

GRENZEN AAN DECENTRALISATIE IN MOZAMBIQUE:

LEIDERSCHAP, POLITIEK EN VERMOGEN TOT DIENSTVERLENING VAN DE LOKALE OVERHEID



Samenvatting

Mozambique is sinds de onafhankelijkheid in 1975 een gecentraliseerde staat. De lokale overheid is sindsdien afhankelijk van de centrale overheid en kan geen autonome beslissingen nemen over lokale beleidskwesties of het toewijzen van middelen. Ook ontbreekt een effectieve lokale dienstverlening. Na de eerste democratische lokale verkiezingen in 1998 hebben gemeenten echter nieuwe structuren en meer participatieprocessen ingevoerd om de besluitvorming en implementatie te bevorderen. De gemeenten hebben ook een burgemeester gekozen en een gemeenteraad die lokale gemeenschappen vertegenwoordigt, en ze hebben meer autonomie gekregen op het gebied van besluitvorming en het beheer van financiële middelen.

Het doel van dit onderzoek is te beoordelen in hoeverre men met deze nieuwe structuren en besluitvormingsprocessen voorziet in de behoeften en tegemoetkomt aan de wensen van de gemeenschappen die vertegenwoordigd worden. Decentralisatie naar lokaal niveau is bedoeld om de nadelen van een gecentraliseerde besluitvorming te ondervangen. Daarom is het belangrijk om er bij het delegeren van bevoegdheden aan gemeenten voor te zorgen dat op lokaal niveau het vermogen tot effectieve elementaire dienstverlening ontwikkeld wordt. Aangezien het hier om nieuwe instellingen gaat, bekijkt dit onderzoek ook of de initiatieven van de centrale overheid, donoren en non-gouvernementele organisaties om het dienstverleningsvermogen van deze gemeenten te vergroten de problemen bij de dienstverlening oplossen. Decentralisatie is een relatief nieuw fenomeen in Mozambique, en daarom is er is weinig literatuur op dit gebied. Dit onderzoek helpt om deze lacune aan te vullen en biedt een gedetailleerd kader waarin leiderschap, politiek en het vermogen tot dienstverlening van de lokale overheid worden gecombineerd om een op participatie gerichte aanpak van governance te vertalen naar positieve resultaten.

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf gemeenten in Mozambique: Dondo, Matola, Manhiça, Nacala-Porto en Chimoio. Het is de bedoeling dat de Mozambikaanse gemeentebesturen verschillende actoren bij het besluitvormingsproces betrekken om effectief in lokale behoeften te voorzien, zoals leden van lokale gemeenschappen, organisaties binnen die gemeenschappen, non-gouvernementele organisaties en de private sector. Het onderzoek richt zich op de volgende factoren: persoonlijke kenmerken van leiders, de institutionele organisatie en de invloed van politieke partijen op de besluitvorming. Behalve op deze politieke factoren richt dit onderzoek zich ook op andere factoren die het dienstverleningsvermogen van de lokale overheid verklaren: het vermogen om te plannen en

besluiten te nemen, de bestuurlijke capaciteit van de lokale overheid, de capaciteit op het gebied van financieel management en het vermogen om vergaderingen bijeen te roepen. Deze factoren verklaren verbeteringen in het verlenen van elementaire diensten. In sommige gevallen werd een slechte dienstverlening verklaard door ineffectief leiderschap, inefficiënte bestuurlijke diensten en inefficiënt financieel management.

Het decentralisatieproces is nog maar relatief kort geleden begonnen, maar uit het onderzoek blijkt dat het bestaande vermogen tot dienstverlening in de meeste onderzochte gemeenten nog gering was, behalve in Dondo en Matola. Daarnaast hadden de initiatieven van donoren, de centrale overheid en non-gouvernementele organisaties om de dienstverleningscapaciteit van deze gemeenten te vergroten weinig effect. Gemeenten hadden nog steeds gebrek aan gekwalificeerd personeel, infrastructuur, financiële middelen, materieel en apparatuur. Door deze trage en zwakke initiatieven om de capaciteit te vergroten was de lokale dienstverlening in de meeste onderzochte gemeenten nog niet bevredigend.

Bovendien houdt de centrale overheid verandering tegen uit angst voor het onbekende en om niet af te wijken van de status quo, hoewel de Local Government Act (Wet op de lokale overheid, 1997) duidelijk lijkt te zijn en de meeste zaken die relevant zijn voor het delegeren van bevoegdheden behandelt. Hoewel het tijd kost voordat gemeenten effectieve dienstverleners worden, bestaat de indruk dat patronage-relaties van invloed waren op het gehele decentralisatieproces, wat een negatief effect had op de dienstverlening. Uiteindelijk resulteerde het decentralisatieproces, dat bedoeld was als deconcentratie voor districten en delegering van bevoegdheden voor gemeenten, in deconcentratie voor zowel districten als gemeenten. De resultaten geven ook aan dat de regeringspartij het democratische meerderheidssysteem gebruikt om de strijd tussen politieke partijen te onderdrukken, participatie te belemmeren, het monopolie van de regeringspartij in de besluitvorming te stimuleren en de stem van de minderheid aan banden te leggen. Ook is er sprake van een gebrek aan verantwoording. In dit opzicht ontstaat er opnieuw een eenpartijstelsel in een land dat een democratie met meerdere partijen heet te zijn.