

Wat donoren zien in *good governance*

Discoursanalyse van het ontwikkelingsbeleid van
Nederland en Duitsland

WAT DONOREN ZIEN IN GOOD GOVERNANCE
DISCOURSANALYSE VAN HET ONTWIKKELINGSBELEID VAN NEDERLAND
EN DUITSLAND

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Twente,
op gezag van de rector magnificus,
prof. dr. W.H.M. Zijm,
volgens besluit van het College voor Promoties
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 10 juni 2005 om 15.00 uur

door

Hendrik Joost Tennekes

geboren op 20 oktober 1973

te Amsterdam

Dit proefschrift is goedgekeurd
door de promotor:
prof. dr. Rob Hoppe

en door de assistent-promotor
dr. Pieter-Jan Klok

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1. GOOD GOVERNANCE: MECHANISMEN VAN EEN MODE	1
HOOFDSTUK 2. DISCOURS EN PRAKTIJKEN	11
2.1 Een definitie van discours	11
2.2 Discours en praktijken	18
2.3 Dynamiek van een beleidsdiscours	30
2.4 Praktijken op de grens tussen wetenschap en beleid	34
2.5 Samenvatting	38
HOOFDSTUK 3. OPZET EN METHODEN VAN HET ONDERZOEK	39
3.1 Casusselectie	39
3.2 Opzet van het onderzoek	40
3.3 Methoden	49
3.4 Samenvatting	55
HOOFDSTUK 4. FRAMES VOOR GOED OPENBAAR BESTUUR: BOUWSTENEN EN IDEEAALTYPEN	57
4.1 Bouwstenen voor een conceptueel raamwerk	57
4.2 Goed openbaar bestuur: vijf typen inhoudframes	72
4.2.1 Beheerst bestuur	72
4.2.2 Participatief bestuur	76
4.2.3 Functionerend bestuur	79
4.2.4 Economisch bestuur	84
4.2.5 Emancipatoir bestuur	88
4.2.6 Vergelijkende samenvatting	93

4.3 Een typologie van functieframes	95
4.4 Samenvatting	98
HOOFDSTUK 5. HET INTERNATIONALE DISCOURS	99
5.1 De internationale beleidsarena	99
5.1.1 Wereldbank	99
5.1.2 IMF	107
5.1.3 UNDP	108
5.1.4 OESO-DAC	113
5.2 Internationale wetenschappelijke discussie	117
5.3 Conclusie	128
HOOFDSTUK 6. ONTWIKKELING VAN HET DISCOURS IN NEDERLAND	131
6.1 De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking	131
6.2 De belangrijkste organisaties en praktijken in 1990	135
6.2.1 Het ministerie van Buitenlandse Zaken	136
6.2.2 De Medefinancieringsorganisaties	140
6.2.3 Relatie tussen wetenschap en beleid	142
6.2.4 Relatie met de internationale beleidsarena	146
6.3 Discoursontwikkeling in Nederland 1990-2002	148
6.3.1 De periode 1990-1993	149
6.3.2 De periode 1993-1998	155
6.3.3 De periode 1998-2002	165
6.4 Het Nederlandse beleidsdiscours in Kenia en Oeganda	187
6.4.1 Kenia	188
6.4.2 Oeganda	196
6.4.3 Vergelijking en conclusie	202
6.5 Conclusie	205

HOOFDSTUK 7. ONTWIKKELING VAN HET DISCOURS IN DUITSLAND	217
7.1 De Duitse ontwikkelingssamenwerking	217
7.2 De belangrijkste organisaties en praktijken in 1990	219
7.2.1 Het Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	219
7.2.2 Uitvoeringsorganisaties	222
7.2.3 Politische Stiftungen	226
7.2.4 Kerkelijke organisaties	227
7.2.5 Relatie tussen wetenschap en beleid	228
7.2.6 Relatie met de internationale beleidsarena	233
7.3 Discoursontwikkeling in Duitsland 1991-2003	236
7.3.1 De periode 1991-1994	236
7.3.2 De periode 1994-2000	246
7.3.3 De periode 2000-2003	266
7.4 Het Duitse beleidsdiscours in Kenia en Oeganda	271
7.4.1 Kenia	271
7.4.2 Oeganda	278
7.4.3 Vergelijking en conclusie	284
7.5 Conclusie	286
HOOFDSTUK 8. SAMENVATTENDE CONCLUSIE	299
8.1 De drie hypothesen	299
8.2 Samenvattende vergelijking tussen beide donorlanden	310
8.3 Enige concluderende opmerkingen	324
ABSTRACT	331
BIBLIOGRAFIE	353
<i>Officiële publicaties en opiniebladen</i>	353
<i>Wetenschappelijke publicaties</i>	360

BIJLAGEN	375
Bijlage I - Lijst van afkortingen	376
Bijlage II - Factor matrix	378
Bijlage III - Factor arrays	380
Bijlage IV - Duitse versie Q-sample	384
Bijlage V - Overzicht activiteiten in Kenia en Oeganda	386
Bijlage VI - Lijst van geïnterviewde personen	390

Ps. 90: 17

Voorwoord

Het schrijven van een proefschrift te vergelijken met het beklimmen van een berg is niet bijzonder vleiend voor de bergen. Zij hebben heel wat meer majesteit te bieden dan het droge proza van een proefschrift. Ook niet voor de bergbeklimmers, die zich heel wat meer inspinnen dan een promovendus die de hele dag op zijn stoel hangt.

Maar toch. Je start vroeg in de ochtend, loopt uit het dorp omhoog, en vindt het begin van het pad. In de beschutting van de bomen begin je de klim. Het pad is nog niet overal steil, je hebt rustig de tijd om over het een of ander na te denken. Zonder bijzondere inspanning bereik je de boomgrens en ziet in de verte de toppen liggen. Je hebt thuis de route uitgestippeld maar je denkt erover om toch een andere te nemen, waardoor je nog een tweede top zou kunnen halen. Voor een pauze naast een beekje heb je genoeg tijd. Als je je opmaakt om verder te gaan, kijk je op je horloge en merkt dat het al twaalf uur is. Stevig doorstappen, zeg je tegen jezelf. Om drie uur ben je pas bij de kruising waar je de alternatieve route zou kunnen kiezen. Daar is nu geen sprake meer van: je bent blij als je die ene top haalt. Je begint onder het wandelen omhoog te kijken. De spitsen die je vanuit de verte had zien liggen, worden aan het zicht onttrokken door de berg die er onder ligt. Van dichtbij blijkt alles veel groter! Of je alleen vanuit het dorp bent vertrokken of met anderen, op zijn laatst in deze fase word je helemaal teruggeworpen op jezelf, op je vermoeide kui ten, je zware ademhaling en de brandende zon. En telkens wanneer je het punt bereikt dat je van onderen voor de top hield, is het slechts een plateautje, waarachter de volgende steile helling opduikt. Je let allang niet meer op de omgeving, of op de bloeiende bloemen langs de weg. Je hebt alleen nog aandacht voor de stenen op de weg en de plaats waar je je voeten kunt neerzetten. Je begint te denken: waarom doe ik dit? Maar na verloop van tijd kan je zelfs dat niet meer denken, alleen nog maar: aankomen.

Eindelijk krimpen de proporties van het stuk dat je nog moet afleggen. Je komt aan. Je geniet van het uitzicht en denkt aan niets. Geen andere toppen, geen andere wandelingen. Eerst de afdaling, dan zien we wel weer.

Ik was gewaarschuwd. In de drie jaar vóór mijn promotieonderzoek dat ik Medewerker Onderwijs was, kon ik het van dichtbij bij andere AiO's meemaken. Ik kon weten waar ik aan begon. En toch komt het anders dan verwacht. Juist datgene, wat aan het begin zo geweldig leek: helemaal alleen een groot werk verzetten, alleen zelf verantwoordelijk zijn, in de ivoren toren van de wetenschap wonen, bleek op het eind het meeste inspanning te kosten.

Maar er waren veel andere momenten, en ook dat is iets wat je goed kunt zien als je boven staat. Het hoogtepunt in deze jaren was ongetwijfeld het onderzoeksverblijf in Kenia en Oeganda, waar ik kon beleven welke dagelijkse problemen zich verbergen achter mijn onderzoeksobject, dat ik op een zeer abstracte manier benader. Daarnaast heb ik veel voldoening gehad van de interviews met beleidsmakers en wetenschappers, waarvoor ik zoveel door Nederland en Duitsland heb gereisd. Ik was aangenaam verrast door de bereidheid waarmee de allermeeste respondenten tijd aan mijn project schonken, en ik wil hen hiervoor als eersten hartelijk danken.

Ik heb me er al lang op verheugd hier nog een heel aantal andere mensen te bedanken (en daarbij de verleiding weerstaan om het voorwoord stiekem al te schrijven). Ook deze dankwoorden zijn tegelijk een terugblik.

Mijn begeleiders, Rob en Pieter-Jan, hebben in het 'schrijfjaar' met ijzeren ritme de hoofdstukken met mij doorgesproken. Als een echt team vulden zij elkaar in deze gesprekken goed aan: waar Rob de grote beleidswetenschappelijke en historische verbanden in het oog hield, daagde Pieter-Jan mij uit de argumentatie op elke pagina en in elke alinea sluitend te krijgen. Deze en voorgaande gesprekken waren mijlpalen, die ik nodig had om te begrijpen dat ik nog op weg was. Maar ook bij het opstarten van het onderzoek heb ik veel van hun suggesties en ideeën overgenomen.

Bij die eerste fase denk ik aan Barbara Oomen, Jaap de Wilde en Irna van der Molen, die de proefkonijnen wilden zijn voor mijn Q-interview. Onder de vele collega's die tijdens mijn hele traject het leven in het grauwe TWRC-gebouw opfleurd, en daarna met mij de langzaam optrekkende chaos in het nieuwe gebouw deelden, wil ik vooral Duco, Sjoerd, Remko en Olaf noemen. De manier waarop zij me van het werk afleidden, had ik niet willen missen. Mijn NOB-tutores Bärbel Dorbeck-Jung en Frank Hendriks gaven mij waardevol commentaar op verschillende gedeeltes van het proefschrift. Frederick Oloo Nyang wil ik bedanken voor zijn vriendschap en gastvrijheid in Kenia. Tenslotte hielpen Magdaleen Tennekes, Susan, Anne, John Foyle en Christine Grundmann me in de hectische laatste fase met de correcties en het klaarmaken van het proefschrift.

Joost Tennekes, Münster, mei 2005

Hoofdstuk 1. Good governance: mechanismen van een mode

Inleiding

De term ‘*good governance*’ is sinds meer dan een decennium niet meer weg te denken uit de discussie over ontwikkelingssamenwerking. Hij is onderdeel geworden van het jargon waarmee alle betrokkenen het ontwikkelingsprobleem duiden en oplossingen verzinnen, zowel donoren als ontwikkelingslanden, zowel leken als professionals, zowel wetenschappers als beleidsmakers en ontwikkelingswerkers. De kwaliteit van de *governance* van een ontwikkelingsland zou een van de belangrijkste factoren zijn die ontwikkeling in zijn meest brede zin beïnvloeden. *Good governance* is daarom één van de belangrijkste voorwaarden geworden waaraan donoren hun hulp verbinden. Tevens is het van veel ontwikkelingsprojecten de doelstelling of een centraal aandachtspunt. Deze projecten zijn van heel verschillende aard en financiële omvang: van de ondersteuning van een kleine mensenrechten-NGO tot gigantische projecten van *civil service reform*.

Hoewel het begrip oorspronkelijk door de Wereldbank expliciet is geconstrueerd, is het aan de betekenisgevende macht van deze eerste auteur ontsnapt en door andere actoren in andere betekenissen overgenomen. Maar meer nog dan andere termen is dit begrip bekritiseerd als modieus, ideologisch en betekenisloos. Het is voor veel deelnemers aan de discussie een problematisch begrip gebleven.

Er is veel geschreven over de opkomst van het begrip ‘*good governance*’ in de ontwikkelingssamenwerking.¹ De meeste auteurs verklaren deze uit een aantal, gedeeltelijk samenhangende factoren. (e.g. Leftwich 1993, pp. 315-318; Nielinger 1998, pp. 63-74, Moore 1993, p.1, Stokke 1995, pp. 9-10) Het einde van de Koude Oorlog betekende dat ook aan de opdeling van de toenmalige ‘Derde Wereld’ in twee kampen een einde kwam. Zowel de winnaar als de verliezer van de Koude Oorlog hadden geen interesse meer aan het binden van bondgenoten in de ontwikkelingslanden door middel van ontwikkelingshulp. Kritiek op regimes in de ontwikkelingslanden, die in de jaren daarvoor uit geopolitieke overwegingen geen consequenties had gehad, kon hierdoor doorslaggevend worden voor de houding van de donoren. ‘*Good governance*’ werd een voorwaarde voor ontwikkelingshulp. Tegelijkertijd veranderde door de ineenstorting van het Sovjetrijk en het communistische systeem de binnenlandse politieke situatie in de ontwikkelingslanden zelf. Vele regimes, ideologisch niet meer geloofwaardig en/of niet meer gesteund door één van beide blokken, werden geconfronteerd met een binnenlandse oppositie die democratische hervormingen eiste in wat ook wel de *Third wave of democratization* wordt genoemd. (Huntington 1991, p.12,16) Deze ‘derde golf’ mondde in veel ontwikkelingslanden zonder bloedvergieten uit in democratische verkiezingen en soms in een wisseling van regime. Westerse donoren ondersteunden deze beweging en konden soms aan veranderingen bijdragen. (Waller 1995) Naast het einde van de Koude Oorlog en de

¹ Met het woord ‘opkomst’ wil ik niet suggereren dat het idee nieuw was. Al in de jaren 60 sprak men van ‘political development’. Daarna verloor deze stroming door de afwijzing van de moderniseringstheorie in de ontwikkelingssamenwerking en de fundamentele kritiek op het eigen bestuur vanaf 1968 in het Westen aan invloed. (Tamanaha 1995, pp. 471-472) Ook in de *Structural Adjustment Programs* van de jaren 80 waren elementen te vinden (decentralisatie, participatie, ngo-ondersteuning, institutionele ontwikkeling) die later als *good governance*-activiteiten bestempeld zouden zijn.

democratiseringsbewegingen was een derde factor volgens commentatoren cruciaal voor de opkomst van het begrip. Aan het eind van de jaren tachtig werd duidelijk dat het beleid van structurele aanpassing, door de Wereldbank ingezet maar door veel donoren ook bilateraal ondersteund, in veel landen economisch nog weinig resultaat had opgeleverd, terwijl het wel negatieve sociale gevolgen voor een groot deel van de bevolking had gehad. (Lancaster 1993, p.9, Smith 1992) De *structural adjustment programs* (SAP) stonden onder zware kritiek. Het rapport waarin de Wereldbank het begrip 'good governance' introduceerde, was een studie naar effecten van de hervormingen van de structurele aanpassing in Sub-Sahara-Afrika. Als een van de belangrijkste oorzaken voor het uitblijven van economische ontwikkeling wordt daarin het gebrek aan goed bestuur aangewezen. Binnenlandse politiek-bestuurlijke omstandigheden zouden het gebrek aan effect van - op zich juiste - maatregelen veroorzaken, zo was de boodschap. Ook bilaterale donoren, geconfronteerd met binnenlandse kritiek op het uitblijven van zichtbare effecten van ontwikkelingshulp op de armoede, wezen de politiek-bestuurlijke omgeving in ontwikkelingslanden als oorzaak aan.

Kortom, het woord 'governance' diende om precies deze politiek-bestuurlijke context aan te duiden die tijdens de Koude Oorlog moeilijk ter discussie kon worden gesteld. Daarna werd ze juist gezien als de belangrijkste oorzaak voor het falen van de ontwikkelingsinspanningen.

Voorlopige probleemstelling

Tegelijkertijd werd 'good governance' bekritiseerd als een begrip dat alles en niets betekent. (van Cranenburgh 1995, pp. 59-61, Box 1995, p.8, Nunnenkamp 1994, p. 458) Critici 'ontmaskerden' het begrip door te laten zien dat niet duidelijk was wat er met 'good governance' nu eigenlijk werd bedoeld. Het zou telkens in een andere betekenis worden gebruikt. Verschillende metaforen - van 'containerbegrip' tot 'paraplubegrip' - werden gebruikt om te laten zien dat donoren onder 'good governance' konden verstaan wat ze zelf wilden. (Moore&Robinson 1994, pp.146-150) Door sommige commentatoren werd geveesd (Otto 1997b, pp.225-226) en aan het eind van het decennium geconstateerd (Doornbos 2001, p.93) dat 'good governance' een 'modeterm' was, die net als zoveel andere modetermen binnen de ontwikkelingssamenwerking opkwam en snel weer zou hebben afgedaan. De auteurs wezen er op dat het ontwikkelingssamenwerkingbeleid steeds bepaald is geweest door elkaar opvolgende trends - 'basisbehoeften' in de jaren 70, 'structurele aanpassing' en 'vrouwen in ontwikkeling' in de jaren 80, 'duurzaamheid' en 'governance' in de jaren 90. Volgens hen betekende deze opeenvolging niet zozeer dat men een steeds beter begrip van het probleem kreeg. Ze zouden eerder een uitdrukking zijn van de politieke druk bij donoren om te komen tot beleidsvernieuwingen die goed aanslaan bij de eigen bevolking.

De woorden 'containerbegrip', 'mode' en 'trend' worden in dit verband afkeurend gebruikt. Het is 'slechts' een mode. Gesuggereerd wordt dat 'good governance' inhoudsloos is, dat de betekenis van het begrip alles had kunnen zijn: alles wat de aandacht van de kiezer maar even trekt, al waren het maar de nieuwe kleren van de keizer. Dit is echter niet de hele waarheid. Dat 'good governance' meerdere betekenissen heeft, betekent nog niet dat de betekenis van de term willekeurig is. Zoals men eigenlijk al suggereert wanneer men spreekt van een 'containerbegrip', hebben bepaalde actoren baat bij een bepaalde betekenis. Het proces waarin zo'n begrip zijn betekenis krijgt is niet willekeurig. Er bestaan bepaalde

mechanismen die bij de opkomst van elke nieuwe 'mode' opnieuw functioneren. Het feit dat bepaalde actoren baat hebben bij een bepaalde betekenis en dat de betekenis tot stand komt via bepaalde mechanismen, maakt dat 'mode' en 'willekeur' niet hetzelfde is. 'Good governance' had niet 'van alles' kunnen betekenen.

Laat ik, net als de critici, teruggrijpen op de echte modewereld en het daarmee vergelijken. Enerzijds lijkt het willekeurig te zijn hoe in het nieuwe jaar de mode eruit ziet. Anderzijds is het duidelijk dat de nieuwe mode tot stand komt in een complex van handelingen waarin bepaalde regelmatigheden te vinden zijn: bepaalde modeshows beïnvloeden de nieuwe mode meer dan andere; wat bepaalde bladen afdrukken zal sneller mode worden dan wat elders afgedrukt wordt; bepaalde *couturiers* hebben goede contacten en hun ontwerpen maken daarom meer kans; het productieproces van bepaalde kledingproducenten is al ingesteld op een bepaald soort kleding. Aangezien bepaalde actoren in dit proces belang hebben bij een bepaalde mode, mogen we aannemen dat zij zo goed mogelijk van deze regelmatigheden gebruik proberen te maken. Hoewel de uitkomst willekeurig lijkt, is er dus een veelheid van mechanismen te herkennen die bij de wording van de mode een rol spelen. De mogelijke uitkomsten zijn daarom niet oneindig maar kennen een beperkte variëteit. Waarom de mode in een bepaald jaar zo geworden is, kan men aannemelijk maken door de constellatie van belangen en de aanwezige mechanismen te onderzoeken.

Jon Elster sprak over 'mechanismen' als over het beperkte repertoire van handelings- en rationaliseringspatronen dat mensen in de sociale omgang met elkaar delen. Kennis van dit beperkte repertoire helpt het menselijk handelen te verklaren maar het is daarmee nog niet mogelijk het menselijk handelen te voorspellen. Mechanismen zijn iets anders dan wetten, die bij een gegeven uitgangspositie het gevolg vastleggen. Het gaat om mechanismen die in de menselijke omgang steeds opnieuw weer geactiveerd worden, zonder dat precies gezegd kan worden wanneer welk mechanisme actief zal worden. Het repertoire van mechanismen is echter beperkt en daarom is elk ontdekt mechanisme een vermeerdering van kennis. (Elster 1989, pp. 9-10)

De vraag is nu welke mechanismen in het beleidsproces verklaren waarom 'good governance' in een bepaalde betekenis een 'mode' werd in ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Met deze vraag heb ik een voorlopige probleemstelling afgebakend, die ik in hoofdstuk 3 met behulp van het theoretisch kader zal omzetten in een meer precieze vraagstelling.

Een discoursanalyse van de beleidsdiscussie rond 'good governance'

Met deze probleemstelling is het onderzoek onderdeel van de stroming binnen de beleidswetenschap die na de zogenaamde 'postpositivistische wending' (Hoppe 1998, pp.30ff.) probeert de centrale rol van betekenisgeving in processen van beleid te analyseren. De 'mode' waarover ik hierboven sprak, is niet alleen niet willekeurig, zij is ook niet 'onschuldig' in de zin dat ze komt en gaat zonder dat het gevolgen heeft voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Veeleer speelt de manier waarop over beleidsproblemen wordt gepraat een centrale rol in het beleidsproces. (Fischer 2003, pp.48-69)

Uitgangspunt van de postpositivistische stroming is dat de mens beschouwd moet worden als een betekenisgevend wezen, een *animal symbolicum*, dat zich beweegt in een door mensen geschapen wereld van betekenissen. (Cassirer 1990, pp.15-51) De mens kan

alleen over de wereld denken en spreken via het systeem van betekenissen, die hij er zelf aan geeft.² Dat betekent dat men de (sociale) realiteit niet als objectief kan beschouwen, maar dat men moet inzien dat de mens zijn (sociale) wereld voortdurend intersubjectief, door middel van taal, tot stand brengt. (Berger&Luckmann 1966) Tegelijkertijd is dit systeem van betekenissen voortdurend in beweging, waarbij nieuwe betekenissen altijd geplaatst moeten worden binnen de horizon van alle andere bestaande betekenissen. In de voortdurende onderlinge afstemming via taal over de wereld wordt tegelijkertijd het systeem van betekenissen waarin over de wereld gesproken wordt, aangepast.

De postpositivisten binnen de beleidswetenschap trekken uit deze basale constatering vergaande conclusies voor de bestudering van het politieke proces. (Fischer 2003, pp.55-58) Bij de strijd om het beleid gaat het niet alleen om de vraag welke middelen het meest effectief en efficiënt de gestelde doelstelling bereiken of om de verdeling van de lasten en de lusten die met de gestelde doelen en ingezette middelen gepaard gaan. Tegelijkertijd gaat het om de afstemming (of het conflict) tussen wat genoemd wordt denkkaders, (Schön&Rein 1994), of *cultural bias* (Thompson *et al.* 1990) of identiteiten (Mottier 1999). Deze bepalen wat als een last en wat als een lust gezien moet worden, hoe de samenleving er uitziet waaraan het beleid een bijdrage moet leveren en wat in de concrete situatie als problematisch moet worden gezien. (Fischer 1995) Het beleidsproces, of het nu in een politieke of een ambtelijke arena plaatsvindt, moet daarom niet alleen geanalyseerd worden als een strijd tussen belangen, maar ook als een strijd tussen verschillende denkkaders. Het beleidsproces is in deze visie een proces van de structurering van het probleem, waarin de betrokken partijen het vanuit verschillende denkkaders met elkaar eens moeten worden over de aard van het probleem en de daaruit voortvloeiende mogelijke oplossingen. (Hisschemöller 1993, Roe 1994, Stone 1988) Voor sommige soorten problemen is dat gemakkelijker dan voor andere. Dit komt niet alleen omdat de denkkaders de actoren bijzonder aan het hart liggen (wat Sabatier (1993) de kern van het *policy belief system* noemt), maar ook omdat actoren niet zomaar controle hebben over deze denkkaders. Dit heeft te maken met hun talige karakter. Binnen de post-positivistische stroming is het de discours Theorie die met dit feit rekening houdt. (vgl. o.a. Hajer 1995, pp.68-72; Fischer 2003, p.41)

Denkkaders zijn vervat in begrippen, metaforen, argumentaties en verhalen - hetgeen ik hier zeer voorlopig het 'discours' zal noemen - die voor de betrokkenen zo vanzelfsprekend zijn dat zij niet zomaar in staat zijn het denkkader in andere woorden te vatten. Zoals hierboven aangegeven kan een mens de situatie niet benoemen buiten de woorden die hij ter beschikking heeft. Het discours heeft zijn visie op het probleem voor een deel voorgestructureerd. (Hajer 1995, p.56) Maar er zijn nog meer redenen waarom het voor de mens moeilijk is om zijn taal intentioneel te veranderen. Ten eerste is er een probleem van collectieve actie. Een individu is niet in staat om het discours alleen te veranderen: als hij er als enige van afwijkt wordt hij niet begrepen en kan hij geen verandering teweegbrengen. Het discours kan alleen veranderd worden als de groep betrokkenen dat collectief doet. Ten tweede kleeft aan elke talige uiting de fundamentele onzekerheid

² *Waarschuwing:* In dit onderzoek gebruik ik steeds de mannelijke voornaamwoorden. Dit heeft uitsluitend te maken met een zekere gemakzucht van mijn kant. De consoliderende werking die van een dergelijk gebruik van de taal op werelbeelden uitgaat en waarvan ik me als discoursanalist bewust ben, is niet opzettelijk. Ik kan alleen de vele andere zorgen van een AiO opvoeren als verontschuldiging.

dat men niet weet of de ander met hetzelfde woord hetzelfde bedoelt. Behalve binnen zeer streng omliggende symbolische systemen als de wiskunde heeft de spreker geen macht over de manier waarop zijn woorden worden opgevat. In de discussie kunnen ze anders worden geïnterpreteerd, genegeerd en vervormd. Dit bemoeilijkt het intentioneel veranderen van het discours, biedt anderzijds - zoals we zullen zien - juist meer mogelijkheden tot een nieuwe of vermeende consensus, namelijk op het niveau van de woorden en niet van hun betekenis. Tenslotte is er het psychologische probleem, dat de spreker zich vaak in de loop van zijn leven heeft verbonden met een bepaald soort discours, zodat het deel uitmaakt van zijn identiteit. Dit geldt zeker ook voor professionals en hun professionele jargon.

Kortom, in de beleidsdiscussie moeten denkkaders op elkaar afgestemd worden door middel van een discours dat bepaalde grenzen heeft en dat door de deelnemers niet makkelijk intentioneel veranderd kan worden. Tegelijkertijd zijn doorbraken in de afstemming van beleidskaders juist vaak te danken aan retorische manieren om in een nieuw discours bestaande denkkaders (schijnbaar) te verenigen. (Hajer 1995, p.62)

Gezien de centrale rol van het talig kader (het discours) in het beleidsproces is het essentieel de mechanismen te onderzoeken waardoor dit talig kader tot stand komt en in stand gehouden wordt. Hoewel de opkomst van het begrip 'good governance' in de ontwikkelingssamenwerking al veelvuldig wetenschappelijk is onderzocht, is er juist naar dit aspect van de beleidsontwikkeling weinig onderzoek gedaan. Vanuit minstens drie verschillende perspectieven is het verschijnsel van de beleidsmode 'good governance' in de ontwikkelingssamenwerking tot nu toe onderzocht.

Ten eerste vanuit wat ik het macroperspectief wil noemen. Deze studies verklaren de opkomst en de toepassing van het begrip vanuit de dynamiek in de relatie tussen soevereine staten. Het zijn verklaringen vanuit de disciplines van de Internationale Betrekkingen (IB) en vanuit de vergelijkende Politicologie. Machtsverhoudingen tussen staten, diplomatieke relaties, internationaal-rechtelijke verhoudingen tussen staten onderling en met multilaterale organisaties, regimevormen, de verhouding tussen buitenlandse en binnenlandse politiek zijn enkele van de variabelen die in dit perspectief moeten verklaren waarom de donoren hun beleid wijzigden. (Robinson 1993, Stokke 1995, pp.21-55) Mijn onderzoek doet niets af aan de resultaten van dit onderzoek, maar wil het aanvullen op een punt waar het tekortschiet. Binnen het macroperspectief wordt het discours waarin de landen of multilaterale organisaties met elkaar communiceren niet geïnterpreteerd. Er wordt uitgegaan van de taal als een perfect en neutraal medium: alle deelnemers weten wat er met 'good governance' (of met het onderliggende rijtje met eisen, zoals mensenrechten, democratie, *accountability*, etc.) wordt bedoeld. In het macroperspectief is de macht waardoor de ene actor zijn wil aan de andere actor kan opdringen gebaseerd op hulpbronnen zoals financiële hulpbronnen of de binding door internationale verdragen. Dat men ook op een meer indirecte manier zijn belangen veilig kan stellen en macht kan uitoefenen (en hierbij gaat het niet alleen om landen als geheel, maar ook om organisaties binnen die landen), namelijk door het probleem op een bepaalde manier te definiëren, wordt in het macroperspectief niet onderkend.

Dit is ook de beperking van het tweede theoretische perspectief in de onderzoeken. Het is wat ik het 'analytisch' perspectief op 'good governance' wil noemen. Binnen dit perspectief proberen auteurs 'good governance' zo te definiëren, dat het een nuttige term wordt voor analytische doeleinden. De onduidelijkheid van het begrip wordt wel gesignaleerd, maar men probeert het begrip juist daarom theoretisch duidelijk af te bakenen. Het

gaat hier bijvoorbeeld om studies die proberen het begrip toe te passen op een bepaalde ontwikkelingsproblematiek (e.g. Landell-Mills 1992, UNDP 1997a); om studies, die onderzoeken op welke manier 'good governance' economische groei kan ondersteunen (e.g. Wereldbank 1992); of om studies die 'good governance' als concept verder willen ontwikkelen. (e.g. Hyden 1992, Hyden 2001) Ook deze studies gaan voorbij aan het feit dat het gebruik van 'good governance' in een bepaalde betekenis juist onderdeel is van de strijd om het beleid. Sterker nog, doordat ze het concept en daarmee de probleemstelling op een bepaalde manier definiëren, maken de studies zelf onderdeel uit van deze strijd.

Tenslotte zijn er een behoorlijk aantal studies gedaan die wel degelijk ingaan op de rol van het discours binnen het beleidsproces. Deze studies zijn juist geïnteresseerd in de variëteit van definities van 'good governance'. Zo kwam Hoebink (2001) tot de conclusie dat de definities vooral een afspiegeling zijn van hun eigen politieke stelsel:

“De benaderingen (van goed bestuur door verschillende donoren, hjt) lijken, in zekere zin, visies op de eigen staat en democratisering te symboliseren.” (Hoebink 2001, p.188)

Andere studies gaan verder en willen de manier waarop donoren de problematiek definiëren 'ontmaskeren'. Men wijst erop dat de variëteit van de definities van 'good governance' niet een neutraal gegeven is maar cultureel of ideologisch wordt bepaald. Hierdoor zou op een indirecte manier macht worden uitgeoefend. (e.g. Abrahamsen 2000, Williams & Young 1994) In deze studies worden echter de mechanismen waardoor betekenissen tot stand komen, in stand gehouden worden en hoe ze veranderen, niet precies onderzocht.

Dit vraagt een ander soort analyse van het discours, zoals die voor de beleidswetenschap is ontwikkeld door Hajer. In 'The politics of environmental discourse' (1995) beschrijft hij hoe verschillende ontwikkelingen van het beleidsdiscours in Nederland en Groot-Brittannië zijn ingebed in praktijken van beleid (p.60). In hoofdstuk 2 zal ik uitgebreid ingaan op deze theoretische benadering. Hier wil ik slechts aangeven dat ik in dit onderzoek een dergelijke discoursanalyse van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid rond 'good governance' zal uitvoeren. De discoursanalyse moet opheldering geven over de manier waarop beleidsmoden worden geschapen en in stand gehouden door mechanismen in het beleidsproces. Het beleidsterrein van de ontwikkelingssamenwerking is hiervoor bijzonder geschikt. Niet alleen wisselen de trends zich hier wellicht nog sneller dan op andere beleidsterreinen. Tevens is het een onderwerp met een sterke morele lading (Kuitenbrouwer 2000), waardoor aan de 'juiste' manier van spreken over het onderwerp door de deelnemers aan de discussie veel waarde wordt gehecht. Daarnaast wil ik proberen in dit onderzoek de theorie over de discoursanalyse aan de hand van deze toepassing aan te scherpen.

De doelstelling van dit onderzoek is daarom om *door middel van het analyseren van het discours van het bilaterale donorbeleid ten aanzien van 'good governance' meer duidelijkheid te verkrijgen over de mechanismen in het beleidsproces die een beleidsdiscours beïnvloeden.*

Deze doelstelling vraagt om de beschrijving van de veelvoud aan de in de discussie gebruikte concepties van 'good governance'. Een systematische beschrijving van deze veelvoud zal als bijproduct enige verheldering van het begrip brengen. Het zal hierbij echter om een ander soort verheldering gaan dan die van de studies uit de tweede hierboven genoemde, analytische stroming. In dit onderzoek wordt geen oordeel uitgesproken over de kwaliteit van de definities, maar slechts de bestaande variëteit ervan weergegeven. Het onderzoek kan evenmin gezien worden als een beleidsevaluatie, die behalve de variëteit van

het donorbeleid ook de verdiensten en risico's ervan in kaart probeert te brengen, zoals bijvoorbeeld de uitstekende studie van Crawford (2001).

Het object van onderzoek moet echter nog verder geografisch afgebakend worden. Er moet een keuze gemaakt worden voor een gebied waar het 'good governance'-beleid op is gericht. De *governance*-problematiek in de voormalige Sovjet-republieken bijvoorbeeld is heel anders dan in andere regio's in de wereld. Ik wil in deze studie niet de variëteit van definities onderzoeken voorzover die het gevolg is van verschillen tussen de plaatselijke problematiek. De beleidsdiscussie over de problematiek in Zuid-Amerika vergelijken met die over de voormalige Sovjet-republieken zou niet de invloed van mechanismen binnen het beleidsproces aan de oppervlakte brengen. Ik heb daarom gekozen voor Sub-Sahara Afrika als het referentiepunt voor het discours over 'good governance'. Sub-Sahara Afrika ligt als regio voor de hand, omdat het de problematiek in dit gebied was, die de Wereldbank aanleiding gaf om te spreken van een "crisis of governance".

Tenslotte en voor alle duidelijkheid: het onderzoeksobject, de beleidsdiscussie rond 'good governance', heeft alleen betrekking op de beleidsdiscussie in ontwikkelings-samenwerking. De term 'good governance' heeft ver buiten de oorspronkelijke context van de ontwikkelingssamenwerking verspreiding gevonden. Zowel in de bestuurskunde als in de bedrijfskunde is *governance* een centrale term geworden, die een verandering in sturingsconcepties moet weergeven, waarin de centrale, top-down sturende rol van de overheid wordt vervangen door o.a. sturing binnen netwerken en *New Public Management*. (vgl. Kersbergen & Waarden 2001) Op deze terreinen heeft het begrip wellicht nog meer succes dan op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, waar het volgens sommigen alweer op zijn retour is. (Doornbos 2001) In dit onderzoek beperk ik me echter tot de discussie zoals die op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is gevoerd. Natuurlijk hebben de discourses binnen de bestuurskundige, bedrijfskundige en ontwikkelingskundige discussies zich niet geheel onafhankelijk van elkaar ontwikkeld. Toch kan men spreken van een apart 'good governance'-discours dat zich tot de ontwikkelingsproblematiek beperkt. Niet alleen omdat men deze discussiearena kan onderscheiden van de bestuurskundige (eigen auteurs, eigen tijdschriften, eigen conferenties), maar ook omdat de betekenis van 'good governance' tot stand komt door associaties met termen die specifiek zijn voor het ontwikkelingsdiscours, zoals bijvoorbeeld 'conditionaliteit', of 'grassroot-organisaties', of met zaken als meerpartijendemocratie, die in andere discussies als gegeven worden beschouwd.

De relatie tussen wetenschap en beleid

In het onderzoek wil ik speciale aandacht besteden aan de rol die de wetenschap speelt in de gezochte mechanismen binnen het beleidsproces. Dit onderwerp staat in toenemende mate in de aandacht van beleidswetenschappelijk onderzoek. Naar aanleiding van resultaten uit onderzoek in de wetenschap van technologie en samenleving (WTS) is het inzicht gegroeid dat de verhouding tussen wetenschap en beleid niet vanzelfsprekend of eenduidig is. (Hoppe 2003, pp.148-154) Het is niet zo, dat de wetenschap slechts de 'feiten' aanreikt en het (politieke) bestuur op grond van deze feiten beleidsmatige keuzes maakt. Veeleer zijn beide, wetenschap en bestuur, op verschillende manieren met elkaar vervlochten. De wetenschap pre-structureert door zijn onderzoek normatieve keuzes, de politiek oefent invloed uit op wetenschappelijk onderzoek door de manier waarop ze het adviseurschap van de wetenschap organiseert. Er bestaat een veelheid van relaties tussen beleid en wetenschap,

waarbij de rolverdeling tussen beleid en wetenschap voortdurend in ontwikkeling is. (zie Hoppe&Halfman 2004) Wetenschap en beleid grenzen zich van elkaar af en bepalen elkaar hierdoor wederzijds in een voortdurend proces ('*boundary work*'). De verschillende manieren van wederzijdse bepaling zijn geïnstitutionaliseerd in wat Hoppe noemt 'grensarrangementen'. Deze grensarrangementen tussen wetenschap en beleid maken onderdeel uit van de mechanismen binnen het beleidsproces. De vraag is op welke manier deze grensarrangementen meespelen in de ontwikkeling van het beleidsdiscours.

Dit is des te interessanter omdat het hier niet alleen gaat om een theoretische exercitie, maar om een thema dat ook in het recente verleden in Nederland onderwerp van beleidsmaatregelen is geweest. Deze waren erop gericht de grensarrangementen tussen wetenschap en beleid te herstructureren. Meer in het algemeen doel ik hiermee op de zogenaamde 'Woestijnwet' uit 1997, waarin het aantal adviescolleges drastisch werd teruggebracht. Maar ook specifiek op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is deze problematiek interessant. Sinds de zogenaamde 'herijking' van het buitenlandse beleid in Nederland is er sprake van een vergaande decentralisatie van bevoegdheden naar de 'posten' in het buitenland. Dat betekent dat er een andere rol is weggelegd voor de afdelingen op het ministerie zelf. Zij streven de rol na van een soort kennismakelaar, die aan de kennisbehoefte van de ambassades tegemoet komt door ofwel zelf de kennis te leveren ofwel deze te bemiddelen naar organisaties waar deze kennis aanwezig is. Deze nieuwe rol zou uitdrukking moeten vinden in bepaalde soorten grensarrangementen met de wetenschap. Gezien de veranderde opzet van de departementale adviesraden en de moeizame manier waarop deze rol als kennismakelaar wordt ingevuld, is er genoeg reden de verhouding tussen wetenschap en beleid in het beleidsproces op het gebied van ontwikkelingssamenwerking onder de loep te nemen.

Indeling van het boek

Nu we een overzicht hebben van de problematiek en de doelstelling van dit onderzoek kan ik de logica van de opbouw van dit boek uiteenzetten.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van vergelijkend casuonderzoek. Casusgewijs, kwalitatief onderzoek ligt voor de hand. Aangezien ik nog niet weet welke soort mechanismen een rol spelen in de ontwikkeling van een discours, is het noodzakelijk door middel van een gedetailleerd onderzoek van een casus dergelijke mechanismen op te sporen. De casus bestaat uit bijdragen aan de beleidsdiscussie die rond het onderwerp '*good governance*' in het beleidssubstelsel (vgl. Sabatier 1993) van ontwikkelingssamenwerking gevoerd wordt: bijvoorbeeld beleidsdocumenten, mondelinge uitspraken in interviews of speeches. Daarnaast onderzoek ik het beleidsproces op het ministerie waarin deze bijdragen een rol speelden. Zoals ik in §3.1 zal toelichten, heb ik als tweede casus naast Nederland het Duitse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gekozen.

In hoofdstuk 2 introduceer ik allereerst de discoursstheorie en geef tekst en uitleg bij deze benaderingswijze. Daarmee is het mogelijk geworden in hoofdstuk 3 de vraagstelling van het onderzoek meer precies, namelijk in termen van het theoretisch kader, te stellen. Vervolgens licht ik in dat hoofdstuk de opzet van het onderzoek en de gebruikte methoden toe. In het vierde hoofdstuk ontwikkel ik de typologie waarmee ik de inhoud van het discours in Nederland en Duitsland zal beschrijven. Anders dan de termen die ik hoofdstuk 2 uit de theorie afleidde, is deze typologie gebaseerd op mijn empirisch onderzoek zelf. Voordat ik de discoursontwikkeling in Nederland (hoofdstuk 6) en Duitsland (hoofd-

stuk 7) en de achterliggende mechanismen van het beleidsproces kan beschrijven, geef ik in hoofdstuk 5 het discours weer zoals dat in de internationale beleidsdiscussie gebezigd wordt. Het gaat hierbij zowel om het beleid van de grote multilaterale instituties, zoals de Wereldbank, als om het wetenschappelijk discours. Deze vormen de achtergrond waartegen de nationale discussies gevoerd worden. In hoofdstuk 8 zal ik tenslotte uit de vergelijking tussen beide casus conclusies trekken met betrekking tot de centrale vraag van dit onderzoek.

Twee praktische opmerkingen.

Hierboven heb ik steeds gesproken van het “discours rond *good governance*”. Zoals ik in hoofdstuk 2 zal uitleggen, moeten ook bijdragen aan de beleidsdiscussie die niet het woord ‘*good governance*’ gebruiken maar wel betrekking hebben op het zelfde cluster van betekenissen, tot dit discours gerekend worden. Om het discours rond ‘*good governance*’ in deze brede zin aan te duiden, zal ik daarom spreken van het discours over ‘goed openbaar bestuur’. Dit heeft bovendien het voordeel dat ik zo vermijd dat de termen waarin ik *over* het onderzoeksobject spreek (de analytische termen) samenvallen met het onderzoeksobject zelf, dat immers ook uit ‘termen’ bestaat. Ik ben mij ervan bewust dat ‘goed openbaar bestuur’ zeker niet voor elke lezer een bevredigende vertaling is van het begrip ‘*good governance*’. Elke definitie van *good governance* zou tot een andere vertaling leiden. Het gaat mij er daarom niet om een goede vertaling te vinden maar om met een ‘technische term’ over *good governance* in al zijn verschillende definities te kunnen spreken.

Daarnaast een opmerking over de manier waarop ik in dit onderzoek de interviews weergeef. Uitspraken van respondenten in de tekst zijn *nooit* letterlijke citaten, behalve als dat expliciet zo aangegeven staat (met dubbele aanhalingstekens). Dit betekent dat ik de zinnen van respondenten heb aangevuld of zinnen heb overgeslagen om leesbaarheid te verbeteren en datgene weer te geven, wat naar mijn idee de kern was van wat de respondent zei. Daarbij probeer ik uiteraard zo dicht mogelijk bij de werkelijke uitspraak van de respondent te blijven. Toch geef ik deze teksten, die dus eigenlijk ‘parafrasen’ zijn, weer door de tekst te laten inspringen en laat ik ze in de directe rede. Dit om saaie formuleringen als “de respondent zei dat... en dat... en dat...” te voorkomen. Ik hoop dat dat is gelukt en de noodzakelijke taaiheid van een proefschrift hier en daar is doorbroken.

Hoofdstuk 2. Discours en praktijken

Inleiding

Het doel van het onderzoek is een discoursanalyse van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid rond goed openbaar bestuur. In dit hoofdstuk, waarin ik het analytisch kader van dit onderzoek ontvouw, staat daarom het begrip discours centraal. Wat is een discours? Een antwoord hierop is in eerste instantie een positionering van mijn opvatting van het begrip binnen de verschillende stromingen die er in de discours Theorie zijn. Hierna wil ik de gekozen theoretische benadering op één specifiek punt aanscherpen. Het gaat mij daarbij om de rol die ‘praktijken’ spelen in relatie tot de ontwikkeling van het discours. In dit hoofdstuk wil ik proberen de relatie tussen discours en praktijken helder te conceptualiseren.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In de eerste paragraaf stel ik mijn definitie van ‘discours’ voor, die ontleend is aan het werk van Hajer. In §2.2 geef ik aan welke relatie er is tussen de begrippen ‘praktijk’ en ‘discours’. In de daarop volgende paragraaf wil ik de vruchten van de eerste twee paragrafen plukken en de analytische motor laten proefdraaien door te laten zien, dat men met behulp van de geïntroduceerde terminologie de dynamiek van een discoursontwikkeling kan analyseren. In de vierde paragraaf vul ik het analytische kader op één gebied nog een stukje verder in. Specifiek waar het gaat om de relatie tussen wetenschap en beleid stel ik voor de typologie van Hoppe (2001) te gebruiken om de praktijken die het grensarrangement tussen wetenschap en beleid bepalen te categoriseren. Paragraaf 2.5 is een korte afsluitende paragraaf.

2.1 Een definitie van discours

Om misverstanden te vermijden moet de term ‘discours’ eerst grof afgebakend worden, voordat ik later in deze paragraaf een precieze definitie zal geven. Het woord ‘discours’ wordt in de sociale wetenschappen op tenminste drie verschillende manieren gebruikt. Ten eerste als een puur beschrijvende term, namelijk als een aanduiding voor ‘datgene wat gezegd wordt’, het gesprokene, geschrevene, in symbolen uitgedrukte. De term voegt in deze beschrijvende zin niet veel toe in vergelijking met het woord ‘discussie’, in de zin van: de lopende discussie binnen ontwikkelingssamenwerking. De uitspraak “‘good governance’ is onderdeel van het discours van de ontwikkelingssamenwerking” betekent dan niet meer dan dat dit begrip door actoren in de ontwikkelingssamenwerking vaak wordt gebruikt. Ten tweede wordt het woord ‘discours’ gebruikt in de normatieve betekenis van het Duitse *Diskurs*. Deze betekenis sluit aan bij de zogenaamde *Diskursethik* van Habermas en Apel. Hier wijst discours op een consensusvormend gesprek onder de specifieke voorwaarden van machtsvrije communicatie. Binnen de bestuurskunde vindt de literatuur rond ‘*discursive democracy*’ (e.g. Fischer 2003, pp.35-37) in deze betekenis van discours zijn inspiratiebron.

