

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The version of the following full text has not yet been defined or was untraceable and may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67064>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

De grenzen van inspraak en participatie

Poldermodel in het stadsbestuur van Cebu City

Ton van Naerssen

In de *Far Eastern Economic Review* stond onlangs het volgende over Cebu: 'Terwijl de rest van de Filipijnen wordt geteisterd door corruptie en politieke uitbarstingen, is het met palmen omzoomde eiland Cebu welvarend en trekt het met voor investeerders vriendelijke voorzieningen multinationale ondernemingen aan. Metro Cebu is een model voor onafhankelijke steden elders in Azië.' Zo'n uitspraak wekt nieuwsgierigheid en tegelijk wantrouwen op. Als voor buitenlandse investeerders de rode loper wordt uitgelegd, hoe zit het dan met de gewone bevolking? Wordt zij de dupe of kan ze voor haar rechten opkomen? De vele maatschappelijke organisaties in Cebu City zoeken hiervoor de beste werkwijze. Een strategie voor armoedebestrijding blijkt echter een gecompliceerde zaak te zijn.

Cebu City telt ongeveer een miljoen inwoners. Ze maakt deel uit van Metro Cebu, een gebied met tien gemeenten, waar 1,7 miljoen mensen wonen. De stad is het handels-en onderwijscentrum van de centrale Filipijnen. Nauw verbonden met Cebu City is het eiland Mactan. Daar bevinden zich een internationale luchthaven en de Mactan Export Processing Zones met talrijke multinationale ondernemingen. Die bieden werkgelegenheid aan ongeveer 35.000 mensen, meest jonge vrouwen. Mactan speelt ook een belangrijke rol in het Aziatisch toerisme, vooral uit Japan. Langs de kust liggen in een lange lijn een groot aantal strandhotels. Cebu City kan zich als een mondiale stad op de kaart zetten, want ze vervult verschillende internationale functies. Maar net zoals andere mondiale steden kent ze een tegenstelling tussen arme en rijke bewoners. Symbolisch hiervoor zijn de bewaakte wijken waar de rijkere middenklasse woont en de nabijgelegen krottenwijken waar de armen, vaak immigranten, leven. Zoals tegenwoordig in iedere mondiale stad het geval is, vindt het stedelijk bestuur plaats onder het motto *governance*, een term die zich moeilijk in het Nederlands laat vertalen. Er wordt mee bedoeld dat de overheid samen met het zakenleven en organisaties van de burgersamenleving - de volksorganisaties en de niet-gouvernementele organisaties (ngo's) - de stad bestuurt. Een poldermodel dus, dat momenteel internationaal stevig gepropageerd wordt. Het valt immers mooi samen met de ideologie van het neoliberalisme, omdat het de bedoeling is dat de staat zich zoveel mogelijk terugtrekt uit het publieke domein. Hoewel er veel kritiek mogelijk is op het neoliberalisme, biedt een poldermodel in principe mogelijkheden voor de burgersamenleving om voor de marginale bevolkingsgroepen op te komen. Op de Filipijnen des te meer omdat in de Local Government Code, een wet uit 1991, ook formeel is vastgelegd dat de organisaties van de burgersamenleving kunnen participeren in het bestuur, zowel op lokaal als op wijkniveau.

Coalitie voor de stadsarmen

Zes jaar geleden bezocht ik Cebu City voor de eerste keer. Ik maakte kennis met verschillende ngo's die betrokken waren bij de armoedebestrijding in de stad en kwam er al snel achter dat het stadsbestuur werd bepaald door de strijd tussen twee mannen: de beminnelijke Alvin García en de daadkrachtige Tomás ("Tommy") Osmeña. De laatste was van 1988-1995 burgemeester van de stad, daarna was het de beurt aan García totdat in 2001 Osmeña opnieuw gekozen werd.

De ngo's hebben van de strijd tussen de twee burgemeesters handig gebruikgemaakt. In 1992 besloten twaalf ngo's tot het oprichten van een coalitie die zij *Kaabag sa Sugbo* noemden.

Vijf onderwerpen krijgen van de coalitie speciale aandacht: woningbouw, bestaanszekerheid, participatief bestuur, kinderen en vrouwen. Deze onderwerpen weerspiegelen de belangstelling en expertise van de leden. Zo heeft de Pagtambayong Foundation veel ervaring op het terrein van sociale woningbouw. Lihok-Pilipina is een vrouwenorganisatie die praktisch werk met lobbywerk combineert. Het Center for Participatory Governance (CPAC) traint wijkbewoners om deel te nemen in buurtplanning en Forge behartigt belangen in de armenwijken. Laatstgenoemde organisaties voelen zich sterk verwant aan het partijpolitieke programma van Akbayan.

