

... Indonesië is een eenheidsstaat met een enorm centralistisch 'waterhoofd' dat Jakarta heet ...



Nederland kan Indonesië helpen bij de uitvoering van zijn decentralisatiebeleid

Indonesië is een zeer centralistisch bestuurd land. Het heeft in de afgelopen jaren een ernstige economische crisis doorgemaakt. Het zal nog jaren duren, voordat het welvaartspeil van voordien weer wordt bereikt. Onder druk van de internationale instellingen wordt momenteel een aantal stringente economische maatregelen voorbereid. Bovendien: er is consensus over een aantal diep ingrijpende maatregelen die tot een situatie van *good*

Indonesië moet zich herstellen van 'a crisis of unprecedented magnitude'.* Deze crisis heeft geleid tot een scherp gedaalde valuta; een ineensorting van de binnenlandse vraag; prijsstijging voor met name rijst en een daling van de reële lonen. De armoede onder de bevolking is tijdens de crisis verdrievoudigd; het zal ten minste 5 jaar duren tot die tot het oude niveau is teruggebracht. De regering staat voor een zware opgave. Zij moet oplossingen aandragen voor problemen als: overheidsschuld en de buitenlandse leningen; het terugbrengen van de rentelast; het verhogen van ambtelijke sala-

governance moeten leiden. Er staat een grootscheepse decentralisatie voor de deur; het parlement heeft de wetten daartoe reeds aanvaard.

Officieel dient dit proces op 1 januari 2001 van start te gaan. Maar de uitvoering ervan zal nog veel hoofdbrekens kosten. Er is geen strategisch plan om de implementatie in goede banen te leiden, waarbij het ontbreken van een adequate, decentrale bestuurlijke infrastructuur een grote handicap is.

rissen; reducties van subsidies en ontwikkelingskosten en aanpassingen in de energieprijzen.

Deze problematiek is aan de orde geweest in de zogenaamde Consultative Group on Indonesia, die begin februari jl. heeft vergaderd. Er is een uitvoerige reeks van maatregelen besproken, waarvan de verbetering van de bestuurlijke instituten op weg naar *good governance* het meest in het oog springen. Zo moet worden totstand gebracht: 'an independent and accountable judiciary'; 'an clean and efficient civil service'; 'decentralizing without destabilizing' en 'managing public ex-

Schrijver is onlangs in Indonesië geweest om in een uitwisselingsverband van de Nederlandse en Indonesische ministeries van binnenlandse zaken college te geven over lokaal financieel management. Uit de discussies met Indonesische gesprekspartners bleek dat een aantal van onze instituties als voorbeeld kan dienen bij de opbouw van de decentrale bestuurlijke infrastructuur.

penditures more transparently'.

Gaat u er maar aan staan! Zeer ingrijpende maatregelen zijn nodig om te komen tot de elementaire positie, waardoor de overheid zich hier en nu en overal van de particuliere sector onderscheidt. Ook aan wetgeving om deze positie te bereiken, is geen gebrek. Het gaat dus nu onder internationale druk deze voornemens uit te voeren. Maar hoe?

Noot

* The World Bank Office in Jakarta, *Indonesia: Seizing the Opportunity. Economic Brief for the Consultative Group on Indonesia*, January 26, 2000, p.1.

Indonesië is een eenheidsstaat met een enorm centralistisch 'waterhoofd' dat Jakarta heet. Het centrale zenuwstelsel is echter overbelast. Het besturen van een land met ruim 200 miljoen inwoners vanuit een centraal punt is ondoenlijk. De wens om thans rigoreus te decentraliseren, is in de eerste plaats ingegeven om KKN (corruptie, collusie en nepotisme) te bestrijden. Dit betekent dat men vervolgens – allereerst in het denken en daarna in de praktijk – de overstap moet maken van gedeconcentreerde centrale ambtelijke staven, naar medebewind tussen – als het even kan – gelijkwaardige bestuurslagen. Dit laatste is een heroïsche onderneming. Na 50 jaar afhankelijkheid van Jakarta, moet de omslag worden gemaakt naar zelfstandig optredende provincies, steden en districten. Dit alles graag per 1 januari 2001.