Ik hanteer het woord ‘discours’ in een derde, meer interpretatieve betekenis, zoals die in de discoursanalyse tevens het meest gebruikelijk is. Deze is uiteindelijk terug te voeren op het werk van Foucault. Hierbij gaat men uit van de premisse dat de werkelijkheid in ieder geval tot op zekere hoogte sociaal wordt geconstrueerd. ‘Discours’ duidt dan op de structurele kenmerken, de regelmatigheden in datgene wat wordt gezegd, *in de relatie tot*

hun sociale context.³ De discoursanalist zoekt naar de structurele kenmerken van de manier waarop in de discussie de werkelijkheid wordt voorgesteld, hoe deze structurele kenmerken zich verhouden tot de sociale context en welke consequenties dit heeft. Dit is een *interpretatieve* conceptualisering, niet alleen omdat het discours een manier is waarop de actor zijn omgeving interpreteert, maar ook omdat de onderzoeker een keuze maakt om volgens een bepaalde heuristiek naar de structuur in de discussie te zoeken. Wat men als structureel kenmerk van de discussie aanwijst, is van de zoekvraag afhankelijk. Een onderzoeker op het gebied van *gender studies* zal daarom andere kenmerken uit dezelfde discussie aanwijzen als ‘het discours’ dan de beleidsanalist.

De beleidswetenschapper-als-discoursanalist zoekt naar de manier waarop beleidsproblemen door betrokken actoren worden voorgesteld, wat als ‘normaal’ en wat als ‘probleem’ wordt gezien, tot welke oplossingsrichtingen dit lijkt te dwingen en welke blinde vlekken hiermee in stand worden gehouden. ‘Discours’ wordt hier opgevat als een ‘interpretatief raamwerk’ oftewel een frame, zoals dat begrip door Schön&Rein (1994) in de beleidswetenschap bekend is geworden. Zij wezen op het proces van ‘*naming and framing*’ door beleidsactoren. Uit een onvermijdelijke ambiguïteit en onbepaaldheid van een situatie selecteert een actor een aantal zaken volgens een bepaald frame. Door de zaken op een bepaalde manier te benoemen kan de situatie in bepaalde categorieën worden geplaatst en wordt daardoor pas ontvankelijk gemaakt voor oordelen en ingrijpen door de actor. Noemt men de PLO een organisatie van ‘terroristen’ of van ‘vrijheidsstrijders’? Heeft men het over minderhedenproblematiek in termen van emancipatie of van integratie? Deze verschillende ‘namen’ zijn evenzovele frames op basis waarvan men probeert op de situatie in te werken. *Naming and framing* is onvermijdelijk. Actoren kunnen niet anders dan het onderwerp van discussie in een bepaald kader plaatsen. Het punt is dat de specifieke benoeming van een situatie de waarneming van de handelingsmogelijkheden beïnvloedt. Het benoemen van de situatie is dus geenszins vrijblijvend en heeft gevolgen voor het handelen.

Discours en macht

Een van de centrale inzichten binnen de discoursstheorie is dat het benoemen en het in-een-bepaald-kader-plaatsen van de situatie voor de individuele spreker niet alleen een individuele cognitieve beperking betekent, maar dat hij tevens beperkingen ondervindt die voortkomen uit het spreken als een sociaal-communicatief proces. Wanneer men spreekt van een ‘discours’ wil men uitdrukken dat individuen zich niet kunnen onttrekken aan de structuur van de discussie. Hajer (1995, 60) formuleert de dwingende kracht van het discours in termen van ‘geloofwaardigheid’ (*credibility*). Een bepaald discours zorgt er voor dat de geloofwaardigheid van de spreker, de kans dat zijn bijdrage op een bepaald terrein serieus genomen wordt, afhankelijk is van de vraag of hij refereert aan de ‘juiste’ ideeën, concepten of categorieën. Bijdragen die niet in termen van het bekende discours zijn gegoten, worden in de discussie gemarginaliseerd. Dit fenomeen werd al vóór de opkomst van de discoursstheorie in de beleidswetenschap gesignaleerd in bureaucratische processen:

“By definition, most participants share the images dominant within the government at any one time. However, even those who do not will be constrained by their knowledge that the shared images influence others, and this will affect the kind of

³ In het vervolg zal ik enkel nog spreken van ‘het gesprokene’, hiermee worden andersoortige bijdragen aan de discussie, geschreven of door middel van beelden, niet uitgesloten.

arguments which are put forward. Participants will have considerable difficulty getting the ordinary administrator or politician to believe facts that go against the shared images. Officials react as all individuals do to evidence which goes against strongly held beliefs. They either ignore the evidence or reinterpret it so as to change what it seems to mean.” (Halperin 1974, pp.150-151)

Hier wordt de dwang beschreven die uitgaat van een bepaalde manier van voorstellen (*policy image*). Al naar gelang de discussie meer of minder op een dergelijke manier ‘gestructureerd’ is, wordt een dergelijke dwang meer of minder gevoeld. Bij een niet-gestructureerde discussie zou men helemaal niet meer spreken van een ‘discours’.⁴

De discoursstheorie in de traditie van Foucault gaat er van uit dat een discours opgevat moet worden als een onpersoonlijke vorm van machtsuitoefening. Onpersoonlijk, maar wel degelijk met gevolgen die de ene persoon of groep beter uitkomt dan de andere. Van Dijk (1997, pp.16-22) onderscheidt verschillende vormen van machtsuitoefening in toenemende mate van subtiliteit. Het belangrijkste verschil tussen de vormen is gelegen in enerzijds de mogelijkheden van een actor om een ander te dwingen te *doen* wat hij wil en anderzijds de mogelijkheid om de ander te laten *denken* zoals hij wil. De eerste vorm van macht bestaat niet alleen uit fysieke dwang, maar ook uit dreiging, waarin de mogelijkheid van geweld een beslissende rol speelt. De tweede vorm kan bestaan in retorische middelen tot overtuiging, waarin de ene voorstelling van de situatie aannemelijker wordt gemaakt dan de andere, bijvoorbeeld door het achterhouden van informatie of door het genoemde *‘naming and framing’*. Daarnaast onderscheidt van Dijk meer indirecte manieren om het denken van de ander te beïnvloeden. Een actor kan anderen de toegang tot de mogelijkheden voor spreken ontzeggen (bijvoorbeeld: inperken van de persvrijheid). Hij kan proberen de spreeksituatie en haar randvoorwaarden te definiëren (Docent tegen student die een lastige vraag stelt: “Dit is een hoorcollege en geen werkcollege, hierop kunnen we nu niet ingaan”).

“[P]ower is control of action, which requires control of personal and social cognitions, which presupposes control of public discourse, which is possible only through special forms of access, which may in turn be based on political, economic social or academic power resources.” (van Dijk 1997, p.22)

Een voorbeeld van een dergelijk onderzoek naar de relatie tussen macht en discours op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is het boek *‘Encountering development, the making and unmaking of the Third World’* van Escobar (1995). Hij analyseert daarin hoe het discursieve onderscheid tussen ‘ontwikkeling’ en ‘onderontwikkeling’ gebaseerd is op de definitiemacht van de ‘ontwikkelde’ landen. Het gemaakte verschil zou de dominantie van de geïndustrialiseerde landen versterken, omdat ‘ontwikkeling’ gedefinieerd werd als datgene waarin het Westen sowieso een voorsprong heeft.

Kortom, macht wordt niet alleen uitgeoefend door middel van (dreiging met) dwang, maar ook door middel van het discours, of met behulp van het discours. Maar tegelijkertijd gaat de discoursstheorie er van uit, dat het discours ook de inzet van de machtsstrijd is. Inherent aan de discoursanalytische methode is dat elke discussie opgevat wordt als een strijd om discursieve dominantie, om het overwicht bij het benoemen van de situa-

⁴ Ik gebruik hier Hajer’s begrip *‘discoursstructuration’* niet, omdat het verwarrend is: wat gestructureerd wordt, is de discussie, en niet het discours zoals ik het in de vorige paragraaf heb gedefinieerd.

tie. De inzet van de strijd, het belang waar het om gaat, hoeft niet herleid te worden tot niet-52

discursieve vormen van belang, namelijk het persoonlijk of organisationeel ‘eigenbelang’ van de sprekers. Een aantal discoursbenaderingen (vooral de zogenaamde *Critical Discourse Analysis*) is voornamelijk gericht op het ‘ontmaskeren’ van discourses door aan te tonen dat deze maatschappelijke ongelijkwaardigheid ondersteunen. De kritische discoursanalyse probeert onderliggende, ongelijke en onrechtvaardige machtsrelaties van discourses bloot te leggen. (Mumby&Clair 1997, pp.181-182) Ik denk echter dat de inzet van de strijd, namelijk de macht om te definiëren, voor de deelnemers de moeite waard op zich is. Als actoren strijden om de definitie van de situatie, hoeft de inzet van de strijd niet meer en niet minder te zijn dan het eigen gelijk. Actoren verdedigen hun gedachtegoed omdat ze vinden dat het ‘juist’ en ‘waar’ is. Het gaat vaak om zaken waar de actoren al jaren veel moeite in hebben gestoken, inzichten die ze koesteren als leermomenten binnen hun persoonlijke groei, argumenten waarvoor ze zich vroeger hebben ingezet. (vgl. Fischer 1995, p.103) Bijvoorbeeld wanneer de beleidsdiscussie gaat om de vraag of het gebrek aan economische ontwikkeling het gevolg is van oneerlijke verhoudingen op de wereldmarkt of van het verkeerde macro-economische beleid van de regering van het ontvangende land. Het is niet nodig om hier te spreken van het ‘belang’ dat anti-globalisten en neo-liberalisten proberen te verwezenlijken, als men daarmee een sociaal of economisch belang bedoelt dat men zou moeten blootleggen. Men zou net zo goed kunnen spreken van een ‘waarde’ of ‘wereldbeeld’ waarvoor de sprekers zich inzetten. Met andere woorden: een discussie tussen altruïsten over de vraag hoe men zijn eigenbelang het meest kan schaden kan net zo goed onderwerp zijn van discoursanalyse.

In discours perspectief wordt het beleidsproces opgevat als een strijd om de definitiemacht, om het eigen frame dominant te laten worden. Het is een strijd om de discursieve hegemonie. (Graaf&Hoppe 1992, Yanow 1996, p.19) Ook dit zullen de deelnemers aan de discussie niet altijd herkennen. In hun eigen beleving was de discussie bijvoorbeeld juist gericht op goed overleg en consensus. Wanneer een discoursanalist een beleidsdiscussie opvat als een strijd om de discursieve dominantie is dit daarom geen uitspraak over het *motief* van de deelnemers. Het is geen empirische uitspraak over de drijfveer van de actoren. Het is een analytische constructie die de onderzoeker kiest om de discussie te beschrijven.

Hoewel discourses wel degelijk een distribuerend effect hebben op sociaal-economische macht, is het voor discoursanalyse niet noodzakelijk en zeker niet altijd verhelderend om de strijd om de definitiemacht terug te brengen tot een strijd om deze effecten. Binnen de discoursanalyse is elke beleidsdiscussie een strijd, maar de inzet van deze strijd is in eerste instantie zelf een discursieve.

Een discours verwijst naar het feit dat een discussie gestructureerd is. Naarmate een discussie meer gestructureerd is, is er meer sprake van een discours. Een discussie is meer gestructureerd naarmate er minder frames in de discussie aanwezig zijn. In het extreme geval is de discussie zodanig gestructureerd, dat er maar één frame aanwezig is waaraan alle deelnemers refereren. In dat geval zou er sprake zijn van een ‘hegemoniaal’ frame, van discursieve hegemonie, en van de meest sterke vorm van discours. (vgl. Fischer 1995, p.79) Daarentegen zou men in een situatie waarin deelnemers in hun spreken aan een veelvoud van frames kunnen refereren, dus wanneer de discussie niet gestructureerd is, niet van een discours moeten spreken. Ook in vrij sterk gestructureerde discussies zijn meestal nog

meerdere frames aanwezig. Vaak is daarbinnen één frame aan te wijzen dat dominant is ten opzichte van andere. Het wordt door de belangrijkste actoren gebruikt en wordt omgezet in beleidsuitvoering (het wordt *gepraktiseerd*, zie volgende paragraaf).

Door middel van een discoursanalyse van de beleidsdiscussie rond goed openbaar bestuur onderzoek ik om welke frames wordt gestreden en welk frame dominant is.

Definitie van discours

Uitgangspunt van deze studie is Hajers definitie van discours (opmaak en nummering van mij, hjt):

“Discourse here is defined as

1 a specific ensemble of ideas, concepts and categorizations

2 that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices

3 and through which meaning is given to physical and social realities”. (Hajer 1995, p.44)

Het idee van *naming and framing* vinden we in deze definitie weer terug: een geheel van tekstelementen, het ensemble uit punt 1, vormt een conceptueel raamwerk waarin de actor de werkelijkheid betekenis geeft, het frame (punt 3).

Twee zaken vallen op aan deze definitie. Ten eerste is deze definitie in zeker opzicht smaller dan andere. Hajers definitie concentreert zich op wat anderen als één aspect van discours zien, namelijk discours als de weergave van de fysieke en sociale werkelijkheid (punt 3). Fairclough (2003, p. 26) onderscheidt naast discours als ‘*way of representing*’ nog twee andere aspecten van discoursen. Discours is volgens hem ook het ‘genre’ dat voor een talige interactie gekozen wordt, namelijk de manier waarop men zich ‘gedraagt’ (‘*way of acting*’): of men bijvoorbeeld een interview geeft of een verhaal vertelt. Daarnaast is het discours een ‘*way of being*’: het discours dat men bezigt laat zien wie men is, het draagt de identiteit van de spreker over. Gezien de focus van het onderzoek op beleid, is het te rechtvaardigen dat een definitie tot uitgangspunt wordt gekozen die zich concentreert op de representatie van de werkelijkheid. Dit is het aspect, dat aansluit bij het in de beleidswetenschap bekende denken in termen van frames.

Ten tweede is opvallend dat Hajer spreekt van een ensemble van ideeën, concepten en categorieën (punt 1).⁵ Hoewel deze opsomming wellicht niet uitputtend bedoeld is, zou men op het eerste gezicht het begrip discours vooral associëren met bepaalde *concepten*, een bepaald jargon dat gebezigd wordt. In het huidige onderzoek zijn dit woorden als ‘*good governance*’, of ‘*conditionaliteit*’. Ook de term ‘*categoriseringsen*’ is begrijpelijk, omdat men de categorieën kan zien als evenzovele concepten. Maar in Hajers definitie gaat het ook expliciet om *ideeën*, die iets breders aangeven dan alleen een verzameling concepten. Als het begrip discours niet meer vastgemaakt wordt aan bepaalde woorden, wanneer horen twee ideeën dan nog tot hetzelfde ensemble?

Het is in dat geval aan de discoursanalist om de ‘ideeën’ achter de woorden te vinden en aan te tonen dat het steeds dezelfde ideeën zijn, dat er met andere woorden een structuur in de ideeën zit. Wanneer men een discours in de eerste plaats opvat als een frame, een bepaalde weergave van de werkelijkheid, gaat het daarbij om de structurele

⁵ Het woord ‘ensemble’ vat ik hier niet anders op dan een ‘verzameling’: het bevat geen oordeel over de onderlinge harmonie van de delen van de verzameling. De samenhang tussen de elementen is enkel en alleen gegeven omdat de sprekers klaarblijkelijk deze samenhang zien.

overeenkomst tussen deze weergaven, ook wanneer niet exact dezelfde benamingen gebruikt worden. Een frame, dat steeds opnieuw in de discussie wordt gebruikt, hoeft niet steeds hetzelfde genoemd te worden om toch te spreken van steeds hetzelfde idee. Een bepaalde categorisering maakt steeds weer dezelfde onderscheiding, zonder dat steeds exact dezelfde concepten gebruikt hoeven te worden.

Een frame bestaat dus uit een ensemble van concepten, ideeën en categorieën. Deze terminologie kan echter nog wordt verfijnd door bovendien dichotomieën, posities, *story lines* en beleidsvocabulaire te onderscheiden.

In de eerste plaats spelen, zoals ik in de volgende paragraaf nog uitvoerig zal uitleggen, tegenstellingen ofwel *dichotomieën* een belangrijke rol in frames. In principe is hiermee hetzelfde bedoeld als wat Hajer in zijn definitie ‘categorisering’ noemt. Ik wil de dichotomie als een categorisering-van-twee hier echter extra benadrukken. Binnen een categorisering van twee kan men immers het eigen standpunt bepalen alleen al door tegen het andere te zijn. In een discours wordt daarom graag in termen van dichotomieën gesproken. Voor- en tegenstanders binnen een bepaalde dichotomie ondersteunen daarbij hetzelfde frame. De ene positie kan niet zonder de andere. De tegenoverstelling van verschillende posities binnen een discussie is daarom niet hetzelfde als de aanwezigheid van verschillende frames. Een tegenstelling is typisch een van die zaken waardoor een discours een discussie structureert. Van Eeten (1998) geeft daarvan een voorbeeld in de discussie rond het uitbreiden van de luchthaven Schiphol. Omdat het frame van de tegenstelling tussen economische groei versus gezondheid van de omwonenden zo dominant was, werden andere frames, die andere relevante aspecten van het probleem naar voren brachten, genegeerd.

Doordat bij dichotomieën beide kanten van de tegenstelling onderdeel zijn van hetzelfde frame, is het zinvol te onderscheiden naar *posities* binnen een frame. Als de dichotomie expliciet onderdeel is van een frame, dat wil zeggen als de voorstanders van standpunt a hun standpunt definiëren als tegengesteld aan standpunt b, dan maken beiden gebruik van hetzelfde frame, maar nemen verschillende posities binnen het frame in. De discussie wordt gestructureerd door de tegenstelling, maar de discussie zelf gaat dan om de vraag of a of b nu beter is. Niet elk frame vraagt om een dergelijke positionering binnen een tegenstelling. Als het frame vooral bestaat uit concept of idee a, dan vraagt het niet om een andere positie (behalve natuurlijk in die zin, dat men niet-a wil, zonder daarvoor b in de plaats te stellen). In het geval van een frame waarin een dichotomie een grote rol speelt, zijn de actoren gericht op de discursieve hegemonie van het frame maar natuurlijk vooral van hun positie binnen dat frame.

Ten tweede wil ik gebruik maken van twee concepten die Hajer (1995, p.56; 2003, p.104) introduceert, de *story line* en het *beleidsvocabulaire*.⁶ Het beleidsvocabulaire bestaat uit door beleidsmakers expliciet voor het beleid ontworpen concepten. Het zijn de ‘technische termen’ waarmee men onder ‘experts’ communiceert. Voorbeelden uit het onderzoeksveld zijn: ‘Budgetfinanciering’, ‘*track record*’, de ‘GMV-landen’, zaken die een afgebakende betekenis hebben binnen bureaucratische werkprocessen.

Story lines daarentegen zijn korte aanduidingen, die in een notendop een heel argument, zelfs een geheel van verschillende argumenten bijeenhouden. Een *story line* hoeft

⁶ Hajer (2003) onderscheidt daarnaast als derde component nog *epistème*, die ik echter voor mijn analyse niet nodig heb.

alleen maar te worden genoemd, en een heel complex van argumenten, verhalen en associaties wordt opgeroepen. (vgl. ook Fischer 1995, pp.86ff.) Dit gebeurt niet op een duidelijk omschreven manier zoals bij beleidsvocabulary. *Story lines* kunnen juist het beleidsvocabulary van verschillende beleidsvelden met elkaar in (schijnbare) overeenstemming brengen.

“A *story line*, as I interpret it, is a generative sort of narrative that allows actors to draw upon various discursive categories to give meaning to specific physical or social phenomena.” (Hajer 1995, p.56)

Story lines zijn vaak op metaforen gebaseerd, hetgeen de ‘verbindende’ werking ervan versterkt. Ook metaforen zijn immers bedoeld om zaken uit twee verschillende ‘taalvelden’ met elkaar te verbinden. Een *story line* heeft bovendien vaak een verhalend effect, namelijk in de vorm van het beschrijven van een ontwikkeling in het denken over ontwikkelingssamenwerking. Het zijn verhalen van vooruitgang en van leren. Het verleden wordt als onderwets geschilderd, het huidige beleid als de les die men getrokken heeft uit de geschiedenis, het belangrijk inzicht dat men heeft gehad.

Een voorbeeld uit het veld van onderzoek van een begrip dat zich voor een *story line* had geleend, maar dat deze functie nooit heeft gehad, is de term ‘ontpronking’. De wetenschapper Hoebink bedacht deze term bij het aantreden van de nieuwe minister Herfkens, die zich er overigens expliciet tegen verzette. De term had het in zich om heel verschillende zaken in een verhalend perspectief met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld: “Vroeger werd er niet op de resultaten van ontwikkelingssamenwerking gelet, nu wel; vroeger wilde de minister in de hele wereld met de regeringsleiders aan tafel kunnen zitten: die pretentie hebben we nu niet meer; vroeger wilden we goed beleid met ontwikkelingshulp ‘kopen’, nu weten we dat dat niet kan; vroeger probeerden we onze ontwikkelingsdoelen aan de ontvangende landen op te dringen, nu letten we op de ‘ownership’ van de ontvangende regering.”

De term ‘*good governance*’ fungeerde zowel in Nederland als in Duitsland als een *story line* in die zin, dat het een vage associatie oproep met een heel complex van verschillende argumenten uit verschillende beleidsdiscussies, zelfs van verschillende disciplines, die (schijnbaar) bij elkaar hoorden. De econometrische discussie over de statistische bewijsbaarheid van effecten van de hulp werd verbonden met het juridische en politicologische discours rond mensenrechten en democratie.

De *story line* kan op die manier verschillende argumentatielijnen met elkaar associëren die voordien als gescheiden gezien werden. Zo kan de *story* leiden tot een ‘doorbraak’ in het beleid, aangezien er een heel nieuwe situatie lijkt te ontstaan, en daardoor mogelijkheden voor de oude voor- en tegenstanders om een nieuwe positie in te nemen.

“Political change may therefore well take place through the emergence of new *story lines* that re-order understandings. Finding the appropriate story-line becomes an important form of agency”. (Hajer 1995, p.56)

Samenvattend kunnen we een frame dus als volgt karakteriseren: Het is een geheel waarvan de sprekers vinden dat het bij elkaar hoort (een ‘ensemble’) van bepaalde concepten en ideeën. Beide kunnen de vorm aannemen van een categorisering, met als speciaal subtype de dichotomieën. Binnen de categorie ‘concepten’ kan men nog onderscheiden tussen beleidsvocabulary en de *story lines*. Het metaforisch en narratieve karakter van *story lines* maakt dat zij gemakkelijk frames die tot dan toe als verschillend werden waargenomen

(schijnbaar) met elkaar kunnen verenigen en zo een nieuw perspectief op de probleemsituatie (lijken) te werpen. Een *story line* duidt een bepaalde argumentatie aan en hoeft deze niet opnieuw te bewijzen. Een actor hoeft de *story line* alleen maar aan te stippen om bij de andere actoren voor een heel complex van argumenten op te roepen. Het onderstaande figuur geeft het schematisch weer.

Frame = ensemble		beleidsvocabulaire	
van	concepten	<i>story lines</i>	
		categorisering	dichotomieën
	ideeën	andere categorisering	

figuur 2.1 Elementen van een frame

2.2 Discours en praktijken

Het belangrijkste kenmerk van de definitie van Hajer is dat een discours niet opgevat wordt als een statische verzameling van ideeën, concepten en categorieën. De wisselwerking met de context, waarin het ensemble ontstaat en steeds opnieuw wordt bevestigd en aangepast, is een integraal onderdeel van zijn definitie (zie punt 2 in definitie). De wisselwerking tussen tekst en sociale context is het centrale punt van aandacht in de interpretatieve discoursanalyse. Hajer gebruikt echter een preciezer woord dan ‘context’: hij spreekt van ‘praktijken’. Het begrip ‘praktijk’ werd al gebruikt door Foucault en is een sleutelwoord binnen de discoursstheorie (Fairclough 2003, p.25, Dijk 1997, p.5). Het is tegelijkertijd een problematisch begrip. Niet alleen wordt het binnen de discoursstheoretische stromingen op verschillende manieren gebruikt, daarnaast figureert het ook in de sociale wetenschap buiten de discoursstheorie. (Wagenaar&Cook 2003, pp.142-149) Er lijkt bovendien vaak sprake van een aanzienlijke overlap, ik zou bijna zeggen contaminatie, met het begrip ‘discours’ zelf. Het is dit centrale punt in de theorie, de wisselwerking tussen discours en praktijk, dat ik verder wil ontwikkelen.

Ik hanteer in dit onderzoek een zeer algemene definitie van praktijken: Praktijken zijn regelmatigheden in gedrag. Hieronder wil ik achtereenvolgens naar een aantal aspecten van praktijken kijken. Allereerst is het noodzakelijk een praktijk te zien als niet-talig (of niet-discursief, ik gebruik beide termen). Als men een conceptueel onderscheid tussen discours en praktijk wil maken, moet men dit in beginsel ook doen tussen talige activiteiten (spreken, schrijven) en niet-talige, anders is het onderscheid overbodig. Dit is een minder triviaal punt dan men zou denken. Binnen de discoursstheorie geldt immers het belangrijke inzicht dat elk spreken ook een handelen is. Net als bij het handelen wordt bij het spreken een intentie verondersteld: de spreker wil met zijn tekst in een bepaalde context en onder het regime van bepaalde taalregels iets bereiken.⁷ Teksten zijn net als handelingen ‘gebeurtenissen’ en niet alleen maar reflecties op de gebeurtenissen. (Fairclough 2003, p.21) In de interactie tussen mensen kan spreken daarom een causaal effect hebben, in de zin dat het spreken consequenties heeft.

⁷ Ik doel hier op wat Searle het *illocutionary aspect* noemde.

Dat alle spreken opgevat kan worden als een handelen, betekent echter nog niet dat het omgekeerde het geval is. In dit onderzoek heeft het begrip praktijk in ieder geval betrekking op deze niet-talige handelingen.⁸

Dit sluit geenszins uit dat handelingen wel degelijk een *betekenis* hebben. Niet-talige-handelingen kunnen een bepaalde boodschap overbrengen. Dit is evident wanneer het gaat over de praktijk dat men elkaar ter begroeting een hand geeft. Maar neem het volgende voorbeeld: Een bakker merkt dat een van zijn bejaarde klanten altijd op zaterdag taart koopt. Naar verloop van tijd zal hij, ook zonder met de vrouw te hebben gesproken, daaruit een bepaalde betekenis afleiden, bijvoorbeeld dat oudere mensen gesteld zijn op regelmatigheid, of dat ze zichzelf alleen in het weekend willen trakteren.

Het handelen geven en de keuze voor taart op zaterdag zijn niet in de eerste plaats symbolen, in de zin dat ze voor iets anders staan. Het zijn geen *verwijzingen* voor een eigenlijk talige uiting, zoals een codetaal dat zou zijn. In het geval van handelen zou men de betekenis nog niet eens zo makkelijk in taal kunnen uitdrukken. De handelingen op zichzelf brengen een betekenis over. Wagenaar vat dit overbrengen van betekenis door praktijken als volgt samen:

“People negotiate the world (both social and physical) by acting upon it, or more accurately, interacting with it.” (2003, p.149)

Dit is ook de manier waarop taal en praktijk zo nauw met elkaar verbonden zijn. Ook praktijken kunnen een betekenis tot uitdrukking brengen. Dat betekent dat ook in praktijken een bepaald frame kunnen bevatten. Discoursen en praktijken kunnen als het ware de twee keerzijden van hetzelfde frame zijn. Daarom is het ook noodzakelijk discoursen in hun samenhang met praktijken te bestuderen.

Dit is de eerste manier waarop discours en praktijken elkaar wederzijds beïnvloeden. Omdat praktijken een betekenis hebben zoals taal een betekenis heeft, kan één en dezelfde betekenis zowel in een praktijk als in taal uitgedrukt worden. Een discours kan als het ware neerslaan in bepaalde praktijken, bepaalde praktijken kunnen op hun beurt een discours ondersteunen. De bakker uit het voorbeeld hierboven baseert de betekenis die hij geeft aan het gedrag van de oma op een bepaald beeld van oma's, dat voor een groot deel in het discours is vastgelegd. De handeling van de oma bevestigt op zijn beurt de verhalen. Niet-talige handelingen zijn de neerslag van een discours, en op hun beurt zijn discoursen rationalisaties van bepaalde praktijken. Dat praktijken en discoursen bij elkaar kunnen passen en elkaar versterken, maar ook dat er sprake kan zijn van een *misfit* tussen beide, is uitvoerig gethematiseerd in de *grid-group* Culturele Theorie.⁹

⁸ Voor Taylor (gecteerd in Wagenaar&Cook 2003, p.147) is het fundamenteel. Hij noemt de scheiding tussen sociale werkelijkheid en taal 'artificieel': “We can speak of mutual dependence if we like, but really what this points up is the artificiality of the distinction between social reality and the language of description of that social reality. The language is constitutive of the reality, is essential to its being the kind of reality it is.” Wellicht is de scheiding kunstmatig; dat betekent nog niet dat een dergelijke kunstmatige scheiding, bijvoorbeeld tussen niet-talige, maar betekenisvolle praktijken en talige discoursen, niet nuttig kan zijn voor een analyse.

⁹ Vgl. Mamadouh 1999, pp. 396-397. Thompson et al. schrijven: “Relations and biases are reciprocal, interacting and mutually reinforcing. Adherence to a certain pattern of social relationships generates a distinctive way of looking at the world; adherence to a certain worldview legitimizes a corresponding type of social relations. [...] the viability of a way of life, we argue, depends upon a mutually supportive relationship between a particular cultural bias and a particular pattern of social relations. These biases and relations cannot be mixed and matched.” (1990, pp.1-2)

Daarnaast is er nog een tweede manier waarop discours en praktijken elkaar wederzijds beïnvloeden. Praktijken vormen enerzijds mogelijkheden, anderzijds beperkingen voor de actor om het discours (mede) te bepalen. Praktijken bakenen geaccepteerd (vanzelfsprekend, normaal) gedrag af. Deze praktijken geven niet aan elke actor dezelfde kans om een invloedrijke bijdrage aan de discussie te leveren. Bepaalde actoren kunnen systematisch van de discussie uitgesloten worden, of hun bijdragen kunnen als gevolg van bepaalde praktijken het discours minder goed beïnvloeden dan die van anderen.

Kortom: de eerste manier waarop praktijken en discours elkaar beïnvloeden, is dat praktijken invloed hebben op de *inhoud* van de bijdrage aan de discussie die een actor doet; dit zal ik het *discoursvormend* effect van praktijken noemen. Ten tweede distribueren praktijken op een ongelijke manier de *mogelijkheden voor actoren* om hun bijdrage aan de discussie te doen en het discours te beïnvloeden. Dit noem ik het *mogelijkheidstructurend* effect van praktijken.

Het onderscheid is geïnspireerd op het werk van Hendriks (2000). In zijn publicaties heeft het echter betrekking op instituties. Voor de beschrijving van de wisselwerking tussen discours en praktijk zal ik in het volgende veel gebruik maken van of refereren aan theorieën over instituties. (vgl. Fischer 1995, p.44)

De specifieke verhouding tussen praktijk en institutie is belangrijk voor de definitie van praktijken. Instituties en praktijken zijn niet hetzelfde, maar staan in mijn analytisch kader in een eenvoudige verhouding tot elkaar. Als praktijken *regelmatigheden in gedrag* zijn, spreek ik bewust van ‘regelmatigheid’ en niet van ‘regels’. Instituties daarentegen zou ik willen opvatten als *regels voor handelen*. Instituties hebben te maken met de intenties van het subject, terwijl praktijken betrekking hebben op gedrag als objectief waarneembaar fenomeen. Aangezien het eerste voortvloeit uit het tweede, is er genoeg reden om beide begrippen gezamenlijk te onderzoeken (onder het aspect van regelmatigheid van gedrag) en ook bij institutionele theorie te rade te gaan.

Een vergelijkbaar onderscheid tussen een discoursvormend en een mogelijkheidstructurend effect van praktijken vindt men terug in andere institutionele theorieën. Scott spreekt bijvoorbeeld van een cultureel-cognitief en een regulatief aspect van instituties. (Scott 2001, pp. 51-58) Het laatstgenoemde aspect ligt in de regulering van het gedrag van individuen door middel van regels en de sancties die naleving afdwingen. Het cultureel-cognitieve aspect van instituties is gelegen in het feit dat instituties bepaalde schemata, rollen en categorisering overbrengen, waarmee het individu de fysieke en sociale werkelijkheid interpreteert en die andere interpretaties ‘onbestaanbaar’ (*inconceivable*) maken.¹⁰

¹⁰ Scott onderscheidt bovendien een normatief aspect. Dit is mijns inziens echter geen zelfstandig aspect, maar een hybride van beide andere aspecten. Het normatieve aspect is net zo goed regulatief voor het gedrag, als we er maar vanuit gaan dat de sanctie niet alleen een uiterlijke, maar ook een innerlijke is. Het normatieve aspect kan anderzijds onder het cognitief-culturele aspect worden geschaard in die zin, dat het maatstaven en scripts voor het innerlijk (denkbeelden en wil) bepaalt, en niet voor het uiterlijk gedrag.

regulatief aspect	normatief aspect	cultureel- cognitief aspect
van toepassing op (zichtbaar) gedrag van actor	van toepassing op innerlijk (wil en denkbeelden) van actor	
<i>Ought</i> : regel zegt wat de actor <i>behoort</i> te denken en te doen.		<i>Is</i> : regel bepaalt de manier waarop actor de werkelijkheid ziet.

Ook het onderscheid dat Hall (1996) maakt tussen de *calculus approach* en de *cultural approach* binnen de institutionele theorie is tot een dergelijk verschil te herleiden.

Beide soorten effecten van praktijken op het discours zal ik uitvoerig bespreken, waarbij ik vooral voor het mogelijkheidstructurend effect veel gebruik zal maken van institutionele theorieën.

Het discoursvormend effect van praktijken

Met begrippen ontleend aan het werk van Giddens, Bourdieu en Douglas wil ik uitgebreider ingaan op bovengenoemde relatie. Een frame kan uitgedrukt worden in zowel discours als praktijk en daarom kunnen praktijken een bepaald discours (re)produceren.

Hoewel het hier gaat om de manier waarop een praktijk het discours kan beïnvloeden, moet men eerst onderkennen dat de betekenis die in een praktijk tot uitdrukking komt niet alleen voor de buitenwereld, maar zelfs voor de handelende actor zelf niet talig is. Giddens (1984, p.3-7) spreekt in dit verband van *practical consciousness*. Het individu brengt een bepaalde betekenis tot uiting in zijn gedrag en is zich daar op een bepaalde manier van bewust, maar niet in de eerste plaats als een vorm van intentionaliteit. Het is eerder het reflectieve volgen ('reflexive monitoring') van zijn eigen gedrag:

“‘Reflexivity’ [...] should be understood not merely as ‘self-consciousness’ but as the monitored character of the ongoing flow of social life. To be a human being is to be a purposive agent, who both has reasons for his or her activities and is able, if asked, to elaborate discursively upon those reasons (including lying about them). [...But] purposive action is not composed of an aggregate or series of separate intentions, reasons and motives.” (Giddens 1984, p. 3, cursivering van mij, hjt)

De actor 'weet wat hij doet', maar dat betekent niet dat hij deze kennis bewust 'toepast' op de situatie, het lijkt voor hem eerder dat 'de situatie er om vraagt'. Het 'praktische bewust-zijn' waar Giddens over spreekt, is *to know how to go on* in de gegeven situatie. Bourdieu geeft een mooi voorbeeld van 'te weten hoe verder te gaan':

“Denk maar aan een tennisser die plotseling 'besluit' om op te komen naar het net, of aan een quarterback die 'besluit' om zijn dekking te verlaten en het op een lopen te zetten, om te snappen dat handelen in de praktijk niets gemeen heeft met de 'theoretische' (theorein betekent immers: zien, beschouwen) reconstructie van het spel achteraf door de trainer of de tv-commentator. De voorwaarde voor rationele berekening zijn in de praktijk bijna nooit aanwezig omdat de tijd beperkt is en de informatie schaars, de alternatieven slecht zijn omschreven, en praktische zaken aandringen op beslissingen. Waarom doen actoren dan frequenter 'het enige wat gedaan moet worden' dan een zuivere kansberekening voorspelt? Omdat zij op een praktische manier vooruitgrijpen op de immanente noodzakelijkheid van hun sociale wereld, door de ingevingen te volgen van een praktijkgevoel, dat het product is van een blijvende onderwerping aan condities, die lijken op degene waarin zij zich bevinden.” (Bourdieu 1989, pp.64-65)

Bourdieu introduceerde hiervoor het begrip 'habitus'. Dit is het 'praktijkgevoel' (Bourdieu 1992, 77), dat is ingegeven door een omgeving die de actor bekend is en waarin hij moet handelen. Bourdieu spreekt hier van een 'veld'. Het veld - bijvoorbeeld het academische veld, maar ook het veld van het ministerie van Buitenlandse Zaken - kent een aantal vastgelegde eigenschappen, die verschillend is van andere velden, o.a. wat van belang is nagestreefd te worden en handelingsmogelijkheden om dit te bereiken. De habitus is het

praktijkgevoel van de individuele actor, waardoor hij deze eigenschappen van het veld incorporeert. De actor komt niet op het idee anders te handelen dan van hem verwacht wordt en zoals hij anderen ziet handelen, in ieder geval niet op alle fronten. Hij gelooft in het spel en streeft zijn belang na binnen de categorieën en het belang dat door het veld wordt gedicteerd. Naast het voorbeeld van de tennisser geeft Bourdieu een tweede voorbeeld:

“De kelner in het café speelt niet dat hij kelner in een café is [...] Wanneer hij zijn werkkleding aantrekt, die is toegesneden op een [...] waardige toewijding die men verwachten mag van het bediende personeel in een eerste klas zaak en wanneer hij het ceremonieel verricht van de gediensstige haast [...] wordt hij nog niet tot een ding. Zijn lichaam, waarin een hele geschiedenis is neergedaald, voegt zich naar zijn functie, dat wil zeggen een geschiedenis, een traditie die hij nooit anders heeft gezien dan geïncarneerd in lichamen [...] Hetgeen niet wil zeggen dat hij heeft geleerd een kelner te zijn door aldus tot model geworden kelners te imiteren. Hij identificeert zich veeleer met de functie van kelner, zoals het kind zich identificeert met zijn (sociale) vader, en zonder te ‘doen alsof’ een bepaalde stand van de mond bij het praten of een schouderbeweging bij het lopen overneemt, die voor hem behoren tot het sociale wezen van een complete volwassene. Men kan zelfs niet zeggen dat hij zich voor een kelner houdt, hij wordt namelijk te zeer in beslag genomen door de functie die hem [...] is toegewezen [...] om zelfs maar op het idee te komen dat een dergelijke afstandelijkheid mogelijk is.” (Bourdieu 1989, pp.77-78)

De habitus van een actor laat hem weten ‘hoe verder te gaan’, zonder dat dit een subjectieve eigenschap is. Het gaat bij deze ‘kennis’ niet om iets persoonlijks van de actor, een individuele ‘gewoonte’ of iets dergelijks. Het is een incorporatie van de kenmerken van het veld. Habitus is een ‘zich weten te bewegen’ op een bepaald veld. Tegelijkertijd verzet Bourdieu zich tegen een ‘mechanistische’ interpretatie van zijn begrip, als zou het individu een standaard routine afspelen. (Bourdieu 1992, pp.78-79; pp.88-89) Het individu maakt juist creatief gebruik van zijn ‘kennis’ om in de specifieke situatie waarin hij verkeert de juiste inschatting te maken om zijn doelen na te streven.

Een fictief voorbeeld in het kader van dit onderzoek: Een uitvoeringsorganisatie voor ontwikkelingssamenwerking heeft zich jarenlang bewogen op een bepaald veld, laten we zeggen decentralisering. Men heeft zijn contacten binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en van Financiën van het ontwikkelingsland. Men heeft te maken met bepaalde regionale en lokale overheden. Men heeft opleidingsprogramma’s voor lokale raadsleden. Men kent de voorwaarden in het donorland om voor budget in aanmerking te komen. Een medewerker van deze uitvoeringsorganisatie heeft zich jarenlang moeten inwerken om de ‘expertise’ te verkrijgen om zich op dit veld te bewegen. Geconfronteerd met een nieuwe uitdaging binnen het veld, bijvoorbeeld het ondersteunen van de participatiemogelijkheden voor armen in publieke voorzieningen, zal hij in eerste instantie denken binnen dezelfde kaders die hem door zijn habitus worden aangereikt: contact zoeken met verantwoordelijke ministeries, hun regionale en lokale afdelingen of tegenspelers, het opzetten van een opleiding voor *capacity building*, gebruik maken van dezelfde budgetlijnen. Dit moet geenszins opgevat worden als ‘domme’ routine, maar juist als in de loop der jaren opgedane ‘expertise’, waardoor de ontwikkelingsspecialist heeft leren om te gaan met de categorieën die belangrijk zijn in het veld.

Nu we een praktijk opvatten als een habitus wordt ook duidelijker, waarom een praktijk geen 'regel' is. Of het nu gaat om formele of informele regels; ik reserveer de term 'regel' voor die voorschriften waarvan de actor zich bewust is en die hij volgt omwille van de regels zelf. Dat kan betekenen dat men de regel volgt omdat men hem inhoudelijk goed vindt, of omdat men iemand wil zijn die regels volgt, of om de sanctie te vermijden die staat op het overtreden van de regels. Zelfs de sanctie die op het overtreden van een regel wordt toegediend, is een voorbeeld van dit bewustzijn: hij wordt toegepast met een beroep op die regel ("Hij heeft zich niet gedragen zoals het hoort"). Het gevolg van het afwijken van een praktijk is slechts onbegrip, verwondering of irritatie.

Een regel resulteert (idealiter) in regelmatigheid van gedrag (een praktijk), maar die regelmatigheid kan men pas beschouwen als een institutie, wanneer de actor ook tegenover anderen een beroep kan doen op de regel (om zijn handelen te rechtvaardigen, om anderen terecht te wijzen). Zodra een praktijk door de deelnemers geformuleerd wordt als een regel, treedt het toe tot de rangen van de instituties en verandert daarmee van karakter. Giddens drukt het als volgt uit:

"Most of the rules implicated in the production and reproduction of social practices are only tacitly grasped by actors: they know how to 'go on'. The discursive formulation of a rule is already an interpretation of it, and, as I have noted, may in and of itself alter the form of its application" (Giddens 1984, p.23)

Kortom: alle instituties zijn praktijken, maar niet alle praktijken zijn instituties, namelijk slechts die praktijken die door de actoren zelf als (formele of informele) regels worden waargenomen.¹¹

In dit onderzoek zal ik consequent spreken van praktijken, hoewel veel van deze praktijken ook instituties zijn. Door me in de analyse te concentreren op praktijken en niet op instituties wil ik waarborgen dat ik niet de praktijken mis die door de respondenten niet als een regel worden gezien. Andersom bestaat dat gevaar niet: als er al sprake is van een discoursvormend of mogelijkheidstructurend effect van praktijken zal dat immers in versterkte mate het geval zijn als er sprake is van een institutie.

Nu we hebben geconstateerd dat praktijken een betekenis hebben en dat praktijken opgevat kunnen worden als een structuur in het handelen, zoals een discours een structuur is in het spreken, is het de vraag op welke manier praktijken een discours ondersteunen of (re)produceren. Waarom hebben praktijken een 'betekenisconstituerend effect'?

Hoewel aan het gedrag een praktijk als een soort '*tacit knowledge*' ten grondslag kan liggen, wordt van actoren verwacht dat zij de redenen voor hun gedrag onder woorden kunnen brengen.

"[I]t is expected by competent agents or others [...] that actors will usually be able to explain most of what they do, if asked." (Giddens 1984, p.6)

Op dat moment moet de betekenis die in het handelen aanwezig is talig gemaakt worden. Maar zoals ik hierboven uiteenzette, de *practical consciousness* is niet dezelfde als de *discursive consciousness*. De betekenis die is opgeslagen in de praktijk staat niet zonder meer aan de actor talig ter beschikking. Zoals Hajer schrijft over actoren die deelnemen aan praktijken:

¹¹ Bovendien zijn er regels die nooit worden opgevolgd. Dit zijn regels die geen praktijken zijn. Regels zijn dus geen deilverzameling van praktijken; het zijn overlappende verzamelingen.

“[T]here is no a priori thinking subject trying to express or transcribe his or her preconceived ideas in language. The subject operates in the context of a whole group of regulated practices according to which his or her own ideas are formed.” (Hajer 1995, p.49)

Waarschijnlijk meer nog dan in zijn denken is de mens in zijn spreken een *bricoleur*. Om onder woorden te brengen wat hij in praktijk ‘weet’, zal de actor moeten knutselen met de taal die hem ter beschikking staat. Temeer als hij moet spreken over beleidsveldspecifieke zaken heeft het discours hierin voor hem al een vergaande structuur aangebracht. De actor zal de ideeën, concepten en categorieën die hem in het discours worden aangereikt gebruiken om de praktijken uit te drukken. Hierdoor worden bepaalde praktijken *geassocieerd* met een bepaald frame in het discours. Op hun beurt worden deze praktijken gezien als een voorbeeld van wat in het discours wordt omschreven.

