International Institute of Social Studies

Erasmus

BESTUUR IN DE 'TUSSENLAGEN'

Hoe grassrootsorganisaties meerlagig bestuur bij het risico op rampen opnieuw vormgeven in een informele stedelijke omgeving

PhD-programma in ontwikkelingsstudies

KANDIDAAT:

BEATRICE HATI GITUNDU

PROMOTOR EN CO-PROMOTOREN:

PROF. DR. PETER KNORRINGA

DR. JAN FRANSEN

DR. ELSIE ONSONGO

Samenvatting

Rampen zijn ontwrichtend en leiden tot onderling samenhangende behoeften waarin individuele partijen niet meer zelfstandig kunnen voorzien. Overheden staan voor een dilemma: ze zijn ofwel te groot om de gevolgen van een ramp tot in de kleinste details te overzien, ofwel te klein om de door rampen veroorzaakte gaten in de dienstverlening voldoende te dichten. Hierdoor is meerlagig bestuur een praktisch instrument om dergelijke ernstige problemen die jurisdictiegrenzen overstijgen aan te pakken. De kracht van meerlagig bestuur ligt in het opwaarts en neerwaarts herverdelen van middelen en bevoegdheden over bestuurslagen en naar maatschappelijke actoren. Hoewel er structureel meerdere actoren betrokken zijn bij meerlagig bestuur, blijft het zeer hiërarchisch. Daarbij gaat er een vertragende werking uit van bureaucratische hindernissen, op de overheid gerichte werkwijzen en aannamen dat lokale autoriteiten de laatste bestuurslaag zijn. In stedelijke 'informele nederzettingen', waar de formele en informele werelden samenkomen, bestaan er verschillende bestuursvormen die niet altijd de gedaante van een overheid aannemen. Deze wijken worden gekenmerkt door een hoge bevolkingsdichtheid, slechte infrastructuur en basisvoorzieningen, ondeugdelijke woningen, omstreden grondbezit, niet-duurzame bestaansmiddelen, blijvende armoede, en onderling samenhangende risico's. Overheidssteun is vaak afwezig, ontoereikend of komt te laat. Deze omstandigheden verhogen de kwetsbaarheid en beperken het lokale aanpassingsvermogen. Tegelijkertijd zijn deze gebieden niet louter risicozones, probleemgebieden of kwetsbare hotspots. Het zijn ook ruimtes waar voortdurend sprake is van zelforganisatie, collectief handelen, innovatie en experimenteren, en hierdoor worden steden vitaal. De combinatie van het risico op rampen en informaliteit in deze wijken heeft een destabiliserende werking op overheden en formele instellingen en maakt de blinde vlekken zichtbaar van gestandaardiseerd meerlagig bestuur bij het risico op rampen.

Omdat gemeenschappen in 'informele nederzettingen' van oudsher buitengesloten werden in de formele structuren voor de beheersing van het risico op rampen, zijn niet-traditionele actoren zoals grassrootsorganisaties van onderaf begonnen met risicomanagement. Grassrootsorganisaties zijn actief betrokken bij en geven (opnieuw) vorm aan het crisismanagement.

> 'Het bestuur moet passen bij de lokale werkelijkheid van de mensen. Als dat niet het geval is, proberen we ons er niet in te persen, maar verzinnen we nieuwe structuren. […] Er is een reden dat onze structuur heel anders is. […] We moeten ons aanpassen aan behoeften die ontstaan en de gaten dichten die er vallen, […] maar de meeste incidenten brengen complicaties met zich mee die meer mogelijkheden en middelen vergen dan we kunnen bieden.'