Tegelijkertijd dient er een financiële verhouding tussen de centrale regering en het decentrale bestuur tot stand te komen. De wet bepaalt dat 20% van het beschikbaar komende geld cen-

traal en 80% decentraal moet worden aangewend. Maar hoe? Er dienen decentrale besturen te worden geactiveerd. Democratisch gekozen gemeenteraden en eveneens 'burgemeesters'.

Ook zal de financiële functie van het decentrale bestuur vormgegeven moeten worden. En vervolgens zal het decentrale bestuur in het kader van het medebewind zijn huidige instituties moeten vernieuwen om zijn nieuwe onafhankelijke status inhoud te geven dan wel nieuwe instituties vormen. Het moet niet een vorm van decentraal besturen worden naar centralistische snit. Het moet zijn eigen 'countervailing power' ontwikkelen om tegenover Jakarta op adequate wijze tegenspel te kunnen bieden. Het voorbeeld van de VNG dringt zich op. Enerzijds ten behoeve van de vormgeving van het decentrale bestuur, bijvoorbeeld via verordeningen, etc. en anderzijds als gesprekspartner voor Jakarta. Dit houdt wel in, dat het Indonesische decentrale bestuur al aan een horizontale vorm van samenwerking toe moet zijn. In dit verband valt ook te denken aan sa-

menwerking tussen gemeenten, provincies, etc. op basis van een wetenschappelijke regelingen. Hoe decentraler het regiem, hoe meer behoefte er ontstaat om samenwerking van autonome besturen te legaliseren.

Als gevolg van de voorgenomen decentralisatie, moet aandacht worden besteed aan de relatie van het decentrale bestuur met de geld- en kapitaalmarkt. Het zal noodzakelijk zijn bestaande regionale ontwikkelingsbanken om te turnen ten behoeve van de dagelijkse financiële behoeften van het decentrale bestuur. De beschikking kunnen hebben over een eigen bank van 'eigen vlees en bloed', zoals bij ons de BNG, kan de positie van het decentrale bestuur zeer versterken. Dan is er de noodzaak van het afleggen van verantwoording voor het gevoerde financiële beleid. Ik begreep, dat er nu nog wordt gewerkt met de Comptabiliteitsvoorschriften van 1931. Een en ander betekent dat ook op dat terrein nog heel wat te doen is alvorens er sprake is van een transparant financieel systeem.



Indonesië kent ook het vraagstuk van de egalisatie tussen rijke en arme gebieden. Komend uit een land, dat als een groot 'level playing field' kan worden gekenschetst, is het een hele gewaarwording om te vernemen, dat er van een zekere herverdeling tussen arme en rijke gebieden geen sprake kan zijn. Er zijn grote verschillen in het GDP tussen provincies als Timor en Oost Kalimantan, Atjeh en Irian Jaya, etc. Waarbij opvalt dat het eigen belastinggebied van de steden en districten ten opzichte van de overige inkomsten relatief omvangrijker is dan in Nederland.

Het is de vraag of het betrokken decentrale bestuur op den duur toegroeit naar een vorm van solidariteit, die de basis is voor samenwerking tussen de decentrale besturen onderling. Men zou daarbij kunnen denken aan de introductie van structuurfondsen, zoals die van de EU, waarbij de rijkere

gebieden ondersteuning geven aan armere gebieden op basis van een minimum-inkomen per capita.

Voor de introductie van een wel heel Nederlandse product, artikel-12, lijken de werelden toch te veel te verschillen. Het gaat natuurlijk niet om het kopiëren van systemen. Het gaat er primair om denkrichtingen en betrekkelijk eenvoudige toepassingen, waarmee het decentrale bestuur, dat nog in de kinderschoenen staat, effectief uit de voeten kan.

Voor Nederland, dat zich ook bij de nieuwe aanpak in Centraal en Oost-Europa zo actief heeft getoond, is het assisteren van een onafhankelijk land als Indonesië op de weg naar *good governance* goed beleid. De regering van president Wahid, die dagelijks uiting geeft aan de wil om het bestuur metterdaad te verbeteren, is deze ondersteuning waard.

PROF. DR. LUIGI VAN LEEUWEN
Burgemeester van Zoetermeer en bijzonder
hoogleraar Openbare Financiën der Lagere
Overheden aan de Katholieke Universiteit
Brabant te Tilburg