De basis voor de ngo-coalitie werd in 1988 gelegd tijdens de campagnes voor de eerste lokale verkiezingen. De ngo's en buurtorganisaties voerden acties en legden de kandidaten hun 'Bevolkings Alternatief', een programma van zeven punten, voor. Zij besloten Tommy Osmeña te steunen, die zich achter het programma stelde. Hij heeft dit na het winnen van de verkiezingen ook gesteund, en deed het tot op zekere hoogte opnieuw nadat hij in 2001 weer burgemeester werd. De strategie van de ngo's bestaat dus uit het organiseren van de armen, om daarna hun stemmen te gebruiken als hefboom om meer invloed te krijgen op het stadsbestuur. Dankzij de Local Government Code kunnen ze in allerlei commissies van de gemeenten de belangen van de stadsarmen behartigen. Ze doen dit onder het motto 'kritische samenwerking', waarmee zij hun onafhankelijkheid willen benadrukken.

Het werk van Kaabag sa Sugbo resulteerde onder andere in de oprichting van een speciaal departement van welzijn voor de stadsarmen, programma's voor sociale woningbouw, een beleid van 'maximale tolerantie' voor straatverkopers en een stevige vertegenwoordiging in de Raad voor Ontwikkeling van Cebu City. De ngo-leiders hebben gedurende vele jaren consistent gewerkt, veel ervaring opgedaan en regelmatig nieuwe zaken aangezwengeld, zoals de kwestie van de straatverkopers en de training van leiders in de wijken.

Patronage

Maar niet alles is rozengeur en maneschijn. De problemen zijn nu eenmaal groter dan de ngo's aankunnen. Kaabag bereikt naar schatting ongeveer 20 procent van de arme bevolking van Cebu City. Dit betekent dat 80 procent wordt uitgesloten. De percentages verschillen per werkterrein. Zo zijn er diverse ngo's die zich met straatkinderen bezighouden, zodat die volgens Kaabag allemaal bereikt worden. Anders is het met de capaciteitsopbouw onder wijkbewoners. De ngo CPAC kan maar in enkele wijken mensen trainen om deel te nemen aan buurtplanning.

Kaabag heeft haar positie te danken aan het gebruikmaken van persoonlijke relaties. Zoals eerder gezegd wordt de lokale politiek beheerst door de strijd tussen Tommy Osmeña and Alvin García. In de periode tussen 1988 en 1995 vormden zij een tandem met Osmeña als burgemeester en García als vice-burgemeester. In 1995 werd García met steun van Osmeña burgemeester, maar al spoedig verkoelde de relatie. De twee werden verbeter tegenstanders. García werd herkozen in 1998, maar verloor de verkiezingen in 2001 and 2004. In de cruciale jaren 1988 and 2001, toen Osmeña in het zadel kwam, speelde de actieve steun van sommige sleutelpersonen uit de ngo-wereld een doorslaggevende rol. Het is bekend dat een ervaren ngo-leider en Tommy Osmeña vroegere klasgenoten waren. Deze ngo-leider en zijn organisatie hadden ook een direct belang bij samenwerking, want dankzij Osmeña kreeg de organisatie en de vrouwenorganisatie van zijn echtgenote alle steun van de burgemeester in de vorm van functies en opdrachten.

Kaabag opereert dus binnen het traditionele Filipijnse systeem van patronage, met alle beperkingen en gevaren van dien. In ruil voor stemmen kan de coalitie een deel van haar agenda realiseren en adviseringscontracten en projecten krijgen. Tegelijk zijn verschillende ngo's binnen de coalitie nauw verwant aan de partij Akbayan, die juist van de patronagepolitiek afwil. Het is ook maar de vraag of de ngo's het motto van 'kritische samenwerking' kunnen handhaven. Ze worden betrokken in het spel van bevoordeling van bepaalde groepen. De burgemeester zal bijvoorbeeld alleen volksbuurten steunen wanneer die tijdens de verkiezingen op hem stemden. Op de lange termijn kan de betrokkenheid bij de

persoonspolitiek Kaabag wel eens opbreken. Wat zal er gebeuren als een nieuwe burgemeester wordt gekozen?

Uitsluiting

De strategie van Kaabag betekent ook dat sommige, meer radicale ngo's of ngo's waarvan de leiders niet kunnen opschieten met de coalitie, worden uitgesloten. Dat kan tot ruzie en onmacht leiden, zoals de gewelddadige ontruiming in de wijk Carreta in 1999 laat zien. Na jarenlang procederen moesten 200 gezinnen van een privé-terrein vertrekken. Om de druk van de ketel te halen werd een overeenkomst bereikt waarbij het stadsbestuur en de landeigenaren besloten om 800 m² te reserveren voor de bouw van een condominium waar de gezinnen konden wonen. Ook het departement van welzijn voor de stadsarmen werkte aan herhuisvesting. Maar de belangrijkste wijkorganisatie bleef zich verzetten. Zelfs president Estrada bemoeide zich ermee en gaf de National Housing Authority bevel om land vrij te maken. Maar al deze pogingen mislukten en tenslotte vond in maart 1999 een gedwongen ontruiming plaats waarbij gewonden vielen.

Dit is een voorbeeld waarbij niet Kaabag, maar een andere maatschappelijke organisatie invloed had en zowel de nieuwe overlegorganen als de traditionele patroon-cliëntrelaties mislukten. Zo iets kan best opnieuw gebeuren. In de nabije toekomst wacht met name een krachtproef bij de hervestiging van arme gezinnen die nabij het prestigieuze South Reclamation Project (SRP) wonen.