Dit betoog komt uit narratieven van grassrootsorganisaties die actief zijn in 'informele nederzettingen' en sluit aan bij de centrale stelling van dit proefschrift. Het zet wat we weten en wat we niet weten duidelijk op een rij. Uit onderzoek naar stedelijke informaliteit, sociale bewegingen, collectieve actie en adaptief bestuur is gebleken dat grassrootsactoren snel en strategisch in actie komen in gebieden die door de overheid worden achtergesteld of buitengesloten. Het is echter nog onduidelijk hoe verschillende soorten grassrootsorganisaties in een zeer volatiele omgeving overleven, strijden en samenwerken om invloed uit te oefenen op managementresultaten. Hierover is ook nog weinig theorievorming. Vanwege deze blinde vlek beschrijft dit proefschrift hoe grassrootsorganisaties hun weg zoeken in meerlagig bestuur om invloed uit te oefenen op de beheersing van het risico op rampen in stedelijke 'informele nederzettingen'. In dit onderzoek wordt de epistemische benadering van de beheersing van het risico op rampen omgedraaid. In plaats van overheden als primaire invalshoek te kiezen, vormen grassrootsactoren de centrale eenheid van analyse en het startpunt van het onderzoek. Door het laatste voorop te stellen, en het eerste op de laatste plaats, wordt de klassieke opvatting dat bestuur alleen berust bij overheden ter discussie gesteld.

Het onderzoek is zowel gericht op zeer grote crises waarvoor veel aandacht is, als op alledaagse rampen. Daarbij is gekeken naar de architectuur van netwerken waarbinnen grassrootsorganisaties optreden en

de gedetailleerde, relationele en conflictueuze dynamiek waarbinnen zij moeten opereren. Het onderzoeksdoel wordt in dit proefschrift op een iteratieve manier bereikt. Ten eerste is er een multinationaal onderzoek gedaan naar netwerkgedrag van grassrootsorganisaties en de veerkracht na rampen tijdens de coronacrisis in Sierra Leone, India en Kenia. Ten tweede is er voortgebouwd op deze brede contouren door met narratieve en op theater gebaseerde participerende methoden de dynamische vormen van meerlagig bestuur te ontrafelen die zijn toegepast door grassrootsorganisaties bij het beheersen van alledaagse risico's op brand in de drie grootste getto's[1] in Kenia. Het doel van dit onderzoek is niet om een uitgebreid overzicht op te stellen van wat grassrootsorganisaties doen, maar om na te gaan hoe zij bestuurlijke structuren beïnvloeden en hervormen op verschillende niveaus. De theorie van meerlagig bestuur vormt het analytisch uitgangspunt van het onderzoek. Het onderzoek gaat uit van een kritisch bewuste epistemologie. Daarin wordt afgezien van *deficit narratives* waarin informaliteit uitsluitend als een 'probleemgebied' wordt beschouwd. Daarnaast wordt in dit onderzoek niet behoedzaam gewerkt met internationaal aanvaarde terminologieën, wat schadelijke frames zou kunnen reproduceren. In plaats daarvan worden lokaal gelegitimeerde termen versterkt ten opzichte van mainstream aanduidingen.

Uit de resultaten blijkt dat grassrootsorganisaties rampen tegemoet treden in polymorfe grassrootsnetwerken. Deze worden gekenmerkt door een meerlagige architectuur, uiteenlopende verbanden en dynamische patronen. Terwijl grassrootsorganisaties institutioneel globaal zijn vormgegeven als (inter)nationaal geaffilieerde of lokale organisaties, is het netwerkgedrag van deze organisaties niet eenvormig. Gedrag varieert in tijd en ruimte. Grassrootsorganisaties gebruiken polymorfe netwerken niet alleen als infrastructuur voor rampenrisicomanagement, maar ook als infrastructuur voor het overleven van de organisatie. Ze worden een plaats om middelen te mobiliseren, kennis te delen, capaciteit te verhogen en solidariteit te kweken om legitimiteit te verkrijgen en 'gray spacing' te bestrijden.

