

Samenvatting

Sinds de jaren negentig bestaan er armoedebestrijdingsprogramma's in Indonesië. Het eerste was *Inpres Desa Tertinggal* (IDT), een presidentiële instructie voor onderontwikkelde dorpen die van 1995 tot 1997 van kracht was. Hierop volgde het *Kecamatan Development Program* (KDP) van de Wereldbank, dat van 1997 tot 2006 liep. Volgens de Wereldbank was het KDP een succes, en de Indonesische overheid nam het in 2007 over in een toonaangevend beleidsinitiatief genaamd *Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat* (PNPM): Nationaal Programma voor Community Empowerment. Dit programma werd ingevoerd door de regering Yudhoyono (2007-2014). Toen president Joko Widodo (Jokowi) in 2014 aantrad, werd het PNPM voortgezet krachtens de Dorpswet 6 die dat jaar werd aangenomen. Indonesische waarnemers noemden deze wet 'PNPM-plus' omdat hierin ook door de gemeenschap geïnitieerde ontwikkeling was opgenomen, een element dat in het voorgaande PNPM ontbrak.

In dit onderzoek wordt benadrukt dat al deze programma's (IDT, KDP, PNPM en nu de Dorpswet) uitingen zijn van neoliberalisme, waarbij institutionele hervorming en politieke technologie (participatie en raadpleging) de pijlers vormen. Deze programma's bleken niet probleemloos te kunnen worden ingevoerd binnen de Indonesische sociale en politieke context. In de eerste plaats was er sprake van machtsuitoefening en de bevordering van eigenbelang door allerlei actoren, van nationaal tot lokaal niveau. Ten tweede botsten de programma's met bestaande sociale en politieke structuren, vooral op

dorpsniveau. Om deze problemen het hoofd te bieden, besloten de beleidsmakers uiteindelijk om de landelijke bestuurlijke en bureaucratische structuren te omzeilen. Het was immers bekend dat de Indonesische bureaucratie sterk werd beïnvloed door gevestigde belangen, elitepolitiek, ongebreidelde corruptie en informele politiek (met name op het gebied van decentralisatie).

Bij de opzet van het PNPM is tot 2010 gebruikgemaakt van deze omzeilingsstrategie. Vanaf 2010 is het programma geïntegreerd in de nationale ontwikkelingsplanning. Die integratie kwam tot stand met de bekrachtiging van de presidentiële instructie (*Instruksi Presiden of Inpres*) 5/2010. De samenvoeging van de PNPM-bijeenkomst voor de doorlichting van het dorpenproject en de toewijzing van middelen met de bijeenkomst om ideeën te verzamelen voor het nationale ontwikkelingsplan was cruciaal om het PNPM in de nationale ontwikkelingsplanning te integreren. Niettemin leidde het opnemen van het PNPM in het nationale ontwikkelingsstelsel tot ernstige bezorgdheid over het risico dat het programma zou worden gekaapt door de verschillende belangengroeperingen binnen de context van de Indonesische decentralisatie. Bovendien werd de kans op interventie door de elite bij de invoering van het PNPM op dorpsniveau aanzienlijk geacht. In deze studie wordt daarom nagegaan hoe bestaande machtsstructuren en conflicterende belangen in Indonesië het verloop en de resultaten van het PNPM hebben beïnvloed.

Dit onderzoek bestaat uit twee casestudy's waarin de dynamiek van het PNPM tot uitdrukking komt in de implementatie van het programma en de mate waarin plaatselijke belangengroeperingen het zich toe-

eigenen. Beide casussen waren in het district Malang. De eerste casus betreft de implementatie van het PNPM in Gadingkulon in het subdistrict Dau. De tweede casus gaat over het PNPM in het dorp Ngadirejo in het subdistrict Kromengan.

Zowel in Gadingkulon als in Ngadirejo werden het verloop en resultaten van het PNPM grotendeels bepaald door vier factoren: lokale context, machtsdynamiek, inbreng van degenen die het proces coördineren en decentralisatie. Deze laatste factor was de belangrijkste. In Ngadirejo had vooral het conflict binnen de elite invloed op het verloop van het PNPM. De invloed van de elite werd daar vergroot door een zwakke rol van de coördinator. In Gadingkulon verliep het PNPM daarentegen betrekkelijk soepel. Er waren geen conflicten, er was een bekwame en ervaren coördinator en een goede begeleiding door het PNPM-management. Toch vertonen beide gevallen overeenkomsten. Ten eerste nam de dorpsgemeenschap in beide gevallen slechts in geringe mate deel aan de besluitvorming. Ten tweede heeft het PNPM in beide gevallen slechts enkele individuen meer zeggenschap gegeven, in plaats van de gemeenschap als geheel. De laatste en belangrijkste overeenkomst was dat er in beide gevallen sprake was van bureaucratische complexiteit en opzettelijke beïnvloeding door de elite.

Dit onderzoek levert een bijdrage aan debatten en discussies over ontwikkeling, met als uiteindelijke conclusie dat ontwikkeling onlosmakelijk verbonden is met machtsstrijd. Uit dit onderzoek kan ook lering worden getrokken bij de verdere implementatie van de Dorpswet in Indonesië, aangezien bij deze nieuwere wetgeving soortgelijke problemen lijken te spelen als bij het PNPM.