Stilzwijgen

Het is opvallend hoe stil de burgersamenleving nog is over de bestemming en het landgebruik van het kostbare en prestigieuze South Reclamation Project (SRP). Het project bestaat uit twee onderdelen; een landaanwinning van ongeveer 300 hectare en de aanleg van een kanaal om de oude kuststrook en de landaanwinning van elkaar te scheiden, en een zesbaansweg van 2,4 kilometer lengte die langs de kust naar het zakencentrum van de stad voert. Het project begon in 1998 en werd begin dit jaar voltooid. Dit project is het lievelingsproject van burgemeester Osmeña. Zijn argumentatie voor het project was dat de groei van de exportindustrie de aanleg van een groot, nieuwe industrieterrein nodig maakte. De landaanwinning zou ook een snelle verbinding van het zuidoosten met het zakencentrum van Cebu City mogelijk maken. Het SRP is om verschillende redenen een project waarin de burgersamenleving inspraak zou moeten hebben. Het is een publiek geheim dat de corruptie rond het project welig tiert. Toen García burgemeester was beschuldigde Osmeña hem in de pers ervan voor iedere vrachtwagen met stortmateriaal een zeker bedrag in eigen zak te steken. Toen de rollen waren omgedraaid, liet García weten dat Osmeña een percentage kreeg. In het zakenleven doet het verhaal de ronde dat je om een bouwcontract te krijgen 20 procent moet afstaan aan de burgemeester, wie dat ook is.

Het project is bekostigd met een lening van de Japanese Bank of International Cooperation (JBIC), ter hoogte van 800 miljoen euro. In de loop der jaren is de Filipijnse peso behoorlijk in waarde gedaald ten opzichte van de yen, waardoor de afbetaling van de oorspronkelijke 2,6 miljard peso tot 4,2 miljard peso is opgelopen. De vraag is of de stad dit bedrag kan betalen. Het land was bestemd voor een reusachtig industrieterrein, maar inmiddels is de internationale situatie veranderd. Internationale bedrijven investeren steeds meer in China en de Filipijnen zijn geen eerste keus meer. De burgemeester schernt nu met een bestemming als cultureel centrum, maar dit zal financieel geen zoden aan de dijk zetten.

Onzeker is ook het lot van de enkele duizenden vissers en andere arme gezinnen die tengevolge van het project geherhuisvest moeten worden. Al vanaf het begin van het SRP was herhuisvesting een thema, maar nog steeds is het niet duidelijk om hoeveel gezinnen het gaat, waar de herhuisvestinggebieden liggen en wat de betrokken gezinnen kunnen verwachten. In

feite ligt hier een mooie kans om participatief bestuur te realiseren. Het stadsbestuur, volksorganisaties, ngo's en het bedrijfsleven zouden de handen in elkaar moeten slaan om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Tot nu toe wijst echter weinig erop dat dit zal gebeuren.

Dilemma

Het probleem is dat participatief bestuur in de stadsplanning volledig afwezig is. Dit hangt samen met de persoon van de burgemeester en met de economische belangen die bij stadsontwikkeling een rol spelen. Toen Alvin García nog burgemeester was kregen enkele ngo's lucht van een strategisch structuurplan voor de stad, waarvan het ontwerp in december 2000 werd gepresenteerd. De ngo's bekritiseerden zowel de inhoud van het plan als de procedures. Zij waren niet geraadpleegd en het plan hield totaal geen rekening met de arme bevolking van Cebu City. García beloofde beterschap, maar zijn opvolger Osmeña wil niets weten van een stadsplan. Laat staan dat hij de burgersamenleving in een inspraakproces wil betrekken.

Naar Filipijnse maatstaven gemeten is Cebu City een welvarende stad. Internationaal geniet ze een goede reputatie. De stad is schoon en veilig. Toeristen stromen toe en ondernemers vinden er een goed politiek klimaat om te investeren. Het stadsbestuur speelt hier op in, maar laat tegelijk zien hoe een modern gezicht naar buiten niet wegneemt dat intern nog volgens traditionele patronagepatronen bestuurd wordt. Dat hoeft niet ten nadele van de stadsarmen te zijn. Ngo's hebben knap gemanoevrerd om armoede op de stedelijke agenda te krijgen en te houden. Wat sociale huisvesting en buurtvoorzieningen betreft zijn er wel resultaten geboekt. Maar hiervoor is een prijs betaald, omdat geen inspraak mogelijk is op het zo belangrijke gebied van de economische en ruimtelijke ontwikkeling van de stad.

Er zijn blijkbaar grenzen aan inspraak en participatie. Daardoor staan ngo's voor het dilemma om deze grenzen ter wille van gedeeltelijke successen te accepteren, ofwel een principiële politiek te voeren waarvan de uitkomst voorlopig onzeker is.

Ton van Naerssen is als sociaal geograaf verbonden aan de Universiteit van Nijmegen.