieder geval geen casus, geen aanleiding om dat nog specifiek te onderzoeken. Zuid-Afrika, lukte het niet. Ik heb wel nog een scriptie, die kan ik je nog wel toe sturen, waarin gekeken wordt hoe PB in Afrika geprobeerd, als je dat interesseert, maar ik weet niet de precieze focus van je scriptie. En in India kwam het helemaal niet van de grond, daar past het helemaal niet binnen de hiërarchische cultuur.

Waar ik mij precies op focus in mijn scriptie; is dat ik kijk naar de rol van de Wereldbank en de rol die zij spelen in het verspreiden van participatie, van PB naar andere landen buiten Brazilië. Waar ik mij meer op focus is een project in Angola waar PB wordt toegepast. Een aansluitende vraag die ik heb gaat over het verspreiden van PB over de wereld.

Ken je de artikelen van Brian Wampler? Die heeft de eerste handleiding voor de Wereldbank geschreven. Dat is een hele leuke, om gewoon te kijken, want daar is het mee begonnen. Die heeft het groot gemaakt. Ken je de film *Beyond elections*?

Nee

Dat is een leuke film om te kijken. *Beyond elections* beschrijft de hele situatie in Porto Alegre, maar laat daarna ook iemand aan het woord die zeg maar heel kritisch kijkt naar die hele verspreiding; Goldfrank. Die daar dus ook specifiek over heeft geschreven. Het probleem van de Wereldbank is: die doen het als een *good governance model* en zeg maar het linkse radicale herverdeling ideaal erachter, dat poetsen zij natuurlijk weg. Het is een totaal andere mentaliteit. Dus PB, daarom probeer ik mijn studenten ook duidelijk te maken van je moet naar deze kwaliteitscriteria kijken, dus ik vind het ook heel interessant als jij zou kijken, hoe komen die criteria die zij mee heeft meegegeven terug. De Wereldbank heeft heel veel het constructieve model gepromoot en niet het beslissingsmodel. Zit de directe democratie er nog echt in, of gaat het alleen om gedelegeerde en wie kiest dan die gedelegeerde. Moet je al dat soort vraagstukken even aflopen.

Wat bijvoorbeeld Goldfrank ook als kritiek geeft is dat de Wereldbank PB uitholt. Dat zij er een efficiency tool van maken. Daar bent u het helemaal mee eens?

Daar ben ik het helemaal mee eens. Daar ben ik het totaal mee eens.

Participatory Instruments and Practices in Urban Governance in Participatory Instruments and Practices in Urban Governance, staat dat PB misschien wel beter werkt in landen waar een lagere mate van democratie aanwezig is en Angola is zo een land waar te betwijfelen valt in hoeverre er werkelijk democratie is. Als je zo verder redeneert, dan zou PB vanuit de Wereldbank daar goed kunnen werken. Maar dat denkt u niet?

Er zijn dus een aantal voorwaarden, het is heel erg belangrijk dat je een sterke civil society hebt. Er is een ontzettend gaaf boek van Brian Wampler waarin hij acht casus in Brazilië vergelijkt, op wat zijn nou succesfactoren. Omdat je dus binnen Brazilië ook experimenten hebt die goed zijn gegaan en experimenten hebt die niet goed zijn gegaan. Een goed georganiseerde civil society die weet wat ze wil en countervailing kan zijn, is een vereiste, en ik weet niet of na alle oorlogen in Angola in hoeverre dat daar nog is. Wat ik in dat hoofdstuk, want dat krijg je natuurlijk altijd met hoofdstukken die je met meerdere mensen schrijft, oorspronkelijk wel heel duidelijk had opgeschreven en wat ook werkelijk mijn overtuiging is, dat het alleen maar werkt als je de daadwerkelijke impuls tot radicale vernieuwing het. Dus de reden waarom PB wordt ingevoerd heeft ongelofelijke implicaties voor hoe het wordt ingevoerd. Dus als je het als efficiency maatregel in voert gaan er allerlei oorspronkelijke idealen, je herinnert je dat ik zij dat die ethische impuls van PB zo belangrijk vindt, oorspronkelijke idealen gaan daarin verloren. Waarin ik ook wil opmerken, dat maakt de Wereldbank weer ongelofelijk ingewikkeld, de Wereldbank is ook niet één conglomeraat. De Wereldbank, daar kunnen ongelofelijk veel visies en motieven zitten. Dus zelfs één Wereldbank project in Angola kan anders geïnspireerd zijn dan een ander PB project als het een andere project officer heeft. Dus daar moet je heel kritisch naar kijken.

De reden dat in Angola heb gekozen is omdat ik van de verschillende projecten van de bank deze het meest overeen vond komen met een origineel idee, dat het meest aansluit bij Porto Alegre, daarom heb ik deze gekozen. Wat denk u dat de toekomst is van PB, of er een toekomst is?