Een hypothetische illustratie in de context van het onderzoek: Stel men voert in het ontwikkelingsbeleid een aantal criteria op het gebied van goed openbaar bestuur, waarnaar het budget over de ontwikkelingslanden wordt verdeeld: respectering van de burgerlijke en politieke mensenrechten, een meerpartijdemocratie en een goed economische beleid zoals dat door de Wereldbank en IMF wordt gedefinieerd. Elk jaar worden alle ontwikkelingslanden op deze criteria beoordeeld en wordt de hoogte van het budget van dat land op grond van de beoordeling bijgesteld. In de loop van de jaren wil men echter niet alleen maar goed openbaar bestuur als voorwaarde stellen, maar ook projecten ter bevordering van goed openbaar bestuur in ontwikkelingslanden opzetten. Hoewel dit genoeg aanleiding geeft om het concept van goed openbaar bestuur opnieuw te overdenken (minimumstandaarden ten behoeve van condities zijn immers wat anders dan positief geformuleerde doelen van beleid), blijft men naar deze drie genoemde criteria verwijzen, maar nu als projectdoelstelling. Hiermee heeft men immers geleerd te werken. Wanneer in de loop van de jaren bovendien een nieuw begrip in zwang raakt: ‘bestuurlijke duurzaamheid’, heeft men geen enkele moeite de inhoud van dit begrip te definiëren: het wordt vanzelfsprekend opgevat als respectering van de burgerlijke en politieke rechten, meerpartijdemocratie en goed macro-economisch beleid. De praktijk van de beoordeling, waarin het frame van de selectiecriteria was ‘neergeslagen’, speelt een stabiliserende rol in het vervolg van de discoursontwikkeling. Door de actoren wordt steeds opnieuw naar de selectiecriteria verwezen om uit te leggen wat goed openbaar bestuur nu eigenlijk is. Kortom: bestaande praktijken werken als een soort kristallisatiepunt. De actor heeft de neiging in nieuwe situaties, problemen of vragen bij de aan de bestaande praktijken inherente frame aan te sluiten.

Douglas (1986) noemt dit de manier waarop instituties voor mensen ‘denken’. Vanuit antropologisch onderzoek vestigt ze de aandacht op het belang van analogieën in dit proces. Deze analogieën hebben vaak betrekking op tegenstellingen. Tegenstellingen worden met elkaar geassocieerd en ‘over elkaar heen gelegd’. Bijvoorbeeld: de verhouding man vs. vrouw is als de verhouding van koning vs. volk is als de verhouding van cultuur vs. natuur. Door de zogenaamde analogie van ‘man’ met ‘cultuur’ met ‘koning’ wordt een denkpatroon geleverd, dat het handelen structureert en een werkverdeling vastlegt. Deze werkverdeling versterkt op zijn beurt de vanzelfsprekendheid van deze analogieën.

“Institutions bestow sameness. Socially based analogies assign disparate items to classes and load them with moral and political content. [...] Elements on the same

side of the taxonomy inevitably get classed together, males with culture, females with animality.” (Douglas 1986, p.63)

Een tweede voorbeeld dat Douglas geeft, is dichterbij huis, namelijk de manier waarop economen het beeld van hun discipline door middel van classificaties en analogieën construeren:

“spiritual	material
poetry and religion	economics
speculative philosophy	applied science
vague metaphor	rigorous theory
intangibles	measurable economics.”

(Douglas 1986, p.64)

De verschillen in praktijken (die ongetwijfeld bestaan tussen de economie en andere (sociale) wetenschappen) worden door de *bricoleur* uitgedrukt met behulp van een heel scala van geheel andere tegenstellingen (bijvoorbeeld spiritueel vs. materieel) waardoor ‘economie’ een bepaalde betekenis krijgt.

Vergelijkbare processen van het ‘over elkaar heenleggen’ van tegenstellingen kunnen zich ook op het gebied van goed openbaar bestuur in ontwikkelingssamenwerking voorstellen. Stel ontwikkelingssamenwerking is ondergebracht bij een apart ministerie naast het ministerie van Buitenlandse Zaken. Traditioneel houdt het laatste ministerie zich bezig met mensenrechten. Op een gegeven moment wil het ontwikkelingssamenwerkingsministerie een goed openbaar bestuur-beleid introduceren, waarbij ze op meerpartijdemocratie wil selecteren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken wil echter de relatie met de ontvangende landen niet verstoren. Men argumenteert: “Ontwikkelingssamenwerking heeft zich altijd beziggehouden met projecten op het gebied van armoedebestrijding. Eigenlijk gaat het daarbij om sociaal-economische rechten. Wij hebben ons beziggehouden met de burgerlijke en politieke mensenrechten. Als men wil selecteren op die criteria, is dat onze beslissing, ontwikkelingssamenwerking kan verder projecten opzetten om de armoede te bestrijden.” Het volgende schema geeft de logica van de verschillende tegenstellingen, die over elkaar heen gelegd worden, weer.

Buitenlandse Zaken	Ontwikkelingssamenwerking
Burgerlijke en politieke mensenrechten	Sociaal-economische mensenrechten
Selectie	Bevordering

Kortom, het discoursvormend effect van praktijken bestaat daarin dat datgene wat praktijken aan betekenis dragen in het discours worden verwoord en het discours (re)produceren. Daarbij worden bepaalde activiteiten aan bepaalde ideeën, concepten en categorieën gekoppeld. Dit proces is een wisselwerking: het discours ‘slaat neer’ in een bepaalde praktijk en de praktijken hebben een discoursvormend effect. Ik zal in het vervolg spreken van de ‘praktisering’ van een frame.¹²

Vanwege het discoursvormend effect van praktijken is de strijd om de discursieve hegemonie vooral een strijd om de praktisering van de frames. Lukt het om het eigen frame

¹² Dit is vergelijkbaar met de term die Hajer gebruikt: ‘discoursinstitutionalisering’. (Hajer 1995, p.61)

het beleid te laten structureren, dan zorgen de praktijken die ontstaan bij de uitvoering van het beleid voor een sterke ondersteuning van het frame. Het zal vervolgens door de andere discussiedeelnemers sneller worden overgenomen. Wanneer bijvoorbeeld het frame de indeling van de afdelingen structureert, scheidt het hiermee evenzovele voorvechters. Wanneer het frame in routines is ingebouwd, bijvoorbeeld in een checklist voor goed openbaar bestuur, slijpt het in. Hoewel wetenschappers soms smalend spreken van het 'afvinken' van lijsten door ambtenaren, geeft het in ieder geval een reproductie van het discours bij het telkens opnieuw toepassen van het 'instrument', dat niet onderschat moet worden. Zo hebben bijvoorbeeld de indices van *Freedom House* en *Transparency International* (TI), die landen inschalen op respectievelijk hun democratisch gehalte en de omvang van corruptie, een grote invloed gehad op het discours. Omdat ze het mogelijk maken landen te vergelijken werden ze al snel onderdeel van de selectieprocedure. Als de 'afvinklijsten' eenmaal worden gebruikt, zullen ze onderdeel uitmaken van een praktijk en zal het frame dat in de criteria is verborgen, worden ondersteund. Volgens prof. Waller, een van de medeoprichters van TI, kon corruptie pas een thema worden binnen het discours, nadat er een dergelijke vergelijkende lijst was verschenen. Wat daarvoor als een verdachtmaking werd opgevat, kon plotseling worden vastgemaakt aan 'harde' cijfers. Corruptie werd op die manier een vast onderdeel van het thema goed openbaar bestuur. De indexen, 'slechts' toegepast binnen invuloefeningen op het ministerie, gaan een eigen rol spelen.

Het mogelijkheidstructurerend effect van praktijken

Als praktijken beschouwd kunnen worden als regelmatigheden van gedrag, dan is de structuur die door deze regelmatigheid in stand gehouden wordt, voor de individuele actor naar het inmiddels breed aanvaardde adagium van Giddens zowel voorwaardenscheppend (*enabling*) als beperkend (*constraining*). Ze is voorwaardenscheppend omdat de structuur het individu een bepaald aantal opties aanreikt voor het handelen. Zo weet de kelner in het voorbeeld van Bourdieu wat hij moet doen omdat hij de habitus van een kelner 'heeft': bepaalde vormen van gedrag zijn als 'vanzelfsprekend' of 'logisch' gegeven. Tegelijkertijd wordt de actor ook beperkt. Niet alleen komt hij wellicht minder snel op het idee een andere handeling te kiezen, ook zou hij, als hij die zou kiezen, daarvan negatieve gevolgen ondervinden. Deze zijn gelegen in het feit dat wanneer men van de praktijk afwijkt (a) de actor de irritaties of onbegrip van anderen moet overwinnen en zijn handelen rechtvaardigen, hetgeen moeite kost of (b) de handeling helemaal niet wordt waargenomen, omdat hij niet wordt verwacht. Met andere woorden, een bepaalde handelingswijze wordt gemakkelijker of moeilijker naarmate deze meer respectievelijk minder in overeenstemming is met de praktijk.

Het mogelijkheidstructurerend effect van praktijken op discourses is gelegen in het feit dat praktijken niet voor alle actoren gelijk voorwaardenscheppend en beperkend zijn. Als gevolg daarvan hebben sommige actoren meer kans dat hun discussiebijdrage, welke die inhoudelijk ook is, het discours bepaalt. Praktijken geven bepaalde actoren een betere positie om het beleidsdiscours te beïnvloeden dan anderen.

Het voorwaardenscheppend en het beperkend effect van praktijken geldt natuurlijk nog sterker wanneer de praktijken als regels worden waargenomen. Een voorbeeld kan duidelijk maken hoe men zich specifiek met betrekking tot de beleidsdiscussie het verschil tussen een mogelijkheidstructurerende praktijk en een institutie moet voorstellen. Een institutie die de toegang van de wetenschappers tot de beleidsdiscussie bepaalt, zou bijvoor-

beeld kunnen bestaan in een adviesraad er zijn regels met betrekking tot de procedure die deze adviesraad moet volgen om een advies uit te brengen en hoe het ministerie met een dergelijk advies moet omgaan. Daarnaast zou het zo kunnen zijn dat een ambtenaar van het ministerie regelmatig studenten in het kader van een afstudeeronderzoek aan de Universiteit Twente begeleidt. Hiervoor moet deze ambtenaar regelmatig begeleidingsgesprekken samen met de docent voeren en de scriptie van de student lezen. Ook op deze manier kunnen wetenschappelijke standpunten toegang vinden tot de beleidsdiscussie, zonder dat er sprake is van een 'regel' waarop de universiteit zich kan beroepen, mocht de ambtenaar besluiten om er mee op te houden of een andere baan te zoeken.

Het verschil tussen institutie en praktijk is niet hetzelfde als het verschil tussen een formele en een informele institutie. Een institutie kan formeel genoemd worden als een daartoe bevoegde autoriteit erover heeft beslist. Een formele institutie wordt opgesteld in wetgeving, statuten, procedures, beleidsdocumenten etc. Informele instituties zijn regels die weliswaar niet door een bevoegde autoriteit zijn uitgevaardigd, maar waarover wel door de deelnemende actoren expliciet een besluit genomen is. (vgl. Denters *et al.* 2003, p. 5) Dit besluit hoeft niet met een handslag bevestigd te worden, om toch expliciet te zijn. Praktijken omvatten daarentegen ook die regelmatigheden, die niet het gevolg zijn van een expliciete afspraak.

Op welke manieren verdelen mogelijkheidstructurende praktijken de mogelijkheden ongelijk over de actoren? In dit onderzoek sluit ik aan bij categorieën zoals die ontwikkeld zijn door Ostrom (1999, pp. 52-53) Om haar theorie te kunnen gebruiken, moet ik echter eerst het concept 'beleidsarena' introduceren. Ostrom spreekt van een *action arena*, die wordt bepaald door het geldingsbereik van een specifieke set van regels die binnen deze arena geldt. Dit noemt zij *rules-in-use*; ik breid dit regelbegrip uit tot praktijken. De beleidsarena definieer ik als het speelveld, waar de inzet van de discussie het vastleggen van het overheidsbeleid is, in dit geval ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Binnen deze arena zijn bepaalde discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken aanwezig.

Analoog aan Ostroms theorie kan men de volgende soorten mogelijkheidstructurende effecten van praktijken onderscheiden.¹³

Praktijken van positie. Praktijken die bepalen welke posities er zijn binnen de beleidsarena: bijvoorbeeld de minister, de directeur-generaal, een afdelingsmedewerker. In een arena waarin bijvoorbeeld geen afdeling voor goed bestuur is, zijn andere posities dan in de arena waar dat wel het geval is.

Praktijken van toegang. Dit zijn praktijken die bepalen welke actoren een bijdrage kunnen doen aan de discussie in de beleidsarena. Het hoeft hier niet te gaan om een 'persoonlijk aanwezig zijn' van de actor. Het gaat hier om toegang van frames. Als bijvoorbeeld selectie van landen plaatsvond in een kleine arena van hoge ambtenaren, kunnen landendelingen wel degelijk 'toegang' hebben tot deze arena als ze bijvoorbeeld de landendocumenten schrijven, waarin de situatie van goed bestuur in het land wordt beoordeeld.

¹³ Een praktische/huishoudelijke opmerking: In het vervolg zal ik vaak spreken van discoursvormende of mogelijkheidstructurende *praktijken*. Het is juister te spreken van discoursvormende of mogelijkheidstructurende *effecten* van praktijken, aangezien één en dezelfde praktijk zowel een discoursvormend als een mogelijkheidstructurend effect kan hebben. Ik kies deze formulering om de tekst sneller leesbaar te maken.

Praktijken van actiemogelijkheden. De praktijken die actoren binnen de beleidsarena kunnen ontplooien, zijn niet voor alle posities gelijk. Sommige acties zijn expliciet voorbehouden aan bepaalde posities. Maar het gaat niet alleen om wie wat *mag* doen, maar ook om wie wat *gewoonlijk* doet. Een medewerker van een afdeling probeert de beleidsdiscussie te beïnvloeden door een memo te schrijven; een minister bespreekt dit met haar staf, of keurt dit met een paraaf goed; een ambassademedewerker doet de selectie van de partners waaraan het geld besteed wordt.

Praktijken van thema. Dit zijn de praktijken die het onderwerp aangeven waarover het binnen de arena gaat. Denters en Klok (2003, p.8) onderscheiden hiervan twee soorten: inhoudelijke en procedurele. De eerstgenoemde baken inhoudelijk af waarover gepraat zou mogen worden, wat 'aan de orde is'. (Bijvoorbeeld: in het beleidsvormingsproces van een nieuwe woonwijk staat vast dat er in ieder geval 200 huizen voor gezinnen moeten komen.) Binnen mijn theoretisch kader zou men dergelijke inhoudelijke praktijken opvatten als een onderdeel van het discours zoals dat op de arena geldt.¹⁴ De procedurele praktijken van thema leggen vast wat de uitkomst is van de discussie in termen van het verdere verloop van het beleidsproces. Gaat het bij de discussie bijvoorbeeld om het opstellen van een niet-bindend advies of een bindende beslissing? Het antwoord op deze vraag heeft invloed op de mogelijkheden voor actoren.

Praktijken van pay-off. De praktijken van pay-off zijn de manieren waarop de uitkomsten door de actoren worden *gewaardeerd*. Wat is de inzet waarom in de arena gespeeld wordt voor de actoren waard? Actoren binnen de beleidsarena proberen per positie in te schatten welke baten ze mogen verwachten of welk risico ze lopen als ze een bepaalde strategie kiezen. Hierbij moet men bedenken dat het hierbij niet om 'materiële' winst gaat, maar ook om 'discursieve' winst. Hoe belangrijk zal een bepaalde nota worden? Is het de moeite waard om daar veel moeite in te steken? Wat zou een bijdrage aan de discussie betekenen voor de positie van mijn afdeling binnen het ministerie? Hoeveel kans bestaat er dat mijn afdeling daardoor meer budget krijgt of gespaard blijft bij reorganisaties? In mijn analyse speelt deze praktijk vooral een rol bij de keuze van actoren voor deelname aan een 'subarena'. De vraag is dan, hoeveel deelname aan de discussie op die (sub)arena oplevert. De praktijken hieromtrent duid ik aan met de term '**praktijken van arenakeuze**'. In de bestuurskundige literatuur is dit ook bekend onder '*venue shopping*'.

Binnen het ministerie lijkt deze praktijk van arenakeuze te worden bepaald door de vraag: heeft dit thema de aandacht van de minister? Dat is het belangrijkste goed waarnaar de discussiepartners in hun strijd om de discursieve hegemonie streven. De beleidsdiscussie op het ministerie heeft slechts een beperkte 'capaciteit': niet alle zaken kunnen tegelijkertijd behandeld worden. De aandacht van de discussie wordt in belangrijke mate bepaald door wat de minister op dat ogenblik belangrijk vindt. Halperin (1974, pp.107-108) wijst dan ook op het belang van de praktijken binnen een bureaucratie die bepalen welke kanalen er zijn om een bepaald thema onder de aandacht van degene te brengen die erover mogen beslissen.

Beslissingspraktijken. Hierbij gaat het om de manieren waarop een uitkomst tot stand komt. In het geval van de beleidsarena van het ministerie is het de minister die een besliss-

¹⁴ Niettemin hebben dergelijke inhoudelijke praktijken van thema een mogelijkheidstructurerende effect: doordat de inhoud van de discussie is vastgelegd, wordt tevens bepaald wie deel mag nemen en wie niet. Dit is een mogelijkheidstructurende praktijk van toegang dus.

sing neemt. In het geval van een sub-arena van bijvoorbeeld een ministeriële referentiegroep wordt gewerkt met het principe van consensus.¹⁵

Soorten arena's

Mogelijkheidstructurende praktijken hebben betrekking op arena's. Hiervan onderscheid ik in dit onderzoek verschillende soorten. Ten eerste onderscheid ik de nationale beleidsarena van andere arena's. De arena's die in dit onderzoek als het ware de omgeving van de nationale beleidsarena uitmaken, zijn de internationale beleidsarena en de wetenschappelijke arena. Op de internationale beleidsarena strijden zowel bilaterale donoren als internationale instellingen om de discursieve hegemonie. De arena wordt gevormd door bijvoorbeeld de gremia van internationale organisaties, conferenties, donorcoördinatiebesprekingen en publicaties zoals rapporten. De wetenschappelijke arena onderscheidt zich van de beleidsarena's doordat niet het vastleggen van het overheidsbeleid de inzet van de strijd is, maar het vastleggen van wat als waarheid geldt. De wetenschappelijke arena bestaat uit fora voor discussie, voornamelijk vakbladen en conferenties. Men kan ook hier onderscheiden tussen een nationale en een internationale wetenschappelijke arena, waarbij de grenzen tussen beide vooral bepaald worden door de taal. De internationale wetenschappelijke discussie vindt plaats in het Engels.

Hoewel beide arena's zich in afnemende mate van elkaar onderscheiden (Nederlandse wetenschappers publiceren bijvoorbeeld in internationale tijdschriften, maar mogen verwachten dat deze ook door Nederlandse wetenschappers worden opgemerkt) blijft een dergelijke onderscheiding in het kader van dit onderzoek zinvol. Als men naar de discussie rond goed openbaar bestuur kijkt, is er geen sprake van een één op één relatie tussen het discours in de nationale en de internationale wetenschap. Het discours in de nationale wetenschappelijke arena wordt immers (afhankelijk van de relatie tussen wetenschap en beleid meer of minder) beïnvloed door frames in het nationale beleidsdiscours.

Ten tweede onderscheid ik in dit onderzoek verschillende soorten organisaties binnen de nationale beleidsarena's. In beide landen bestaat in dit onderzoek de beleidsarena uit ministeries, het parlement, adviesorganen en 'uitvoerende' organisaties. Binnen deze laatste categorie moet men onderscheiden tussen organisaties die voor hun financiering uitsluitend afhankelijk zijn van het ministerie, en organisaties die daarnaast andere, eigen inkomstenbronnen hebben. Bovendien kan men onderscheiden tussen de uitvoerende organisaties ter plaatse en hun 'centrales' in het donorland. De nationale beleidsarena krijgt gestalte door een veelheid van onderlinge contacten, bijvoorbeeld overlegonden, of het uitbrengen van rapporten of andere beleidsdocumenten.

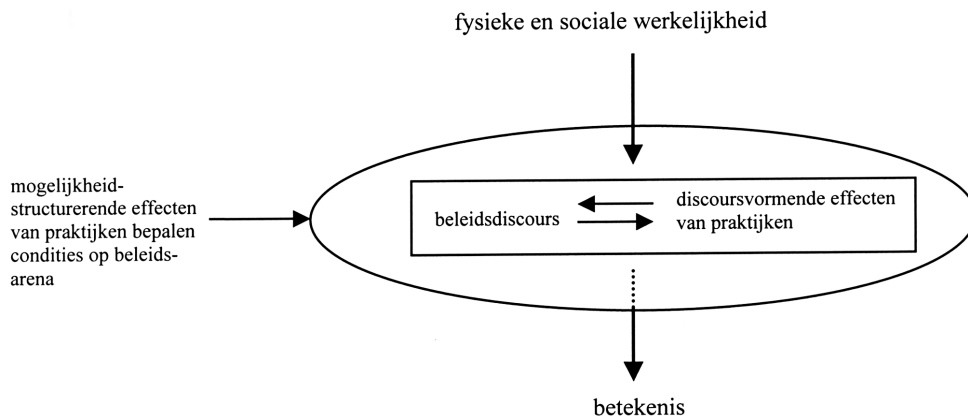
Elk van deze organisaties kan men tenslotte beschouwen als een zelfstandige arena, waarin verschillende actoren, bijvoorbeeld afdelingen, strijden om de discursieve hegemonie. Bij het onderzoek naar deze subarena's zal ik me vooral beperken tot de ministeries en minder aandacht besteden aan subarena's binnen andere organisaties.

¹⁵ Eén soort regels die Ostrom onderscheidt, heb ik niet overgenomen, namelijk de 'informatieregels'. Informatieregels, die bepalen welke actor welke informatie mag hebben, vertonen in mijn discours-theoretisch perspectief grote overlap met praktijken van toegang, aangezien het gaat om toegang tot een discussiearena en daarmee tot de informatie die binnen de arena, waarin de discussie wordt gevoerd, beschikbaar is. Voor zover de ene actor meer informatie bezit dan de ander, is dit een individuele eigenschap van de actor, die wellicht zijn ethos versterkt (zie verderop) maar geen eigenschap is van de positie of van de arena.

In hoofdstuk 3 zal ik aangeven welke specifieke organisaties en afdelingen in Nederland en Duitsland in dit onderzoek de internationale beleidsarena, de wetenschappelijke arena en de nationale beleidsarena uitmaken.

Samenvatting

Als een samenvatting van deze paragraaf wil ik de verhouding tussen discours en de discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken in onderstaand schema weergeven.



figuur 2.2 Relatie tussen praktijken en discours

De werkelijkheid wordt met behulp van de frames van het discours geduid en krijgt ‘via’ het discours zijn betekenis. Maar ook praktijken hebben een betekenisconstituerend effect. Discoursen en praktijken beïnvloeden elkaar wederzijds: praktijken kunnen een discoursvormend effect hebben en een discours kan ‘neerslaan’ in een praktijk, met andere woorden: gepraktiseerd worden. Praktijken kunnen ook via het mogelijkheidstructurend effect invloed hebben op het discours. In dit onderzoek zal ik me richten op de vraag welke discoursvormende en mogelijkheidstructurende effecten van praktijken binnen in het beleidsproces van ontwikkelingssamenwerking van invloed zijn geweest op het discours rondom goed openbaar bestuur.

Ook de praktijken die ik alleen bestudeer vanwege hun mogelijkheidstructurend effect zijn zelf natuurlijk weer de keerzijde van een discours. Dit is echter niet noodzakelijkerwijs hetzelfde discours als datgene waarop de praktijken een mogelijkheidstructurend effect uitoefenen. De discussie over goed openbaar, met haar ‘inhoudelijk’ discours, wordt mede bepaald door praktijken die een praktisering zijn van een ‘sturingsdiscours’, over de juiste inrichting van het beleidsproces in Nederland.

2.3 Dynamiek van een beleidsdiscours

Het genre ‘beleidsdiscussie’ leent zich voor een discoursanalyse wellicht nog beter dan andere. Het intertekstuele karakter van beleidsteksten is immers heel sterk, zoals men bijvoorbeeld binnen een ministerie kan zien. Dit heeft te maken met een voor het ministerie typische eigenschap dat elke tekst en elk beleidsvoorstel voorgesteld wordt als zou deze

volledig aansluiten bij het bestaande beleid. De druk om het beleid naar buiten toe te legitimeren, leidt ertoe dat elk beleidsvoorstel dat de schijn wekt niet in overeenstemming te zijn met bestaand beleid of uitgesproken beleidsvoornemens gezien wordt als een inconsistentie, waarop de minister aangevallen kan worden. Daarom zorgt men ervoor dat men in beleidsteksten zoveel mogelijk probeert aan te knopen bij het bestaande beleid.¹⁶ In deze paragraaf wil ik laten zien dat men met behulp van de discours­theorie, zoals die hierboven is uiteengezet de dynamiek van een beleidsdiscours goed kan beschrijven.

Uitgangspunt van deze discours­theorie is dat alle deelnemers aan de beleidsdiscussie gericht zijn op discursieve hegemonie, namelijk die situatie waarin binnen de discussie slechts één frame (het eigen) aanwezig is. Daarom zijn alle deelnemers aan de beleidsdiscussie gericht op de praktisering, het omzetten van hun (positie binnen hun) frame in de uitvoering. Wanneer hun frame wordt vastgelegd in de vorm van beleid of bureaucratische procedures, zijn dit immers evenzovele praktijken die een discursvormend effect kunnen hebben, waardoor het eigen frame wordt ondersteund.

Om dit te bereiken volgen actoren zowel discursieve als niet-discursieve strategieën. In dit onderzoek wordt *elke* bijdrage aan de discussie gezien als een discursieve strategie, wat de inhoud van de bijdrage ook is. In een discursieve strategie probeert een actor zijn doel te bereiken door de situatie op een bepaalde manier te beschrijven, van bepaalde probleemdefinities of een beperkt aantal opties, kortom van een bepaald frame uit te gaan.

Verschillende actoren hebben binnen de beleidsdiscussie verschillende kansen om ervoor te zorgen dat hun discursieve strategie slaagt. Dat heeft in de eerste plaats te maken met de verschillende mogelijkheden, die de praktijken van de arena aan actoren bieden: de mogelijkheidstructurende praktijken. Zo heeft een minister veel meer actiemogelijkheden dan een gewone beleidsambtenaar. Maar men komt bij een verklaring van de ontwikkeling van het discours niet onder het gebruik uit van wat in de retorica sinds Aristoteles *ethos* genoemd wordt. *Logos*, *pathos* en *ethos* bepalen of een spreker overtuigend overkomt. (vgl. Hajer 1995, p. 54) Waar *logos* (de overtuigingskracht van het argument) en *pathos* (de manier waarop de spreker inwerkt op het gemoed van de toehoorders) vormen zijn van wat ik hierboven discursieve strategie heb genoemd, is *ethos*, de ‘reputatie’ van de spreker, niet geheel terug te brengen tot een effect van de mogelijkheidstructurende praktijken. Ook bij sprekers met gelijke mogelijkheden in de arena kan de ene meer autoriteit hebben dan de andere. Dat deze autoriteit opgebouwd kan zijn met behulp van voorrechten en andere hulpbronnen, verandert niets aan het feit dat ook zonder speciale voorrechten of hulpbronnen in een discussie sommigen hun mening met meer autoriteit kunnen bijdragen.

Verschillende actoren kunnen dezelfde discursieve strategie hanteren. In dit geval kan men spreken van een discurscoalitie. Vaak wordt deze gevormd rond nieuwe *story lines*, die de frames van voordien verschillende groepen (schijnbaar) met elkaar in overeenstemming brengen

“The argumentative approach holds that in the struggle for discursive hegemony, coalitions are formed among actors (that might perceive their position and interest according to widely different discourses) that, for various reasons (!, hjt) are at-

¹⁶ Dit geldt overigens alleen *binnen* de legislatuurperiode van een minister. Bij een wisseling van politieke leiding moeten beleidsteksten soms juist de indruk wekken dat ze zo min mogelijk aansluiten bij het beleid van de voorganger.

tracted to a specific (set of) storylines. Discourse-coalitions are defined as the ensemble of (1) a set of story-lines; (2) the actors who utter these story-lines; and (3) the practices in which this discursive strategy is based. Story-lines are here seen as the discursive cement that keeps a discourse-coalition together. The reproduction of a discursive order is then found in the routinization of the cognitive commitments that are implicit in these story-lines.” (Hajer 1995, p.65)

Een discourscoalitie met veel leden, of met invloedrijke leden (zowel op grond van mogelijkheidstructurende praktijken als op grond van hun *ethos*) heeft uiteraard meer kans om hun frame dominant te maken dan anderen.

Wat gebeurt er nu wanneer een nieuw onderwerp, zoals goed bestuur, binnen een beleidsarena zijn intrede doet? Halperin beschrijft dit moment voor de bureaucratische organisaties van het Amerikaanse buitenlandse beleid.

“Once a participant or coalition of participants reaches the conclusion that the time is right to seek a decision, those parts of the bureaucracy with a direct interest in the issue usually become aware of the movement for change. [...] Most issues are not new, having already been defined in terms of the interests involved. However, when an issue is revived or when a novel proposal is being made, some participant will analyze the implications for [the policy subject] as they judge it and for their own interests.” (Halperin 1974, pp.116-117)

De direct betrokkenen schatten in of het nieuwe thema in hun straatje past, verzetten zich ertegen of proberen het juist voor hun eigen doeleinden te gebruiken. Zoals het citaat laat zien, heeft het al of niet in het ‘straatje passen’ niet alleen betrekking op wat de actor definiëert als zijn niet-discursieve belang, bijvoorbeeld in termen de financiële mogelijkheden voor zijn afdeling, maar ook op het discursieve belang, het frame dat de respondent favoriseert. In werkelijkheid zijn beide belangen moeilijk uit elkaar te houden. Niet alleen omdat men er als onderzoeker niet makkelijk achter komt wat het ‘werkelijke motief’ was van een actor, maar ook omdat het tweede, discursieve belang, vaak gevolgen heeft voor het eerste, niet-discursieve en het eerste voor het tweede.

In deze studie concentreer ik me op het discursieve belang. Welke mogelijkheden heeft een actor om het discours op de beleidsarena en in het verlengde daarvan de praktisering van zijn favoriete frame in beleid te beïnvloeden? De actor kan grofweg 3 verschillende discursieve strategieën kiezen (naast uiteraard de vele niet-discursieve mogelijkheden).

Ten eerste kan de actor proberen aan te sluiten bij de termen van het dominante frame en proberen zijn eigen belang in deze termen weer te geven. Wanneer zijn discussiebijdrage niet binnen het dominante frame valt, zal deze immers al snel minder serieus genomen worden. Zijn bijdrage zal zich dan moeten bewijzen, terwijl andere bijdragen meteen ‘in het plaatje’ passen. Zijn bijdrage zal al snel als irrelevant worden afgedaan of naar de achtergrond worden gedrongen ten opzichte van andere. Bijdragen die het frame als uitgangspunt nemen kunnen het belang van de deelnemer formuleren zonder het frame ter discussie te stellen. Ze suggereren dat de discussie daarmee ‘verder komt’.

“Participant shape arguments in terms of the shared images of the society and the government even if they do not believe that those images are an accurate reflection of the world.” (Halperin 1974, p.153)

Als gevolg van mogelijkheidstructurende praktijken wordt het dominante frame binnen het ministerie in hoge mate bepaald door de minister.¹⁷ Aangezien hij de bevoegdheid heeft om een frame in praktijk van beleid om te zetten, zullen actoren binnen de beleidsarena van het ministerie hem 'naar de mond praten', in die zin dat ze hun belangen zo zullen inkleden, dat deze aansluiten bij het frame zoals ze dat kennen uit de bijdragen van de minister.

Een van de respondenten noemde dit het verschijnsel van de 'echoput': van boven af, (van de minister naar beneden binnen de organisatie in Den Haag of van het ministerie naar beneden in de richting van de ambassades) wordt iets geroepen en de actoren 'beneden' roepen braaf terug wat van hun verlangd wordt. Halperin signaleert een vergelijkbaar mechanisme waarbij actoren het dominante discours reproduceren alleen maar omdat ze ter rechtvaardiging van hun beleid "toch iets moeten invullen" (*to fill in the blank*).

"The rules of the game require that any proposal to change policy must be accompanied by arguments supporting the change. Participants advocating a change in policy must state some argument in favor of the change even if they do not feel free to state either the reasons that lead them to favor a new policy or those they believe would persuade others in private. Participants wish to avoid arguments that could be used against them in other situations. Consequently they sometimes employ standard arguments, referred to as 'boiler-plate' in the bureaucracy. These arguments are simply stated and exploit widely shared values and images."

(Halperin 1974, pp.136-137)

De mechanismen van de 'echoput' en van de 'boiler-plate' illustreren manieren waarop het discours *gereproduceerd* wordt. Doordat actoren het bestaande discours gebruiken om hun eigen belangen na te streven en daarmee het discours zoveel mogelijk proberen 'om te buigen' in de richting die hun past, kan het ook gebeuren dat het frame juist *verandert*, hoewel dezelfde termen gebruikt worden. De actor kan proberen de bestaande termen van het discours een zodanige betekenis te geven dat ze meer in overeenstemming zijn met zijn belangen.

"The disciplinary force of [a discourse, hjt] often consists in the implicit assumption that subsequent speakers will answer within the same discursive frame. Even if they do try to challenge the dominant *story line*, people are expected to position their contribution in terms of known categories. Discursive challenges may consist of withstanding understandings in terms of routinized categories or, often even more powerful, in establishing new combinations within seemingly traditional discursive structures." (Hajer 1995, p.57)

Story lines maken het 'samenvoegen' van bestaande concepten in een nieuwe betekenis tot een nieuw frame gemakkelijker. Deze nieuwe *story lines* kunnen de basis zijn voor nieuwe discourscoalities, die een nieuw frame dominant maken en de kans dat het frame wordt gepraktiseerd vergroten.

De tweede soort discursieve strategie voor een actor is om niet direct aan te sluiten bij de *termen* van het dominante frame, maar wel bij de in dat frame aanwezige *ideeën*. In principe gelden hiervoor de mechanismen die ook bij het eerste punt naar voren werden gebracht. Ik behandel het hier echter als een aparte categorie, omdat het in dit geval, in tegenstelling tot de termen van het discours, de keuze van de onderzoeker is om de bijdrage

¹⁷ Namelijk praktijken van toegang, actiemogelijkheid en beslissing.

te interpreteren als frame-ondersteunend. De onderzoeker ziet dat bepaalde ideeën steeds terugkeren in de discussie, hoewel niet steeds dezelfde termen gebruikt worden.

In alle bovenstaande gevallen heeft men ook te maken met praktijken die een discoursvormend effect uitoefenen en daarom op de verandering van het discours een remmende invloed uitoefenen. Praktijken veranderen langzamer dan discourses. Juist om dat praktijken niet-discursief zijn, kan er minder makkelijk op gereflecteerd worden en zijn ze minder vatbaar voor gestuurde verandering.

Verandering van het discours komt echter niet alleen tot stand door middel van een geleidelijke verandering van de betekenis van de termen van het dominante frame (of minder geleidelijk onder invloed van een nieuwe *story line*), maar ook omdat er naast het dominante frame altijd andere frames aanwezig zijn. (Laws&Rein 2003, pp.175-176) Dat is de derde mogelijke discursieve strategie van een actor: het expliciet niet gebruiken van de concepten, ideeën en categorisering. In plaats daarvan kan hij een rivaliserend frame ondersteunen en daarmee een verdere structurering van het discours proberen te voorkomen.

Voor het onderzoek zijn tevens *niet-discursieve strategieën* van belang. Zo bieden de mogelijkheidstructurende praktijken op een willekeurig ministerie een beleidsambtenaar bijvoorbeeld verschillende opties om te proberen zijn notitie (waarmee hij een discursieve strategie volgt) bij de minister te krijgen: hij kan het proberen via de hiërarchische lijn, met het risico dat het stuk al bij het afdelingshoofd wordt teruggestuurd, maar hij kan ook proberen het stuk in eerste instantie intern officieus te verspreiden, zodat zijn mening wellicht vanzelf wel wordt overgenomen en vroeger of later zijn weg in een officieel beleidsdocument vindt.

2.4 Praktijken op de grens tussen wetenschap en beleid

In het voorgaande werd een discours voorgesteld als de structuur van een discussie in een bepaalde arena, die het resultaat is van een strijd om discursieve hegemonie. Hierbij heb ik de nationale beleidsarena onderscheiden van een aantal andere arena's. Een belangrijk aspect van het onderzoek is de vraag hoe dergelijke arena's elkaar beïnvloeden doordat actoren van de ene arena toegang tot de andere hebben. In dit onderzoek gaat echter speciale aandacht naar de relatie tussen de wetenschappelijke arena en de beleidsarena.

Het begrip '*good governance*' nodigt uit om speciaal naar deze relatie te kijken. Het begrip, als een tegenhanger van het alledaagse begrip '*government*', is duidelijk een bedacht en niet een uit het dagelijks spraakgebruik geleend begrip. Het suggereert immers een analytische meerwaarde ten opzichte van '*government*'. Wetenschappers namen inderdaad de handschoen op en beoordeelden het begrip op zijn meerwaarde. Wanneer we het discours rond '*good governance*' willen analyseren, is het daarom extra interessant om te onderzoeken op welke manier wetenschappers hebben bijgedragen aan de structurering van de discussie.

Specifiek en uitsluitend voor de relatie tussen de wetenschappelijke en de beleidsarena wil ik een typologie gebruiken die de mogelijkheidstructurende praktijken van toegang voor wetenschappelijke actoren tot de beleidsarena benoemt. Het gaat hierbij niet om afzonderlijke praktijken, maar om complexen, die samen het 'grensarrangement' tussen wetenschap en beleid uitmaken. Dit vraagt een kleine uitweiding in deze paragraaf. Hierbij komen de 'beelden' aan de orde, die er over deze relatie bestaan en waarnaar de grens tus-

sen beide wordt vormgegeven. In de rest van het onderzoek zal het echter niet zozeer gaan om deze 'beelden' (die men zelf weer als een eigen discours kan opvatten), maar om de grensarrangementen, die een praktisering daarvan zijn en zelf mogelijkheidstructurende effecten hebben op andere discourses.

Beelden van grenzenwerk

Voor de beschrijving van de wederzijdse beïnvloeding tussen de discourses van beleid en wetenschap en de mogelijkheidstructurende praktijken die deze beïnvloeding faciliteren, maak ik gebruik van het recente werk van Hoppe. (2002, 2003) Vertrekkend vanuit de disciplines van enerzijds de Wetenschap van Techniek en Samenleving (WTS) en anderzijds de beleidswetenschap maakt hij duidelijk dat de grens tussen wetenschap en beleid nooit een eenduidige is. Integendeel, in wetenschap en openbaar bestuur worden voortdurend pogingen gedaan deze scheiding opnieuw te definiëren. Binnen WTS wordt dit aangeduid met het begrip 'grenzenwerk' (*boundary work*): het werken aan de afbakening van het terrein van de wetenschap. (Hoppe 2002, p.24) Hij ontwerpt een typologie om de beelden die er in de praktijk van de afbakening en taakverdeling tussen wetenschap en beleid bestaan systematisch van elkaar te onderscheiden.

De systematiek van zijn typologie wordt gevormd door onderscheidingen op twee dimensies: enerzijds het relatieve primaat tussen wetenschap en beleid en anderzijds de vraag of beide gezien worden als een uiting van in principe convergerende of divergerende logica's. Op de eerste dimensie gaat het om de vraag of de wetenschap dan wel de politiek uiteindelijk de zeggenschap ten opzichte van de ander heeft. In de beelden waar de wetenschap het relatieve primaat heeft, gaat men er van uit dat de keuzes die de politiek maakt uiteindelijk *volgend* zijn ten opzichte van de ontwikkelingen die in de wetenschap plaatsvinden en van de (on)mogelijkheden die door de techniek worden bepaald. Beelden die uitgaan van het primaat van de politiek geven aan de vertegenwoordigers van de politiek het laatste woord:

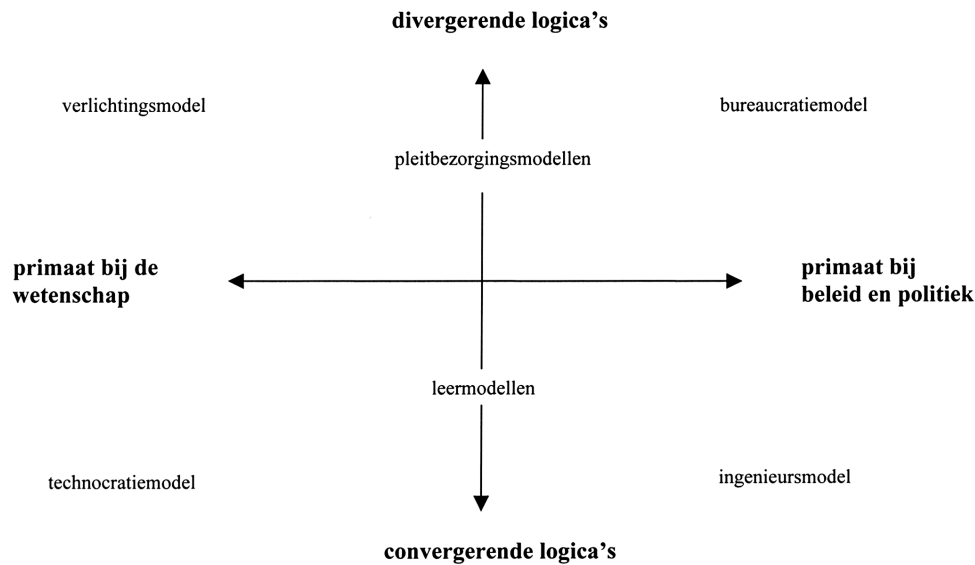
“Politieke oordeelsvorming over wat wenselijk en maatschappelijk aanvaardbaar is, stuurt in deze visie de functie van wetenschap en techniek. Deze kunnen slechts de alternatieve middelen aandragen bij politiek bepaalde doelen. Wetenschap en techniek leveren de instrumentele kennis, de politiek beslist over het wel of niet inzetten daarvan.” (Hoppe 2002, p.33)

Tenslotte zijn er beelden, waarin geen van beide het primaat over de ander heeft, zogenaamde 'pragmatische' modellen. De relatie tussen beide wordt gezien als een dialoog: de wetenschap begeeft zich in kritische reflecties over de maatschappelijke doelstellingen die met behulp van beleid worden nagestreefd, de politiek beperkt zich niet tot de keuze van waarden en doelstellingen, maar poogt in dialoog met de wetenschap de ontwikkeling van de wetenschap mede vorm te geven.

De tweede dimensie betreft de vraag of wetenschap en politiek twee elkaar uitsluitende activiteiten zijn of dat ze uiteindelijk onder één en dezelfde noemer gebracht kunnen worden. In het eerste geval benadrukt men voortdurend dat beide in twee verschillende categorieën thuishoren, bijvoorbeeld: “waarheid ontdekken vs. waarheid maken, productie van ware kennis vs. productie van legitieme besluiten.” (Hoppe 2002, p.34) Beide activiteiten zijn onverenigbaar en moeten zo helder mogelijk van elkaar gescheiden worden. In het tweede geval beweert men dat wetenschap en politiek uiteindelijk convergerend en verenigbaar zijn. Ondanks de verschillen benadrukt men de maatschappelijke functie die

wetenschap en politiek gemeenschappelijk hebben, namelijk het zoeken van oplossingen voor de problemen van de samenleving. Hoewel het politieke bedrijf gekenmerkt lijkt te worden door onenigheid zijn er ook elementen in de politiek, bijvoorbeeld het parlement, die net als in de wetenschap gericht zouden zijn op het vormen van een consensus, zowel over ‘wat werkt’ als meer fundamentele kwesties over de vraag ‘hoe de wereld in elkaar zit’.

De kruising van beide dimensies levert zes mogelijke beelden van de relatie tussen wetenschap en beleid op, waarvan men de meeste ook uit het hedendaagse discours over beleid en wetenschap kan herkennen.



figuur 2.3 Typologie van grensarrangementen

In het volgende zal ik de modellen elk summier toelichten, voor een meer volledig overzicht verwijs ik naar Hoppe (2002), p. 38-61.

Verlichtingsmodel. Binnen dit model ligt het primaat bij de wetenschap. Wetenschappelijk onderzoek leidt tot een langzaam voortschrijdend inzicht in de objectieve waarheid. De nieuwe inzichten blijven in eerste instantie binnen de sterk afgescheiden sfeer van de wetenschap, maar langzaam sijpelen de inzichten door naar de ‘leek’, die er zijn voordeel mee kan doen in het werk dat hij dagelijks doet, dus ook in de politiek. Ideeën, die een cruciale rol spelen in beleidsveranderingen, zijn uiteindelijk afkomstig van het ‘front’ van de wetenschap, maar in de politiek dringen ze pas jaren later door.

”Keynes zei daarover dat iedere vooraanstaande politicus bij beslissingen van economische politiek in feit een discipel was van een of andere verouderde economisch denker, als Ricardo, Marx of Smith”. (Hoppe 2002, p.39)

Technocratiemodel. Aangezien wetenschap en politiek in deze opvatting in feite convergerende activiteiten zijn, is er niets op aan te merken wanneer wetenschappers ook in de positie verkeren om hun kennis aan te wenden. De politicus kan het aan de wetenschapper zelf

overlaten om de wetenschappelijke kennis toe te passen op maatschappelijke vraagstukken en kan hem in deze bij wijze van spreken blindelings volgen.

“Waarschijnlijk is het technocratiemodel [in Nederland] nog het meest toepasselijk in de periode 1945-1970 toen professionals en academici in een aantal (nieuwe) beleidssectoren volop kansen kregen naar eigen inzichten de welvaarts- of verzorgingsstaat uit te bouwen”. (Hoppe 2002, p.41)

Bureaucratiemodel. In dit en volgend model ligt het primaat bij de politiek. De politiek kiest de waarden en stelt de doelstellingen vast, de wetenschap is slechts nodig als leverancier van de data. Politiek en beleid, die met het complexer worden van de maatschappij steeds meer gespecialiseerd zijn geworden, hebben behoefte aan zeer specifieke data op hun gebied. Omdat de wetenschap echter divergeert met de politiek, is het noodzakelijk zeker te stellen dat deze kennis ten dienste staat van wat de overheid wil. Vandaar dat speciale wetenschappelijke onderzoeksinstituten worden opgericht, die zorg moeten dragen voor de levering van de specifiek benodigde data.