In het getto overlappen grassrootsnetwerken met gevestigde formele stelsels en opkomende alledaagse formaties. Dit leidt tot bestuurlijke structuren die niet alleen meerlagig zijn met meerdere actoren, maar ook dynamisch, sterk relationeel, padafhankelijk en grensoverschrijdend. Aan de ene kant worden gezag en verantwoordelijkheden voor rampen door protocollen herverdeeld van de centrale overheid naar lokale autoriteiten en aanvullende maatschappelijke organisaties, terwijl gestandaardiseerd gedrag, bureaucratie en een sterke hiërarchie behouden blijven. Instellingen en functies voor rampen zijn zo georganiseerd dat de verantwoordelijkheid structureel ligt bij technische en gespecialiseerde eenheden. Behoud van hiërarchieën en technocratie is nauw verweven met koloniale erfenissen, die nog steeds hun stempel drukken op individuen, instellingen en systemen. In het Keniaanse stelsel zijn de verantwoordelijkheden voor rampen- en crisismanagement overgedragen op regionale overheden en het Keniaanse Rode Kruis, maar rampen worden bestempeld als 'politiewerk'. Hierdoor blijven de bevoegdheden inzake rampenbestrijding op nationaal niveau berusten bij eenheden van de politie, zoals de National Disaster Management Unit en het National Disaster Operation Center. Door bevoegdheidsconflicten en bureaucratische hindernissen tussen de instanties op nationaal en regionaal niveau, zoals de regionale brandweer, wordt de brandbestrijding vertraagd, worden middelen verspild en wordt vrijwillige medewerking beperkt. Daarnaast werpen de bevindingen licht op structurele hiaten die ruimte bieden voor corruptie en cliëntelistische politiek. Politici krijgen bijvoorbeeld een vaste positie in het herstel na rampen, waardoor noodhulp als een gunst kan worden ingezet voor politieke mobilisatie.

Aan de andere kant worden grassrootsorganisaties geen passieve spelers bij top-down interventies van meerlagig bestuur, hoewel een technocratische visie op risico en structurele machtsconcentratie in gespecialiseerde eenheden domineert in de gevestigde meerlagige bestuursstructuur.

[1] Getto is een lokaal gelegitimeerde term in Kenia waarmee inwoners verwijzen naar hun wijken, die door anderen doorgaans 'informele nederzettingen' of 'sloppenwijken' worden genoemd.

Grassrootsorganisaties maken geen deel uit van statutaire protocollen, maar ze gebruiken deze uitsluiting als stimulans voor solidariteit. Ze hebben een niet-confronterende stijl waarbij ze eerst interveniëren met de vaardigheden, kennis en uitrusting waarover ze beschikken, terwijl ze rampenrisicomanagement op een dynamische, subtiele en vaak onzichtbare manier hervormen. Ze improviseren binnen de mazen van het gevestigde stelsel van meerlagig bestuur en zoeken aansluiting bij lokale en (inter)nationale netwerken om legitimiteit te verkrijgen. Ze maken vooral gebruik van oude banden met andere organisaties binnen hun nederzetting, het lokaal bestuur (vooral opperhoofden en dorpsoudsten), filantropen, non-gouvernementele organisaties, ambtenaren op wijkniveau en religieuze leiders. Politici vormen een cruciale schakel voor grassrootsorganisaties, maar deze banden zijn van korte duur omdat er vaak wisselingen van regime zijn. Grassrootsorganisaties gaan unieke banden aan met onconventionele partijen zoals traditionele eenheden met zelfbestuur, bendes, hervormingsgezinde groeperingen en 'kartels'. Dit veroorzaakt echter spanningen in netwerken waaraan lokale en nationale overheidsinstellingen deelnemen. In sommige gevallen werden grassrootsorganisaties aangemerkt als 'misdadigers' of 'analfabeten'.