Ik denk dat het overwaait, dat vind ik ook niet erg. Ik ben dus nu 25 jaar bezig met participatieve experimenten en mijn overtuiging is dat elke generatie zijn eigen experiment moet vinden om dat met grote overtuiging uit te voeren en dat het eigen is van dit soort vormen dat ze op gegeven moment in onbruik raken en dat is helemaal niet erg. Wat ik een hele interessante vind is, en dat is vrij geestig, in dat boek van Brian Wampler staat een voetnoot, en die voetnoot zegt, Patrick Heller heeft gesproken over participatory footprints, ik heb Patrick Heller er over geschreven en die zegt ik weet van niks. Waar het concept participatory footprints vandaan komt weten we niet, wat Patrick Heller weet van niks, die schreef ik wou dat ik het bedacht had. De kern van het begrip is, als een samenleving eenmaal door zo een participatief project is heen gegaan, blijft er iets behouden in het institutionele collectieve geheugen van zo een samenleving. Op het moment dat er dan een volgende golf van participatieve experimenten langs komt, zijn deze samenlevingen, zelfs al zijn de oorspronkelijke leider van tijdens de projecten al lang weg, beter equipped om daar meteen op in te springen. Dat is dus iets wat ongelofelijk ben tegengekomen in mijn eigen werk door de jaren heen. Het zijn altijd dezelfde steden in Peru, onafhankelijk van de machthebber die er op dat moment zit die inspringen op participatieve experimenten. Als je gaat kijken naar de geschiedenis van Porto Alegre, ik zij dus het was de eerste met buurtorganisaties, het was de eerste met een federatie van buurtorganisaties, het is een stad die sterke training heeft gehad in de hele benadering van Paulo Freire om uit de armoede te komen. Er is een sterke, dat weet ik van één van mijn vrienden daar, in de jaren 50/60 heel sterk geweest. Een tijd lang komt dat dan niet aan de oppervlakte en dan ineens is het er weer. Dus ik vind dat die notie van PB, je leert er als stad heel veel van als je het een tijd doet.

En dat participatory footprint is dus dit idee?

Dat is dus dit idee. Dat is dus een voetnoot in een boek van Wampler, verwijzend naar een meneer die zegt dat hij het niet heeft geïntroduceerd. Maar wat ik sindsdien dus wel met verwijzing naar deze voetnoot, en soms doe ik deze anekdote erbij, zeg maar gebruik in publicaties en ook in colleges, dit vind ik dus een hele interessante notie en het zijn altijd dezelfde steden die ontstaan om dit soort dingen te gaan proberen. En dat herken ik dus heel erg in mijn werk in Peru. Waar het altijd Ilo, altijd weer El Salvador, vaak Arequipa zijn, dat zijn steden die zich vaker georganiseerd hebben. Waarom werkte het in Ilo en waarom werkte het El Salvador, die hadden eerst de agenda 21, wat ook zo een participatief idee was, heel sterk opgepakt. Die hadden allerlei voorstellen ontwikkeld, voor agenda 21, die geen financiering kregen. Toen kwam PB voorbij, toen hadden ze allemaal voorstellen liggen die ze meteen in PB konden zetten, en hop, daar ging PB van start. En na een tijdje was het weer over, en op een gegeven moment komt er weer wat nieuws.

Eigenlijk is alles wel ten sprake gekomen wat ik ongeveer wil weten. Ja, ik heb nog één vraag, maar die heeft u eigenlijk ook al beantwoord. U heeft zich, in een publicatie over Villa El Salvador, kritisch uitgelaten, een kritische noot plaatst en in de conclusie redelijk kritisch

bent over dat PB geen wondermiddel, dat het niet super is. De vraag die ik eigenlijk aan het begin wou stellen is dan ook: Is PB een wondermiddel of wordt het totaal overschat?

Geen van beide, geen van beide. En nogmaals het gaat er dus heel erg om, waarom het wordt over ondernomen. Dus, ik heb de pogingen die in El Salvador werden gedaan, en de eigen tweak die eraan werd gegeven heb ik dus wel weer heel erg gewaardeerd. Ik vind die experimenten, dat speelde in El Salvador, waar het dus heel erg wordt genomen als een leerproces, vind ik verreweg de spannendste. Waar er echt gepoogd wordt om de dingen anders te doen dan ze altijd al werden gedaan. En tot een betere verdeling te komen, en meer werkelijk toegespitst op de behoeften van de bevolking, proberen het uit de corruptie te krijgen, dat was in El Salvador een groot probleem. Want er wordt natuurlijk erg veel verdient met... Maar goed ik ben zelf wel betrokken geweest bij het bouwen van scholen die op basis van PB gepresenteerd zijn.

Wat ik verder in de literatuur ben tegen gekomen...

Ik moet er even nog wat bij zeggen. Toen ik het hoofdstuk over El Salvador schreef wist ik nog niet dat ze er in Porto Alegre 600 tot 800 man op hadden gezet. Want dat vind ik wel een heel belangrijk detail. Want dat was echt iets wat miste in El Salvador. Gewoon dat er veel te weinig goede capaciteit op gezet werd om het voor elkaar te krijgen. En dat is veel 600 man!

Dus om PB op grote schaal van de grond te krijgen moet er dus ook werkelijk veel mankracht op worden gezet.

Ja, met de juiste spirit. Wat ze in Porto Alegre hebben gedaan, en dat is ook erg interessant als je naar Angola kijkt, en dat is dus de kracht van Porto Alegre, dat ze op alle niveaus in de organisatie ambassadeurs van PB hadden zitten. Omdat het dus ontzettend belangrijk is dat er mensen binnen de afdeling stedelijke ontwikkeling zitten, die er vol voor gaan en al die andere op hun vingers kijken, zo van; doe je dit wel uit de spirit van het project.

Dit is al even langskomen. PB kan ook door bepaalde centrale figuren, die goed zijn in mobiliseren, PB kunnen omzetten naar hun hand.

Absoluut.

Maar dat dit ook een manier is waarop bijvoorbeeld burgemeesters, kritische raadsleden uit het spel kunnen zetten, om hun eigen politieke agenda door te drukken.

Nou er is natuurlijk een grote gespannenheid tussen degene die gekozen zijn en voor wie het nu anders gaat werken. Het is kan voor de gekozen raadsleden heel erg vervelend zijn.

[Vanaf hier loopt het interview af]