“Het verklaart bijvoorbeeld, waarom Nederlandse departementen [tot ca. 1950] onderzoeksinstituten - zoals TNO, DLO, de grote technologische instituten, en eigen departementale onderzoeksinstituten - op grote schaal financierden en de aangestelde onderzoekers een ambtelijke status gaven.” (Hoppe 2002, p.43)

Ingenieursmodel. Anders dan in het bureaucratiemodel gaat men er van uit dat de wetenschap méér is dan een leverancier van data voor het beleid dat de politiek heeft ingezet. De wetenschap kan men laten ‘meedenken’ en laten ‘sleutelen’ aan het oplossen van sociale problemen. Maar anders dan in het technocratiemodel moet duidelijk blijven dat de politiek uiteindelijk de touwtjes in handen blijft houden. Daarom wordt de wetenschappelijke kennis niet in de eigen organisatie geïncorporeerd, maar liever uitbesteed. Door middel van opdrachtonderzoek wordt de wetenschap kort ‘binnengelaten’, maar kan door middel van het contract worden gestuurd en in bedwang gehouden. De wetenschap mag haar kennis toepassen op een door de politiek duidelijk omschreven terrein en kan daarmee belangrijke maatschappelijke beslissingen (in de zin van waardekeuzen en doelstellingen) beïnvloeden, maar kan altijd weer terug in zijn hok worden gestuurd.

Pleitbezorgermodellen. In pleitbezorgermodellen gaat men uit van een (lichte) vorm van divergentie tussen wetenschap en beleid; ‘licht’ omdat men wil blijven uitgaan van de mogelijkheid van een dialoog tussen wetenschap en politiek. In pleitbezorgermodellen is de stem van de wetenschap één van de stemmen in de discussie. Maar anders dan in de leermodellen blijft de politiek uiteindelijk fundamenteel verschillend van de wetenschap: het is een belangenstrijd waarin men niet gericht is op het vinden van de waarheid, maar op het krijgen van het eigen gelijk. De politieke tegenstanders zullen daarom proberen gebruik te maken van de voorradige wetenschappelijke kennis en die argumenten daaruit pikken, die hun goed van pas komen.¹⁸

“De belangenstrijd tussen betrokken partijen fungeert als een selectiemachine voor wetenschappelijke argumenten en onderbouwingen. Ieder betrokken belang zal op

¹⁸ In een ‘lichtere’ variant van dit model wordt minder de belangenstrijd tussen partijen en het instrumentele gebruik van wetenschappelijke argumenten benadrukt als wel het feit dat er vaak sprake is van verschillende beleidssystemen, waarin een eigen discours is ontstaan. Wetenschappelijke ontwikkelingen kunnen de *story lines* opleveren, waarmee verschillende frames met elkaar geassocieerd kunnen worden en tot beleidsdoorbraken kunnen leiden. De dialoog tussen wetenschap en beleid levert dus de terminologie, waarmee wat politiek, ambtelijk of beleidsmatig onverenigbaar leek, met elkaar verbonden kan worden.

zoek gaan naar die vorm van wetenschappelijke expertise die het politieke standpunt onderstreept en legitimeert.” (Hoppe 2002, p.44)

Leermodellen. Net als in de pleitbezorgersmodellen wordt de wetenschap hier beschouwd als één van de stemmen in de beleidsdiscussie. Anders dan in het bovenstaande model gaat het leermodel er echter van uit dat de manier waarop met de bijdragen aan de discussie wordt omgegaan geen verschil is tussen de politiek en de wetenschap. Uiteindelijk is men gericht op een consensus over de juiste manier van aanpak van een maatschappelijk probleem. ‘Leek’ en ‘wetenschapper’ dragen beiden vanuit hun eigen ‘expertise’ met evenveel recht argumenten aan. De machtsvrije discussie, waarin argumenten over en weer worden uitgewisseld, en waarin men op basis van de argumenten tot de meest juiste beslissing komt, is een rolmodel voor hoe het in het politieke bedrijf zou moeten gaan. Men leert van elkaars argumenten en men leert van de resultaten van de maatregelen die het gevolg zijn van de gezamenlijk genomen beslissing.¹⁹

De ‘beelden’ van de relatie tussen wetenschap en beleid, die met behulp van deze typologie beschreven worden, zouden even goed geconceptualiseerd kunnen worden als de frames van een discours. Het discours produceert praktijken, die op hun beurt het discours geloofwaardig maken. In Nederland zou bijvoorbeeld het CPB als een praktisering van het technocratiemodel gezien kunnen worden. (Pesch 2002) In dit onderzoek wil ik echter het grenzenwerk in de verschillende donorlanden niet als discours analyseren. Veeleer wil ik de typologie gebruiken om de mogelijkheidstructurende effecten van praktijken, die de relatie tussen de arena’s van beleid en wetenschap op het gebied van ontwikkelingssamenwerking bepalen, te benoemen en systematisch met elkaar te vergelijken.

2.5 Samenvatting

In dit onderzoek wil ik de beleidsdiscussie rond goed openbaar bestuur in het ontwikkelingsbeleid onderzoeken als een discours. De beleidsdiscussie wordt daartoe onderzocht alsof alle deelnemende actoren gericht zijn op het bereiken van discursieve hegemonie. Hiervoor hanteren de deelnemers zowel discursieve als niet-discursieve strategieën, waarbij de nadruk in dit onderzoek zal liggen op de eerstgenoemde. Met behulp van hun discursieve strategie proberen deelnemers ervoor te zorgen dat hun frame (en binnen het frame: hun positie) dominant wordt in de discussie en dat dit frame wordt omgezet in praktijken van uitvoering, die een discoursvormend effect op het discours uitoefenen. De mogelijkheden die de verschillende actoren hebben om hun bijdrage op die manier invloedrijk te maken in de discussie zijn niet voor alle actoren gelijk, maar worden bepaald door de mogelijkheidstructurende praktijken. Deze bepalen de condities van toegang tot en mogelijkheden binnen de beleidsarena. Specifiek voor de mogelijkheidstructurende praktijken van toegang van wetenschappelijke actoren tot de beleidsarena hanteer ik een aparte typologie.

Nu ik het theoretisch kader voor het onderzoek heb ontvouwd, kan in het volgende hoofdstuk de vraagstelling in termen van het theoretisch kader worden geformuleerd en de opzet van het onderzoek worden uiteengezet.

¹⁹ In een minder ‘idealistische’ versie van dit model gaat men er niet meer van uit dat men door de discussie ook daadwerkelijk betere oplossingen komt, maar dat men steeds, op basis van de verschillende argumenten, komt tot een manier van probleemverwerking, die tijdelijk voor een meerderheid aanvaardbaar is en in de volgende ronde van de discussie, op grond van een andere meerderheid, weer veranderd wordt. Gehandhaafd blijft echter het idee dat de aard van de argumentatie voor politiek of wetenschap niet fundamenteel verschillend is.

Hoofdstuk 3. Opzet en methoden van het onderzoek

Inleiding

Nadat ik in het vorige hoofdstuk het theoretisch kader heb uiteengezet, is het nu mogelijk de vraagstelling van dit onderzoek meer precies te formuleren en de opzet ervan te bepalen. In §3.1 licht ik het proces van casusselectie toe, op grond waarvan ik gekozen heb voor Duitsland naast Nederland als casus. In §3.2 formuleer ik de definitieve onderzoeksvragen en zet ik uiteen hoe het onderzoek naar aanleiding van deze vraagstelling is opgezet. In §3.3 behandel ik de gebruikte methoden, waarbij de meeste aandacht uit zal gaan naar de (nog steeds relatief onbekende) methode van de Q-analyse.

3.1 Casusselectie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van vergelijkend casuonderzoek.²⁰ Casusgevoel, kwalitatief onderzoek ligt voor de hand: omdat ik nog niet weet welke praktijken precies een rol spelen in de ontwikkeling van een discours is het noodzakelijk door middel van een gedetailleerd onderzoek van een casus dergelijke praktijken op te sporen. Hetzelfde geldt voor de frames in de beleidsdiscussie. De casus bestaat uit bijdragen aan de beleidsdiscussie, zoals die rond het onderwerp ‘*good governance*’ in het beleidssysteem van ontwikkelingssamenwerking gevoerd wordt: beleidsdocumenten, mondelinge uitspraken in interviews, speeches, etc. Daarnaast onderzoek ik het beleidsproces op het ministerie waarin deze bijdragen een rol speelden.

Door middel van een vergelijking tussen twee verschillende casus hoop ik de mechanismen die een rol spelen bij de vorming van een discours, beter te kunnen bestuderen. Hierbij analyseer ik de verschillen en overeenkomsten in zowel de mechanismen in het beleidsproces als in de discours als uitkomst van dit proces. Naast de Nederlandse casus (die om voor de hand liggende redenen als uitgangspunt werd genomen) mondt het proces van de selectie van de vergelijkingscasus uit in de keuze van Duitsland. De casus werden op grond van de variëteit op de onafhankelijke (verklarende) variabele, in dit geval de praktijken van het beleidsproces, geselecteerd. Selectie op variatie in de onafhankelijke variabele is immers het best mogelijke onderzoeksdesign in het geval van intentionele selectie. (King *et al.* 1994, p. 140)

Dit wil niet zeggen dat er geen selectiecriteria waren wat betreft de afhankelijke variabele (het beleidsdiscours). Het ging hierbij vooral om de vraag of goed openbaar bestuur als thema überhaupt een rol speelt in de beleidsdiscussie van het donorland. Het gaat mij immers in deze studie niet om de reden waarom in het ene land wel en in het andere land geen discussie over goed openbaar bestuur plaatsvindt, maar om de vraag welke vorm deze aanneemt. Daarover moest voldoende materiaal te verzamelen zijn. Op grond van een overzicht van de OESO (1998) van het soort projecten dat donoren steunen en een oriënterend interview bij Buitenlandse Zaken kon ik binnen de donoren een eerste selectie maken.

Bij de selectie op de onafhankelijke variabelen (de praktijken) speelde niet alleen een variatie-maximaliserend, maar ook een variatie-minimaliserend criterium een rol. De laatste bestond daarin dat ik donorlanden, waarvan wordt aangenomen dat ze ontwikkelingshulp uit geostrategische overwegingen geven, wilde vermijden. Geostrategische over

²⁰ Het gaat hierbij om een zogenaamde *multiple, holistic case study* in termen van Yin (1994)

wegingen zijn bij geen enkele donor uit te sluiten, maar een donorland waar de praktijken binnen ontwikkelingssamenwerking vooral bepaald worden door strategische overwegingen met betrekking tot het behouden van invloedssferen, is als vergelijkingsland ongeschikt: de vergelijking met Nederland zou al snel weer draaien om de bekende macro-verklaringen, die ik in hoofdstuk 1 heb aangehaald.

Het belangrijkste selectiecriteria was een variatie-maximaliserend selectiecriteria, namelijk de eis dat in het vergelijkingsland de praktijken van het beleidsproces van ontwikkelingssamenwerking duidelijk verschillend zijn van die in Nederland. Op grond van een vergelijkende studie naar de ontwikkelingssamenwerkingssector in de OESO-landen (Thiel 1996a) bleek dat Duitsland aan dit criterium voldeed. Hoewel er zeker parallellen aan te wijzen zijn met het Nederlandse beleid, is de Duitse ontwikkelingssamenwerking op zeer veel punten anders georganiseerd dan de Nederlandse. Duitsland heeft bijvoorbeeld aparte diensten voor zowel technische als financiële hulp, hetgeen in Nederland is ondergebracht bij het ministerie. In Duitsland bezit ontwikkelingssamenwerking een eigen ministerie, waar het in Nederland is geïntegreerd in het ministerie van Buitenlandse zaken. In §6.2 en §7.2 zal ik de organisaties binnen respectievelijk de Nederlandse en Duitse ontwikkelingssamenwerking meer in detail voorstellen. Hoewel natuurlijk meer donorlanden aan deze selectiecriteria voldeden (bijvoorbeeld Groot-Brittannië) heb ik gekozen voor Duitsland, behalve om pragmatische redenen ook omdat er binnen de ontwikkelingssamenwerking relatief weinig aandacht naar deze (op twee of drie na grootste) donor gaat.

3.2 Opzet van het onderzoek

De vraagstelling van dit onderzoek, geformuleerd in termen van het theoretisch kader, bestaat uit twee delen:

1. Welke praktijken met een discoursvormend of mogelijkheidstructurerend effect op het beleidsdiscours rond goed openbaar bestuur kunnen we onderscheiden in het Nederlandse en Duitse beleidsproces van ontwikkelingssamenwerking in de periode 1989-2003?
2. In hoeverre hangen verschillen in discours in de beleidsarena tussen de beide landen samen met de verschillen in discoursvormende of mogelijkheidstructurende praktijken?

Aan de hand van de eerste, inventariserende vraag beschrijf ik enerzijds de discourses binnen de beleidsarena in Nederland en Duitsland, anderzijds de praktijken waarvan het aannemelijk is dat ze een discoursvormend of mogelijkheidstructurerend effect op de ontwikkeling van het discours hebben gehad. Met het beleidsproces doel ik op alle fasen zoals die gewoonlijk onderscheiden worden: beleidsvorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

Het tweede gedeelte van de vraagstelling vraagt naar de daadwerkelijke invloed van deze praktijken op de discoursontwikkeling. Kunnen de verschillen en overeenkomsten tussen de beleidsdiscourses in Nederland en Duitsland toegeschreven worden aan verschillen en overeenkomsten in praktijken? Deze vraag kan in dit hoofdstuk al beantwoord worden: de opzet van het onderzoek laat namelijk, zoals we in het vervolg van deze paragraaf

zullen zien, verklarende conclusies niet toe. Het blijft in de eerste plaats een exploratief onderzoek, waarin kandidaat-variabelen voor een verklaring van de feitelijke discoursontwikkeling worden opgespoord. Zou daarom met het eerste, beschrijvende gedeelte van de vraagstelling kunnen worden volstaan? Het antwoord hierop is ontkennend. Een systematische vergelijking tussen beide casus geeft wel degelijk extra informatie die ertoe leidt dat van bepaalde variabelen meer aannemelijk beweerd kan worden dat ze kansrijk zijn om de feitelijke ontwikkelingen te verklaren dan van andere. De tweede vraag dwingt bovendien om de causale theorie die een rol speelt achter de ogenschijnlijk objectieve beschrijving van de discoursontwikkeling in de eerste vraag te expliciteren. In het vervolg van deze paragraaf wil ik dan ook de belangrijkste hypothesen weergeven die in de tweede deelvraag besloten zijn.

Hier wil ik nog kort opmerken dat het in de vraagstelling gaat om een periode van ongeveer veertien jaar. Het onderzoek is niet zozeer gericht op een vergelijking tussen het beleidsdiscours in Nederland en Duitsland op één bepaald moment, maar op de ontwikkeling van het beleidsdiscours tijdens de jaren negentig. Het gaat om de mogelijke invloed die de praktijken hebben gehad op juist deze ontwikkeling van het beleidsdiscours. Discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken beïnvloeden het discours immers meestal niet op slag, maar in de context van een voortdurend zich ontwikkelende discussie. Desalniettemin zal de nadruk van de vergelijking liggen op de laatste jaren van genoemde periode, aangezien in deze periode de interviews (zie §3.3) zijn gehouden en hierover daarom het meest betrouwbaar informatie ingewonnen kon worden.

Drie hypothesen

Aan de hand van de tweede deelvraag wil ik het verband tussen praktijken en discourses onderzoeken. Uit figuur 2.2 kunnen we afleiden welke drie variabelen in dit verband een rol spelen: het discours als een bepaalde constellatie van frames, discoursvormende praktijken en mogelijkheidstructurende praktijken. Om mijn onderzoek naar de beantwoording van de tweede deelvraag zo transparant mogelijk te maken, wil ik drie hypothesen opstellen over het verband tussen deze drie variabelen. Deze hypothesen kunnen worden afgeleid uit de theoretische overwegingen van hoofdstuk 2. Het gaat om het verband tussen discoursvormende praktijken respectievelijk mogelijkheidstructurende praktijken en discourses:

1. Naarmate er meer praktijken zijn waarin frames met betrekking tot goed openbaar bestuur worden gepraktiseerd, zal het discours in de betreffende arena
 - a. meer lijken op deze frames en
 - b. minder snel veranderen.

Discoursvormende praktijken zijn praktijken waarvan de (niet-discursieve) betekenis correspondeert met bepaalde frames in het discours. Doordat deze frames zijn vastgelegd in praktijken verkrijgen ze een bepaalde vanzelfsprekendheid. Aangezien praktijken minder makkelijk veranderen dan discourses, zal er van dergelijke praktijken een vertragend effect uitgaan op discoursverandering. Eerder zullen nieuwe concepten analoog worden gezien aan de frames die in bepaalde praktijken zijn vastgelegd dan dat ze de praktijken veranderen.

2. Naarmate praktijken een actor meer mogelijkheden geven, heeft de discursieve strategie meer kans dominant te worden binnen het discours.

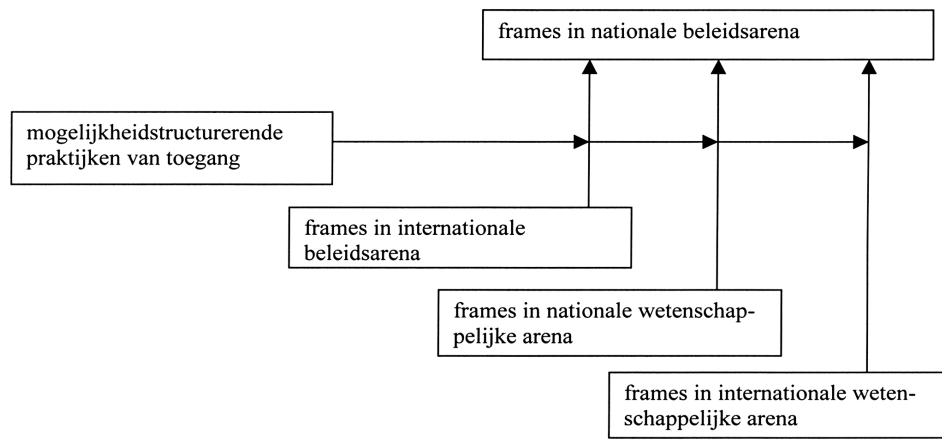
Mogelijkheidstructurende praktijken geven niet aan alle actoren gelijke mogelijkheden hun discursieve strategie naar voren te brengen en het te laten praktiseren. Degene die meer mogelijkheden heeft het door hem gebruikte frame naar voren te brengen en het te laten praktiseren, zal eerder dan anderen het dominante frame of de dominante positie bepalen. De tweede hypothese betreft in feite een verzameling van mogelijkheidstructurend praktijken die bij elkaar en in onderlinge samenhang een bepaalde actor meer mogelijkheden kunnen geven dan anderen. Bovendien is er soms sprake van een discourscoalitie, waardoor één en dezelfde discursieve strategie de mogelijkheden heeft die door de praktijken aan beide actoren *gezamenlijk* geboden worden.

Er zijn veel verschillende soorten mogelijkheidstructurende praktijken, zoals in §2.2 is uiteengezet. Ik heb er voor gekozen één van de mogelijkheidstructurend praktijken in een aparte hypothese te behandelen. Het gaat hierbij om het mogelijkheidstructurende praktijken van toegang. Toegang tot een arena is immers een eerste voorwaarde, waarna andere mogelijkheden pas relevant worden. Tegelijkertijd is toegang tot de arena een noodzakelijke, maar vaak nog geen voldoende voorwaarde om het in de discursieve strategie vervatte frame dominant te laten worden. Deze derde hypothese kan van de tweede worden afgeleid:

3. Naarmate er meer sprake is van praktijken die de discursieve strategie van actoren van de ene arena toegang verlenen tot de andere zal het discours in beide arena's meer op elkaar lijken.

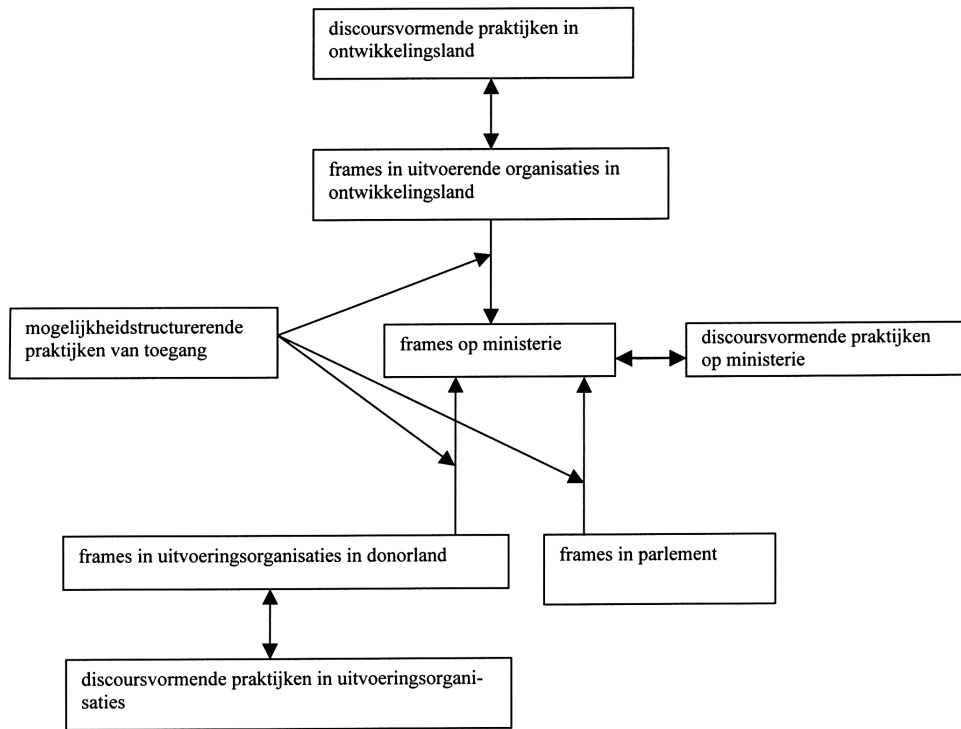
In hoofdstuk 2 gaf ik al aan dat ik in dit onderzoek verschillende soorten arena's onderscheid. In principe zijn bovenstaande hypothesen van toepassing op alle relaties tussen en binnen deze arena's. Ik wil het onderzoek echter beperken tot bepaalde relaties. In het volgende geef ik hiervan een overzicht.

Wat betreft de (internationale) wetenschappelijke arena en de internationale beleidsarena ben ik voornamelijk geïnteresseerd in de praktijken die actoren van deze beide arena's toegang geven tot de nationale beleidsarena, en niet zozeer in de praktijken die binnen deze arena's de discoursontwikkeling bepalen. Wat betreft deze arena's onderzoek ik dan ook vooral de derde hypothese.



figuur 3.1 Theoretisch model van de relatie tussen nationale beleidsarena en contextarena's

Kijken we naar de nationale beleidsarena dan kunnen we een grof onderscheid maken tussen drie soorten organisaties: een ministerie, een parlement en andere organisaties die op de één of andere manier activiteiten ontplooiën die te maken hebben met goed openbaar bestuur, zowel die organisaties die voor 100% gefinancierd worden door het ministerie als die daarnaast andere bronnen van inkomsten hebben. Het is verstandig binnen deze organisaties te onderscheiden tussen die delen van de organisatie die in het ontwikkelingsland gevestigd zijn, en de 'centrales' in het donorland, ten opzichte waarvan de eerste vaak een grote mate van autonomie hebben. Voor wat betreft de ministeries en de verschillende soorten uitvoerende organisaties ben ik geïnteresseerd in de mate waarin praktijken een discoursvormend effect hebben (hypothese 1). Voor wat betreft alle organisaties in de beleidsarena ben ik geïnteresseerd in praktijken die hun toegang verschaffen tot de ministeriële arena (hypothese 3).



figuur 3.2 Theoretisch model van de discoursdynamiek op de nationale beleidsarena

De tweede hypothese over de mogelijkheidstructurende praktijken in het algemeen onderzoek ik voornamelijk in de subarena van het ministerie. Binnen de onderzoeksperiode was niet genoeg ruimte om dit voor alle organisaties te doen. Wanneer men de drie hypothesen toepast op de bovengenoemde relaties wordt duidelijk dat ik in feite binnen dit onderzoek te maken heb met heel veel onafhankelijke variabelen (praktijken), die het discours binnen de beleidsarena beïnvloeden. Het zal duidelijk zijn dat indien de afhankelijke variabele, de frames in de beleidsarena, in Nederland en in Duitsland inderdaad van elkaar verschillen het met slechts twee casus niet mogelijk zal zijn een van de vele onafhankelijke variabelen daarvoor aan te wijzen. Het onderzoek is wat King, Keohane en Verba ongedetermineerd noemen (1994, pp.199 ff.), omdat het aantal variabelen groter is dan het aantal casus. Causale inferenties zijn daarom niet mogelijk. De waarde van het onderzoek zal dan ook vooral gezocht moeten worden in de exploratieve fase, namelijk de identificering van praktijken die een discours zouden kunnen beïnvloeden.

Operationalisering van variabelen

Bij de operationalisering van de variabelen zou ik niet per variabele willen onderscheiden, maar per *soort* variabele: frames, discoursvormende praktijken en mogelijkheidstructurende praktijken.

Om uit te maken welke *frames* er binnen een arena gebruikt worden heb ik gekeken naar de manier waarop over goed openbaar bestuur gesproken werd in drie verschil -

lende soorten bijdragen aan de discussie. Ten eerste de bijdragen in schriftelijke vorm (beleidsdocumenten, interne stukken, bijdragen aan tijdschriften en publicaties, speeches, bijdragen in parlementaire debatten etc.). Ten tweede de bijdragen aan de discussie die respondenten in het interview zeggen te hebben gedaan. De belangrijkste manier was echter het ‘meten’ van het frame door middel van zogenaamde ‘Q-interviews’ (zie §3.3) hetgeen ik gelijkstel aan het bepalen van de bijdragen die respondenten aan de discussie zouden doen, als ze daartoe in de gelegenheid zouden worden gesteld. De waarden die deze variabele aan kunnen nemen zal ik in het volgende hoofdstuk introduceren, waar ik een typologie van frames met betrekking tot goed openbaar bestuur zal ontwikkelen.

De *discoursvormende praktijken* zijn heel divers. Men kan hier denken aan: praktijken van selectie van donorlanden op grond van het criterium goed openbaar bestuur; beoordeling van het openbaar bestuur van ontwikkelingslanden in officiële en interne documenten; keuze voor het soort projecten dat op het gebied van goed openbaar bestuur wordt ondersteund; de organisationele inbedding van het onderwerp goed openbaar bestuur in de organisatie (en het mandaat van de afdeling die zich bezighoudt met goed openbaar bestuur), de functie van het onderwerp goed openbaar bestuur in het overige beleid. De waarden die deze variabelen aan kunnen nemen zijn dezelfde als die van de frames: het discoursvormend effect is immers gelegen in het feit dat deze praktijken ook een ‘betekenis-constituerend’ aspect hebben.

Het meest divers zijn de elementaire onderzoekseenheden van de *mogelijkheidsstructureerende praktijken*. Voor wat betreft de mogelijkheidstructureerende praktijken van toegang van de wetenschappelijke arena’s tot de beleidsarena en de subarena van het ministerie gaat het hierbij om de grensarrangementen, zoals ik die in §2.4 heb voorgesteld. De waarden die deze eenheden kunnen aannemen, worden vastgelegd door de daar voorgestelde typologie. Bij alle andere praktijken van toegang kan men denken aan praktijken die toegang tot het ministerie, tot de minister, tot het schrijfproces van een nota geven. Bij de praktijk van positie en actiemogelijkheden kan men denken aan de praktijken die vastleggen welke afdelingen er zijn en welke taken aan deze afdelingen zijn toevertrouwd in het beleidsproces. Een voorbeeld van een praktijk van thema (procedureel) is het soort beleidsdocumenten dat binnen het ministerie gehanteerd wordt, waarbij elke soort zijn eigen rol in het beleidsproces heeft. Praktijken van beslissing vindt men bijvoorbeeld wanneer men onderzoekt of over de inhoud van een beleidsdocument per consensus of hiërarchisch wordt beslist.

Selectie van eenheden van observatie

Vervolgens wil ik aangeven aan de hand van welke concrete observaties ik de waarden van de variabelen heb vastgesteld: de selectie van de eenheden van observatie. Wat betreft de praktijken gaat het daarbij om de selectie van *organisaties*, *organisatieonderdelen* en *personen* om te interviewen. Wat betreft het onderzoek naar de frames gaat het om *documenten* uit de periode 1989-2003 en wederom om respondenten.

Ten eerste de selectie van de *organisaties* waarvan ik de documenten bestudeer en de medewerkers interview. In Nederland gaat het wat betreft de beleidsarena om het ministerie van Buitenlandse Zaken en daarbinnen de afdelingen die zich bezighouden met ontwikkelingssamenwerking en goed openbaar bestuur. Ik heb interviews gehouden met

medewerkers van de afdelingen DMV/VG, DSI, DAF, DVF en de stafafdeling strategische planning (SPL).²¹ Daarnaast het IOB, als interne, maar onafhankelijke evaluatieafdeling. In de beleidsarena heb ik buiten het ministerie drie van de zogenaamde medefinancieringsorganisaties uitgekozen, namelijk Novib, Icco en Cordaid.

In Duitsland heb ik beide ministeries die verantwoordelijk zijn voor het thema geselecteerd, namelijk BMZ en AA. Daarnaast heb ik de belangrijkste uitvoeringsorganisaties GTZ, KfW en Inwent, en de twee grootste zogenaamde *politische Stiftungen*, namelijk de KAS en FES gekozen.

Wat betreft de organisaties in de wetenschappelijke arena heb ik voor Nederland het wetenschappelijk adviesorgaan NAR (later AIV-COS) geselecteerd en in Duitsland de wetenschappelijke adviesorganen DIE en de *wissenschaftlicher Beirat*.

Bij de organisaties in de internationale beleidsarena heb ik mij beperkt tot de discussiebijdragen van Wereldbank, UNDP, OESO-DAC en IMF als belangrijkste multilaterale organisaties.

Ten tweede gaat het om de selectie van *personen*. Enerzijds om wetenschappers die niet aan bovenstaande organisaties geaffilieerd zijn. Deze zijn geselecteerd op basis van hun publicaties over het onderwerp en vervolgens op basis van de sneeuwbalmethode: steeds heb ik respondenten gevraagd wie ik verder nog als respondent zou moeten vragen. Anderzijds om de medewerkers binnen bovengenoemde organisaties. Ook hierbij heb ik de sneeuwbalmethode gevolgd, hoewel ik vaak de eerste respondent op basis van diens officiële functie en takenpakket heb geselecteerd.

Tenslotte gaat het om de selectie van *documenten*. Voor wat betreft de nationale beleidsarena gaat het om alle documenten uit deze periode waar goed openbaar bestuur een rol in speelt: interne nota's, officiële beleidsstukken, toespraken van de minister, handelingen van de Eerste en Tweede Kamer, Memories van Toelichting, etc. Voor wat betreft de nationale wetenschappelijke arena in Duitsland heb ik me geconcentreerd op artikelen in de tijdschriften *Entwicklung und Zusammenarbeit* en *Nord-Süd Aktuell* aangevuld met algemeen literatuuronderzoek. In Nederland, waar vergelijkbare tijdschriften ontbreken, heb ik algemeen literatuuronderzoek gedaan, waarbij uiteraard veel artikelen uit het tijdschrift *Internationale Spectator* naar voren kwamen. Wat betreft de internationale wetenschappelijke literatuur heb ik mij beperkt tot die publicaties, waarnaar in bovenstaande publicaties en door respondenten vaak werd verwezen.

Ook wat betreft het onderzoek naar de uitvoeringsarena's moest ik mij nog verder geografische beperken dan Sub-Sahara Afrika als werelddeel. Twee landen dienen als casus voor de manier waarop uitvoerenden ter plaatse met de goed openbaar bestuur-problematiek omgaan, tot welke discoursvormende praktijken de uitvoering van het beleid leidt en of dit vervolgens het beleidsdiscours in het donorland beïnvloedt. Hierbij heb ik Kenia en Oeganda geselecteerd. Duitsland en Nederland hebben vergelijkbare ontwikkelingssamenwerkingsrelaties met beide landen: geen van beide donorlanden heeft koloniale of andere historische banden met deze landen.²² Tegelijkertijd vormen deze beide landen een interessant contrast wat betreft de context waarin de ontwikkelingssamenwerking plaatsvond. De

²¹ Afkortingen zijn opgenomen in bijlage 1. Deze organisaties en organisatieonderdelen zullen in §6.2 en §7.2 uitvoerig beschreven worden.

²² Duitsland had korte tijd aan het eind van de 19e eeuw een 'verdrag' met de koning van Buganda, die het o.a. de rechten van handel toestond, maar heeft dit al snel geruild met Engeland tegen Helgoland, een strategisch belangrijk eilandje in de Noordzee.

situatie van het openbaar bestuur in de jaren 90 was in beide landen zeer verschillend. In Kenia werd het bestuur van president Moi door alle donoren beschouwd als de belangrijkste oorzaak van Kenia's achterblijvende ontwikkeling, en het land werd om deze redenen geconfronteerd met harde sancties. Het Oeganda van Museveni is in de jaren 90 juist een van de voorbeelden geweest die donoren opvoerden om te laten zien hoe men met behulp van goed openbaar bestuur de ontwikkeling van een land kon ondersteunen. Selectie van deze beide landen garandeerde dat ik de ontwikkeling van het beleidsdiscours in twee landen met een heel verschillende situatie wat betreft openbaar bestuur kon bestuderen.

Figuur 3.3 geeft een overzicht van de eenheden van observatie die ik in de verschillende arena's in beide landen heb geselecteerd.

	Nederland	Duitsland
Nationale beleidsarena	Buza, afdelingen: DMV/VG DSI/MY en AI DAF DVF SPL Parlement (Eerste en Tweede Kamer) Novib ICCO Cordaid	BMZ, afdelingen: Governance ²³ Grundsatzreferat Afrika AA, afdelingen Afrika Mensenrechten ²⁴ Bundestag (AwZ) GTZ KfW Inwent KAS FES Misereor EZE
Nationale wetenschappelijke arena	NAR (AIV-COS) IOB	DIE SWP IAK Wissenschaftliche Beirat
artikelen uit:	<i>Internationale Spectator</i> <i>Derde Wereld</i>	<i>E+Z</i> <i>Nord-Süd Aktuell</i>
Uitvoeringsorganisaties in Kenia en Oeganda	Ambassades	Ambassades GTZ KAS FES
Internationale beleidsarena	Wereldbank IMF UNDP OESO-DAC	

figuur 3.3 Overzicht onderzochte organisaties en tijdschriften

Bij de selectie van de eenheden van observatie doet zich de vraag voor of de geselecteerde eenheden wel representatief zijn voor de populatie die ze moeten vertegenwoordigen. Dit probleem speelt specifiek voor de selectie van respondenten. Wat betreft de selectie van documenten is in veel gevallen gestreefd naar volledigheid, en ook bij de selectie van organisaties (met uitzondering van de NGOs) kan gesteld worden dat een groot gedeelte van de populatie in het onderzoek is opgenomen.

²³ *Referat Governance, Demokratie, Frauen- und Menschenrechte*

²⁴ *Arbeitsstab Menschenrechte, Minderheitsrechte, UNICEF und Demokratisierungshilfe*

Van de meeste organisaties en afdelingen zijn slechts een of twee personen geselecteerd.²⁵ Men kan niet bewijzen dat de discursieve strategie van deze personen representatief is voor de frames die binnen de organisatie worden gehanteerd. Er is sprake van een afweging tussen het opnemen van de breedte van organisaties en het verkrijgen van een afspiegeling van een individuele organisatie door een brede selectie van respondenten. Ik wil in dit onderzoek de hele breedte van het beleidsdiscours rond 'good governance' in het donorland beschrijven. Dit denk ik te kunnen waarborgen door veel verschillende organisaties op te nemen. Hierbij is de veronderstelling dat de variëteit aan organisaties door zal werken in de variëteit aan respondenten. Binnen de organisaties heb ik personen geselecteerd waarvan men op grond van hun functie, specialisering of persoonlijke engagement kan aannemen dat ze het discours over goed openbaar bestuur binnen de organisatie in belangrijke mate bepalen en deze organisatie in de beleidsarena vertegenwoordigen. Daarom kan men aannemen dat de respondenten over het algemeen het dominante frame in hun organisatie zullen uitdragen.

Wat de discursieve strategie van de organisatie is binnen het beleidsdiscours probeer ik behalve uit het interview ook af te leiden uit de officiële documenten van deze organisatie en de manier waarop de organisatie door respondenten van andere organisaties binnen de discussie worden gepositioneerd.

3.3 Methodes

De gebruikte methodes in dit onderzoek zijn voornamelijk kwalitatief van aard, maar de toepassing van de kwantitatieve analyse van de Q-methode maakt een zekere wisselwerking met en controle op de resultaten van de kwalitatieve analyse mogelijk. In deze paragraaf zal ik dan ook voornamelijk aandacht besteden aan deze voor dit onderzoek cruciale methode.

De in de discussie gebruikte frames heb ik gezocht door middel van de tekstanalyse van beleidsdocumenten, open interviews en de hieronder toegelichte Q-methode. De interviews met beleidsmakers en wetenschappers bestonden uit een gedeelte waarin aan de hand van (niet gestructureerde) open vragen de gang van zaken in het beleidsproces rond goed openbaar bestuur aan de orde kwam en een gedeelte, waarin de Q-methode werd gebruikt. In 62 van de 82 interviews kon deze *Q-sort* worden gelegd. In de overige interviews moest ik vanwege beperkingen in de tijd de voorrang geven aan het gedeelte met de open vragen.

De informatie over de discursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken is enerzijds verkregen door middel van tekstanalyse van beleidsdocumenten, parlementaire protocollen en (voor wat betreft Nederland) ministeriële dossiers, anderzijds door middel van de diepte-interviews met beleidsmakers. De interviews werden daartoe meestal volledig uitgeschreven, waarna vergelijkbare patronen in de verhalen van de beleidsmakers werden opgespoord.

Q-methode

De Q-methode (McKeown&Thomas 1988; Brown 1980) is geschikt om subjectieve belevingen en standpunten te onderzoeken. Meer dan andere methodes kan men met deze

²⁵ Een uitzondering wordt gevormd door de afdeling DMV/VG op BuZa, waar ik door de speciale medewerking in een relatief korte periode veel respondenten een Q-interview kon afnemen.

methode recht doen aan de manier waarop de respondent werkelijk denkt, terwijl zij tegelijkertijd een statistische vergelijking toestaat die met een diepte-interview niet mogelijk zou zijn. De methode is daarom een goede verbinding tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

In een interview volgens de Q-methode wordt de respondent een aantal kaartjes met uitspraken voorgelegd. De respondent moet deze uitspraken sorteren over een x-aantal categorieën, bijvoorbeeld van -3 naar +3, naar de mate waarin ze overeenkomen met zijn eigen mening of visie. Tijdens het gehele interview mag de respondent met de kaartjes schuiven: hij sorteert de uitspraken immers *ten opzichte van elkaar*, een uitspraak op 2 geeft zijn mening beter weer dan een uitspraak op 1 maar slechter dan een uitspraak op 3. Omdat de respondent mag schuiven, heeft deze manier van interviewen niet het manco van veel enquêtes waarin de uitspraken na elkaar worden gegeven en waarbij de respondent moet onthouden hoe hij welke uitspraak in het verleden heeft gewaardeerd. Het interview stopt pas als de respondent tevreden is met zijn verdeling. De verdeling zoals een respondent die heeft neergelegd heet een *Q-sort*.

Vervolgens wordt op de *Q-sorts* van de respondenten een factoranalyse toegepast. Het is deze manier van factoranalyse die kenmerkend is voor de Q-methode. Hier wil ik echter eerst opmerken dat ook van de traditionele manier van factoranalyse het voordeel is dat de vooronderstellingen van de onderzoeker omtrent de uitkomst van zijn interview worden gecontroleerd. Door een factoranalyse wordt duidelijk welke kenmerken (in dit geval uitspraken over ‘*good governance*’) bij elkaar horen. Deze groepering van kenmerken hoeft niet dezelfde te zijn als de onderzoeker voordien op grond van theoretische overwegingen had verwacht. Door factoranalyse worden de categorieën van het onderzoek pas geproduceerd, namelijk door de manier waarop de respondenten de uitspraken feitelijk waarden, niet door de theoretische overwegingen van de onderzoeker.

Het bijzondere van de Q-factoranalyse is dat het niet gaat om de correlatie tussen de kenmerken (in dit geval: de scores op de uitspraken), zoals in de ‘traditionele’, zogenaamde R-factoranalyse. In de Q-methode gaat het om de analyse van de correlatie tussen personen, dus: tussen hun waardering op alle uitspraken. De factoren in Q-analyse geven groepen personen weer die hun *Q-sorts* op ongeveer dezelfde manier hebben neergelegd. Pas in een tweede stap bekijkt men welke kenmerken (waardering op specifieke uitspraken) deze groep personen gemeenschappelijk hebben. In beide manieren van factoranalyse is men dus geïnteresseerd in de samenhang tussen kenmerken, maar in de Q-methode gebruikt men de ‘omweg’ door eerst de samenhang tussen ‘hele personen’ (in plaats van individuele kenmerken) te bekijken en vervolgens pas welke kenmerken voor deze groep van personen karakteristiek is.²⁶

De uitkomst van de factoranalyse volgens de Q-methode is dus een aantal clusters van personen, die gezien hun *Q-sort* klaarblijkelijk dezelfde visie hebben. Het is nu mogelijk de (gewogen) gemiddelde waardering van elk cluster voor elke afzonderlijke uitspraak te berekenen, en zo een voor dit cluster ‘ideale’ *Q-sort*, dat wil zeggen de ideale sortering van de uitspraken te berekenen. Vervolgens is het aan de onderzoeker deze verdeling te interpreteren, dat wil zeggen de inhoudelijke samenhang tussen de waardering van de uitspraken te vinden. Deze samenhang hoeft in het geheel niet overeen te komen met de sa -

²⁶ Deze manier van factoranalyse geeft volgens de aanhangers van de Q-methode zelfs betere resultaten dan een ‘traditionele’ factoranalyse. (Brouwer 1992, p. 15).

menhang die de onderzoeker zelf tussen de uitspraken zag. De samenhang is enkel en alleen daarin gelegen, dat een bepaald cluster van personen de uitspraken met elkaar kan verenigen. De interpretatie van de ‘factor scores’, de scores van het ‘ideale’ lid van een bepaalde groep op de uitspraken, geeft de onderzoeker de mogelijkheid het subjectieve beeld van actoren te onderzoeken.

Daarnaast kan de onderzoeker natuurlijk de gezamenlijke kenmerken onderzoeken van de respondenten die tot een bepaald cluster behoren. Met behulp van externe gegevens (in mijn voorbeeld nationaliteit, beroep en functie van de respondent) kan hij onderzoeken welke personen een visie delen met wie. Hierdoor wordt duidelijk hoe de *discourse coalition* (want zo kan men het cluster opvatten) is opgebouwd.

De geldigheid van de methode staat of valt met het opstellen van de uitspraken op de kaartjes. Hierbij kan immers gemakkelijk een *bias* in een bepaalde richting ontstaan, waardoor de respondenten geen mogelijkheid hebben bepaalde uitspraken laag of juist hoog te waarderen. De *Q-sample*, de verzameling uitspraken die de respondent moet sorteren, heeft de pretentie ondanks het beperkte aantal kaartjes de gehele breedte van de discussie over ‘*good governance*’ weer te geven, zodat de respondent alle mogelijkheid heeft zijn visie binnen de discussie door de waardering van uitspraken tot uitdrukking te laten komen. Dit kan men in principe op twee manieren bereiken, namelijk op een ongestructureerde en een gestructureerde manier. (McKeown&Thomas 1988, pp. 28-30) Men kan het toeval laten bepalen welke uitspraken uit de discussie een uitspraak in de *Q-sample* komen, onder de voorwaarde dat er sprake is van een statistisch representatieve steekproef. Het gevaar van een scheve representatie is hiermee niet verdwenen, maar inschatbaar. Daarnaast kan men op een gestructureerde manier de *Q-sample* samenstellen, namelijk door te proberen systematisch de hele breedte van de discussie weer te geven. Dit kan wederom op twee manieren. Volgens de deductieve manier stelt men op grond van theoretische overwegingen de totale variatie van de discussie vast en probeert op grond daarvan uitspraken op te stellen. Via de inductieve weg probeert men op een onbevooroordeelde manier een inventarisatie van de discussie te maken en stelt op grond daarvan de totale variatie vast, die men in de *Q-sample* probeert weer te geven.²⁷

Voor dit onderzoek heb ik de gestructureerde, inductieve methode gebruikt. In het Q-interview ging het mij om de vraag hoe de respondenten ‘*good governance*’ zouden definiëren. Ik heb een analyse gemaakt van zoveel mogelijk nationale en internationale beleidsdocumenten en publicaties over ‘*good governance*’, tot een zekere verzadiging optrad. Vervolgens heb ik de belangrijkste thema’s uit de discussie geselecteerd. Dit waren: mensenrechten, *rule of law*, participatie, de rol van de *civil society*, democratische verkiezingen, *accountability*, transparantie, scheiding der machten, corruptie, de effectiviteit van de overheid, en de taakverdeling tussen overheid en economie.²⁸ Vervolgens heb ik geprobeerd binnen deze thema’s de gehele bandbreedte aan opvattingen zo goed mogelijk te selecteren, zodat de gehele variatie aan meningen over een bepaald thema weergegeven kon worden. In een serie van proefinterviews heb ik niet alleen de begrijpelijkheid van de uitspraken, maar ook de mate waarin de uitspraken de variatie van de discussie afdekken,

²⁷ Bijvoorbeeld met behulp van *grid/group* Culturele Theorie, vgl. Stichting Maatschappij en Onderneming 2003, pp.45-59.