De dynamiek van grassrootsorganisaties wordt beïnvloed door intrinsieke factoren die te maken hebben met de organisatiestructuur en extrinsieke factoren die te maken hebben met pad-afhankelijke omstandigheden binnen en buiten de gemeenschap. Uit de resultaten blijkt dat sommige grassrootsorganisaties die zijn aangesloten bij koepelorganisaties te kampen hebben met isomorfe patronen, bureaucratische processen die de besluitvorming vertragen en organisatiefilosofieën die hun banden met lokale gemeenschappen in gevaar brengen. Sommige niet-aangesloten grassrootsorganisaties waren te zeer afhankelijk van de middelen en netwerken van hun oprichters, wat wijst op het oprichterssyndroom. Hun vermogen om verandering op lange termijn te bewerkstelligen wordt verder beperkt door cultureel aangeleerde afhankelijkheid, schaarste-trauma, concurrentie en poortwachters, en *gray spacing* binnen regelgevingskaders. Verder bepaalt de overheersende beeldvorming rond een ramp of en hoe grassrootsorganisaties in actie komen. Diepgeworteld bijgeloof en sociaal-culturele opvattingen zaaien angst bij hulpverleners en belemmeren tijdige noodhulp. Alledaagse rampen tonen uiteenlopende ontologieën met excessen die hebben geleid tot een herziening van gezag, identiteit, het gevoel van verbondenheid, de verdeling van middelen en socio-technische betrekkingen.

Het brede en het gedetailleerde onderzoek in dit proefschrift leveren twee schijnbaar tegengestelde stellingen op: overheden hebben een wettelijke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat meerlagig bestuur goed gestructureerd en gecoördineerd wordt om de bevolking tijdens crises te beschermen; en grassrootsorganisaties hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat meerlagig bestuur is geworteld in de lokale werkelijkheid en meer oplevert met minder bureaucratie en technocratie, en meer vrijwillige samenwerking. Ik betoog daarom dat er onvoldoende theorievorming is over meerlagig bestuur, vooral op het gebied van rampen, omdat rampen jurisdictiegrenzen overstijgen en omdat de onderliggende oorzaken, risicofactoren en padafhankelijkheden sneller fluctueren dan kan worden bijgehouden met bureaucratische structurering en hiërarchische coördinatie. Om de stellingen met elkaar in overeenstemming te brengen, wordt grensoverschrijdend meerlagig bestuur in het proefschrift opnieuw geconceptualiseerd. Het wordt gedefinieerd als een levende lappendeken van gedecentraliseerde en gerecentraliseerde formele stelsels die voortdurend overlappen met niet-formele grassrootsconfiguraties zonder noodzakelijkerwijs een geheel te vormen. Vrijwillige samenwerking die is gebaseerd op gedeelde normen en waarden wordt in het proefschrift aangemerkt als verbindend weefsel voor grensoverschrijdend meerlagig bestuur.

Het verbinden van meerlagig bestuur met de alledaagse werkelijkheid op de grond, in plaats van het onderdrukken of negeren ervan, vormt een verrijking voor het onderzoek naar en de praktijk van meerlagig bestuur. Door grassrootsorganisaties op de voorgrond te plaatsen als eenheid van analyse verenigt het onderzoek een top-down op de overheid gerichte beschrijving van meerlagig bestuur met niet-hiërarchische non-gouvernementele (her)formaties. In het onderzoek wordt de aandacht gevestigd

op een definitiekwestie in de framing van rampen en worden alledaagse 'gemarginaliseerde rampen' beschouwd als cruciale instrumenten om de fluïditeit van bestuur te bestuderen. Bovendien worden het getto en vergelijkbare wijken geherdefinieerd als grensoverschrijdende ruimtes, waarmee een nieuwe invalshoek ontstaat van waaruit dergelijke situaties in toekomstig onderzoek op zinvolle wijze kunnen worden bestudeerd. Ten slotte vormt dit onderzoek een verrijking van de kennis dankzij een op de gemeenschap gebaseerde, participerende methodologische benadering voor een robuuste en grondige bestudering van complexe ontwikkelingsuitdagingen, terwijl er tegelijkertijd invloed wordt uitgeoefend op paden. Door de integratie van storytelling en dramaturgie werd grassrootssolidariteit versneld, vooral bij de beheersing van het risico op branden, en ontstond er ruimte voor grassrootsorganisaties om samen met lokale autoriteiten en andere partijen praktische interventies op te zetten. Ook na de voltooiing van dit promotieonderzoek worden er steeds weer nieuwe resultaten zichtbaar.