²⁸ Het thema ‘decentralisatie’ dacht ik te kunnen weglaten, aangezien het gereduceerd zou kunnen worden tot vragen van participatie, *accountability*, transparantie en de effectiviteit van de overheid. Nu ik het belang van dit thema in de ontwikkelingsamenwerkings-programma’s heb gezien, zou ik het waarschijnlijk hebben opgenomen.

getest. Het resultaat waren 37 uitspraken die goed openbaar bestuur kunnen definiëren. Deze kan men in bijlage III en IV in het Nederlands en in het Duits nalezen.²⁹

Vervolgens moesten nog een aantal methodologische keuzes gemaakt worden met betrekking tot de opzet van de *Q-sort*. Ten eerste moest de breedte van de verdeling bepaald worden. Hoe breder de verdeling, hoe meer mogelijkheden voor differentiering, hoe meer informatie de *Q-sorts* opleveren. Uitgaande van de vuistregel van Brown (1980, p.200) heb ik gekozen voor een verdeling van -4 naar +4, waardoor 9 verschillende waarderingsmogelijkheden ontstonden (zie figuur 3.4).³⁰

Vervolgens moest de keuze worden gemaakt voor een geforceerde of vrije verdeling van de sortering. Bij een geforceerde verdeling is de respondent gedwongen de kaartjes in bepaalde verdeling neer te leggen, meestal een normaalverdeling, uitgaand van het feit dat bij een volledige afspiegeling van de discussie de meerderheid van de uitspraken niet bijzonder relevant voor de respondent zal zijn en deze slechts enkele kaartjes extreem positief of negatief zal leggen. Deze geforceerde verdeling is statistisch niet noodzakelijk, zoals Brown (1980, pp.288-289) uitlegt. Toch heb ik om praktische redenen voor een geforceerde verdeling gekozen. Het dwingt de respondent om preferenties duidelijk te maken. Zeker wanneer het gaat om een begrip als 'good governance' zijn vooral beleidsmakers geneigd om zoveel mogelijk uitspraken onder het begrip te laten vallen. Door hen te dwingen te kiezen tussen de uitspraken, werden ze aangespoord over nuances in formulering na te denken en deze overwegingen uit te spreken, hetgeen mij bij de interpretatie van de gegevens heeft geholpen. Tenslotte moest ik de vorm van de geforceerde verdeling bepalen. Wederom op basis van overwegingen van Brown heb ik gekozen voor een vrij 'platte' curve. Gegeven het feit dat ik vooral specialisten heb geïnterviewd, mag men verwachten dat de respondenten over relatief veel uitspraken een uitgesproken mening hebben en dat er dus relatief weinig uitspraken in de middencategorie geplaatst hoefden te worden.

Op grond van deze overwegingen ben ik tot de volgende verdeling gekomen, waarop de respondent de 37 uitspraken moest verdelen (figuur 3.4).

²⁹ Zoals we weten, is het onmogelijk de empirische werkelijkheid zonder theoretische 'bril' te bekijken. Dit geldt ook voor het bepalen van de variatie van de uitspraken op een bepaald thema en het opstellen van de *Q-sample*. Hierbij heb ik gebruik gemaakt van noties uit het werk van Habermas (Habermas 1981a; 1992) en van March en Olsen (March&Olsen 1995, p. 241-245), namelijk de vraag of de beschreven relaties uitgingen van ruil, macht of communicatie en of er sprake was van een 'minimalistische' of een 'actieve' rol voor de overheid. Dit zou voor elk thema 2x3=6 verschillende uitspraken moeten opleveren. Maar aangezien ik uitging van een inductieve manier van het opstellen van de *Q-sample* heb ik hiermee alleen de variatie van de aanwezige uitspraken vastgesteld en deze niet tot de maximale variatie aangevuld.

³⁰ Hiermee ben ik dus over de zogenaamde 'magical number 7' heengegaan, de stelregel dat respondenten over het algemeen niet in staat zijn meer dan zeven gradaties te overzien. Aangezien het in dit interview echter niet om absolute waarderings ging, maar om relatieve waarderings ten opzichte van elkaar en de respondent tijdens het hele interview zijn *Q-sort* mocht aanpassen, is dit een minder groot bezwaar.

Is het meest verschillend van mijn definitie van <i>good governance</i>					Komt het meest overeen met mijn definitie van <i>good governance</i>			
-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4

figuur 3.4 *Q-sort*, zoals die aan de respondenten in dit onderzoek werd voorgelegd

De interpretatie van de factoranalyse draait om twee uitkomsten: ten eerste de *factor matrix*, die weergeeft welke respondenten samen een factor vormen, en daarna de *factor arrays*, die weergeeft welke waardering elke uitspraak zou krijgen van de 'ideale' respondent binnen die factor. Interpretatie van de *factor array* levert de verschillende frames van goed openbaar bestuur op, zoals die in de discussie gebruikt worden. Interpretatie van de *factor matrix* geeft antwoord op de vraag welke personen welk frame met elkaar delen. Beide zijn als bijlage opgenomen (II en III). Ik zal hier kort aangeven via welke methode ik de *factor matrix* en de *factor array* heb geanalyseerd. De resultaten hiervan komen echter pas in de volgende hoofdstukken aan bod.

Ten eerste de *factor matrix*. Factoranalyse van de *Q-sorts* leverde een aantal factoren op, waaruit ik de vijf belangrijkste heb geselecteerd op basis van de 'eigenvalue' van de factor.³¹ In de *factor matrix* staat aangegeven in welke mate de *Q-sort* van de individuele respondenten correleren met de *factor array* van die factor, de 'ideale' *Q-sort* voor die factor. Aangezien de standaardfout voor de correlatie $1/\sqrt{37} = 0,164$, zijn alle *Q-sorts* die een correlatie hebben van meer 0,42 (2,58 keer de standaardfout) statistisch significant op het $p=0,01$ niveau. (McKeown&Thomas 1988 pp. 50-51) Voor de samenstelling van de uiteindelijke *factor array* worden de *Q-sorts* van alle respondenten, die boven de 0,42 op de betreffende factor 'laden' (in de bijlage aangegeven met een kruisje) proportioneel meegenomen.

Maar ook voor de respondenten die significant laden op een factor geldt dat de *factor array* van deze factor nooit een weergave is van de individuele visie van de respondent. De factor is nooit een karakterisering van de respondent als werkelijke persoon. Zoals Jelizkova en Hoppe (1996, p.31) het uitdrukken: het zijn geen 'portretten'. De personen die scoren op een factor delen slechts een bepaalde tendens in de manier waarop ze '*good governance*' definiëren. Deze manier is weergegeven in de *factor array*, maar de overeen-

³¹ Voor de factoranalyse heb ik de Varimax-functie gebruikt van het programma '*Pqmethod*' (te downloaden van de Internetpagina The Qmethod Page). De uit deze procedure resulterende factoren heb ik door middel van een handmatige rotatie minimaal bijgesteld (twee rotaties, een van 5 en een van 2 graden). De eigenvalue van een factor gedeeld door het aantal *Q-sorts* is het percentage verklaarde variantie van betreffende factor. Deze bedroeg van de vijf geselecteerd factoren (zie hoofdstuk 4) na rotatie resp. 19, 10, 11, 5 en 9%. De totale verklaarde variantie van de 5 door mij opgenomen factoren is daarmee 54%. Bij de selectie van factoren speelden ook theoretische overwegingen een rol. (vgl. McKeown&Thomas 1988, p. 51) Een factor met een hogere eigenvalue (die 6% van de variantie verklaarde) waar bijna geen respondent significant op scoorde, is weggelaten ten gunste van een factor met een lagere eigenvalue, waar een respondent waarvan ik wist dat die een belangrijke rol in het Nederlandse beleidsproces heeft gespeeld, op scoorde.

komst tussen de werkelijke visie van de personen en de *factor array* is evenredig met de mate waarin de respondenten laden op de factor, en dat is bijna nooit voor 100%.

Dat het voorkomt dat verschillende respondenten op meerdere factoren tegelijk 'laden', is daarom in het geheel niet verwonderlijk. De *factor array* geeft hun visie immers niet volledig weer (maar wel veel beter dan de factoren waar de respondent niet op laadt). Toch is de ene factor niet tot de andere te reduceren. Een voorbeeld kan het verduidelijken. Stel het onderzoek zou gaan om een onderzoek naar de voorkeur voor huisdieren. Dan kan een hondenuitdrukker zowel thuisdieren binnen de groep 'liefhebbers van beesten met een vacht' als binnen de groep 'liefhebbers van beesten die aanhankelijk zijn'. Twee voor de voorkeur voor huisdieren klaarblijkelijk belangrijke kenmerken zijn via de Q-factoranalyse aan het licht gekomen, zonder dat ze tot elkaar te reduceren zijn (poezen zijn immers wel het een maar niet het ander, poezenliefhebbers scoren alleen op het eerste kenmerk).

Daarnaast zijn er respondenten die op geen enkele factor laden. Hun visie vertoont niet genoeg overeenkomsten met die van de anderen om een sterke factor te vormen. Zoals gezegd heb ik alleen de factoren met de hoogste eigenvalue genomen, of factoren die op grond van 'theoretische' (niet-statistische) overwegingen interessant waren.

De interpretatie van de *factor arrays* is de belangrijkste stap in het onderzoek maar ook de stap die het minst geschikt is om transparant te maken. Het is aan de onderzoeker om de *factor array* van een bepaalde factor te interpreteren, om de inhoudelijke samenhang te vinden die de ordening van de uitspraken door de respondenten kenmerkt. In hoofdstuk 4 geef ik de termen weer waarin de ik de bedoelde samenhang heb beschreven. Hier kan ik niets meer doen dan aangegeven welke procedures ik in het interpretatieve proces heb gevolgd.

Voor de interpretatie van de *factor array* als een visie op goed openbaar bestuur heb ik in de eerste plaats gekeken naar de 11 uitspraken, die door de respondent het hoogst waren gewaardeerd, dat wil zeggen op 4, 3 of 2 waren geplaatst. Ik heb gekeken welke thema's de respondenten in ieder geval aan de orde wilde stellen en in welke formulering. Vervolgens heb ik gezocht naar de rode draad tussen formulering en de voorkeuren voor de thema's. Hetzelfde deed ik voor de uitspraken die de respondent het meest afkeurt.

In het vinden van de rode draad tussen de uitspraken werd ik geholpen door de mondelinge toelichting die de respondenten bij het leggen van de *Q-sorts* hadden gegeven. Daarnaast kon ik voor de interpretatie putten uit de discursieve strategieën die in de beleidsdocumenten en wetenschappelijke publicaties naar voren werden gebracht. Omgekeerd hielpen de factoren mij om de discursieve strategieën uit de beleidsdocumenten te interpreteren. Zo ontstond er een wisselwerking tussen de kwalitatieve tekstanalyse en de kwantitatieve factoranalyse.

Daarnaast werd ik geholpen door extra analyses van het programma '*Pqmethod*', waarbij aangegeven wordt op welke uitspraken factoren het meest van elkaar verschillen en op welke ze het meest overeenkomen. Hierdoor krijgt men een idee van het onderscheidende karakter van uitspraken. Tenslotte heb ik bij alle factoren per thema gekeken naar de preferentievолgorde van de uitspraken, onafhankelijk van de absolute plaatsing. Wanneer er bijvoorbeeld vier uitspraken waren die met mensenrechten te maken hadden, heb ik per factor gekeken naar de volgorde waarin de uitspraken met betrekking tot dit ene thema gewaardeerd werden en vergeleken met de volgorde bij andere factoren. In deze volgorde waren duidelijke overeenkomsten, onafhankelijk van de absolute plaatsing van het thema

(dus onafhankelijk van de vraag of de vier uitspraken in het bereik -2 tot +1 lagen of in het bereik +1 tot +4).

Het gebruik van de Q-methode heeft grote voordelen om de frames in de het discours op te sporen. Zoals gezegd bergt het minder het gevaar in zich van een *bias* van de onderzoeker dan een puur kwalitatief onderzoek, terwijl het tegelijkertijd de respondent veel meer vrijheid laat om zijn eigen visie uit te drukken dan bijvoorbeeld een enquête met gesloten vragen. Tegelijkertijd kan men terecht vragen naar de validiteit (*construct validity* in termen van Yin (1994)) van deze methode om de frames van het discours te bepalen. Gebruiken respondenten in een dergelijke interviewsituatie wel dezelfde frames als in de situaties waarin ze dagelijks hun werk doen, in discussies, vergaderingen en bij het schrijven van notities? Deze vraag is zonder de controle in de werkelijkheid, bijvoorbeeld door middel van participerende observatie, niet te beantwoorden. Ik kan slechts enkele argumenten geven waarom de validiteit niet ernstig in het geding is. Ten eerste heb ik de respondenten een duidelijke introductie gegeven voordat ze met het leggen van de *Q-sort* begonnen. Daarin vroeg ik hen zich voor te stellen dat ze een toespraak moesten houden binnen hun eigen organisatie (of waar het ging om wetenschappers, voor een publiek van experts) over het onderwerp '*good governance*'. Hoe zouden ze in een dergelijke situatie '*good governance*' definiëren, welke thema's zouden ze willen benadrukken en in welke formulering? Met andere woorden, het ging om de persoonlijke visie van de respondent maar wel binnen de setting van de organisatie, waardoor de respondent rekening moet houden met het heersende discours. Ten tweede wil ik benadrukken, dat ik de Q-analyse heb aangevuld met tekstanalyse van beleidsdocumenten en wetenschappelijke publicaties, concrete bijdragen aan de discussie dus, en niet alleen maar op de Q-methode heb vertrouwd. Het feit dat ik veel bijdragen aan de discussie kon interpreteren met behulp van de vijf gevonden factoren spreekt voor de validiteit van de methode.

In het onderzoek interpreteer ik de vijf *factor arrays* als vijf typen frames met betrekking tot de inhoud van goed openbaar bestuur. Deze typen geven een beeld van de voorstellingen die betrokkenen (ambtenaren, wetenschappers) in de periode van interviews, 2001-2003 hadden. Ik gebruik de typologie niet alleen om de frames van die ene periode, maar van de hele periode (1989-2003) weer te geven. Ik gebruik op dat moment deze typen als 'ideaaltypen'. Het is natuurlijk de vraag of ik met de deze ideaaltypen de variatie aan voorstellingen in de periode voorafgaand aan de interviewperiode kan beschrijven. In de empirische hoofdstukken geef ik daarom aan wanneer een frame dat ik in teksten uit die periode vindt, niet met behulp van de ideaaltypen, of met combinaties van ideaaltypen, is weer te geven, met andere woorden: geheel buiten de ideaaltypologie vallen. Over het algemeen is dit niet nodig en geeft de ideaaltypologie genoeg variatie om ook de oudere voorstellingen te kunnen duiden.

3.4 Samenvatting

Dit onderzoek is een exploratief onderzoek, waarbij ik door middel van open interviews, tekstanalyse en Q-interviews de praktijken en frames in beleid en beleidsproces wil onderzoeken. Hoewel het een exploratief onderzoek is, laat de vergelijking tussen beide casus Nederland en Duitsland een nadere inschatting toe van de verklarende waarde van de in het onderzoek gevonden onafhankelijke variabelen.

Hoofdstuk 3

In het volgende hoofdstuk zal ik een tweetal ideaaltypologieën construeren, waarmee ik de frames in het discours wil categoriseren. Beide zijn gebaseerd op het empirisch materiaal: het eerste op de Q-interviews, de tweede op de documentanalyse.

Hoofdstuk 4. Frames voor goed openbaar bestuur: bouwstenen en ideaaltypen

Inleiding

In dit hoofdstuk wil ik mijn analytisch kader aanvullen met twee typologieën waarmee de verschillende frames in de ‘good governance’-discussie ingedeeld kunnen worden. Eigenlijk zijn deze typologieën het resultaat van het empirische gedeelte van dit onderzoek zelf. De reden waarom ik deze resultaten van het onderzoek niet in de hierna volgende empirische hoofdstukken bespreek, is dat ik daar de ontwikkeling van het discours juist in termen van de typologie wil beschrijven. Daarom wil ik de lezer hier al een overzicht geven van de variatie in de discussie, waardoor deze zich in de beschrijving daarvan beter kan oriënteren.

Het gaat hierbij ten eerste om een typologie van de frames met betrekking tot de *inhoud* van ‘good governance’. Hiermee bedoel ik de voorstelling die respondenten hadden van hetgeen goed openbaar bestuur zou moeten betekenen in de context van een Sub-Sahara Afrikaans ontwikkelingsland. Deze typologie is gebaseerd op analyse van de Q-methode, zoals die in hoofdstuk 3 beschreven is. Elke *factor array* beschrijft een inhoudelijke voorstelling van goed openbaar bestuur (zie bijlage III). In §4.2 zal ik de vijf typen voorstellen van wat ik in het vervolg de ‘inhoudframes’ zal noemen. Voor de interpretatie van de *factor matrix* en de daarop gebaseerde beschrijving van de frames maak ik gebruik van concepten uit het werk van Jürgen Habermas, die ik in §4.1 uitvoerig zal introduceren. De concepten van Habermas en de ideaaltypologie van inhoudframes zijn hopelijk behulpzaam bij de oriëntatie in de conceptuele jungle van de discussie over ‘good governance’.

De tweede typologie betreft niet de inhoudelijke voorstelling van goed openbaar bestuur maar de frames in de argumentatie van donoren met betrekking tot de functie die het thema goed openbaar bestuur heeft binnen een ontwikkelingsrelatie. Deze zal ik ‘functiefames’ noemen. Een belangrijk deel van de discussie over goed openbaar bestuur werd gestructureerd door dit soort frames, bijvoorbeeld de vraag of een donorland goed openbaar bestuur als voorwaarde voor hulp mag stellen. Deze typologie, die in §4.3 aan de orde zal komen, is gebaseerd op documentanalyse uit de hele periode.

4.1 Bouwstenen voor een conceptueel raamwerk

Om de verschillen tussen de inhoudframes op een structurele manier te kunnen beschrijven, is er een conceptueel raamwerk nodig. Op het moment dat bepaalde uitspraken met elkaar in een factor worden gegroepeerd en andere niet, moet de onderzoeker de interne samenhang en de externe verscheidenheid van deze groepen ontdekken. Om deze samenhang en verscheidenheid te kunnen benoemen, moet de onderzoeker meer doen dan alleen de verzamelingen opnoemen: hij moet gebruik maken van andere, meer algemene termen dan de concepten die in de uitspraken worden gebruikt. Hij moet bijvoorbeeld duidelijk maken waarin de interpretaties van een en dezelfde uitspraak die in verschillende factoren met verschillende uitspraken gecombineerd wordt, verschilt. Met behulp van deze concepten kunnen als het ware de *dimensies* bepaald worden, waarop de factoren van elkaar verschillen.

Dit conceptueel raamwerk is, anders dan de empirisch verkregen *factor arrays*, theoretisch gefundeerd. De bronnen voor dit raamwerk heb ik gevonden in het werk van

Jürgen Habermas, met name in *'Theorie des kommunikativen Handelns'* (1981) en *'Faktizität und Geltung'* (1992). Het conceptueel raamwerk dient breed genoeg te zijn om alle visies op goed openbaar bestuur een plaats te kunnen geven. Omdat we binnen het *'good governance'*-discours te maken hebben met verschillende disciplines - de politieke theorie, de economie, de sociologie - is dit laatste geen gemakkelijke voorwaarde. Habermas is bij uitstek een filosoof die verschillende theoretische stromingen en zelfs verschillende disciplines probeert te integreren. Dit deed hij reeds voor de Westerse geschiedenis van rationalisering in *Theorie des kommunikativen Handelns*. In *Faktizität und Geltung* beschrijft hij de rechts- en politiek-filosofische aspecten van het debat over de democratische rechtsstaat.

In het hier volgende zal ik de analytische onderscheidingen in deze werken introduceren waarmee ik het conceptueel raamwerk wil construeren. Met behulp van een paar basale onderscheidingen kunnen de dimensies aangegeven worden, waarop dezelfde thema's uit de discussie (mensenrechten, *rule of law*, participatie, de rol van de *civil society*, democratische verkiezingen, *accountability*, transparantie, scheiding der machten, corruptie, de effectiviteit van de overheid, en de taakverdeling tussen overheid en economie) kunnen verschillen. Neem het onderwerp *civil society*: Is het onderdeel van het systeem of de leefwereld? Is het onderdeel van de private of publieke sfeer? Welke rechten spelen welke rol in de instandhouding ervan?

De samenleving: leefwereld en systeem

Aan de basis van Habermas' analyse van de samenleving ligt het onderscheid tussen wat hij noemt 'leefwereld' en 'systeem'. Dit onderscheid correspondeert met twee verschillende perspectieven op de samenleving binnen de sociale wetenschappen.

Aan de ene kant is er het *handelingstheoretisch* perspectief, waarin processen in de samenleving worden verklaard vanuit het handelen van het individu en diens gezichtspunt, voorstellingen en strategieën. Rationeel handelen betekent in dit perspectief volgens Habermas dat het individu in principe met anderen kan overleggen wat 'als werkelijkheid geldt' (Kunneman 1983, p.20) en om daarnaar te handelen. Interactie tussen individuen komt tot stand omdat ze enerzijds bepaalde redenen voor hun handelen met elkaar delen, anderzijds de redenen, die ze niet delen, kunnen thematiseren en met behulp van argumenten kunnen verdedigen. Habermas spreekt daarom van de 'communicatieve integratie' van de samenleving: mensen *verständigen* zich met elkaar: ze brengen een gedeeld begrip van de situatie tot stand en handelen op basis daarvan. In het handelingstheoretisch perspectief verschijnt de samenleving als wat Habermas noemt de 'leefwereld'.

De leefwereld kan beschouwd worden als het geheel van 'hulpbronnen' waar we op teruggrijpen, wanneer we met behulp van communicatie onze situatie gezamenlijk duiden. Dit is een geheel van

“onproblematische, doorgaans diffuus blijvende achtergrondovertuigingen, waaruit geput wordt voor het bereiken van een gemeenschappelijke definitie van de situatie waarin de communicatief handelende sociale actoren zich steeds bevinden. In de leefwereld zijn de ervaringen van voorafgaande generaties opgeslagen, in de vorm van werkelijkheidsinterpretaties, verplichtende normen en vaststaande behoefte-interpretaties”. (Kunneman 1983, p. 31)

Zoals we aan de hand van het eind van bovenstaand citaat van Kunneman kunnen raden, is het niet genoeg om de leefwereld alleen als de cultureel-linguïstische verstaanshorizon van

communicatieprocessen op te vatten. Terwijl mensen met elkaar communiceren, putten ze nog uit andere ‘hulpbronnen’ dan alleen de cognitieve. Ze doen ook een beroep op de onderlinge groepssolidariteit en op hun status als competente deelnemer aan de discussie. Bij elke communicatie maken de communicatiepartners impliciet tegelijkertijd gebruik van drie soorten ‘hulpbronnen’: culturele voorstellingen, de legitieme sociale ordeningen in de maatschappij, de competentie (of toerekeningsvatbaarheid) van hun persoon. Terwijl mensen gebruik maken van de ‘hulpbronnen’ die de leefwereld hun biedt, wordt deze leefwereld tegelijkertijd gereproduceerd. Culturele voorstellingen worden bevestigd. Het vertrouwen in de sociale arrangementen wordt vergroot. Personen worden verder gesocialiseerd in de cultuur en maatschappij, hetgeen hun competentie deel te nemen aan communicatie vergroot.

Datgene waar bij communicatie een beroep op wordt gedaan en wat zelf door communicatie wordt gereproduceerd, noemt Habermas de drie ‘structurele componenten’ van de leefwereld: cultuur, maatschappij en persoon³².

“Kultur nenne ich den Wissensvorrat, aus dem sich die Kommunikationsteilnehmer, indem sie sich über etwas in einer Welt verständigen, mit Interpretationen versorgen. Gesellschaft nenne ich die legitimen Ordnungen, über die die Kommunikationsteilnehmer ihre Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen regeln und damit Solidarität sichern. Unter Persönlichkeit verstehe ich die Kompetenzen, die ein Subjekt sprach- und handlungsfähig machen, also instandsetzen, an Verständigungsprozessen teilzunehmen und dabei die eigene Identität zu behaupten”. (Habermas 1981b, p. 209)

Het handelingstheoretisch perspectief is volgens Habermas echter eenzijdig. Het gaat voorbij aan de problemen van materiële reproductie in de samenleving. De samenleving creëert zijn eigen ‘harde feiten’, factoren die het gedrag van het individu en zelfs van een samenleving als geheel, bepalen door de brute dwang van de noodzaak tot overleven. Voor de analyse van dergelijke processen is volgens hem een systeemtheoretisch perspectief noodzakelijk. Rationeel is in dit perspectief datgene wat het eigen overleven (en in het verlengde hiervan: de eigen groei) bevordert.

In het systeem perspectief verschijnt de samenleving als een geheel van subsystemen, dat zowel intern als extern niet communicatief maar systemisch geïntegreerd wordt. Systemische integratie heeft betrekking op de “mechanismen die de niet-geïntendeerde handelingssamenhangen via de functionele verknoping van handelingsgevolgen stabiliseren”. (Keulaertz 1992, p. 272) De functionele verknoping gebeurt via een *medium*. Interactie tussen delen van het systeem of systemen onderling vindt niet plaats door middel van communicatie in de zin van symbolische interactie. In dat geval zou er geen sprake zijn van een niet-geïntendeerde samenhang, maar zou de samenhang besproken kunnen worden. In plaats daarvan vindt interactie plaats via media, die slechts in zeer beperkte mate beweegredenen overbrengen van de ene interactiepartner op de andere. Habermas onderscheidt in eerste instantie de media geld en macht.³³ Met behulp van geld kan interactie plaatsvinden, bijvoorbeeld een aankoop, zonder dat de interactiepartners met elkaar hoeven

³² Habermas oriënteert zich hier op de drie handelingssystemen van Parsons; zie Peperstraten 1995, p.238.

³³ Habermas beroept zich voor het begrip medium op theorieën van Parsons. De beide andere media die Parsons onderscheidt, namelijk invloed en waardebinding, wil hij niet met de media geld en macht vergelijken. (Habermas 1981b, p. 410)

te communiceren over wat de koper met de aankoop wil of wat het de verkoper, gemeten in de kwalitatieve termen, waard is. In plaats daarvan wordt de waarde uitgedrukt in geld. Op dat moment krijgt het geheel van dergelijke interacties echter 'onbedoeld' een bepaalde logica. Bepaalde interacties hangen plotseling met andere samen, worden 'verknoot', enkel en alleen omdat ze beide verlopen over het medium geld. Een voorbeeld van een dergelijke verknoping is het fenomeen dat in Nederland gevangen garnalen naar Marokko getransporteerd worden, om ze daar goedkoop te laten pellen en vervolgens terug te laten rijden naar Nederland voor de verkoop. Zonder de functionele samenhang, die door het medium geld tot stand wordt gebracht, zou niemand de samenhang tussen deze handelingen kunnen motiveren.³⁴ Maar binnen het economisch systeem verlopen ze volgens een perfecte logica.

Naast het medium geld onderscheidt Habermas het medium macht. Ook macht maakt dat interacties niet meer communicatief hoeven te verlopen, maar dat handelingen onderling worden gecoördineerd door middel van de impliciete dreiging met geweld. Ook binnen systemen die op macht zijn gebaseerd, bijvoorbeeld een hiërarchie, verloopt coördinatie tussen een hoger- en lager geplaatste weliswaar via symbolische interactie, maar op de achtergrond speelt voor beide interactiepartners de wetenschap mee dat de hogergeplaatste op elk moment de communicatie kan afbreken en kan overgaan tot een bevel.

Net als het handelingstheoretisch perspectief is het systeemperspectief eenzijdig. Het gaat voorbij aan het feit dat media altijd verankerd blijven in een communicatieve consensus, die in principe de systemen kunnen herdefiniëren.

"De grote betekenis en de unieke verdienste van Habermas' [Theorie des kommunikativen Handelns] is dan ook mijns inziens vooral gelegen in de manier waarop hij een synthese tot stand brengt tussen handelings- en systeemtheorie, zonder de een in de ander op te laten gaan. Door de symbolische reproductie van maatschappij handelingstheoretisch te analyseren en de materiële reproductie in systeemtheoretische begrippen te beschrijven, is Habermas in staat om de interferentie van systeem en leefwereld in beeld te brengen [...]." (Kunneman 1983, p. 10)

Het verschil tussen beide soorten integratie is in eerste instantie een conceptueel onderscheid: men kan dezelfde maatschappijen vanuit beide perspectieven beschrijven. In het handelingstheoretisch perspectief worden *bepaalde* aspecten van de samenleving belicht, namelijk die aspecten die alleen begrepen kunnen vanuit de intentionaliteit van de handelende persoon. In het systemische perspectief worden aspecten van de samenleving belicht waarvoor een menselijk gezichtspunt uiteindelijk niet nodig is. De samenleving wordt vergeleken met een biologisch systeem: een zichzelf in stand houdend geheel in een voor hem vijandige omgeving. Zo'n systeem bestaat niet omdat het gewild is of omdat het een zin heeft in de menselijke betekenis van het woord, maar enkel en alleen omdat het 'klaarblijkelijk' overleefd heeft.³⁵

Dezelfde samenleving kan men dus vanuit twee verschillende perspectieven belichten. In het ene perspectief gaat men uit van communicatieve integratie en in het andere van systemische integratie. Daarom ziet men in beide perspectieven verschillende fenomenen

³⁴ Een ander voorbeeld van een dergelijke logica is om afval-dumping in Derde Wereld, in plaats van in Westerse landen, te bestempelen als een rationele praktijk, omdat daar de gezondheid van de mensen goedkoper is, zoals een medewerker van de Wereldbank eens uitrekende.

³⁵ Dit perspectief op de mens en de menselijke samenleving wordt exemplarisch toegepast in de evolutietheorie, vgl. Denett 1995.

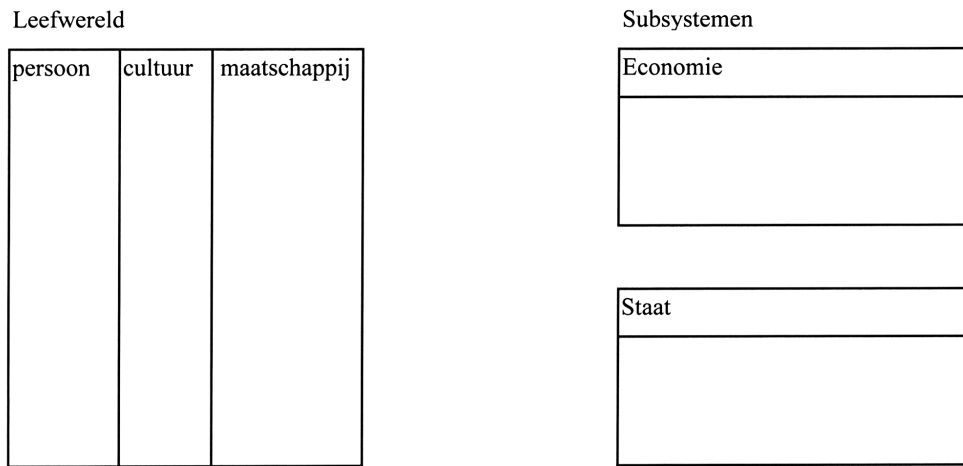
binnen dezelfde samenleving. Dat betekent niet dat men alle gebieden binnen de samenleving net zo goed vanuit het ene als vanuit het andere perspectief kan belichten. Bepaalde domeinen van menselijke activiteit begrijpt men beter wanneer men het systeemtheoretische perspectief neemt, hoewel het handelingstheoretisch perspectief ook mogelijk zou zijn, en andersom. In navolging van Habermas levert een beschrijving van het bijvoorbeeld het gezinsleven en andere situaties in ons dagelijks leven met behulp van het handelingstheoretisch perspectief, dus als 'leefwereld' meer op dan het systeemtheoretisch perspectief. Het functioneren van de staat en de economie kan men beter begrijpen vanuit het systeemtheoretisch perspectief en opvatten als twee 'subsystemen', die intern, met elkaar en met de rest van de omgeving met behulp van media 'communiceren'.

De onderscheiding tussen de twee *perspectieven* gaat echter - ook binnen het werk van Habermas zelf³⁶ - vaak over in een onderscheiding tussen verschillende *domeinen* van de samenleving, als zou er dus sprake zijn van een 'systeemdomein' en van een 'leefwereld-domein'. Dit is mijns inziens niet juist. Men kan altijd elk gebied van de samenleving in beide perspectieven onderzoeken. Maar het kan wel nuttig zijn beide perspectieven tegelijkertijd toe te passen bij de beschrijving van de samenleving. Met betrekking tot de voorstellingen van goed openbaar bestuur is het belangwekkend of bepaalde gebieden in de samenleving, bijvoorbeeld de *civil society*, voorgesteld worden als systemisch of communicatief geïntegreerd, met andere woorden alsof ze onderdeel zijn van een machtsspel tussen verschillende krachten in de samenleving of alsof ze onderdeel zijn van de leefwereld en in stand gehouden worden door communicatief handelen. Waar de grens wordt gelegd tussen systeem en leefwereld is met andere woorden een van de dimensies van verschil tussen de factoren.³⁷

In het volgende ga ik uit van de volgende 'standaardsituatie': er bestaan in de samenleving twee 'subsystemen', namelijk de economie en de staat, gestuurd door respectievelijk de media geld en macht. Voor deze subsystemen verschijnt de leefwereld als een 'omgeving', waarmee uitwisseling plaatsvindt. Dit heb ik weergegeven in onderstaand schema, gebaseerd op Habermas 1981b, p. 473.

³⁶ Hij spreekt zelf bijvoorbeeld over de kolonisering van de leefwereld 'door' het systeem

³⁷ In de grafische weergave van de afzonderlijke inhoudframes in §4.2 zal ik deze grens steeds weergeven. In het vervolg van deze paragraaf geef ik de grens weer zoals die baserend op het werk van Habermas getrokken zou worden.



figuur 4.1 De samenleving: leefwereld en systeem³⁸

Paradoxaal genoeg heft Habermas met zijn onderscheiding tussen systeem en leefwereld juist de in de politieke theorie klassieke dichotomie tussen staat en *civil society* op. De klassieke en liberale maatschappijmodellen gaan uit van een tegenstelling tussen de staat en de *civil society*, waarbij de laatste de (private) economische activiteiten omvat en de staat de (publiek gelegitimeerde) machtsuitoefening. Elke versterking van de *civil society* werd gezien als een verzwakking van de staat en andersom. Dit is niet in overeenstemming met de werkelijkheid.

“(W)e cannot avoid observing that the growth of a self-regulating economy did not negate but occurred alongside the emergence of the increasingly differentiated apparatus of the modern state”. (Cohen&Arato 1992, p.424)

Het driedelig model van Habermas doet recht aan bovenstaande observatie. In zijn model kan de groei van het economisch systeem samengaan met de versterking van de staat. Tegelijkertijd kan de groei van beide ten koste gaan van de leefwereld (de zogenaamde ‘kolonisering van de leefwereld’). Net zo goed kan een versterking van de staat inderdaad ten koste gaan van de economie, waarbij de staat de leefwereld juist beschermt tegen de invloed van het economisch systeem. Cohen en Arrato (1992, p.427) spreken van een tweetraps-model van de samenleving. Ten eerste wordt onderscheid gemaakt tussen de communicatieve en systemische integratie. Vervolgens wordt onderscheiden tussen verschillende subsystemen in de samenleving: staat en economie.

Op grond van het onderscheid tussen systeem en leefwereld kunnen criteria worden opgesteld die de verschillende empirisch gevonden frames van elkaar kunnen onderscheiden. Welke ‘domeinen’ van de samenleving worden bijvoorbeeld voorgesteld als een systeem, welke als onderdeel van de leefwereld? Speelt het economisch systeem een rol in de definitie van goed openbaar bestuur of niet?

³⁸ Ik heb de leefwereld hier uit praktische overwegingen weergegeven als een blok, maar eigenlijk bevindt deze zich om beide subsystemen heen, aangezien het de ‘omgeving’ van deze systemen is

Publieke en private sfeer

Het onderscheid tussen private en publieke sfeer valt bij Habermas niet samen met dat tussen maatschappij en staat. Zoals we gezien het bovenstaande mogen verwachten, beschouwt hij de publieke sfeer allereerst als de plaats waar men over zaken van het algemeen belang *communicert*. De publieke sfeer is dus onderdeel van de leefwereld en niet van het systeem staat.³⁹ De leefwereld kan men daarom verdelen in een private en een publieke sfeer. In beide wordt het handelen gecoördineerd door middel van gedeeld begrip (*Verständigung*).⁴⁰ Het verschil is gelegen in de voorwaarden waaronder gediscussieerd wordt, de *veränderte Kommunikationsbedingungen*. Aan de publieke sfeer ligt het principe ten grondslag dat men niemand van de discussie kan uitsluiten. De publieke sfeer is per definitie voor iedereen toegankelijk. De publieke sfeer is als het ware de open ‘sociale ruimte’, die tot stand komt bij *Verständigungsorientiertes* handelen. Elke uitsluiting van de discussie doet afbreuk aan het publieke karakter ervan.

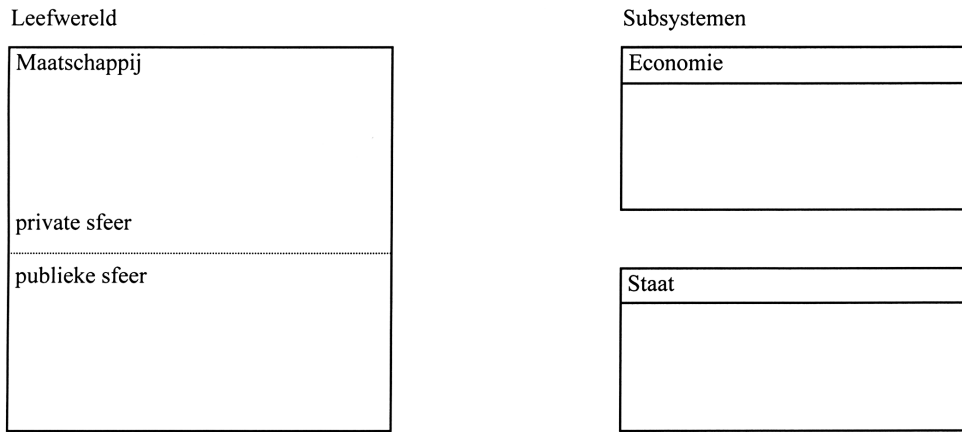
“Er steht für potenzielle Gesprächspartner, die anwesend sind oder hinzutreten können, prinzipiell offen. Es bedarf nämlich besonderer Vorkehrungen, um einen solchen sprachlich konstituierten Raum gegen den Zutritt Dritter abzusperren.”
(Habermas 1992, p.437)

Deze communicatie in de publieke sfeer heeft een infrastructuur nodig. Habermas heeft het ontstaan van een dergelijke infrastructuur door *salons*, kranten en later andere media beschreven in zijn ‘*Strukturwandel der Öffentlichkeit*’ (1968). In ‘*Faktizität und Geltung*’ rekt hij ook de organisaties van de *civil society* tot een dergelijk infrastructuur (zie verderop).

Het driedelige samenlevingsmodel wordt door het onderscheid tussen publieke en private sfeer als volgt aangepast. (Binnen de leefwereld geef ik uit ruimteoverwegingen in het vervolg alleen maar de structurele component ‘maatschappij’ aan. Zoals gezegd, moet deze opgevat worden als het geheel van regels (sociale, juridische, formele, informele, etc.) waarmee mensen hun samenleven regelen.)

³⁹ Deze plaatsing is zeker ook ingegeven door Habermas’ positie in het politieke-filosofische, normatieve debat. ‘*Faktizität und Geltung*’ is een *diskursethische* fundering van de democratische rechtstaat. De publieke zaak moet dus worden uitgemaakt door middel van discussie. Hij argumenteert dat dit idee, hoezeer contrafactisch ook wanneer men naar de politieke praktijk kijkt, wel degelijk de veronderstelde basis blijft voor de praktijken in de democratische rechtstaat.

⁴⁰ “(W)hereas Arendt sees the complementarity of private and public as possible only because of their radically different principles, conceived along the lines of the ancient duality of *polis* and *oikos*, Habermas uses the Arendtian notion of the intimate to generate a single principle for both.” (Cohen&Arato 1992, p. 213)



figuur 4.2 De leefwereld: private en publieke sfeer

Ook het onderscheid tussen private en publieke sfeer levert een aantal criteria van onderscheid voor voorstellingen van goed openbaar bestuur. Moet het overheidsbeleid uiteindelijk bepaald worden door de aggregatie van de voorkeuren van individuen in de private sfeer, of moet het de uitkomst zijn van maatschappelijke deliberatie? Dit hangt samen met het gehanteerde mensbeeld: Geloof men dat het individu zelf in staat is om een afgewogen politiek oordeel te geven, of kan het individu pas een oordeel geven over de publieke zaak nadat hij met anderen in discussie is getreden of minstens de publieke discussie heeft gevolgd? In het laatste geval zou het individu wellicht aangemoedigd en in staat gesteld moeten worden om aan de publieke discussie, op welke schaal dan ook, deel te nemen. Dit heeft gevolgen voor de waarde die aan verkiezingen wordt gehecht. Bij verkiezingen is het immers niet de consensus als uitkomst van een discussie, maar de aggregatie van individuele voorkeuren die het beleid bepaalt. Geloof men dat in de democratie de overheid in de eerste plaats gestuurd moet worden door deze individuele, weliswaar in private kring ervaren en doorleefde, maar wellicht niet publiek bediscussieerde voorkeuren? Of moet overheidsbeleid het directe resultaat zijn van een publieke discussie, hetzij een discussie waaraan iedereen op gelijke voorwaarden heeft kunnen deelnemen, hetzij een discussie tussen vertegenwoordigers in het parlement?

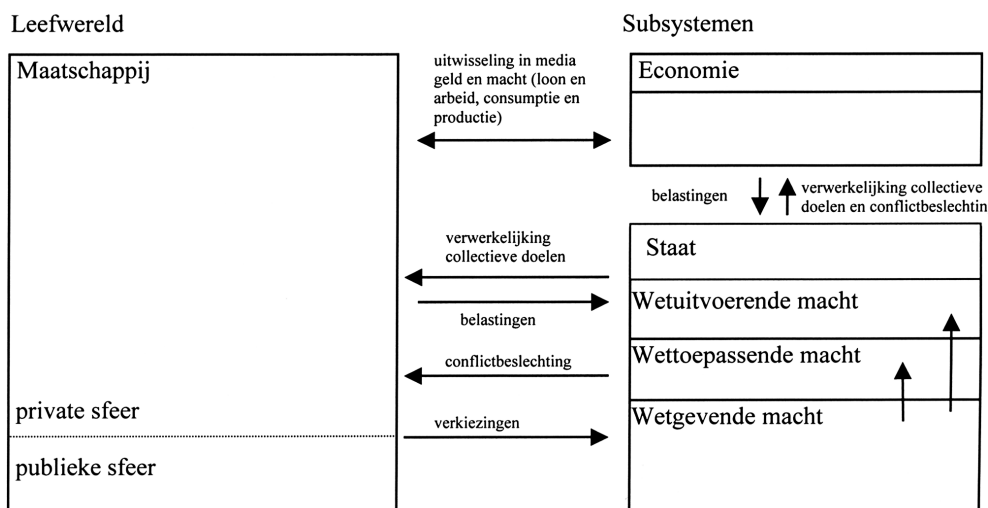
Recht: Diskurs en meta-medium

In 'Faktizität und Geltung' gaat Habermas in op de rol van het recht in de democratische rechtsstaat. In zijn analyse van het recht keert het bovengenoemde dubbelperspectief van handelings- en systeemtheorie terug. Enerzijds kan het recht beschouwd worden als het resultaat van wat hij noemt een moreel-praktisch *Diskurs*, namelijk de (publieke) discussie waarin de burgers naar het principe van volkssoevereiniteit zichzelf de wetten geven die het samenleven moeten ordenen. In zo'n discussie wordt de structurele component 'maatschappij' gethematiseerd en op basis van de discussie (her)ingericht.

Anderzijds is de burger naast rechtsauteur ook rechtsadessaat. Hij is rechtsauteur in de bovengenoemde zin: hij zichzelf de wet voor. Tegelijkertijd is hij tevens rechtsadessaat: hij onderwerpt zich aan het recht. Hij accepteert dat de staat de door hem zelf gekozen wetgeving handhaaft en uitvoert, dat betekent in uiterste consequentie met geweld. De

macht van de staat is volgens Habermas voor twee fundamentele taken noodzakelijk. Ten eerste is er een sanctiemacht noodzakelijk bij de conflictbeslechting tussen burgers onderling en tussen de burgers en de staat. Bij een conflict is niet alleen een rationele discussie en een uitspraak over het gelijk van één van beide partijen noodzakelijk, maar tevens de uitvoering van de sanctie. Het uitvoeren van de sanctie veronderstelt het onderbreken van de communicatie: er moet macht worden ingezet. De uitvoering van de sanctie is daarom voorbehouden aan de staat als subsysteem. Ten tweede moet de staat het vermogen hebben, om 'collectieve doelen' te verwezenlijken: de goederen en diensten die de staat voor zijn burgers produceert. Ook daarbij is minder sprake van communicatie als wel van aanwending van macht en uitwisseling van geld. De wetgeving van de burgers aan zichzelf maakt op deze twee manieren de staat als systeem noodzakelijk, maar blijft tegelijkertijd een uiting van hun soevereiniteit.

In overeenstemming met de verschillende taken van de staat (zelfwetgeving, conflictbeslechting en verwezenlijking van collectieve doelen) houdt Habermas vast aan de klassieke onderscheiding tussen wetgevende, wettoepassende en wetuitvoerende macht. De wetgevende macht is de plaats waar de burger over zelfwetgeving discussiëren en beslissen. De wettoepassende macht moet niet alleen in conflicten tussen burgers onderling, maar ook in conflicten tussen burgers en de wetuitvoerende macht een oordeel vellen. De wetuitvoerende macht moet de collectieve doelen verwezenlijken. Het systeem staat in een permanente uitwisseling met zowel de economie als de leefwereld via de media macht (sanctiemacht/uitvoeringsmacht) en geld (belastingen, uitkeringen).



figuur 4.3 Uitwisseling tussen leefwereld en systeem⁴¹

⁴¹ In de figuur is te zien, dat de uitwisseling vanuit de systemen in principe vooral uitwisselingen met de private sfeer zijn: het zijn uitwisselingen met de individuele burger. Alleen verkiezingen kan men, zoals ik verderop zal toelichten, enerzijds beschouwen als een aggregatie van individuele voorkeuren (in dat geval is het een uitwisseling met de private sfeer) en anderzijds als een voortzetting van de discussie in de publieke sfeer.

Anders dan het recht als onderwerp en uitkomst van het moreel -praktisch *Diskurs* kan men het recht ook beschouwen vanuit het systeemtheoretisch perspectief. Het recht is dan niet zozeer de legitieme sociale ordening van de samenleving, zoals die door communicatief handelen tot stand komt. Het recht is een voor de subsystemen verstaanbare vorm van communicatief geproduceerde afspraken. Het recht *integreert* systemen en leefwereld op de volgende twee manieren.

1. *Uitwisseling*. Het recht schept 'rollen' die uitwisseling tussen subsystemen en leefwereld mogelijk maken. Het recht definieert namelijk rechten en plichten als 'rolvoorschriften', bijvoorbeeld die van werkgever, werknemer, staatsburger of cliënt van de verzorgingsstaat. Deze rollen maken het mogelijk dat mensen niet meer benaderd hoeven te worden als communicatiepartners die tot een onderlinge overeenstemming moeten komen. In deze rollen worden ze als het ware geherdefinieerd, zodat ze via de media geld en macht kunnen worden gestuurd.

Het recht kan op die manier, net als de andere media, opgevat worden als een manier om communicatie overbodig te maken. Zoals men in de economie door gebruik van geld niet meer hoeft te communiceren over de ruilwaarde van de goederen, zo hoeft men door het recht niet meer te communiceren over de morele omgang met elkaar. Het recht maakt het geven van redenen overbodig omdat het niet kijkt naar de motivatie maar naar het 'externe' gedrag. Het recht maakt op die manier mensen ook meer berekenbaar, door aan bepaalde handelingen kosten op te leggen. In combinatie met een mensbeeld, waarin men de mens ziet als een op nutsmaximalisatie gerichte wezens, wordt het mogelijk een 'nutsfunctie' van hem op stellen en, rekening houdend met de randvoorwaarden die het recht aan hem oplegt, zijn gedrag te 'berekenen'. Het is precies dit perspectief waarmee in systemen wordt georganiseerd: andere componenten van het systeem zijn berekenbaar en stuurbaar.⁴²

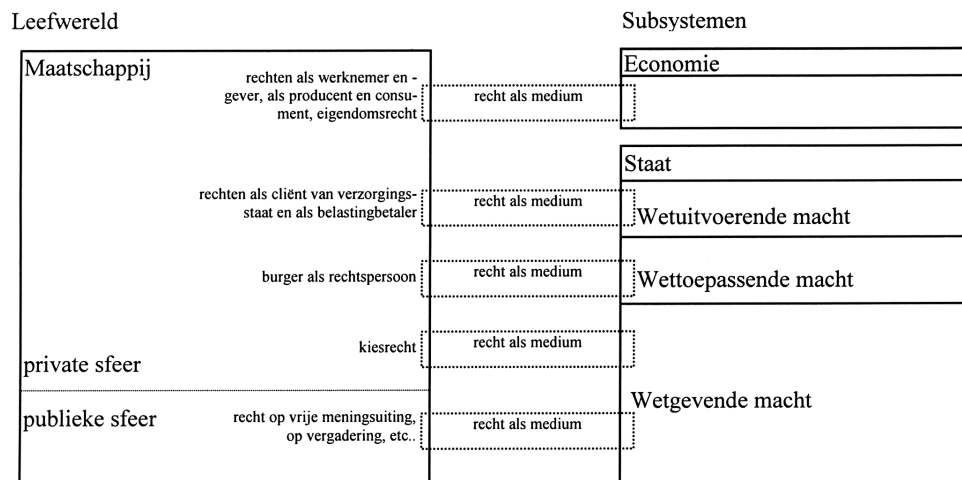
2. *Verankering*. De tweede manier waarop het recht leefwereld en systeem integreert is doordat het de beide subsystemen staat en economie verankert in de leefwereld. Habermas bedoelt hiermee dat beide subsystemen rechten veronderstellen, die zelf de uitkomst zijn van het proces van zelfwetgeving. Het kapitalistische economische systeem en de staat hoeven *historisch* gezien niet per se gebaseerd te zijn op het recht om toch pas goed te kunnen functioneren wanneer afspraken in de vorm van het recht gemaakt kunnen worden. De economie is bijvoorbeeld in die zin gebaseerd op een afdwingbaar eigendomsrecht.⁴³ Het monopolie op geweld van de staat is gebaseerd op grondwettelijke afspraken. Maar die afspraken kunnen op de lange termijn alleen functioneren, wanneer ze legitiem zijn. Daarvoor moet men, in het *diskursethisch* argument van Habermas, de juridische structuren die de subsystemen dragen, kunnen beschouwen als uitkomsten van een moreel-praktisch *Diskurs*.

Kortom, beide functies van het recht veronderstellen dat de 'taal' van het recht zowel binnen de context van de leefwereld als die van het subsysteem wordt verstaan. Zo kan het recht systeem en leefwereld integreren. Het is een soort 'meta-medium': een medium dat de werking van de andere media pas mogelijk maakt.

⁴² Een mooie illustratie hiervan is het begrip van de 'calculerende burger'. Dit concept kwam op aan het eind van de jaren tachtig, om bijvoorbeeld bijstandsfraude te verklaren (Tennekes 1998). Het uitgangspunt dat de overheid te maken had met calculerende burgers, werd door de overheid echter omgezet in een beleid dat door middel van financiële maatregelen bijstandsfraude tegen te gaan. De calculerende burger werd zo de calculeerbare burger.

⁴³ Dit sluit aan bij de inzichten van de neo-institutionele economie.

“[D]as moderne Recht [kann betrachtet werden] als Transmissionsriemen, über den sich Solidarität, also anspruchvolle Strukturen gegenseitiger Anerkennung, die wir aus konkreten Lebensverhältnissen kennen, in abstrakter, aber bindender Form auf die anonym gewordenen und systemisch vermittelten Beziehungen einer komplexen Gesellschaft übertragen lassen”. (Habermas 1992 pp. 102-103)



figuur 4.4 Recht als medium tussen leefwereld en systeem

We zien dat het recht als meta-medium binnen de structurele component ‘maatschappij’ een aantal rollen definieert die de uitwisseling met de subsystemen staat en economie mogelijk maken. Voor de economie zijn dit bijvoorbeeld het eigendomsrecht of de rechten die werkgevers en werknemers ten opzichte van elkaar hebben. De uitwisseling met de uitvoerende macht wordt gedefinieerd door bijvoorbeeld de rechten die de burger heeft als cliënt van de verzorgingsstaat, maar ook door de plichten die het belastingrecht hem oplegt. In zijn contacten met de wettoepassende macht wordt de burger gedefinieerd door alle rechten samen: hij wordt gedefinieerd als rechtspersoon, en daarmee aan het recht onderworpen. Het kiesrecht definieert de burger als kiesgerechtigde, die individueel aan de verkiezingen kan deelnemen. De politieke rechten op bijvoorbeeld vrije meningsuiting en vrije vergadering garanderen hem de mogelijkheid om de publieke sfeer te betreden.

Het bovenstaande maakt het wederom mogelijk verder te onderscheiden tussen voorstellingen van goed openbaar bestuur. Zo kan men onderscheiden naar de rechten die binnen een frame worden benadrukt. Ligt de nadruk vooral op de bescherming die de staat het individu als rechtspersoon kan bieden tegenover derden en tegenover de staat zelf? Of ligt de nadruk op de voorzieningen, de collectieve doelen, die de staat aan de burger als ‘cliënt’ kan leveren?

Sociale en administratieve versus communicatieve macht.

Hierboven was sprake van het medium ‘macht’. Daarbij ging ik uit van een definitie van macht in termen van dwang: het vermogen van de één om de ander tot iets te dwingen. Macht in deze zin vervangt communicatie en kan daarom als medium optreden. Habermas

onderscheidt echter een tweede soort macht, die niet in tegenstelling staat tot communicatief handelen. Hij maakt verschil tussen het Duitse ‘*Gewalt*’ en ‘*Macht*’, hetgeen beide in het Nederlands met ‘macht’ zou moeten worden vertaald. *Gewalt* is de dwang die voortvloeit uit de dreiging met geweld. Communicatieve *Macht* wordt door hem in navolging van Hannah Arendt begrepen als de kracht die ontstaat wanneer mensen samen zo handelen als ze overeengekomen zijn. Het is dus geen individueel bezit van een individuele actor, maar de ‘meerwaarde’ van eendrachtig handelen. Wanneer ze niet meer met elkaar in gesprek zouden kunnen zijn, is de macht verdwenen. (vgl. Habermas 1992, p.182) Habermas spreekt hier van de *motiverende* kracht van communicatief handelen.

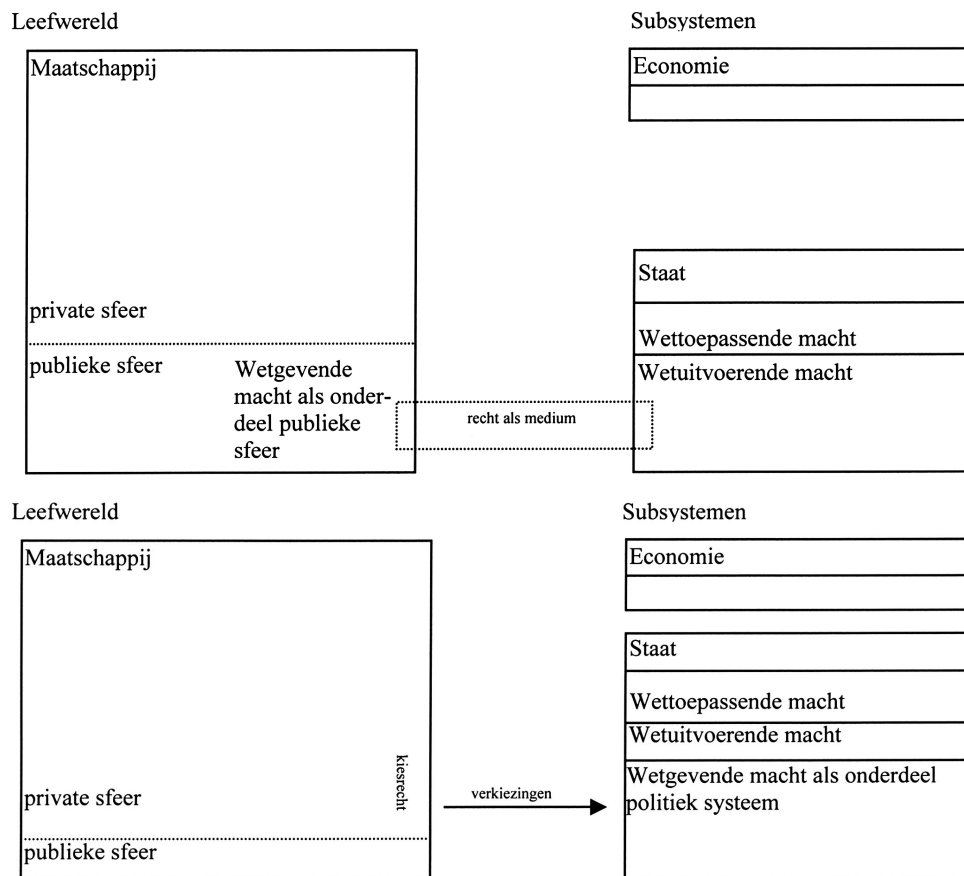
“Das Grundphänomen der Macht ist für Hannah Arendt nicht wie für Max Weber die Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen gegen Widerstrebende durchzusetzen, sondern das Potential eines in zwangloser Kommunikation gebildeten gemeinsamen Willens.” (Habermas 1992, p.183)

Daarmee wil Habermas het bestaan en de noodzaak van *Gewalt* in de samenleving geenszins ontkennen. Hier gaat het hem echter om de verhouding tussen *Gewalt* en *Macht*. Ten eerste om de vraag in hoeverre de machtsverhoudingen in de samenleving (sociale macht), die een vorm van *Gewalt* zijn, worden omgezet in machtsverhoudingen in het wetgevende organen van de overheid. Zijn deze slechts een weerspiegeling van de samenleving heersende verhoudingen? Ten tweede gaat het hem om de vraag hoe de in het wetgevend orgaan verkregen communicatieve macht omgezet wordt in de *Gewalt*, die door de uitvoerende macht wordt uitgeoefend (administratieve macht).

Het verschil tussen enerzijds sociale en administratieve macht als vormen van ‘*Gewalt*’ en anderzijds communicatieve macht vinden we terug in ons schema wanneer we gaan kijken naar de plaats die in verschillende concepties van goed openbaar bestuur wordt gegeven aan de wetgevende macht. Hoort het parlement nu bij het systeem staat of bij de leefwereld? De plaatsing lijkt af te hangen van de opvatting die men heeft of het in het parlement gaat om het uitoefenen van sociale of van communicatieve macht. Wanneer men ervan uitgaat dat het parlement geheel door de bestaande maatschappelijke machtsverhoudingen geprogrammeerd worden, dan spreekt men eerder van een politiek *systeem*, als onderdeel van het subsysteem staat. De bestaande machtsverhoudingen werken door in de besluiten in het parlement, door middel van bijvoorbeeld corporatistische structuren, lobby-activiteiten, ongelijke budgetten voor het voeren van campagne, etc. Maar ook wanneer men parlementaire processen zou reduceren tot het principe van ‘de meeste stemmen gelden’, beschouwt men het parlement niet als onderdeel van de leefwereld. De bestaande, in dit geval getalsmatige, machtsverhoudingen bepalen dan immers de uitkomst, en niet het debat.

Men kan daarentegen het parlement ook opvatten als onderdeel van de leefwereld. Het wetgevend orgaan is dan een verlengde van de publieke sfeer. Daarbij gaat men er van uit dat de kiezer zijn vertegenwoordiger niet alleen het mandaat heeft gegeven om bepaalde belangen te behartigen maar tevens om in het debat zijn oordeel te herzien over de vraag waarin dat belang precies gelegen is. Democratie is in deze opvatting niet zozeer het delen in de administratieve macht door het volk, maar ‘*government by discussion*’ en gericht op het totstandbrengen van communicatieve macht. Ook in dat geval moet het recht opnieuw als medium optreden om de communicatieve macht om te zetten in de administratieve macht. Door de omzetting van de wil van het wetgevend orgaan in beleidsregels en recht wordt het voor het uitvoerend apparaat verstaanbaar en uitvoerbaar.

In onderstaand schema heb ik deze twee mogelijkheden aangegeven. Wanneer men het parlement ziet als onderdeel van de publieke sfeer, dan zijn verkiezingen niet meer dan een momentopname binnen een voortdurende publieke discussie, waarop ook het parlement is aangesloten. Het recht moet als medium optreden voor de uitwisseling met de uitvoerende macht (en wettoepassende macht). Men kan het parlement echter ook zien als onderdeel van het politieke systeem. Bij verkiezingen wordt de sociale macht van de samenleving omgezet in macht binnen het parlement, uitgedrukt in meerderheidsverhoudingen.



figuur 4.5a Parlement als onderdeel van de publieke sfeer en 4.5b als onderdeel van het politieke systeem

Civil society en publieke sfeer

Het begrip 'civil society' is bij Habermas - anders dan in sommige voorstellingen van goed openbaar bestuur die we in de beleidsdiscussie tegenkomen - expliciet verbonden met de publieke sfeer. Pas in de publieke sfeer is er voor hem sprake van een burger en niet langer van een individu. Binnen de publieke sfeer oefenen de burgers zich in publieke autonomie.

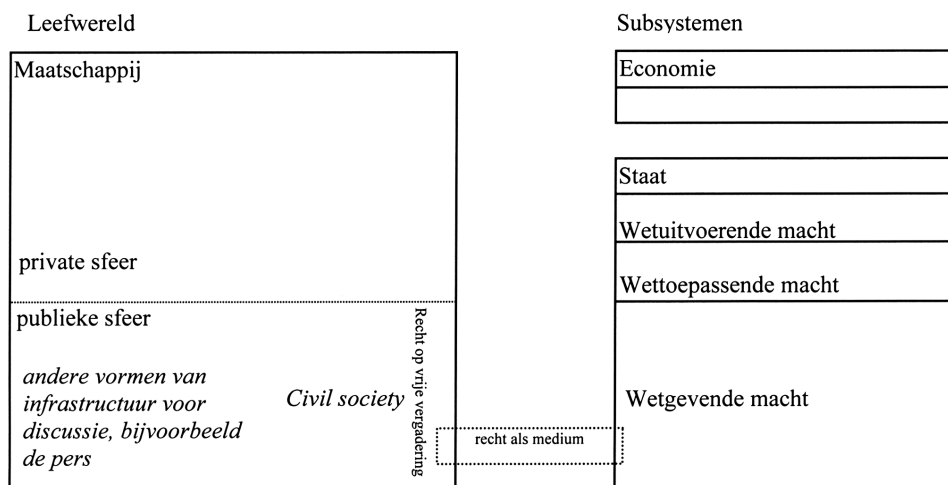
Dat wil zeggen dat ze gebruik maken van hun recht om deel te nemen aan het moreel-praktisch *Diskurs*, de politieke meningsvorming. Deelname aan de publieke discussie verandert hen van rechtsadessaat in rechtsauteur. Dit alles wil niet zeggen dat publieke en private sfeer losgekoppeld zijn. Integendeel, het zijn juist de ervaringen die de deelnemers aan de discussie meemaken in de private sfeer, in hun rol als bijvoorbeeld werknemer of als cliënt van de verzorgingsstaat, die het thema vormen van de communicatie in de publieke sfeer.

De communicatiestromen van de publieke sfeer zijn vaak ongrijpbaar: ze spelen zich overal af waar de communicatievoorwaarden van de publieke sfeer voorhanden zijn. Soms zijn ze echter met opzet vormgegeven, zoals bijvoorbeeld in een protestbeweging, of zelfs geïnstitutionaliseerd, zoals in een vakbond. Dit soort verenigingen, organisaties en bewegingen vormen voor Habermas de *civil society*.

“Die Zivilgesellschaft setzt sich aus jenen mehr oder weniger spontan entstandenen Vereinigungen, Organisationen und Bewegungen zusammen, welche die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden, aufnehmen, kondensieren und lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten. Den Kern der Zivilgesellschaft bildet ein Assoziationswesen, das problemlösende Diskurse zu Fragen allgemeinen Interesses im Rahmen veranstalteter Öffentlichkeiten institutionalisiert.”
(Habermas 1992, p.443)

De *civil society* bestaat uit een breed palet aan organisaties, partijen, vakbonden, beroepsassociaties, buurtverenigingen, maar ook de media, die enerzijds het individu de mogelijkheid geven deel te nemen aan de publieke discussie en tegelijkertijd een stem in deze discussie zijn.⁴⁴ De organisaties van de *civil society* vormen een belangrijk deel van de ‘infrastructuur’ van de publieke sfeer. De politieke rechten van vrijheid van meningsuiting, vergadering en pers maken deze functie van de publieke sfeer mogelijk.

⁴⁴ Wat betreft het eerste aspect, is het natuurlijk de vraag in hoeverre de communicatievoorwaarden van de publieke sfeer gelden voor een in principe gesloten club als bijvoorbeeld een beroepsvereniging, en of men dus kan spreken van een publieke sfeer binnen dergelijke clubs. Anderzijds is het zo, dat weliswaar mensen buitengesloten worden, binnen de club idealiter toch de deelnemers gelijkwaardig aan de discussie kunnen deelnemen. Bovendien is er altijd nog het tweede aspect: dergelijke clubs leveren een bijdrage aan de publieke discussie als geheel.



figuur 4.6 *Civil society* als onderdeel van de publieke sfeer

Verschillende opvattingen van goed openbaar bestuur zien verschillende rollen voor de *civil society*. Bieden de maatschappelijke organisaties de mogelijkheden voor publieke discussie en moeten ze om die reden daadwerkelijk als onderdeel van de publieke sfeer worden gezien, of gaat het en eerder om de behartiging van private belangen via bijvoorbeeld lobby-activiteiten? Is de *civil society* in dat geval wel onderdeel van de leefwereld en niet eerder van het (staats-) systeem, zoals in sommige corporatistische modellen? Wordt de *civil society* inderdaad gezien als het belangrijkste kanaal voor het contact tussen staat en burger, of wordt eerder verwacht dat de laatste zich individueel tot de regering zal wenden?

Men kan de intermediaire rol van de *civil society* benadrukken, die inhoudt dat ze de discussies uit de private sfeer omzetten in concrete standpunten in de publieke discussie. Voor de overheid, in eerste instantie voor de wetgevende overheid, is het dan essentieel bij deze organisaties te rade te gaan om de aansluiting op de publieke discussie te behouden. In deze opvatting moet men de *civil society* beschouwen als de organisaties die communicatieve macht tot stand brengen.

Men kan de *civil society* echter ook opvatten als een zogenaamde *countervailing power* tegen de macht van het gehele subsysteem 'staat'. Men benadrukt dan het potentieel aan sociale (hinder)macht die deze organisaties bezitten, waar de overheid terdege rekening mee moet houden. Binnen deze opvatting kan men vervolgens onderscheiden tussen organisaties die deze *countervailing power* niet inzetten ten behoeve van de armen en zij die dat wel doen. In het eerste geval beschouwt men de organisaties als onderdeel van het politieke *establishment*. Het zijn bij uitstek de structuren waardoor bestaande sociale machtsverhoudingen het parlement programmeren. Deze organisaties gebruiken hun *countervailing power* alleen maar om de belangen van de sociale elite veilig te stellen. Het politiek bedrijf is in deze opvatting een soort *high game*, gespeeld door een elite die zowel de belangrijkste posities in het subsysteem staat als in de *civil society* inneemt. Het (arme) individu kan daaraan niet deelnemen. In een andere zienswijze ziet men de *civil society*-organisaties juist een vehikel voor emancipatie in de sociale strijd tussen een (gecorrumpeerde) overheid en de armen. Door middel van zelforganisatie, bewustmaking van de eigen rechten, en het

demonstreren van de (hinder)macht kunnen de belangen van de armen eindelijk tegen die van de elite worden verdedigd.

4.2 Goed openbaar bestuur: vijf typen inhoudframes

In de deze paragraaf wil ik vijf ideaaltypen van goed openbaar bestuur voorstellen, zoals die uit de Q-interviews naar voren komen. Hierbij wil ik met behulp van bovenstaande concepten de verschillen tussen de ideaaltypen aangeven. Op basis van de *factor arrays* van de vijf belangrijkste factoren die uit de analyse van de *Q-sorts* naar voren kwamen, onderscheid ik in de discussie vijf frames met betrekking tot de inhoud van goed openbaar bestuur: beheerst bestuur, participatief bestuur, functionerend bestuur, economisch bestuur en emancipatoir bestuur. Deze types zijn tot stand gekomen op basis van een combinatie van een analyse van de hoogst- en laagstgeplaatste uitspraken binnen de *factor array*, de tussen de *factor arrays* onderling onderscheidende uitspraken en de mondelinge toelichting van de respondenten. Om de frames te illustreren maak ik soms gebruik van het werk van Held (1987) waardoor ik kan laten zien op welke punten de gevonden frames corresponderen met bekende politieke theorieën. Steeds zal ik eerst een algemene karakterisering van het frame geven, waarna ik deze aan de hand van de meest kenmerkend geplaatste uitspraken zal toelichten. Aan het eind van elke beschrijving vat ik het inhoudframe samen aan de hand van de onderscheidingen die ik in §4.1 heb gemaakt, en geef een totaalbeeld.

4.2.1 Beheerst bestuur

nr.	uitspraak	positie
10	De rechterlijke macht moet onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht, zodat schendingen van de rechten van de burger worden veroordeeld	4
1	De burger moet de overheid ter verantwoording kunnen roepen. Dit kan enerzijds door het indienen van een klacht bij de bestuursrechter, anderzijds door een ander bestuur te kiezen	4
5	Het optreden van de overheid moet in overeenstemming zijn met de geldende wetgeving	4
6	De overheid moet de klassieke rechten van de burger tegenover de staat en tegenover derden handhaven. De overheid moet de klassieke politieke rechten respecteren	3
18	Democratie betekent dat verschillende partijen in de samenleving op een vreedzame manier strijden om de regeringsmacht, namelijk door middel van verkiezingen	3
4	Het parlement moet goed geïnformeerd zijn over de beleidsuitvoering, zodat het beleid en de prestaties van de regering in het openbaar besproken kunnen worden	3
3	Er moeten genoeg goed geïnformeerde maatschappelijke belangenorganisaties zijn, die invloedrijk tegenwicht kunnen bieden aan de overheid	3
21	Corruptie moet bestreden worden omdat zij de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van de burgers aantast	2
2	De overheid moet intern beschikken over een systeem van rapportage en sanctie, zodat overheidsfunctionarissen ter verantwoording geroepen kunnen worden door hogergeplaatsten en uiteindelijk door de minister	2
12	In de eerste plaats moeten burgers kunnen participeren in lokale en nationale verkiezingen	2
17	De betekenis van de democratie is er in gelegen, dat alle individuele burgers hun wensen door middel van verkiezingen kenbaar kunnen maken. Deze wensen worden dan in de juiste verhouding in het parlement gerepresenteerd en omgezet in overheidsbeleid	2

figuur 4.7 Hoogst geplaatste uitspraken in factor BEHEERST BESTUUR

Respondenten in de eerste factor vatten ‘*good governance*’ op als het openbaar bestuur dat de principes in acht neemt van de klassieke liberale democratie, zoals die in de achttiende (o.a. Locke) en negentiende eeuw (o.a. James Mill, Bentham) zijn ontwikkeld. Goed is dat openbaar bestuur waarin de burger beschermd wordt tegen zijn medeburgers en tegen de overmacht van de overheid. Helds beschrijving van de grondslag van wat hij noemt ‘*protective democracy*’ past goed bij deze opvatting van goed openbaar bestuur:

“Citizens require protection from the governors, as well as from each other, to ensure that those who govern pursue policies that are commensurate with citizens’ interests as a whole.” (Held 1987, p.70)

De belangrijkste waarborg tegen overheidshandelen zijn de burgerlijke rechten (bijvoorbeeld recht op een eerlijk proces, eigendomsrechten) en de politieke rechten (bijvoorbeeld recht op vereniging, vergadering, meningsuiting). (6:3)⁴⁵ Veel respondenten die op deze factor scoren, spreken daarom van ‘*good governance*’ als van de “principes van de rechtsstaat”. Goed openbaar bestuur is wanneer er genoeg waarborgen zijn die er voor zorgen dat de overheid in haar handelen deze principes, en in het algemeen de wetgeving, respecteert. (5:4) De belangrijkste daarvan is een onafhankelijke rechterlijke macht. (10:4) Ook een onderwerp als corruptie wordt gezien in het kader van het falen van principes van de rechtsstaat. (21:2)

Naast de handhaving van de burgerlijke en politieke rechten draait goed openbaar bestuur om de mogelijkheid voor de individuele burger om de regering ter verantwoording te roepen (*accountability*) en om democratische verkiezingen. Tenslotte is er in dit frame ook de notie aanwezig dat behalve door middel van deze institutionele *checks* het overheidshandelen ook door middel van ‘tegenmacht’ in toom gehouden kan worden. Op beide punten ga ik hieronder kort in.

De individuele burger heeft in een situatie van goed openbaar bestuur verschillende mogelijkheden om de regering ter verantwoording te roepen. Ten eerste kan hij een beroep doen op de onafhankelijke rechter, wanneer hij vindt dat hij in zijn rechten is aangetast of de ‘beginselen van behoorlijk bestuur’ zijn overtreden. (1:4) Ten tweede kan hij er op vertrouwen dat de regering wordt gecontroleerd door het parlement: in dat geval zijn het de volksvertegenwoordigers die de regering ter verantwoording roepen. (4:3) De regering moet dan wel kunnen beschikken over een systeem van rapportage en sanctie binnen de uitvoerende macht, waardoor zij greep heeft op de overheidsbureaucratie. (2:2)

Daarnaast kan de burger via democratische verkiezingen de regering naar huis sturen. Het politieke recht van de burger op het kiezen van een wetgever en een regering moet in deze factor in eerste instantie geïnterpreteerd worden als een ‘afweerrecht’. (Habermas 1992) Verkiezingen moeten in de eerste plaats gezien worden als een mogelijkheid voor de burger om een regering die hem niet bevalt weg te stemmen. (1:4) Pas in tweede instantie zijn verkiezingen een manier waarop burgers (via de volksvertegenwoordigers) een positieve, inhoudelijke inbreng hebben in de beleidsdiscussie. (17:2)⁴⁶

De politiek is een eigen systeem en geen onderdeel van de leefwereld van de burgers, noch van de private, noch van de publieke sfeer. Participatie in het politieke systeem

⁴⁵ Ik zal in de lopende tekst steeds verwijzen naar de uitspraken in de betreffende *factor array*, waarvan ik het belangrijkste gedeelte in bovenstaande tabel heb weergegeven. Het eerste getal tussen haakjes geeft het nummer van de uitspraak weer, het tweede de plaatsing van deze uitspraak door de respondenten. De volledige *factor arrays* zijn opgenomen in bijlage III.

⁴⁶ ‘*voice*’ in plaats van ‘*exit*’ in termen van Hirschman (1970).

door de burger vindt plaats door middel van deelname aan verkiezingen. (12:2) De politiek is onderdeel van het subsysteem 'staat', dat door middel van het medium macht gereguleerd wordt. Politiek is uiteindelijk een machtsspel tussen verschillende maatschappelijke facties. (18:3) De meeste burgers kunnen niet meer doen dan proberen hun favoriete partij meer macht te geven door ervoor te zorgen dat deze in het parlement de meerderheid krijgt.

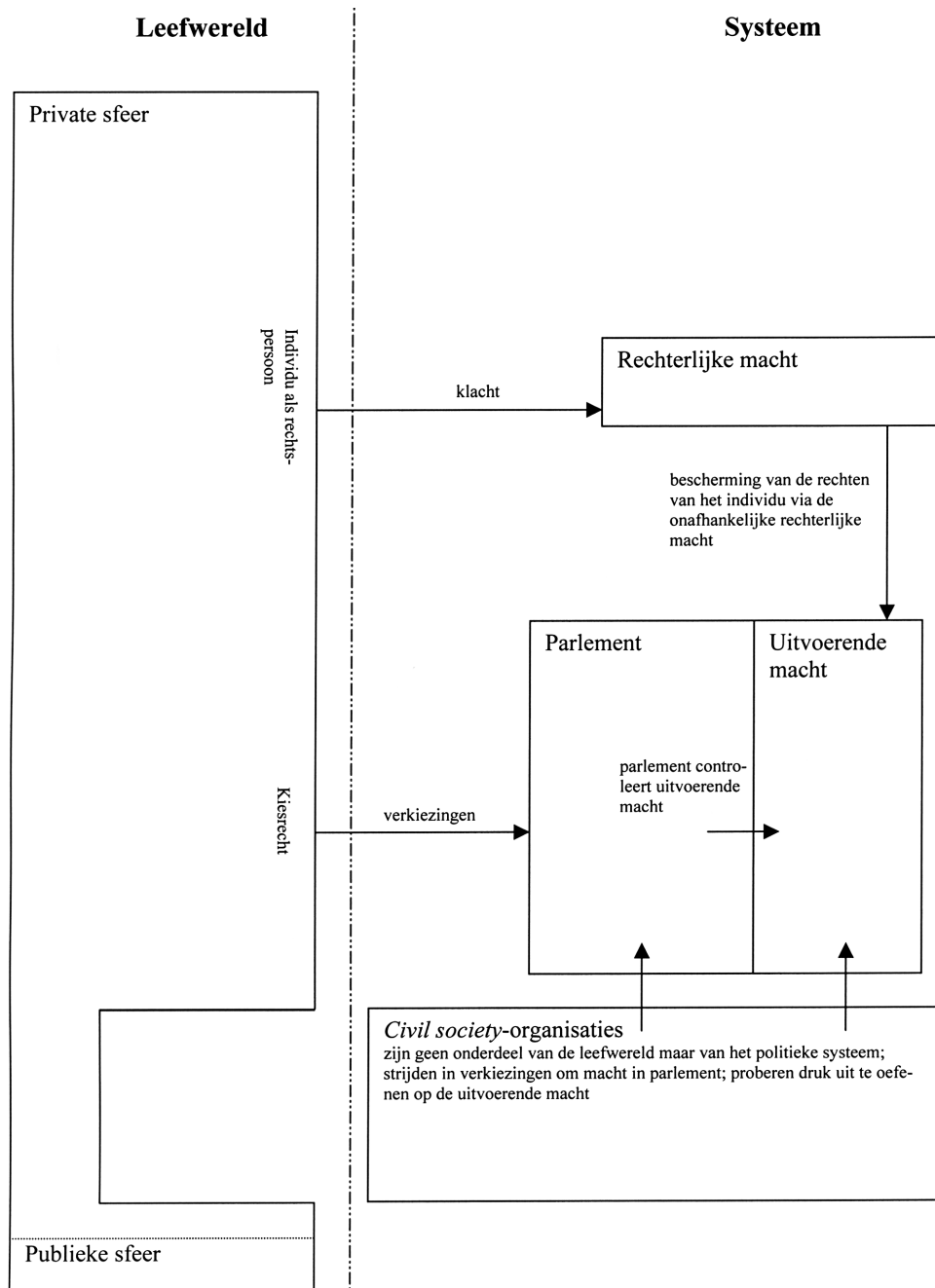
De rol van de organisaties van de *civil society* ligt binnen dit machtsspel aan de top van de maatschappij. Deze rol wordt bepaald door een

“endless process of bargaining between numerous groups representing different interests, including, for example, business organizations, trade unions, political parties, ethnic groups, students, prison officers, women's institutes, religious groups [...] Political outcomes are the result of government and, ultimately, the executive trying to mediate and adjudicate between the competing demands of groups.” (Held 1987, pp. 189-190)

De definitie van de *civil society* als niet zozeer een speler in het machtsspel, als wel een intermediair in een dialoog tussen overheid en de doelgroep van het overheidsbeleid, zoals in andere frames, is volgens de respondenten “veel te westers gedacht”. Een van de respondenten beargumenteerde het feit dat hij uitspraken met betrekking tot de consultatie door de overheid van de *civil society* niet hoog legde als volgt: “De consultatie van de doelgroep zit al in het kiesrecht”. De organisaties van de *civil society* vertegenwoordigen een bepaalde sociale macht binnen de maatschappij en het is deze macht die ze inzetten binnen het machtsspel met de overheid. Met de leefwereld heeft dit niet veel te maken. De participatie van de meeste burgers komt niet uit boven deelname aan verkiezingen. Zij profiteren in die zin van het machtsspel aan de top dat er idealiter een zekere machtsbalans tussen de strijdende partijen zal zijn, die functioneert als rem op al te drastisch overheidshandelen, zoals dat door één of meerdere van de facties wordt bepaald. (3:3)

Zo zien we dat de staat in deze inhoudsframe op een dubbele manier ‘beheerst’ is: enerzijds omdat hij een ‘rechtsstaat’ is, die moet handelen binnen grenzen van het recht en zich zelf moet beheersen, anderzijds omdat hij onderdeel is van een spel tussen maatschappelijke krachten, die elkaar in evenwicht en de macht van de staat in toom houden.

In onderstaand schema vat ik de karakterisering van BEHEERST BESTUUR samen. Door middel van een gestippelde lijn geef ik de scheiding weer tussen het handelingstheoretisch perspectief, waarin de samenleving verschijnt als leefwereld, en het systemisch perspectief. Binnen het staatsysteem is een strenge scheiding tussen de rechterlijke macht enerzijds, en de wetgevende en uitvoerende macht anderzijds. In de communicatie tussen overheidssysteem en de leefwereld spelen enerzijds de burgerlijke rechten een belangrijke rol, die het individu de mogelijkheid geven zijn recht tegenover de overheid en tegenover derden via de rechter te halen, en anderzijds het kiesrecht, waarmee hij de machtsverhoudingen in het parlement kan bepalen. Het parlement controleert vervolgens de uitvoerende macht. Voor deze controle is een zekere mate van scheiding nodig, maar het is naïef om te denken dat de uitvoerende macht gescheiden kan worden van de politieke facties in parlement en samenleving. (25:-3) De publieke sfeer binnen de leefwereld speelt geen belangrijke rol in de dynamiek tussen staat en leefwereld. De *civil society* is niet zozeer onderdeel van de publieke sfeer als wel aan het systeem staat. Belangengroepen oefenen een *countervailing power* uit ten opzichte van het parlement en de uitvoerende macht, die immers in handen zijn van één van de belangengroepen. Ook verkiezingen worden gezien als een manier om de strijd tussen belangengroepen in de samenleving vreedzaam te kanaliseren.



figuur 4.8 Schematische voorstelling frame BEHEERST BESTUUR

4.2.2 Participatief bestuur

nr.	uitspraak	positie
7	De overheid moet niet alleen de klassieke burgerlijke en politieke rechten handhaven, maar daarnaast essentiële basisvoorzieningen voor iedereen garanderen	4
24	Corruptie in zowel overheid als economie moet bestreden worden omdat zij voornamelijk de armen treft	4
16	Civil society organisaties zijn voor de overheid belangrijk omdat ze een buitenparlementair platform voor politieke discussie vormen, waar iedere burger zijn eigen ervaringen en meningen in het publieke debat kan inbrengen	4
9	De overheid moet ervoor zorgen dat alle inwoners, ook die uit arme en gemarginaliseerde groepen, gebruik maken van hun rechten. Dat vraagt een beleid gericht op educatie en emancipatie	3
3	Er moeten genoeg goed geïnformeerde maatschappelijke belangenorganisaties zijn, die invloedrijk tegenwicht kunnen bieden aan de overheid	3
10	De rechterlijke macht moet onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht, zodat schendingen van de rechten van de burger worden veroordeeld	3
32	Een effectieve overheid betekent een goed georganiseerde, competente en professionele overheid; een overheid die kan plannen en in staat is uit te voeren wat ze heeft gepland	3
19	Voor echte democratie is het noodzakelijk dat alle groeperingen binnen de samenleving ook feitelijk in staat zijn politieke invloed uit te oefenen	2
13	In de ontwikkelingsprogramma's die de regering opzet, moet de doelgroep worden geconsulteerd. Zo kunnen programma's beter aansluiten op hun wensen en kan er gebruik gemaakt worden van lokale kennis	2
5	Het optreden van de overheid moet in overeenstemming zijn met de geldende wetgeving	2
20	Verkiezingen zijn niet meer dan een belangrijke momentopname. Daarnaast moet er sprake zijn van een voortdurende dialoog tussen overheid en samenleving over het te volgen beleid	2

figuur 4.9 Hoogst geplaatste uitspraken in factor PARTICIPATIEF BESTUUR

Anders dan in BEHEERST BESTUUR (maar net als in EMANCIPATOIR BESTUUR) wordt in dit frame de vraag naar goed openbaar bestuur gezien in het kader van armoedebestrijding. Goed openbaar bestuur heeft betrekking op datgene wat de overheid kan doen voor de armen. Armoede wordt hierbij breed gedefinieerd. Armoede betekent niet alleen een laag inkomen, een lage scholingsgraad, een slechte gezondheid maar ook, en in het verlengde daarvan, marginalisering binnen de besluitvorming. De armen worden door de overheid niet gehoord en laten zich niet horen. Ze participeren niet in het proces van besluitvorming. Goed openbaar bestuur draait specifiek om de relatie tussen armen en de overheid. In deze relatie spelen de organisaties van het maatschappelijk middenveld een heel belangrijke rol.

Kenmerkend voor deze factor is de uitspraak, dat de overheid niet alleen de klassieke, burgerlijke en politieke mensenrechten moet respecteren, maar zich tevens moet committeren aan de sociaal-economische mensenrechten van de zogenaamde tweede generatie. (7:4) Overheden in ontwikkelingslanden hebben een inspanningsverplichting om de armoede in al zijn vormen binnen hun samenleving terug te dringen. Zij moeten zich inzetten voor de ontwikkeling van juist de arme bevolkingsgroepen. Daarbij gaat het om het organiseren van voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg. Vandaar dat in dit frame ook het belang van een doeltreffende overheid benadrukt wordt. (32:3) Maar het gaat ook om andere zaken. Bijvoorbeeld om het bestrijden van corruptie, die voornamelijk de armen zou treffen. (24:4) De overheid moet zichzelf ervoor inspannen, dat de armen zich bewust worden van hun rechten, inclusief hun recht op ontwikkeling. (9:3) Ze moet zich inspannen

om mondige burgers te kweken, zodat alle groeperingen in de samenleving, en in deze visie wil dat zeggen: ook de armen, invloed kunnen uitoefenen in de politieke discussie. (19:2)

Participatie van de armen in de besluitvorming over armoedebestrijding is niet alleen in het voordeel van de armen, maar in dat van de overheid: doordat zij de doelgroep van haar ontwikkelingsprojecten consulteert, profiteert zij van 'lokale kennis' en vergroot het draagvlak, zodat de projecten een grotere effectiviteit hebben. (13:2)

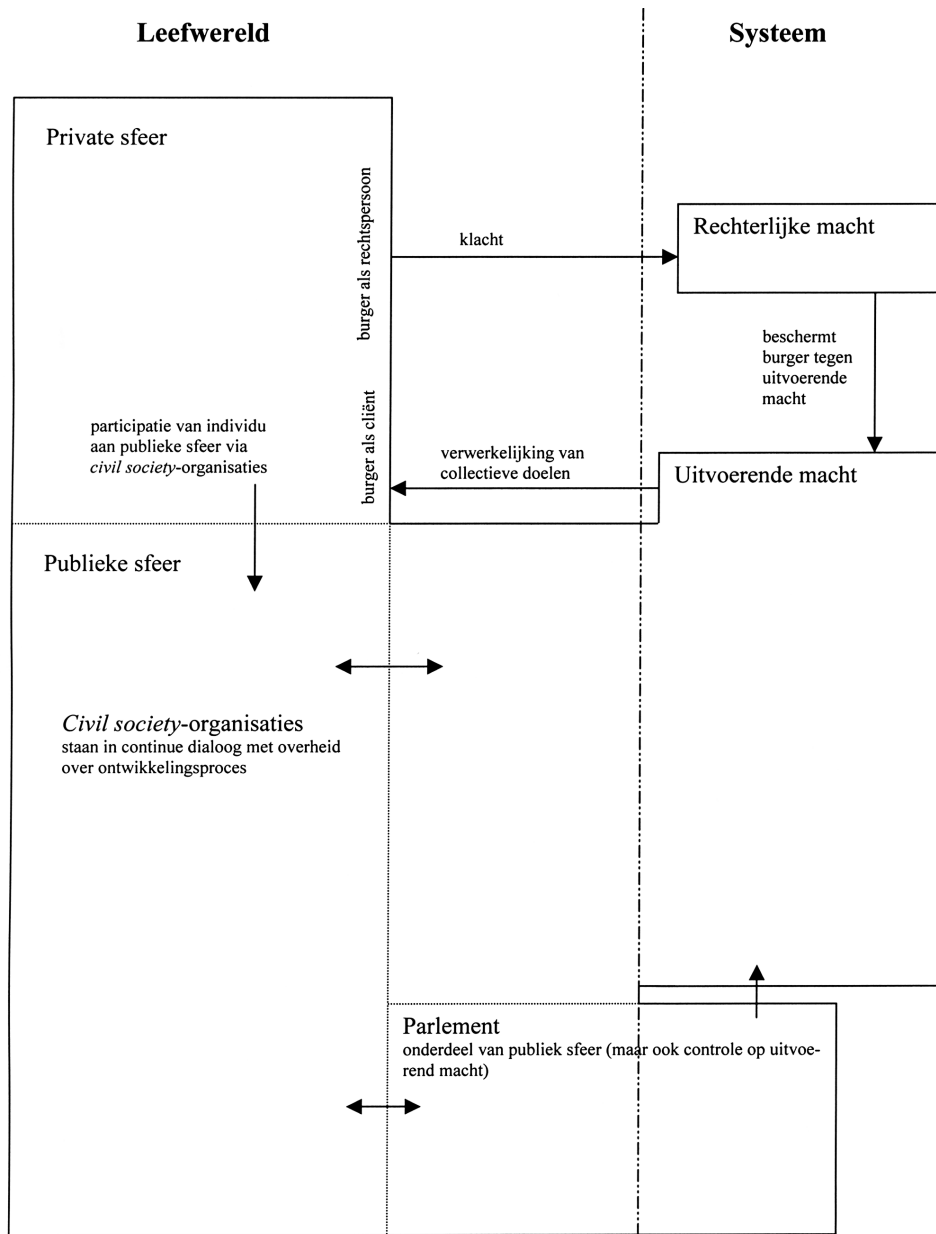
De organisaties van de *civil society* spelen hierin een essentiële rol. Zij zijn de intermediairs tussen overheid en de armen. Zij vertegenwoordigen de armen bij de overheid en zij worden door de overheid geconsulteerd. Participatie is hier dus een getrapte participatie: de armen participeren in de discussie in de publieke sfeer of in de organisaties van de *civil society*, de organisaties participeren in het (lokale, regionale, nationale) debat over het ontwikkelingsproces. Het gaat om een ander begrip van de functie van de organisaties van de *civil society* dan dat in BEHEERST BESTUUR. De organisaties van de *civil society* zijn behalve een tegenmacht binnen het politieke systeem (3:3) een samenwerkings- en gesprekspartner voor de overheid in de publieke sfeer. Ze vervullen een controlerende functie *binnen* een dialoog over het te voeren beleid. Deze dialoog over het ontwikkelingsbeleid wordt gevoerd binnen de publieke sfeer. De *civil society*-organisaties bundelen de meningen uit het publieke debat en kanaliseren deze richting de staat-als-systeem (parlement en uitvoerende macht) in processen van overleg en consultatie. (16:4) Het zijn organisaties die open staan naar de leefwereld, zowel via het publieke debat als via de mogelijkheid van de individuele (arme) burger om in deze organisaties te participeren. Behalve organisaties van bijvoorbeeld beroepsgroepen, die op nationaal niveau overleg plegen, gaat het hierbij dus ook om de *grass roots*-organisaties op lokaal niveau.

Respondenten van deze factor zien verkiezingen expliciet niet als een vorm van participatie: dat is volgens hen een veel te magere vorm van democratie. (12:2) Democratie gaat niet in de eerste plaats om de verkiezingen eens in de zoveel tijd, maar om het consultatieve proces dat tussendoor plaatsvindt. Er moet sprake zijn van een voortdurende dialoog tussen overheid en samenleving. (20:2) Ook het parlement is belangrijk juist als onderdeel van deze dialoog tussen overheid en burgers.

Ondanks de nadruk in deze opvatting op goed openbaar bestuur voor dialoog en samenwerking met de overheid, wordt ook de mogelijkheid opengehouden dat de individuele arme langs deze weg geen recht gedaan wordt en de overheidsorganisaties zich niet aan het afgesproken beleid houden. (5:2) In dat geval moet hij deze via de rechter kunnen opeisen. (10:3) De overheid zelf moet hem echter hiertoe instaat stellen. (9:3)

In onderstaand schema geef ik deze verhoudingen weer. De belangrijkste relatie is die tussen de uitvoerende macht en de *civil society*. De uitvoerende macht moet de ontwikkelingsprestaties leveren aan de individuele arme als 'cliënt'. Hiertoe moeten ook de emanciperende activiteiten gerekend worden die de arme in staat stelt zijn rechten waar te nemen en te participeren. Daartoe moet de uitvoerende macht idealiter voortdurend in overleg zijn met de *civil society*, waarin de (arme) burger zich organiseert. De burger participeert in de publieke discussie, binnen en buiten de *civil society*, en deze laatste is de intermediair tussen de burger en de staat. De uitvoerende macht verliest hierdoor, in ieder geval in het kader van de dialoog, zijn systeemkarakter. Uitvoerende macht, parlement en *civil society* zijn allemaal onderdeel van de publieke sfeer, ze zijn namelijk allemaal betrokken in het proces van politieke oordeelsvorming met betrekking tot de ontwikkeling

van het land. De individuele (arme) burger kan zijn recht echter ook halen via de weg van de onafhankelijke rechter, zoals in BEHEERST BESTUUR.



Figuur 4.10 Schematische voorstelling frame PARTICIPATIEF BESTUUR

4.2.3 Functionerend bestuur

nr.	uitspraak	positie
10	De rechterlijke macht moet onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht, zodat schendingen van de rechten van de burger worden veroordeeld	4
32	Een effectieve overheid betekent een goed georganiseerde, competente en professionele overheid; een overheid die kan plannen en in staat is uit te voeren wat ze heeft gepland	4
1	De burger moet de overheid ter verantwoording kunnen roepen. Dit kan enerzijds door het indienen van een klacht bij de bestuursrechter, anderzijds door een ander bestuur te kiezen	4
15	Civil society organisaties vervullen een 'monitorfunctie' voor de burger. Ze volgen de prestaties van de overheid kritisch op een bepaald beleidsissue	3
2	De overheid moet intern beschikken over een systeem van rapportage en sanctie, zodat overheidsfunctionarissen ter verantwoording geroepen kunnen worden door hogergeplaatsten en uiteindelijk door de minister	3
27	De overheid moet burgers, journalisten en de rechterlijke macht toegang verlenen tot alle informatie over de beleidsuitvoering	3
21	Corruptie moet bestreden worden omdat zij de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van de burgers aantast	3
22	Corruptie moet bestreden worden omdat zij het functioneren van de overheid belemmert; vastgesteld beleid wordt niet adequaat uitgevoerd	2
3	Er moeten genoeg goed geïnformeerde maatschappelijke belangenorganisaties zijn, die invloedrijk tegenwicht kunnen bieden aan de overheid	2
29	Transparantie vergt dat de overheid actief informatie verspreidt over haar voornemens. Een groot bereik en grote toegankelijkheid van de media waarmee ze dit doet is dan belangrijk	2
4	Het parlement moet goed geïnformeerd zijn over de beleidsuitvoering, zodat het beleid en de prestaties van de regering in het openbaar besproken kunnen worden	2

figuur 4.11 Hoogst geplaatste uitspraken in factor FUNCTIONEREND BESTUUR

Dit frame lijkt op BEHEERST BESTUUR waar het gaat om de noodzaak van en mogelijkheden voor controle door de burger op de overheid. Toch is geeft dit frame uiteindelijk antwoord op een ander probleem. In BEHEERST BESTUUR draaide het allemaal om de vraag: hoe wordt de burger beschermd tegen de overheid? Hier gaat het om de vraag: hoe krijg ik als burger een goed functionerende overheid? In dit frame wordt het effectief functioneren van de overheid als cruciaal gezien. Klaarblijkelijk is dit het meest dringende aspect van goed openbaar bestuur. Men lijkt daarmee op een bepaalde manier zijn eisen lager te stellen dan in beide voorgaande frames. Thema's als mensenrechten en democratie komen op een tweede plaats, en ook de rol van de *civil society* is meer beperkt dan in PARTICIPATIEF BESTUUR. "De staat moet eerst maar eens functioneren", zo drukte een van de respondenten het uit. Incompetentie, corruptie en gebrek aan transparantie zijn de eerste hindernissen voor goed openbaar bestuur in de context van (Sub-Sahara Afrikaanse) ontwikkelingslanden.

"Dass der Staat die von dem Parlament oder Verfassung vorgegebenen Zielen richtig umsetzt und dass er effizient ist. Das Maß der Korruption, und Kompetenz der Behörden, das ist mir sehr wichtig." (78)⁴⁷

⁴⁷ Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen, geef ik meestal alleen door middel van nummers aan van welke respondent het geparafraseerde citaat afkomstig is., behalve wanneer dat de identiteit van de respondent juist zou kunnen prijsgeven.

In de context van ontwikkelingslanden in Sub-Sahara Afrika is een overheid die ook maar de meest basale taken uitvoert, bijvoorbeeld het garanderen van de veiligheid of het verzorgen van infrastructuur, geen vanzelfsprekendheid.

Voor veel respondenten van deze factor is dit echter niet alleen een bestuurlijk-administratief, maar een politiek probleem. Om te begrijpen waar deze respondenten op doelen, is het noodzakelijk hun uitspraken te plaatsen in onderzoeken van de staat in ontwikkelingslanden zoals het werk van Migdal. Volgens Migdal (1988) heeft de staat in veel ontwikkelingslanden geen hegemoniale positie ten opzichte van andere sociale groepen (*predominance*), zoals in het Westen. Ze is een van de vele groepen in de samenleving die strijden om de autoriteit over de bevolking.

”In parts of the Third World, the inability of state leaders to achieve predominance in large areas of their countries has been striking. [...]he capacity of states (or incapacity, as the case may be), especially the ability to implement social policies and to mobilize the public, relates to the structure of society. The ineffectiveness of state leaders who have faced impenetrable barriers to state predominance has stemmed from the nature of the societies they have confronted - from the resistance posed by chiefs, landlords, bosses, rich peasants, clan leaders, *za'im*, *effendis*, *aghas*, *caciques*, *kulaks* (for convenience: ‘strongmen’) through their various social organizations.” (Migdal 1988, p.33)

In een dergelijke situatie zijn leden van overheidsorganisaties vaak zelf onderdeel van de traditionele autoriteits- en loyaliteitsstructuren (Chabal&Daloz 1999) hetgeen problemen van ineffectiviteit, corruptie en gebrek aan transparantie versterkt. In zo'n situatie is een incapabele uitvoerende macht een van de meest urgente problemen voor de burgers.

“[S]killed, predictable administration is a necessary condition for other important objectives: the end of arbitrariness, haphazardness and excessive political patronage in the regulation of public affairs; the availability of publicly known procedures for dealing with routine difficulties and for summoning bodies such as councils or parliaments to manage or resolve severe problems; the establishment of relatively clear cut public rules which allow people to investigate the legitimacy or otherwise of decisions and decision-making. Without skilled, predictable administration, public affairs can quickly become [...] a quagmire of in-fighting among factions and wholly ineffective in settling pressing collective issues.” (Held 1987, p. 163)

Daarom benadrukken respondenten van deze factor het belang van het ‘functioneren’ van de overheid. Omdat een effectieve, competente overheid een van de belangrijkste aspecten is van goed bestuur is (32:4), is corruptie een van de grote hindernissen. (21:3,22:2) FUNCTIONEREND BESTUUR hanteert een andere formulering van het probleem van corruptie dan de voorgaande frames. Door corruptie krijgt de burger niet wat hij van de overheid mag verwachten: vastgesteld overheidsbeleid wordt niet adequaat uitgevoerd.

Net als in BEHEERST BESTUUR moet de individuele burger de staat ter verantwoording kunnen roepen door middel van een beroep op een onafhankelijke rechter. (10:4,1:4) Nog meer dan in BEHEERST BESTUUR wordt hier belang gehecht aan de capaciteit van de uitvoerende macht om ook binnen de eigen organisaties *accountability* te bewerkstelligen. Een goed georganiseerde overheid bezit een intern systeem van controle en sanctie, zodat misstappen ook gevonden en rechtgezet kunnen worden. (2:3) Ook verkiezingen worden in dit frame gezien als een mogelijkheid voor de burger om een regering weg te sturen, indien

hij daar ontevreden over is en als een mogelijkheid om via het parlement de uitvoerende macht te controleren. (4:2) Anders dan in het frame BEHEERST BESTUUR hebben de respondenten van deze factor helemaal geen vertrouwen in democratische verkiezingen als middel van de burgers ook inhoudelijk richting te geven aan het beleid. (17:-3)

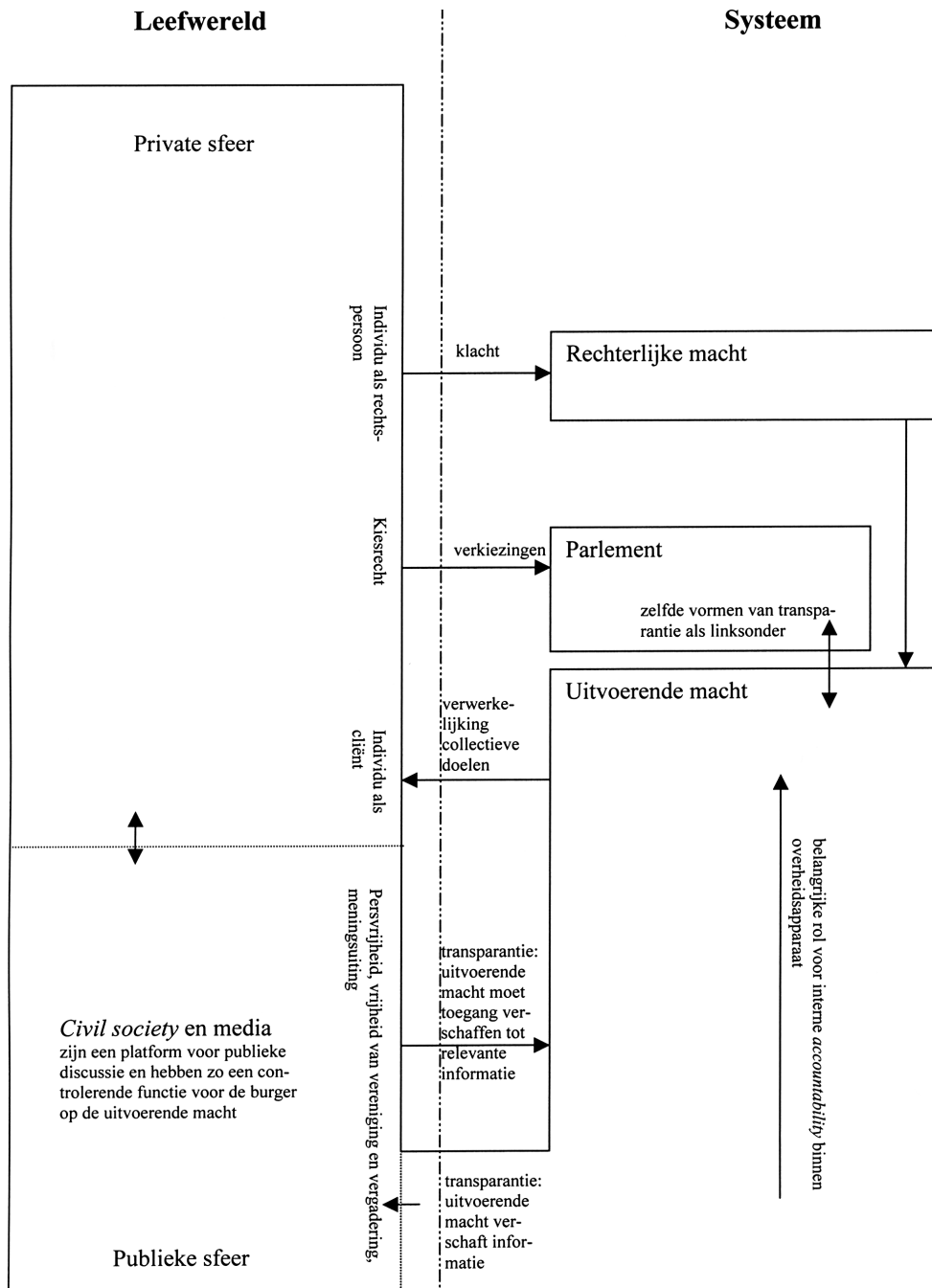
De organisaties van de *civil society* hebben in dit frame een belangrijke en actieve, maar andere rol dan in beide voorgaande frames. Deze organisaties vervullen in de eerste plaats een ‘monitorfunctie’ ten behoeve van de individuele burger. (15:3) Ze houden voor de individuele burger de prestaties van de overheid in de gaten. Ze informeren het publieke debat met hun kennis en dragen zelf er aan bij. Het is daarna aan de individuele burger om hieraan consequenties te verbinden in zijn contact met de overheid, hetzij in verkiezingen, hetzij door een klacht bij de rechter of een andere instantie. De *civil society* heeft daarmee een andere rol dan in BEHEERST BESTUUR: zij is niet zozeer deel van het politieke systeem, waarin zij op grond van de sociale macht van haar achterban een machtsevenwicht moet bewerkstelligen, maar is zelf onderdeel van de publieke sfeer van de leefwereld, waarin burgers in publiek debat met elkaar treden, en o.a. reflecteren op de manier waarop de uitvoerende macht functioneert. Anderzijds heeft de *civil society* ook een andere rol dan in PARTICIPATIEF BESTUUR: de *civil society* geeft haar tegenmacht niet zozeer binnen een relatie van dialoog en samenwerking. De organisaties van de *civil society* moeten juist afstand bewaren ten opzichte van de uitvoerende macht, want ze hebben uiteindelijk een controlerende functie ten behoeve van de individuele burger: ze houden voor hem de vinger aan de pols. Een van de respondenten drukte het belang van de een combinatie van een mondige *civil society* en een functionerende overheid als volgt uit.

“Wij zeggen: overheid, houden jullie je bezig met wetsstructuren en het gevangeniswezen, wij houden ons bezig met initiatieven van armen dat ze zich sterker kunnen maken om voor hun belangen op te komen. Maar de NGOs kunnen alleen maar effectief verhaal halen, als het aan de andere kant ook goed is geregeld.” (51)

Het thema ‘transparantie’ is in dit frame belangrijker dan in andere frames. De controle door de *civil society* en het parlement vraagt enerzijds om een passieve vorm van transparantie, namelijk dat overheidsorganisaties individuele burgers en de media toegang verstrekken tot relevante informatie. (27:3) Hiertoe moet zij intern ook beschikken over een goed systeem van (bijvoorbeeld financiële) rapportage (2:3). Voor de maatschappelijke discussie is het echter daarnaast noodzakelijk dat de overheid actief informatie verschafft over haar eigen beleid en beleidsvoornemens. (29:2)

Onderstaande figuur vat de opvatting van goed openbaar bestuur in dit frame samen. Centraal staat de uitvoerende macht. Hierbij ligt de nadruk enerzijds - en anders dan bij het frame BEHEERST BESTUUR - op het effectief functioneren van de uitvoerende macht bij de verwerkelijking van collectieve doelen en anderzijds om de controle daarop door de burger. Deze vindt plaats door de individuele burger via de onafhankelijke rechterlijke macht en de controle door een goed geïnformeerd parlement. Een belangrijke rol speelt hierbij de *civil society*. Zij is, anders dan in BEHEERST BESTUUR, maar net als in PARTICIPATIEF BESTUUR onderdeel van de publieke sfeer, de plaats waarin burgers deelnemen aan het publieke debat en politieke oordeelsvorming. Maar anders dan in PARTICIPATIEF BESTUUR is de relatie tussen de *civil society*-organisaties en de uitvoerende macht er niet een van dialoog en samenwerking. Veelmeer hebben de *civil society*-organisaties de taak de uitvoerende macht permanent te controleren en de informatie in de publieke discussie in te brengen. Daarvoor is het belangrijk dat de uitvoerende macht transparant is, dat wil zeggen

dat ze zowel actoren van de *civil society* toegang geeft tot gewenste informatie als dat ze de publieke sfeer actief informeert over het beleid. Aangezien de uitvoerende macht geen deel uitmaakt van de publieke sfeer (zoals in PARTICIPATIEF BESTUUR) is ook hier het recht nodig (in dit geval het recht op vrijheid op vrije meningsuiting, op vereniging en persvrijheid) als een medium dat uitwisseling tussen leefwereld en systeem mogelijk maakt.



Figuur 4.12 Schematische voorstelling frame FUNCTIONEREND BESTUUR

4.2.4 Economisch bestuur

nr.	uitspraak	positie
37	De overheid moet deelname van het individu aan de officiële economie stimuleren	4
30	De overheid moet de samenleving op macroniveau transparant maken. Dat betekent dat zij actief informatie verzamelt over de samenleving als geheel (inclusief zichzelf), deze analyseert en ter beschikking stelt	4
36	De overheid moet haar unieke positie gebruiken om door middel van gerichte dienstverlening de eigen economie een plaatsje op de wereldmarkt te laten veroveren	4
35	De overheid moet gemarginaliseerde groepen zoveel mogelijk beschermen tegen negatieve effecten van de marktwerking en er voor zorgen dat economische groei wordt gedeeld	3
25	De uitvoerende macht moet haar professionele beslissingen zo veel mogelijk onafhankelijk van politieke facties kunnen nemen	3
32	Een effectieve overheid betekent een goed georganiseerde, competente en professionele overheid; een overheid die kan plannen en in staat is uit te voeren wat ze heeft gepland	3
22	Corruptie moet bestreden worden omdat zij het functioneren van de overheid belemmert; vastgesteld beleid wordt niet adequaat uitgevoerd	3
23	Corruptie moet bestreden worden omdat zij grote geldstromen aan de publieke besluitvorming onttrekt	2
17	De betekenis van de democratie is er in gelegen, dat alle individuele burgers hun wensen door middel van verkiezingen kenbaar kunnen maken. Deze wensen worden dan in de juiste verhouding in het parlement gerepresenteerd en omgezet in overheidsbeleid	2
6	De overheid moet de klassieke rechten van de burger tegenover de staat en tegenover derden handhaven. De overheid moet de klassieke politieke rechten respecteren	2
4	Het parlement moet goed geïnformeerd zijn over de beleidsuitvoering, zodat het beleid en de prestaties van de regering in het openbaar besproken kunnen worden	2

figuur 4.13 Hoogst geplaatste uitspraken in factor ECONOMISCH BESTUUR

Op deze factor laden relatief weinig respondenten. Van deze respondenten laadt het grootste gedeelte bovendien alleen *negatief* op deze score. Slechts één respondent laadt (fors) positief. De factor heb ik vooral geselecteerd vanwege deze ene respondent. Deze speelde binnen het Nederlandse beleidsproces een belangrijke rol. Bovendien was hij een van de weinigen die zich in zijn definitie van goed openbaar bestuur niet af wilde zetten tegen de opvatting van de Wereldbank. Aangezien de opvatting van Wereldbank een belangrijke rol speelde in het Nederlandse discours, wil ik deze factor hier interpreteren. De respondenten die negatief op deze factor laadden, speelden een rol in de Duitse discussie.⁴⁸

Geheel anders dan de voorgaande frames betekent goed openbaar bestuur in de context van de ontwikkelingsproblematiek voor de respondenten in eerste instantie goed economisch bestuur. Goed openbaar bestuur betekent dat de overheid een economische klimaat schept waarin het economisch systeem zich kan ontwikkelen. Bij een dergelijk klimaat hoort een stabiele en veilige maatschappij. De economische ontwikkeling mag daarom niet leiden tot sociaal inacceptabele resultaten. De respondent van deze factor zetten zich nadrukkelijk af tegen de eenzijdige liberaliseringsrecepten van de vroege structurele aanpassingsprogramma's.

“Het is ontzettend belangrijk dat de overheid het investeringsklimaat bevordert, maar dat wil niet zeggen dat ze zo min mogelijk interenieert, sterker nog, wil ze

48 Hoewel men de *factor array* voor deze respondenten gewoon 'om mag draaien' (positief wordt negatief en andersom) zou deze omgedraaide factor een eigen analyse vragen. Ware het niet, dat deze omgedraaide factor veel weg heeft van een andere versie van PARTICIPATIEF BESTUUR. Hierop zal ik in hoofdstuk 7 ingaan.

met enigszins acceptabele sociale resultaten economische groei bevorderen, dan moet ze regels stellen en de boel ordenen.” (5)

Uiteindelijk zal de eigen economie een plaatsje op de wereldmarkt moeten veroveren. Goed openbaar bestuur moet in de eerste plaats faciliterend voor de economie zijn. (36:4) Dat betekent zoals gezegd niet zonder meer dat de overheid de markt zoveel mogelijk liberaliseert. Dit ‘economistische’ frame staat geenszins een minimale overheid voor, die zich zoveel mogelijk concentreert op haar kerntaken (31:-3; 34:-2). Het gaat juist om een actieve overheid, die de eigen economie door middel van gerichte maatregelen ondersteunt. Hiertoe kunnen beschermingsconstructies voor beginnende bedrijfstakken horen, of faciliteren van contacten tussen financiers en bedrijven. (vgl. Evans 1995) Tevens zou de overheid betrouwbare data over de eigen maatschappij, bijvoorbeeld over bevolkingsopbouw, consumptiepatronen, overheidsuitgaven en belastinginning, moeten verzamelen en analyseren, zodat bedrijven kunnen beschikken over alle relevante informatie die zij voor een investering nodig hebben. (30:4) Daarnaast moet de overheid het rechtelijk raamwerk (Wereldbank 1992) onderhouden, dat ervoor zorgt dat de rechten van ondernemingen net als individuen tegenover derden en tegenover de overheid worden beschermd. (6:2)

Om op een dergelijke manier faciliterend op te kunnen treden, is het van essentieel belang dat de overheid kan beschikken over een competente bureaucratie, die in staat is te plannen en uit te voeren wat ze heeft gepland. (32:3) Een dergelijke professionaliteit ontbreekt in ontwikkelingslanden vaak omdat de uitvoerende macht wordt gebruikt als een instrument in de machtsstrijd tussen verschillende maatschappelijk-politieke facties (zoals bij FUNCTIONEREND BESTUUR uiteengezet). Zij heeft onafhankelijkheid nodig om haar werk goed te kunnen doen. (25:3)

Een van de belangrijkste problemen voor het investeringsklimaat in ontwikkelingslanden is de corruptie binnen het staatsapparaat. Hierdoor kan de overheid haar taken niet naar behoren uitvoeren, wordt overheidshandelen voor de investoren onvoorspelbaar (22:3) en intransparant. (23:2)

Naast de faciliterende taak die de overheid ten opzichte van de economie heeft, moet een goed openbaar bestuur er ook zorg voor dragen dat de economische activiteit ten goede komt aan de hele maatschappij. Dit betekent in de eerste plaats dat de overheid deelname van het individu aan de officiële economie moet stimuleren (37:4) Men kan hierbij denken aan de voorstellen van De Soto (Bass&Wauschkuhn 2000) om het kapitaal van de armen te formaliseren, zodat ze opgenomen worden in het economisch systeem. Daarnaast moet de overheid ervoor zorgen dat de welvaart die wordt gegenereerd door het economisch systeem wordt gedeeld. Dit vraagt om een zekere mate van herverdeling ten gunste van de armen en fungeert als een soort vangnet voor de negatieve effecten van de vrije markteconomie (35:3). Hierdoor wordt sociale onrust voorkomen en de maatschappij gestabiliseerd.

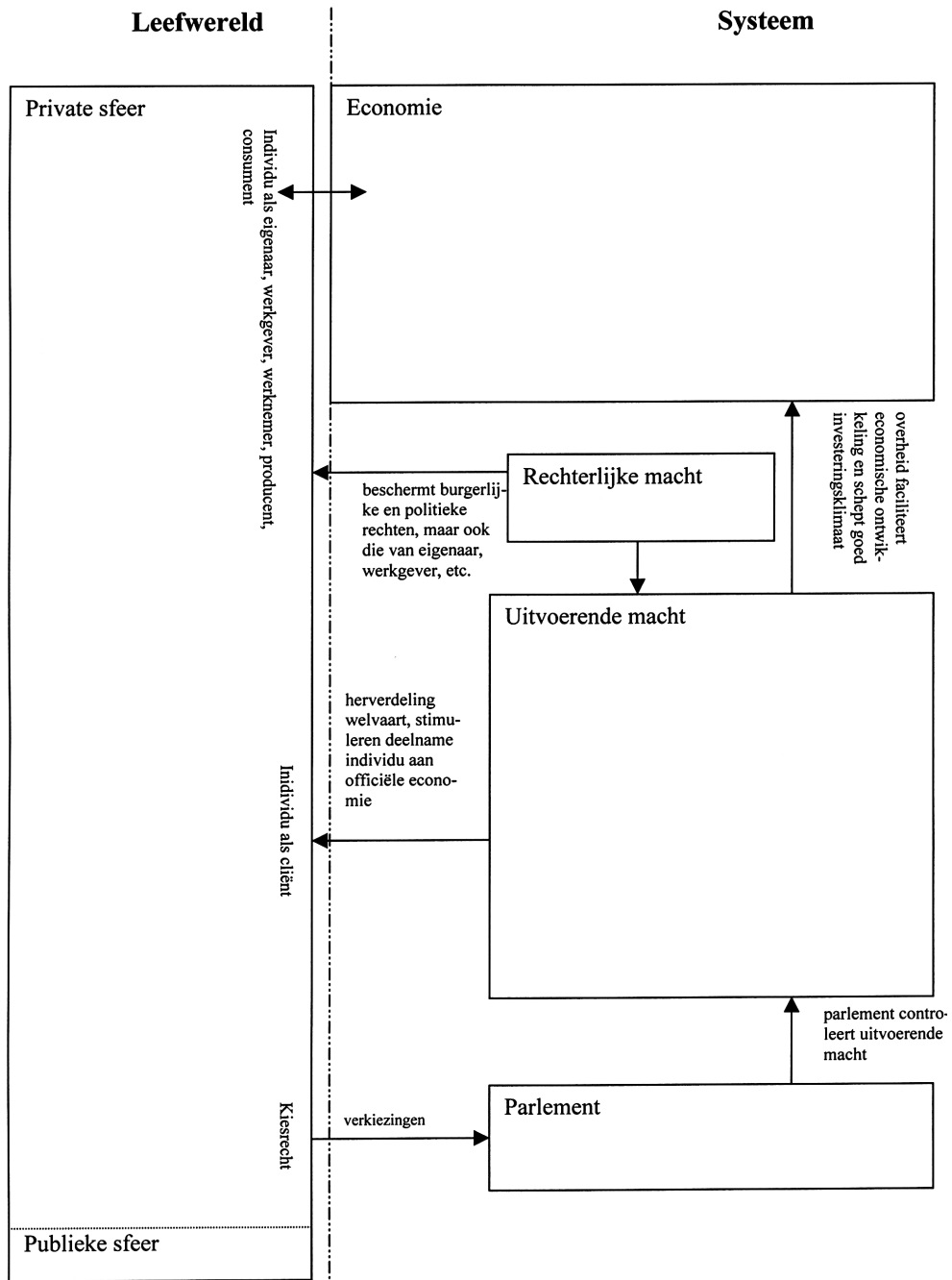
Over het democratisch gehalte van goed openbaar bestuur is dit frame beknopt: men volgt de principes van de rechtsstaat, zoals die in BEHEERST BESTUUR duidelijker aan de orde komen. Dat betekent dat de overheid burgerlijke en politieke rechten respecteert (6:2), de bevolking consulteert door middel van verkiezingen (17:2) en het parlement in staat is om de uitvoerende macht te controleren en de uitvoerende macht ter verantwoording te roepen. (4:2)

Waar men zich in dit frame expliciet tegen afzet (en wat de respondenten die zeer negatief op deze factor scoren dus als de essentie van goed openbaar bestuur beschouwen)

is de consultatie van en medebeslissing door organisaties van de civiele maatschappij, min of meer zoals dat in dat in PARTICIPATIEF BESTUUR wordt beschreven. Dat de overheid ten behoeve van haar ontwikkelingsbeleid vertegenwoordigers van alle groepen in de samenleving zou moeten consulteren, of dat er sprake zou moeten zijn van een maatschappelijke dialoog met deze organisaties: het wordt binnen dit frame allemaal zeer negatief gewaardeerd (13:-4; 28:-4; 19:-3, 20:-2).

In onderstaande figuur wil ik het frame samenvatten. Anders dan in voorgaande frames speelt het economisch systeem een belangrijke rol in deze opvatting van goed openbaar bestuur. De overheid bemoeit zich actief met de economische ontwikkeling, ze verwelkomt collectieve doelen ten behoeve van het economisch systeem. De overheid bevordert deelname van het individu aan het economisch systeem, bijvoorbeeld door het vastleggen van zijn rechtelijke status als werknemer, eigenaar, etc. In dit frame is de scheiding tussen private sfeer en economisch systeem zo gering mogelijk.⁴⁹ Tegelijkertijd zorgt de overheid door herverdeling van de welvaart ervoor dat negatieve effecten van de marktwerking worden verzacht en er sprake is van maatschappelijke stabiliteit. Ook door middel van herverdeling kan de overheid deelname van het individu aan de economie stimuleren, bijvoorbeeld door het opleidingsniveau van de bevolking te verhogen. De individuele burger kan door middel van verkiezingen beleidspreferenties kenbaar maken. Het parlement controleert de uitvoerende macht, maar deze laatste moet zoveel mogelijk onafhankelijk van politieke facties in samenleving en parlement kunnen werken. De publieke sfeer speelt in het geheel geen rol in deze opvatting van goed openbaar bestuur.

⁴⁹ Men kan zich zelfs afvragen of de respondenten het economisch systeem als een systeem zien, en niet, zoals in de klassieke modellen, als een onderdeel van de private sfeer.



Figuur 4.14 Schematische voorstelling frame ECONOMISCH BESTUUR

4.2.5 Emancipatoir bestuur

nr.	uitspraak	positie
8	De overheid moet het recht van etnische groepen respecteren op collectieve zelfbeschikking over hun manier van leven	4
33	De effectiviteit van de publieke sector kan verhoogd worden door het openbaar bestuur dichterbij de burger te brengen. Hierdoor kan wantrouwen worden afgebouwd en kunnen burgers zich beter identificeren met de beleidsdoelen	4
19	Voor echte democratie is het noodzakelijk dat alle groeperingen binnen de samenleving ook feitelijk in staat zijn politieke invloed uit te oefenen	4
3	Er moeten genoeg goed geïnformeerde maatschappelijke belangenorganisaties zijn, die invloedrijk tegenwicht kunnen bieden aan de overheid	3
9	De overheid moet ervoor zorgen dat alle inwoners, ook die uit arme en gemarginaliseerde groepen, gebruik maken van hun rechten. Dat vraagt een beleid gericht op educatie en emancipatie	3
21	Corruptie moet bestreden worden omdat zij de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van de burgers aantast	3
27	De overheid moet burgers, journalisten en de rechterlijke macht toegang verlenen tot alle informatie over de beleidsuitvoering	3
24	Corruptie in zowel overheid als economie moet bestreden worden omdat zij voornamelijk de armen treft	2
6	De overheid moet de klassieke rechten van de burger tegenover de staat en tegenover derden handhaven. De overheid moet de klassieke politieke rechten respecteren	2
35	De overheid moet gemarginaliseerde groepen zoveel mogelijk beschermen tegen negatieve effecten van de marktwerking en er voor zorgen dat economische groei wordt gedeeld	2
10	De rechterlijke macht moet onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht, zodat schendingen van de rechten van de burger worden veroordeeld	2

figuur 4.15 Hoogst geplaatste uitspraken in factor EMANCIPATOIR BESTUUR

Voor de respondenten van deze factor betekent goed openbaar bestuur dat geen van de groeperingen in de samenleving meer wordt uitgesloten van politieke invloed en daarmee van de mogelijkheid tot zelfbeschikking. Het belangrijkste probleem is het feit dat binnen de samenleving niet alle groeperingen evenveel kans hebben om politieke invloed uit te oefenen. Net als in BEHEERST BESTUUR gaat men er van uit dat binnen de samenleving verschillende groeperingen strijden om de macht en om de agenda van de overheid. Maar anders dan in BEHEERST BESTUUR wordt hier de nadruk gelegd op het feit dat niet alle groeperingen gelijkwaardig aan deze strijd deelnemen. De overheid is geen neutrale instantie, maar grijpt actief in ten gunste van de sterkere groepen. (vgl. Held 1987, p. 203)

Vrouwen, jongeren⁵⁰, etnische groepen worden systematisch uitgesloten van politieke deelname. Maar ook de armen zijn politiek gemarginaliseerd. Goed openbaar bestuur moet ervoor zorgen dat alle ‘minderheden’ - die ook vaak een meerderheid zijn - hun belangen naar voren kunnen brengen. (19:4) Verkiezingen kunnen hier maar een beperkte rol in spelen. (17:-3, 12:-2) Een van de respondenten:

“De meerderheid van stemmen is maar een beperkt onderdeel van democratie, belangrijker is dat de belangen van minderheden worden gerespecteerd en geaccommodeerd, het is een stijl en cultuur van besturen. Bij ‘good governance’ denk ik eerder aan die definitie, waarbij je rekening houdt met minderheden. Of dat met verkiezingen tot uitdrukking komt is vraag twee.” (12)

⁵⁰ In de Afrikaanse context is dat soms tot de leeftijd van 30.

Anders dan in PARTICIPATIEF BESTUUR worden de oorzaken van de uitsluiting hier zeer algemeen opgevat: het is veel meer dan het ontbreken van procedures van participatie van minderheden. De uitsluiting van minderheden is ook een uitsluiting van de economie en een culturele uitsluiting.

Ook binnen andere frames ziet men het als een van de belangrijkste problemen van goed openbaar bestuur dat de overheid de rechten van minderheden niet respecteert. Maar dit frame gaat verder dan andere frames in de zin, dat men vindt dat er sprake is van onderdrukking: de genoemde minderheden hebben geen zelfbeschikking meer over hun eigen levens. (8:4). Het gaat daarbij in eerste instantie om de burgerlijke en politieke mensenrechten: de overheid moet systematische onderdrukking van deze groepen door de uitvoerende macht of door derden binnen de samenleving stoppen. (6:2, 10:2) Corruptie maakt dat het voor de minderheden nog moeilijker hun recht te halen. (21:3, 24:2) Ze hebben geen mogelijkheid zich toegang te verschaffen tot de informatie binnen de overheid om hun slechte behandeling aan de kaak te stellen. (27:3)

Door de onderdrukking van minderheden in de samenleving en gebrek aan mogelijkheden van politieke invloed is er een grote kloof van wantrouwen ontstaan tussen de overheid en een groot deel van de samenleving. Deze kloof zorgt er voor dat overheidsbeleid weinig effectief is. Maatregelen van de overheid worden ontdoken, ze worden niet uitgevoerd of voor het eigen voordeel worden gebruikt. Voor een beleid dat in de ogen van een groot deel van de bevolking afkomstig is van een vreemde en vijandige overheid is om het zacht te zeggen geen draagvlak. Om de effectiviteit van het overheidshandelen te vergroten, moet dit wantrouwen wordt afgebouwd. De overheid moet 'dichter' bij het dagelijks leven van de mensen komen te staan, waardoor ze idealiter de politiek en de overheid weer als het instrument voor hun zelfbeschikking kunnen zien. (33:4)

“[I]f people are systematically marginalized and/or poorly represented, they are likely to believe that only rarely will their views and preferences be taken seriously, weighted equally with those of others or assessed in a process that is fair or just. Thus, they are likely to find few good reasons for participation in , and regarding as authoritative, the decision-making processes which affect their lives.”
(Held 1987, p. 259)

Goed openbaar bestuur betekent dus in dit frame dat de overheid zou moeten proberen om minderheden in staat te stellen invloed uit te oefenen. Hierin wijkt dit frame af van BEHEERST BESTUUR en FUNCTIONEREND BESTUUR, waar de kloof tussen individuele burger en het politieke systeem wordt geconstateerd, maar gewoon kan blijven bestaan. Ze lijkt hierin het meest op PARTICIPATIEF BESTUUR, maar in dit laatste frame heeft men een andere voorstelling van hoe de tegenstelling overbrugd moet worden, vooral met betrekking tot de rol van de *civil society* organisaties, zoals we verderop zullen zien.

De gemarginaliseerde positie van de 'minderheden' wordt niet alleen veroorzaakt door het optreden van de overheid. De overheid is slechts één van de krachten in de samenleving, binnen de context van ontwikkelingslanden zelfs een relatief zwakke.

“In Bangladesh bijvoorbeeld, kunnen de ambtenaren in Dhaka zeggen dat iets op een bepaalde manier moet gebeuren, maar als ze geen rekening houden met de politieke facties op lokaal niveau, dan zal de effectiviteit gering zijn. Neem een polderproject. Hierbij spelen tegengestelde belangen, bijvoorbeeld tussen grote boeren en kleine vissers. Als je de meest effectieve manier neemt, zonder rekening

te houden met hun belangen, kom je niet ver. Dan worden de dijken gewoon door-gestoken.” (12)

De overheid moet ingrijpen in de samenleving om de macht van de gemarginaliseerden tegenover deze facties te versterken. Hiervoor zijn maatregelen nodig gericht op educatie en emancipatie (9:3). Maar als de overheid de minderheden de mogelijkheid wil geven invloed uit te oefenen, moet ze ook hun economische omstandigheden verbeteren. Het zijn immers meestal de economische omstandigheden die ervoor zorgen dat minderheden niet voor hun belangen kunnen opkomen, zowel tegenover de overheid als binnen het economisch systeem. In de eerste drie frames werd de vraag naar het ingrijpen van de overheid in de economie beschouwd als een vraag naar beleidsmatige voorkeur en daarom niet als onderdeel van goed openbaar bestuur. In dit frame rekent men herverdeling van de welvaart juist tot een van de centrale onderdelen van goed openbaar bestuur. (35:2). Een beleid gericht op emancipatie en educatie en herverdeling van de welvaart hebben hetzelfde doel. Een van de respondenten vond goed openbaar bestuur “uiteindelijk een herverdelingsprobleem”. Anders dan in ECONOMISCH BESTUUR wordt de ongelijkheid niet opgelost met inbinding van het individu in de officiële economie (37:-4). Het economisch systeem zoals het is, houdt de ongelijkheid mede in stand. De ‘minderheden’ moeten juist door de overheid actief worden ondersteund, door hen te laten delen in de welvaart van andere groepen.

De respondenten van deze factor hebben weinig fiducia in de mogelijkheid van een dialoog tussen overheid en samenleving. Daarom is in dit frame ook een heel andere rol weggelegd voor de *civil society*-organisaties dan in PARTICIPATIEF BESTUUR, waar deze organisaties een intermediaire rol speelde in deze dialoog en in FUNCTIONEREND BESTUUR, waar de *civil society*-organisaties vooral een controlerende rol hadden. (13:-1; 15:-1; 16:-2) In EMANCIPATOIR BESTUUR is de voornaamste rol van de *civil society*-organisaties om in het machtsspel in te grijpen en een ‘tegenmacht’ tegen overheid en economie te vormen en de belangen van de minderheden te verdedigen. (3:3) Alleen door middel van zelforganisatie kunnen de groeperingen van ‘minderheden’ sterker staan. *Civil society*-organisaties hebben dan ook een emancipatoire functie.

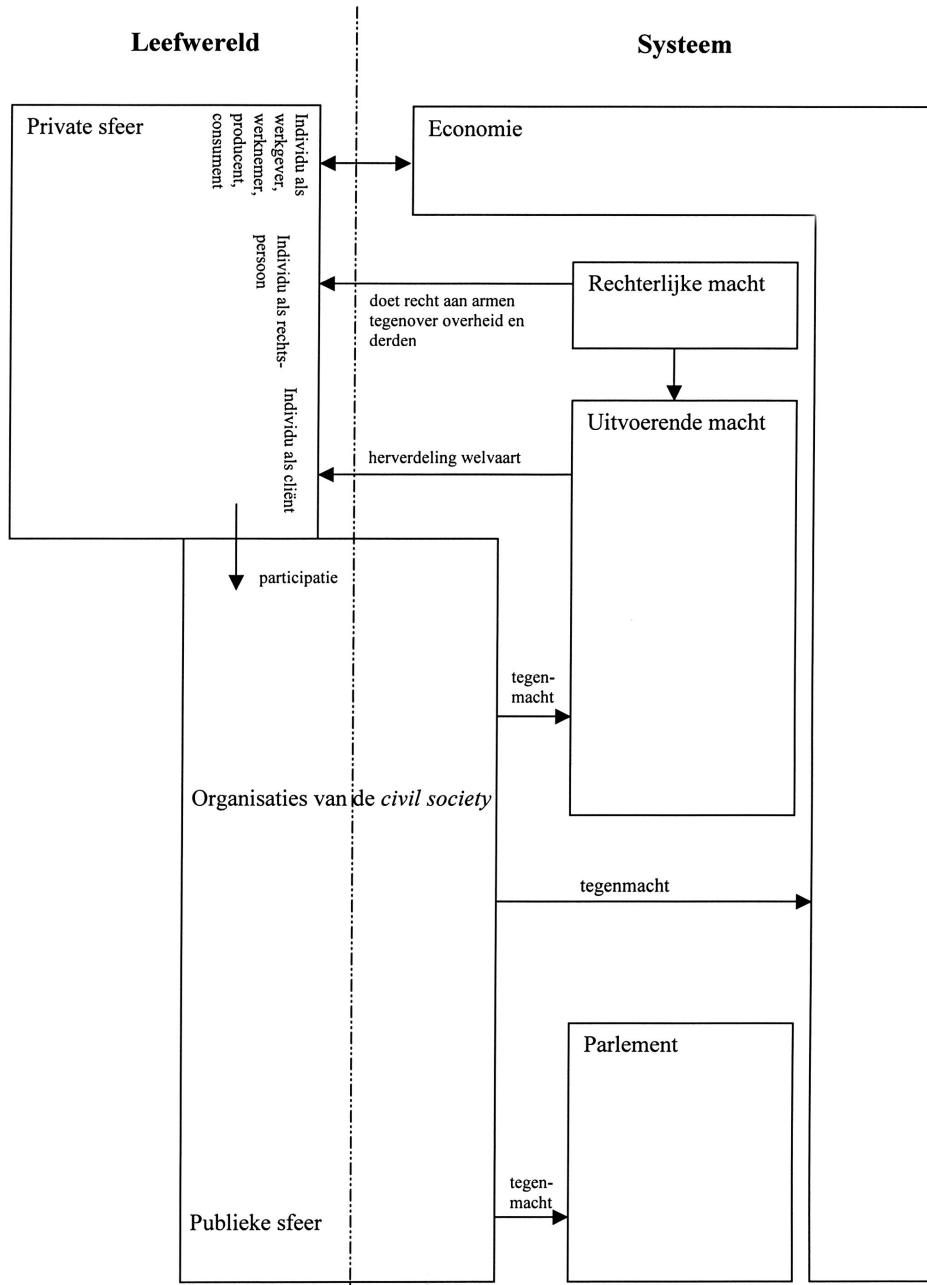
Het verschil tussen beide visies op de rol van NGOs komt mooi tot uitdrukking in een Nederlandse evaluatiestudie. Enerzijds kan men voor de *civil society* een belangrijke rol zien in het organiseren van tegenmacht (of zelfs van een revolutie, als het gaat om een tegenmacht tegen het hele maatschappelijk systeem). Wat *civil society*-organisatie in deze visie doen is verzamelen mensen rond bepaalde belangen. Samenwerking met de overheid wordt meteen gezien als een vorm van ‘inkapseling’ door de overheid. Dit wordt afgezet tegen de opvatting van *civil society*-organisaties als ‘intermediairs’, die vooral bepaalde issues naar voren kunnen brengen.

“[Intermediaire organisaties] kunnen de verbinding leggen tussen micro- en macroprocessen en als pressiegroepen onderwerpen die direct of indirect met armoede te maken hebben onder de aandacht van publiek en politiek brengen. Het gaat bij intermediaire organisaties in de eerste plaats om het naar voren brengen van belangen en prioriteiten, niet zozeer om het verzamelen van mensen rond belangen. [...] Op diverse plaatsen in de onderzoeksrapporten blijkt dat NGOs en door hen ondersteunde basisorganisaties het vermogen hebben om ‘issues’ op een hoger politiek en bestuurlijk niveau te brengen. (GOM 1991, pp.19-20).

PARTICIPATIEF BESTUUR	EMANCIPATOIR BESTUUR
beleidsbeïnvloeding	systeembeïnvloeding
dialogoog en samenwerking met overheid	oppositie tegen overheid
naar voren brengen van issues	verzamelen van mensen rond belangen

figuur 4.16 Verschillende rollen voor *civil society*-organisaties

In onderstaand schema vat ik de belangrijkste karakteristieken van dit frame samen. Anders dan in de eerste drie factoren speelt ook het economisch systeem in dit frame een rol in de definitie van goed openbaar bestuur. Het gebrek aan politieke participatie van de ‘minderheden’ is mede een gevolg van de economische beperkingen van deze groepen. Door middel van herverdeling moet de staat deze economische beperkingen verminderen. De overheid moet daarnaast de burgerlijke en politieke rechten van de burger respecteren en garanderen tegenover derden, via een onafhankelijke rechter. Op deze manieren moet de overheid proberen het wantrouwen af te bouwen en dicht bij deze groeperingen komen te staan. Daarnaast is het belangrijk dat de leden van de minderheden zich organiseren in een *civil society* die tegenwicht kan bieden aan de machtigen binnen het economische systeem en de staat. Deze organisaties kunnen een betere behandeling van minderheden, toegang tot informatie en maatregelen tegen corruptie afdwingen. De organisaties zijn onderdeel van de publieke sfeer: iedereen moet kunnen deelnemen en zo zijn recht op zelfbeschikking waarnemen. Tegelijkertijd worden ze opgevat als een onderdeel van het systeem: ze zijn samenballingen van sociale macht. De dynamiek tussen enerzijds deze organisaties, en anderzijds de overheid en de economie valt beter te beschrijven met het systeemperspectief dan met het handelingsperspectief.



Figuur 4.17 Schematische voorstelling frame EMANCIPATOR BESTUUR

4.2.6 Vergelijkende samenvatting

In onderstaande tabel heb ik de overeenkomsten en verschillen tussen de frames op de belangrijkste punten samengevat. Let op: deze tabel is een samenvatting van de bovenstaande interpretaties van de *factor arrays*, niet een weergave van de *factor arrays* zelf. De uitspraken in de eerste kolom zijn dan ook niet de uitspraken van de *Q-sample*. Deze zijn te vinden in bijlage III (en VI). Als men bijlage en tabel vergelijkt, wordt duidelijk dat sommige thema's waarvan ik bij het opstellen van de *Q-sample* verwachtte dat ze belangrijk zouden zijn, voor de respondenten geen issues waren waarop ze met elkaar van mening verschillen (bijvoorbeeld: scheiding der machten). Hetzelfde geldt voor de uitspraken binnen een thema. Soms zijn de verschillen tussen respondenten precies zo groot als de totale variatie binnen de *Q-sample*, soms zijn deze kleiner of is er sprake van andere verschillen

Een kruisje in de tabel betekent dat de uitspraken met de aangegeven betekenis op dit thema binnen het bereik 2 tot 4 liggen in de *factor array*. Een kruisje tussen haakjes (x) betekent dat *alle* uitspraken op dit thema binnen dit frame als weinig relevant voor goed openbaar bestuur gezien worden, maar dat de uitspraken met de betekenis zoals aangegeven tussen 0 en 1 liggen. Als voor een factor een veld niet gevuld is, betekent dit dat *alle* uitspraken op dit onderwerp in de *factor array* binnen het bereik -1 tot -4 liggen.

Onderwerp en kenmerken op dat onderwerp	beheerst	participatief	functionerend	economisch	emancipatoir
accountability					
via de keten: burger-parlement-uitvoerende macht	x		x	x	
via <i>civil society</i> organisaties, die tegenmacht vormen in contact met uitvoerende macht		x			x
participatie en de rol van de <i>civil society</i>⁵¹					
politieke participatie van individuele burger door middel van verkiezingen; <i>civil society</i> -organisaties zijn onderdeel van het politieke systeem en hebben geen intermediaire functie	x			(x)	
participatie van doelgroep (armen) in <i>civil society</i> -organisaties, die intermediair zijn in de (kritische) dialoog met de overheid over ontwikkelingsproces.		x		(x)	
participatie van burgers in het publieke debat zowel binnen als buiten <i>civil society</i> . <i>Civil society</i> -organisaties hebben ten opzichte van de overheid een controlerende, geen intermediaire functie			x		
participatie van gemarginaliseerden in <i>civil society</i> organisaties, die minder een intermediaire als wel een emancipatoire functie hebben en die tegenmacht organiseren.					x
mensenrechten					
het gaat hierbij om burgerlijke en politieke rechten. Overheidsorganisaties moeten deze in de uitoefening van hun taak respecteren.	x	x	x	x	x
de zelfbeschikking, die in de politieke rechten geïmpliceerd is, moet in de context van ontwikkelingslanden ook begrepen worden als een groepsrecht: etnische groepen moeten zoveel mogelijk kunnen beschikken over hun eigen manier van leven.					x
het gaat hierbij behalve om burgerlijke en politieke rechten om de sociaal-economische		x			

⁵¹ De indeling in vier, die uit het empirisch onderzoek met de *Q-sorts* kwam, is opmerkelijk vergelijkbaar met de onderscheiding die Robinson met betrekking tot *civil society*-organisaties maakt. (1995, p.76-78)

Hoofdstuk 4

rechten, die de overheid moet garanderen door armoedebestrijding.					
verwerkelijking mensenrechten					
deze rechten worden gehandhaafd door de rechter	x	x	x	(x)	x
van deze rechten moeten de gemarginaliseerden eerst op de hoogte gebracht worden, anders zijn ze niets waard		x			x
handhaving van deze rechten kan alleen door middel van machtsuitoefening door de gemarginaliseerden worden afgedwongen					x
verkiezingen					
verkiezingen zijn een machtsstrijd tussen groeperingen aan de top van de samenleving	x				
verkiezingen zijn een machtsstrijd tussen groeperingen aan de top van de samenlevingen, daarom moet men er juist op bedacht zijn dat alle 'minderheden' op een andere manier politieke invloed kunnen uitoefenen.			(x)		x
verkiezingen geven burger de mogelijkheid om zijn wensen ten aanzien van het beleid kenbaar te maken	x			x	
verkiezingen zijn slechts een momentopname van de wensen van de burger, tussendoor moet dialoog met alle groepen in de samenleving plaatsvinden.		x			
corruptie					
corruptie tast de rechtspositie van elke individuele burger aan	x	x	x		x
corruptie pakt uiteindelijk vooral voor de armen slecht uit		x			x
corruptie tast het functioneren van de overheid aan: beleid wordt niet uitgevoerd en de publieke besluitvorming wordt ondoorzichtig		x	x	x	
transparantie					
transparantie is noodzakelijk voor de controle van de burger op de overheid, overheid moet (passief) toegang verschaffen tot informatie.	(x)	(x)	x		x
transparantie is noodzakelijk voor de controle van de burger op de overheid, daarom moet de overheid ook actief informatie over haar voornemens in de publieke discussie inbrengen	(x)		x		
transparantie is meer dan alleen het mogelijk maken van controle: het is het actief verzamelen, analyseren en beschikbaar stellen van data door de overheid, zodat de samenleving transparant (inclusief de overheid) transparant wordt en actoren daarop in kunnen spelen.				x	
een effectieve overheid					
datgene wat een effectieve overheid in ontwikkelingslanden in de weg staat, is gebrek aan competentie, planningvermogen en uitvoerende capaciteit	(x)	x	x	x	(x)
datgene wat een effectieve overheid in ontwikkelingslanden in de weg staat, is een gebrek aan draagvlak bij de bevolking: de burgers identificeren zich niet met de overheid en haar beleid					x
taak van de staat ten opzichte van de economie					
de overheid moet faciliterend optreden ten gunste van de economie, zodat deze uiteindelijk een positie op wereldmarkt kan veroveren				x	
de overheid moet marginale groepen zoveel mogelijk beschermen tegen negatieve effecten van de marktwerking, o.a. door ervoor te zorgen dat winst uit economische activiteit wordt gedeeld		(x)		x	x
de overheid moet deelname van het individu aan officiële economie stimuleren				x	

figuur 4.18 Overzicht verschillen en overeenkomsten tussen frames op thema's

Een van de zaken die waarschijnlijk ook al bij de beschrijvingen is opgevallen, is dat aan de ene kant frames 1 en 3 en aan de andere kant frames 2 en 5 vooral op elkaar lijken. Dit is ook zichtbaar in de correlatie tussen de factoren:

Correlations Between Factor Scores					
	1	2	3	4	5
1	1.00	0.44	0.61	-0.16	0.35
2	0.44	1.00	0.39	-0.06	0.52
3	0.61	0.39	1.00	-0.14	0.40
4	-0.16	-0.06	-0.14	1.00	-0.10
5	0.35	0.52	0.40	-0.10	1.00

figuur 4.19 Correlatie tussen factoren

Tenslotte nog een tweetal opmerkingen over de onderlinge verhouding tussen de vijf typen inhoudframes. Ten eerste kan niet gezegd worden dat de typen elkaar uitsluiten, in de zin dat respondenten die laden op de ene factor het volledig oneens zijn met de voorstelling van de andere factor. Dit ligt niet alleen aan het feit dat respondenten nooit 100% op een factor laden en zelfs op twee factoren tegelijk kunnen laden, zoals ik in §3.3 heb uitgelegd. De respondenten gaven bovendien tijdens de Q-interviews al aan dat ze het met zeer weinig uitspraken echt oneens waren. De volgorde waarin ze de uitspraken sorteerden, gaf vooral aan dat de respondenten aan bepaalde aspecten van goed openbaar bestuur meer prioriteit geven dan aan andere. Hoewel bijvoorbeeld in PARTICIPATIEF BESTUUR de organisaties van de *civil society* een andere rol hebben dan in EMANCIPATOIR BESTUUR, kan daaruit niet automatisch afgeleid worden dat de respondenten van de eerstgenoemde factor de voorstelling van de laatstgenoemde onwaar vinden, maar wel dat ze geneigd zijn eerder een andere voorstelling van zaken te geven.

Ten tweede, en aanvullend op het voorgaande, iets over de verhouding van het eerste type (beheerst bestuur) tot de andere typen. Dit type lijkt een voorstelling van goed openbaar bestuur weer te geven waarmee bijna alle respondenten mee kunnen instemmen. Maar het is voor veel respondenten te beperkt. Zij geven er de voorkeur aan goed openbaar bestuur meer omvattend te definiëren. Mensen die de karakteristieke uitspraken van BEHEERST BESTUUR niet prioriteerden, spraken bijvoorbeeld van “dooddoeners” en gaven aan in de discussie rond ‘*good governance*’ zaken te willen bespreken die verder gaan dan deze. De respondenten, die op BEHEERST BESTUUR scoorden, gaven er daarentegen de voorkeur aan, eerst wat zij noemden de “principes” aan de orde te willen stellen. Sommige van hen gaven aan dat juist in de context van Sub-Sahara Afrikaanse landen eerst de *basics* in orde moeten zijn. De algemene opmerking dat de verschillende typen elkaar niet uitsluiten geldt dus in het bijzonder voor de verhouding tussen het eerste type en de overige. Hieraan inherent is echter wel een asymmetrie: degene die een ‘meer omvattende’ voorstelling hebben omarmen ook de meer ‘basale’, terwijl dit andersom niet gezegd kan worden.

4.3 Een typologie van functieframes

Naast de voorstellingen over de inhoud van goed openbaar bestuur wordt de discussie gestructureerd door frames die betrekking hebben op de functie van het thema goed openbaar bestuur in de ontwikkelingsrelatie tussen donor en ontwikkelingsland. Deze noem ik daar-

om 'functiefames'. Net als bij de inhoudframes wil ik reeds hier een typologie geven, die de lezer moet helpen zich in de komende empirische hoofdstukken te oriënteren. De typologie opgesteld op basis van de analyse van beleidsdocumenten van de verschillende donoren over de gehele periode.

We zien dat de frames met betrekking tot dit punt op twee dimensies verschillen. Beide dimensies hebben betrekking op de beleidstheorie van de donor.⁵² De eerste dimensie betreft de functie die goed openbaar bestuur speelt in de *ontwikkelingstheorie* van de donor. Ziet hij goed openbaar bestuur als een zelfstandig doel van het beleid naast sociaal-economische doelstellingen als economische groei of armoedebestrijding? Of ziet hij goed openbaar bestuur juist als instrumenteel voor het bereiken van de sociaal-economische doelstelling? De tweede dimensie betreft de functie van goed openbaar bestuur in de *ontwikkelingsrelatie* met het ontvangende land. Deze dimensie betreft de vraag of men goed openbaar bestuur hanteert als voorwaarde voor de aard en de omvang van de te geven hulp, of dat men maatregelen neemt om de kw aliteit van het openbaar bestuur in het partnerland te bevorderen.

Hoewel de antwoorden op deze vragen een grote rol in de discussie speelden, werd vaak niet onderkend dat hier gaat om twee verschillende dimensies. Toch is deze onderscheiding noodzakelijk om de gebruikte frames adequaat te kunnen omschrijven.

Bij de eerste dimensie gaat het indirect om de vraag of men 'ontwikkeling', het doel van ontwikkelingssamenwerking, vooral zou moeten opvatten als sociaal-economische ontwikkeling of dat er in dat geval sprake zou zijn van een onjuiste reductie van het complexe proces dat ontwikkeling genoemd wordt. Als een voorstander van de laatste opvatting argumenteert Otto (2001, p.303) bijvoorbeeld dat ontwikkeling bestaat uit een veelheid van processen, waarvan economische groei, democratisering en verbetering van het openbaar bestuur slechts enkele zijn. Al deze processen beïnvloeden elkaar, maar dat betekent niet dat ze elkaar altijd onderling versterken. Vanuit dergelijke redeneringen kan men argumenteren dat goed openbaar bestuur een zelfstandig doel van ontwikkelingshulp moet zijn, ongeacht de vraag of een 'beter' openbaar bestuur andere maatschappelijke processen, zoals economische groei, positief beïnvloedt of niet.

Deze laatste vraag is juist voor aanhangers van de andere opvatting essentieel. Hoewel van hen weinigen de morele waarde van goed openbaar bestuur zullen willen ontkennen, pleiten zij er vaak om pragmatische redenen voor, de doelstelling van ontwikkelingshulp te beperken tot economische ontwikkeling of armoedebestrijding. De vraag of goed openbaar bestuur deze ontwikkeling aanwijsbaar ondersteunt, is binnen deze opvatting voor de discussie over goed openbaar bestuur dan van essentieel belang. Deze vraag is in de loop van de tijd door verschillende ontwikkelingstheoretici steeds verschillend beantwoord. Vooral de verhouding tussen democratie en economische groei was al voor de opkomst van het discours rond '*good governance*' een belangrijk thema, waarin afwisselend de voorstanders van een tijdelijke 'ontwikkelingsdictatuur' en degenen die onderontwikkeling zagen als een gevolg van ongelijke politieke verhoudingen de overhand binnen het discours hadden. Als men goed openbaar bestuur vooral ziet als instrumenteel voor economische ontwikkeling, komt het onderwerp al snel binnen de discussie over de effectiviteit van de hulp. Als donorlanden rekening zouden houden met goed openbaar bestuur als randvoor-

⁵² Voor het concept 'beleidstheorie': zie van de Graaf&Hoppe 1992, pp. 68-74.

waarde voor sociaal-economische ontwikkeling zouden ze de effectiviteit van hun ontwikkelingshulp kunnen verhogen.

De tweede dimensie van verschil is de vraag of men activiteiten ontplooit om het bestuur in het ontwikkelingsland te bevorderen of goed openbaar bestuur vooral als een voorwaarde voor de aard en omvang van ontwikkelingshulp stelt (conditionaliteit).⁵³ De extreme consequentie van de laatste positie is selectiviteit: men probeert niet meer binnen een samenwerkingsrelatie door middel van het stellen van voorwaarden goed bestuur te verkrijgen maar kapt de relatie af en werkt alleen nog met landen samen die reeds een goed bestuur hebben. Conditionaliteit en bevordering sluiten elkaar niet logisch uit, selectiviteit en bevordering wel. In de discussie werd bovendien soms nog onderscheiden tussen ‘positieve conditionaliteit’ (als een land goed heeft gepresteerd, krijgt het meer hulp) en ‘negatieve conditionaliteit’ (als een land onder de maat presteert, wordt het ‘gestraft’ met minder hulp).

Conditionaliteit was een van de centrale twistpunten in de discussie rond goed openbaar bestuur. Sommige tegenstanders van conditionaliteit vonden dat het Westen een normatieve opvatting van goed bestuur opdrongen aan de van hulp afhankelijke ontwikkelingslanden. Andere vonden dat de armen in de slecht bestuurd samenleving ‘dubbel gestraft’ werden: eerst met een slecht bestuur en daarna met minder ontwikkelingshulp. Weer anderen betwijfelden of de toepassing van conditionaliteit de bedoelde gevolgen had.

Kruising van beide dimensies levert de volgende typologie op:

Goed openbaar bestuur in ontwikkelingstheorie	goed openbaar bestuur als zelfstandig doelstelling	goed openbaar bestuur als instrumenteel voor sociaal-economische doelstelling
Goed openbaar bestuur in ontwikkelingsrelatie		
bevordering van goed openbaar bestuur in ontwikkelingsland	GGDOEL/GGBEVORDERING	GGMIDDEL/GGBEVORDERING
goed openbaar bestuur als voorwaarde voor aard en omvang hulp	GGDOEL/GGVOORWAARDE	GGMIDDEL/GGVOORWAARDE ----- selectiviteit

figuur 4.20 Typologie van functieframes

In het frame GGDOEL/GGBEVORDERING ziet men goed openbaar bestuur als een zelfstandig doel van ontwikkelingshulp en probeert men dit door middel van ontwikkelingssamenwerking te bereiken. De tegenpool van dit frame is GGMIDDEL/GGVOORWAARDE. Conditionaliteit op het gebied van het openbaar bestuur wordt hier als een mogelijkheid gezien om de effectiviteit van de ontwikkelingshulp te vergroten. Ontwikkelingssamenwerking met landen met een slecht openbaar bestuur heeft weinig zin, daarom moeten deze door middel van conditionaliteit gedwongen worden hun openbaar bestuur te hervormen. In de extreme

⁵³ Bij de aard van de ontwikkelingshulp moet men zich in eerste instantie het ‘kanaal’ voorstellen, waarlangs de gelden gegeven worden: multilateraal, bilateraal of via NGO’s. Een donorland kan beslissen gelden alleen nog via NGO’s te geven, waardoor een regering in het ontwikkelingsland die volgens de donor in haar taak tekortschiet niet over deze gelden kan beschikken.

variant van dit frame stopt de donor uit effectiviteitsoverwegingen de hulp aan landen met slecht bestuur en besteedt zijn budget daar waar de meeste kans op succes bestaat. Dit zijn de twee meest voor de hand liggende frames. Beide andere frames komen echter ook in de discussie voor. Binnen het frame GGDOEL/GGVOORWAARDE zegt men door middel van conditionaliteit een beter bestuur te proberen af te dwingen. Binnen dit frame is het moeilijk op grond van effectiviteitsargumenten de relatie met het land helemaal af te breken, aangezien men door middel van conditionaliteit juist in dat specifieke land goed openbaar bestuur wil bereiken: men wil in gesprek blijven met het land. In het GGMIDDEL/GGBEVORDERING-frame tenslotte presenteert men goed openbaar bestuur als voorwaarde voor het slagen van de ontwikkelingsinspanningen, maar verbindt hieraan de conclusie dat men het openbaar bestuur in het ontvangende land juist moet helpen verbeteren.

4.4 Samenvatting

In het voorgaande heb ik een overzicht gegeven van de in onderzoek gevonden frames met betrekking tot de inhoudelijk voorstelling van goed openbaar bestuur en de functie die goed openbaar bestuur speelt in de beleidstheorie van de donor. Waar de frames in de empirische hoofdstukken verspreid behandeld zouden worden, wilde ik in dit hoofdstuk de verschillen en overeenkomsten tussen de frames systematisch weergeven. Om deze verschillen en overeenkomsten te beschrijven heb ik vooral gebruik gemaakt van het werk van Habermas. Met behulp van concepten uit *'Theorie des kommunikativen Handelns'* en *'Faktizität und Geltung'* heb ik een beschrijvend maatschappijmodel ontvouwd, waarbinnen de verschillende concepties van goed openbaar bestuur te lokaliseren en ten opzichte van elkaar te positioneren zijn. Daarnaast ontwikkelde ik een typologie van de soorten functieframes die in de discussie gehanteerd worden.

Met behulp van de in dit hoofdstuk ontwikkelde typologieën beschrijf ik in de volgende hoofdstukken de ontwikkeling van het discours in de beleidsdiscussie binnen de internationale, de Nederlandse en de Duitse beleids- en wetenschappelijke arena vanaf ongeveer 1989.

Hoofdstuk 5. Het internationale discours

Inleiding

Discussies in het veld van ontwikkelingssamenwerking zijn in belangrijke mate internationale discussies. Wanneer men daarom nationale beleidsdiscoursen wil analyseren, moet men zich realiseren dat sprekers in de nationale beleidsarena meer of minder het idee hebben dat ze aan een internationale discussie deelnemen. Hoewel het gaat om *bilaterale* samenwerking en om *nationaal* beleid, zijn de argumenten vaak afkomstig uit de discussie die zich in internationale beleidsarena's afspelen.

In dit hoofdstuk zal ik uitsluitend het *discours* op internationale arena's beschrijven. Ik zal niet ingaan op de mogelijkheid structurende praktijken die de beïnvloeding door het internationale discours van de nationale beleidsdiscours bepalen. Deze zullen pas in hoofdstuk 6 en 7 aan de orde komen.

5.1 De internationale beleidsarena

De internationale beleidsarena wordt gevormd door de bijeenkomsten waaraan multilaterale en bilaterale donororganisaties, en soms tevens NGOs, deelnemen. Men kan hierbij denken aan internationale conferenties, bijeenkomsten van *Consultative Groups* van donoren van een bepaald ontwikkelingsland, of de vergaderingen in het kader van de OESO-DAC. Maar zoals in hoofdstuk 2 is uitgelegd, hoeft het hierbij nog niet eens te gaan om participatie van vertegenwoordigers van deze organisaties. Een multilaterale organisatie kan zijn discursieve strategie ook door middel van een document in de internationale beleidsarena inbrengen. In deze paragraaf zal ik aan de hand van dergelijke documenten de discursieve strategieën van de vier belangrijkste multilaterale organisaties op dit gebied analyseren. Het gaat daarbij om de Wereldbank (IBRD), het Internationaal Monetair Fonds (IMF), het *United Nations Development Program* (UNDP), en het *Development Assistance Committee* (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

5.1.1 Wereldbank

De *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) werd samen met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in 1944 opgericht met het doel de wederopbouw en economische stabilisering na de Tweede Wereldoorlog in de wereld te ondersteunen. Toen in de loop van de dekolonisatie duidelijk werd dat een groot aantal ontwikkelingslanden niet in aanmerking kwamen voor de leningen onder de (bijna) marktvoorwaarden die de IBRD verstrekke, werd daarnaast de *International Development Association* (IDA) opgericht. De IDA heeft dezelfde staf als de IBRD en de projecten worden op eenzelfde manier voorbereid, enkel de financiering en de voorwaarden voor lening zijn anders dan die van de IBRD. Alleen de minst ontwikkelde landen komen voor de zachte leningen van de IDA in aanmerking. In het vervolg worden IBRD en IDA behandeld onder de naam Wereldbank. Het IMF zal ik apart behandelen.

Wetenschappers en beleidsmakers zijn het erover eens dat de discursieve strategie van de Wereldbank in belangrijke mate de internationale discussie over ontwikkeling structureert. (Tims 1997, pp. 94 en 100, Fuster 1997, p. 12) Die invloedrijke positie van de Wereldbank binnen de ontwikkelingssamenwerking is gebaseerd op een aantal eigenschap-

pen. Ten eerste heeft de organisatie in de loop van de jaren op veel terreinen een grote deskundigheid opgebouwd. Deze deskundigheid is mede het gevolg van de grote hoeveelheid onderzoek naar ontwikkelingsprocessen die de Bank entameert. Voor dit onderzoek is de Wereldbank in staat om, volgens sommige respondenten, de beste onderzoekers uit de wereld aan te trekken.

De status van kwaliteit, die de medewerkers van de Wereldbank hebben, is niet in de eerste plaats gebaseerd op hun baan bij de bank. De Wereldbank is gewoon een heel rijke club, ze kunnen de beste academici van de wereld aantrekken. Het is dus niet de naam van de club maar ook het gegeven, dat ze hele goede mensen in dienst hebben. (14)

Omdat de Wereldbank in zoveel verschillende landen actief is, beschikt ze bovendien over een grote hoeveelheid data voor empirische vergelijking, die bilaterale donoren niet tot hun beschikking hebben. De jaarlijkse *World Development Reports* (WDR) zijn de belangrijkste bijdragen van de Wereldbank aan de inhoudelijke discussie.

Behalve door deze positie van deskundigheid is de invloed van de Wereldbank op de internationale ontwikkelingsdiscussie ook te verklaren door de coördinerende rol die ze in veel ontwikkelingslanden speelt. De Wereldbank neemt het voortouw in het organiseren van donoren in consortia en consultatieve groepen per ontvangend land, waarvan ze vaak zelf de voorzitter is. Sinds donorcoördinatie in de jaren 90 ook door bilaterale donoren meer op prijs wordt gesteld, neemt de centrale, agendabepalende rol van de Wereldbank in de discussiearena op het niveau van het ontwikkelingsland toe. (vgl. Robinson 1999, p. 422)

Tenslotte kan als verklaring voor de leidende rol van de Wereldbank aangevoerd worden dat in ieder geval sinds de financiële crises van de jaren tachtig een aantal ontwikkelingslanden gewoonweg afhankelijk werd van financiële hulp van Wereldbank en IMF voor hun overleven. De Wereldbank was in staat de voorwaarden voor de hulp te dicteren, waardoor ze haar visie op ontwikkeling in veel landen kon omzetten in discoursvormende praktijken. Zoals we in dit en de komende hoofdstukken zullen zien, was het beleid van de Wereldbank ondanks, of juist dankzij haar invloed op de discussie, omstreden.

Op dit punt wil ik toevoegen dat men moeilijk kan spreken van *de* discursieve strategie van *de* Wereldbank. Niet alleen zijn er in de loop van het 'governance'-debat duidelijk meningsverschillen binnen de top van de bank geweest (bijvoorbeeld met Stiglitz), ook spreekt men wel van 'twee banken': de bank van de topmensen en de *research and development* afdeling, en de bank van de "jongens en meisjes die het geld uitdelen" (Louis Emmerij). Hier wil nog wel eens een verschil liggen. Wanneer ik spreek van de discursieve strategie van de Wereldbank, bedoel ik de visie zoals die in de rapporten tot uitdrukking komt. Maar binnen de praktijken van voorzitterschap van 'consultative groups' etc., gaat het wellicht niet altijd om de discursieve strategie van deze 'toplaag', maar om die van de 'jongens en meisjes die het geld lenen'. (vgl. Lancaster 1993, Williams & Young 1994, p.86)

De discursieve strategie van de Wereldbank in de jaren 90

Het was de Wereldbank die 'good governance' introduceerde, het woordenboekstof van het engelse begrip afblies om het te gebruiken in haar discursieve strategie. Dat was in de discussie over effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid in Afrika. In het rapport 'Sub-Saharan Africa, from crisis to sustainable growth' (1989) probeert de Bank een antwoord te vinden op de vraag waarom de economische prestaties van de landen in dat gedeelte van de wereld zo slecht waren. Naast internationale marktfactoren en een slecht nationaal econo-

misch beleid, de factoren die ook al in de jaren 80 werden geïdentificeerd, wordt een slecht openbaar bestuur als een van de belangrijkste oorzaken aangewezen. (Wereldbank 1989, pp. 30, 60 en 192)

Kritische waarnemers interpreteerden de introductie van het begrip *governance* als een poging van de Wereldbank om het gebrek aan succes van haar structurele aanpassingsprogramma's te verklaren, ook en vooral in Afrika, zonder dat de juistheid van deze programma's zelf in twijfel te trekken. Een nieuw woord, *governance*, werd gebruikt om een complex van factoren te benoemen dat moest verklaren waarom een op zich juist recept (de SAPs) niet had gewerkt. (Stokke 1995, pp.25-26, Lancaster 1993, Doornbos 2001) Hoewel anderen wijzen op de bovengenoemde initiatieven in de richting van *civil service reform*, die ook voor 1989 al door de Wereldbank ondernomen werden, kan niet worden ontkend dat er sprake is van een nieuwe discursieve strategie: het woord '*governance*' werd gebruikt om iets aan te duiden wat verder zou moeten gaan dan het bekende '*government*'.

Verskillende Wereldbank-interne publicaties volgden op dit eerste rapport. Er werd een interdepartementale *Task-force on Governance* opgericht, die in juni 1991 een discussiestuk publiceerde: '*Managing development: the governance dimension*'. (Theobald 2002, p. 58) Een herziene versie van dit stuk werd in 1992 officieel als rapport uitgebracht onder de titel '*Governance and Development*' (G&D). Deze publicatie vormt de basis voor de opvatting over goed openbaar bestuur van de Wereldbank in de eerste jaren.

In G&D werd het argument dat een goed openbaar bestuur essentieel is voor ontwikkeling bevestigd en het begrip *governance* verder uitgewerkt. De Bank presenteert dit argument als een belangrijke aanvulling op haar neo-liberale ontwikkelingstheorie van de jaren 80. De rol van de staat daarin was wellicht een belangrijke, maar ook een negatieve, namelijk die van de boosdoener. De staat zou vooral zoveel mogelijk moeten krimpen om de overheidsuitgaven te beteugelen en zich uit zoveel mogelijk activiteiten moeten terugtrekken om de markt de ruimte te geven. In G&D zegt de Wereldbank in te zien dat dergelijke maatregelen in de trant van *rolling back the state* niet voldoende zijn. Ze benadrukt nu dat de staat een belangrijke positieve bijdrage kan leveren aan het scheppen van een gunstig economisch klimaat.

“[G]ood governance is central to creating and sustaining an environment which fosters strong and equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies.” (Wereldbank 1992, p.1)

Over het algemeen (Otto 1997a, p.190, Theobald 2002, pp. 64-75) wordt dit 'inzicht' bij de Wereldbank verklaard uit de invloed van de neo-institutionele economische theorie, die vooral door het werk van Douglas North bij de Wereldbank zou zijn geïntroduceerd. De centrale these binnen deze stroming is dat maatschappelijke instituties de kosten van economische transacties beïnvloeden en daarom van essentieel belang zijn voor economische groei. De overheid kan een cruciale bijdrage leveren in het onderhouden en eventueel formaliseren en sanctioneren van deze instituties, bijvoorbeeld bij het beschermen van eigendomsrechten en de handhaving van contracten.

De Wereldbank trekt in G&D hieruit de conclusie dat het nodig is goed openbaar bestuur in ontwikkelingslanden met behulp van ontwikkelingsprogramma's actief te ondersteunen. (Wereldbank 1992, pp.47-50) Tegelijkertijd wil zij ook de mogelijkheid voor conditionaliteit openhouden:

“This [...] implies concentrating Bank efforts in countries where they are most likely to succeed, and where there is a shared perception of need. [...] When gov-

ernment commitment to sound development management is in doubt, the Bank's encouragement of an intensive dialogue on the overall development program can be an important precursor to change. When that dialogue is not fruitful, it inevitably affects the Bank's analysis of the country's overall development management and performance, and in turn the nature and extent of Bank support for the country."(Wereldbank 1992, p.2, vgl. p.53)

Beide mogelijke consequenties voor haar beleid, bevordering en conditionaliteit, houdt de Wereldbank ook in de discursieve strategieën van latere rapporten vast. Dat de Wereldbank beide, conditionaliteit en bevordering, ook werkelijk toepast, laten de casus van Kenia en Oeganda zien. (zie §6.4).

De Wereldbank hanteert expliciet GGMIJDEL als frame. Het is een essentieel onderdeel van haar discursieve strategie om het belang van goed bestuur voor economische ontwikkeling te benadrukken en zich niet uit te laten over de intrinsieke waarde van goed openbaar bestuur. Al in reactie op een nog ouder intern stuk van 1990 had de juridische afdeling een *Legal Memorandum* opgesteld met de bedoeling de komende interne discussie te kanaliseren binnen het mandaat van de Wereldbank. (Theobald 2002, p.57) In haar oprichtingsstatuut wordt het de Wereldbank expliciet verboden overwegingen van politieke aard mee te laten wegen in haar beslissing om te lenen. (Shihata 1991, pp.54-65) De lidstaten wilden hiermee voorkomen dat de Wereldbank niet een inter- maar een supranationaal orgaan zou worden, dat de soevereiniteit van de nationale staten zou aantasten. Hoewel de Wereldbank zich ook en juist in het kader van de SAPs had beziggehouden met beleidsveranderingen die binnenlands extreem politiek gevoelig lagen, voelde ze zich bij de beginnende discussie rond *governance* gedwongen om te verdedigen dat niet alleen de kwaliteit van het economisch beleid maar ook die van het openbaar bestuur economische ontwikkeling beïnvloedt. Goed openbaar bestuur wordt zo gedefinieerd dat de schijn van politieke inmenging zou moeten worden vermeden. De definitie van '*good governance*' in G&D, die daarna steeds opnieuw is gehanteerd, moet duidelijk maken dat het de Wereldbank niet gaat om de intrinsieke waarde van goed openbaar bestuur.

"[G]overnance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. Good governance, for the World Bank, is synonymous with sound development management."(Wereldbank 1992, p.1)⁵⁴

Om politieke aspecten van goed openbaar bestuur maximaal te scheiden van economische, hanteert de Wereldbank na 1992 binnen deze definitie een driedeling:

"(i) the form of political regime; (ii) the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development; (iii) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions." (Wereldbank 1994, p.xiv)

Door het eerste aspect, de vraag of een regime democratisch is of ondemocratisch, burgerlijk of militair, te scheiden van de andere, wordt het mogelijk dit aspect buiten beschouwing te laten. Met andere woorden, de definitie is toegesneden op de controverse over het mandaat van de Wereldbank.

⁵⁴ "Deze wat droge omschrijvingen verklaren niet direct hoe het begrip de ontwikkelingssector zo stormenderhand heeft kunnen veroveren."(Otto 1997a, p. 189)

In 'Governance and Development' uit 1992 wordt voor het eerst gesproken van 'good governance', hetgeen een normatief aspect lijkt toe te voegen. De Wereldbank heeft zich er echter voor gehoeven de schijn te wekken dat ze normatieve criteria aanlegt die buiten de doelstelling van economische ontwikkeling vallen. Wat betreft de mensenrechten wil de Wereldbank zich inzetten voor de zogenaamde derde generatie mensenrechten, namelijk het recht op ontwikkeling, maar niet voor de politieke mensenrechten van de eerste generatie en alleen voor de burgerlijke, in zover ze het economisch verkeer beïnvloeden. Gevraagd naar de betekenis van de toevoeging 'good' in 'good governance', antwoordt men binnen de Bank volgens Theobald als volgt:

“Gut is das, was für die Menschen in den Entwicklungsländern gut ist; dies ist vornehmlich ein guter, sprich effizienter Umgang mit den öffentlichen Ressourcen eines Landes.” (Theobald 2002, p.62)

Hiermee zijn we gekomen op de karakterisering van de manier waarop goed openbaar bestuur inhoudelijk geframed wordt. Anders dan bij de karakterisering van het functionerend frame, is het hierbij zinvol te onderscheiden tussen een eerste en een tweede periode, waarbij de overgang tussen beide perioden niet precies valt aan te geven, maar in het laatste kwart van de jaren negentig ligt. Voor beide perioden geldt dat het frame van de Wereldbank niet met behulp van slechts één ideaaltype is te vatten, maar dat er een combinatie van elementen uit verschillende ideaaltypen noodzakelijk is.

Tijdens de hele periode wordt de discursieve strategie van de Wereldbank het meest bepaald door het frame ECONOMISCH BESTUUR. Het openbaar bestuur staat ten dienste van het economisch particulier initiatief; niet zoals in de jaren 60 en 70 als producent, maar als partner, katalysator en facilitator. Toch kan men met dit ideaaltypische frame de discursieve strategie van de Wereldbank niet geheel vereenzelvigen. Op essentiële punten, waar het bijvoorbeeld gaat om de interne *accountability* van de overheid of de rol van *civil society*-organisaties, lijkt de discursieve strategie van de Wereldbank meer op het frame FUNCTIONEREND BESTUUR. De combinatie van beiden is typerend voor het frame, zoals dat door de Wereldbank wordt gebruikt. In de tweede periode treedt er een (tijdelijke?) verandering op, waarbij de Bank vooral inzet op de samenwerking van de overheid met organisaties die de doelgroep van armoedebestrijding vertegenwoordigen: op dat moment kan de relatie met de *civil society* beter beschreven worden door het frame PARTICIPATIEF BESTUUR.

In de discursieve strategie van de eerste periode heeft namelijk het functioneren van het staatsapparaat een belangrijke plaats in. Moore (1993, p. 2) typeert de visie van de Wereldbank als technocratisch. Zij behelst vooral wat hij noemt de *process of government*. In 1990 betekende dit nog niet veel meer dan het beperken van de kosten voor het overheidsapparaat. (Kapur *et al.* 1997, p.533) Maar in de loop van de jaren negentig, in G&D en de navolgende documenten⁵⁵, wordt een meer uitgebreide conceptie van het *process of government* gehanteerd. Zoals in FUNCTIONEREND BESTUUR staan de thema's van *accountability*, rechtszekerheid van de burger door middel van de rechterlijke macht, een effectieve *public sector management*, corruptie en transparantie in het middelpunt. *Accountability* wordt vooral opgevat als overheidsinterne, financieel-administratieve verantwoordingsplicht en transparantie. Daarnaast wordt *accountability* opgevat als een soort

⁵⁵ De analyse als geheel is gebaseerd op de volgende documenten: Wereldbank 1989, 1991, 1992, 1994, 1995, 1997, 2001, 2002a, 2002b, Dollar 1998.

'klantvriendelijkheid': de staat moet bij de uitvoering van haar taken het individu de mogelijkheid geven te klagen, te kiezen voor een andere leverancier, of zelfs te betrekken bij de vormgeving ervan. Door middel van *civil service reform* en hervormingen van het *public sector management* langs de lijnen van de inzichten van het *New Public Management*, zou de uitvoerende macht effectiever en efficiënter moeten worden.⁵⁶ Corruptie wordt één van de belangrijkste thema's binnen de discursieve strategie van de Wereldbank. Het wordt in de eerste plaats gezien als een belemmering voor het adequaat uitvoeren van beleid en als een aantasting van de rechtszekerheid van de burger. Mensenrechten spelen alleen een rol in de zin dat de overheid de burgerlijke rechten moet respecteren en waarborgen, waardoor rechtszekerheid vergroot en de risico's van economische activiteit verkleind worden.

De nadruk op het functioneren van de staat volgens de inzichten van de *New Public Management* gaat samen met de oudere agenda van vóór 1989 van het verkleinen van het overheidsapparaat door middel van bijvoorbeeld privatisering en uitbesteding. Het WDR 1997 is een goede illustratie van de discursieve strategie van de Wereldbank op het gebied van goed openbaar bestuur in de eerste periode. In het WDR 1997 gaat het bij de hervormingen in de richting van goed openbaar bestuur om een soort tweetrapsraket. Eerst moeten de taken die de overheid op zich neemt worden beperkt tot die waartoe de overheid ook in staat is ("*matching the state's role to its capability*"). (Wereldbank 1997, p. 16) Dit is in lijn met het structurele aanpassingsbeleid van de jaren 80. Daarna moet de capaciteit van de overheid juist vergroot worden, o.a. door invoering van NPM-methoden. Deze tweede trap vloeit voort uit het inzicht van de neo-institutionele economie, dat het functioneren van bepaalde staatsinstituties van cruciaal belang is voor het functioneren van de markt.

De rol die de organisaties van de *civil society* in de opvatting van de Wereldbank in deze periode spelen, is een iets andere dan in het ideaaltype FUNCTIONEREND BESTUUR en ECONOMISCH BESTUUR. Deze hebben een intermediaire functie. Het gesprek met de *civil society*-organisaties is voor de overheid een mogelijkheid om te weten welke wensen haar 'klanten', de burgers, hebben. Participatie van NGOs bij de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsprojecten als een manier voor de burger om niet alleen de mogelijk van *exit*, maar ook van *voice* te hebben in termen van Hirschman (vgl. Theobald 2002 p.78) is op zijn laatst onder Wolfensohn (vanaf 1995) een belangrijk thema geworden. *Civil society*-organisaties worden beschouwd als een soort consumentenorganisaties, die aangeven wat de wensen van de 'klanten' zijn. (Fuster 1997, pp. 166-167) Deze opvatting van de rol van *civil society*-organisaties gaat in de tweede periode de discursieve strategie van de Wereldbank nog meer bepalen.

De manier waarop het frame ECONOMISCH BESTUUR steeds op de achtergrond meespeelt in de discursieve strategie van de Wereldbank wordt mooi geïllustreerd door een analyse van Williams en Young (1994). Zij ontdekken in de visie van de Wereldbank de kernpunten van wat zij de liberale opvatting van goed bestuur noemen. Ten eerste wordt de staat beschouwd als neutraal ten opzichte van de politieke dynamiek van de samenleving. Goed openbaar bestuur betekent dan: een grote technische competentie van het staatsapparaat, haar doelmatigheid en effectiviteit bij het uitvoeren van de wensen van 'de samenleving'. (Williams&Young 1994, p.93) De vraag hoe 'de wensen van de samenleving' worden gevormd wordt niet aan de orde gesteld. Dit is enerzijds het gevolg van de gedachte

⁵⁶ Zie voor een goede behandeling van het onderwerp *New Public Management*: Hood 1998.

van de 'neutrale staat', maar ook van het uitgangspunt dat deze wensen eigenlijk als bekend verondersteld mogen worden. Daarmee komen we op het tweede punt. Volgens Williams&Young gaat de Bank uit van een conceptie van het individu dat hem reduceert tot een economische rationele agent, waar je de culturele bepaaldheid en sociale bindingen vanaf kunt pellen. (ibid. p.97) De wensen van dit individu liggen besloten in het beeld van een als universeel veronderstelde *homo economicus* (of *bourgeois* in plaats van *citoyen*). Men weet wat het individu wenst: vrije economische transactie. Tenslotte hanteert de Bank een opvatting van *civil society* waarin niet alle soorten maatschappelijke organisaties een plaats hebben maar slechts die, welke op grond van gemeenschappelijke economisch belang tot stand zijn gekomen.⁵⁷

Het door de Wereldbank gehanteerde frame, een combinatie van ECONOMISCH BESTUUR en FUNCTIONEREND BESTUUR, komt ook tot uiting in het soort activiteiten ter bevordering van goed openbaar bestuur dat de Wereldbank ondersteunt: verbetering economische beleid in publieke sector; hervorming, en capaciteitsvergroting van overheidsorganisaties; herstructurering van overheidsbedrijven; verbetering van de wettelijke randvoorwaarden voor economische activiteit; versterking van het justitieel apparaat; participatie van doelgroepen aan projecten; decentralisering en versterking van lokaal bestuur; verbetering van de toegang tot eigendomstitels en het marktsysteem; verbetering van *accountability*, verbetering van de transparantie door middel van dataverzameling, -analyse en -disseminatie (vgl. ook Centre for international legal cooperation 1994, Wereldbank 1994, pp.1-36, Kapur&Webb 2000, pp. 10-11).

In de tweede helft van de jaren 90 vindt er een ontwikkeling plaats in de discursieve strategie van de Wereldbank. De Wereldbank is in de loop van de jaren negentig minder huiverig geworden om bepaalde politieke aspecten van het openbaar bestuur te benoemen. In het WDR 1997 (Wereldbank 1997, p. 19) valt reeds een nieuwe discursieve strategie ten aanzien van goed openbaar bestuur te ontwaren, die in het WDR 2000/2001 zijn hoogtepunt vindt. In toenemende mate wordt in de jaren 90 wat betreft de focus op armoedebestrijding en de rol van civil society-organisaties daarin de karakterisering PARTICIPATIEF BESTUUR van toepassing. In het WDR 1997 is er aandacht voor de problematiek van de machteloosheid van specifiek de armen. In de goed openbaar bestuur-concepties daarvoor was er geen speciale aandacht voor de armen: goed bestuur was relevant voor iedereen. In het WDR 2000 wordt duidelijk gemaakt dat gebrek aan mogelijkheden om de eigen belangen politiek kenbaar te maken één van de centrale variabelen is in het complex van oorzaken dat armoede in stand houdt. Goed openbaar bestuur en armoedebestrijding houden daarom rechtstreeks verband met elkaar. Door gebrek aan goed openbaar bestuur blijven de armen gevangen in een vicieuze cirkel van onderontwikkeling en gebrek aan mogelijkheden om door middel van politieke invloed de staat tot structurele armoedebestrijding te bewegen. Doordat ze binnen het openbaar bestuur geconfronteerd worden met corruptie, nepotisme en mismanagement, ontstaat er een kloof van wantrouwen jegens de overheid. Armoedebestrijding betekent binnen deze discursieve strategie dat de doelgroepen in staat gesteld worden hun stem te laten horen in het beleidsproces van de ontwikkelingsprogramma van de overheid. Het is in zekere zin de voortzetting van de ou-

⁵⁷ Williams&Young 1994, p. 96: "[T]his is at the root of the Bank's idea of building '*civil society*'. This is not to consist of ethnic or other affective or community groups, but contractual, non-community, non-affective groups, such as professional associations, chambers of commerce and industry, trade unions and NGOs."

dere argumentatie, waarin *civil society*-organisaties vooral werden waargenomen als '(consumenten)belangenorganisaties', die wordt verbreed: het gaat nu om participatie van organisaties in de armoedebestrijding. De overheid moet de armen in staat stellen voor hun belangen op te komen en de mogelijkheden daarvoor te bieden. Het Wereldbankframe is echter niet zo radicaal als het ideaaltype EMANCIPATOIR BESTUUR. Men blijft uitgaan van de politieke wil bij de overheid om aan armoedebestrijding te doen en stelt vertrouwen in de mogelijkheid van een dialoog tussen *civil society*-organisaties en de overheid.

Deze discursieve strategie wordt gepraktiseerd in de zogenaamde *Poverty Reduction Strategy Process* (PRSP), die sinds 1999 in vele partnerlanden van de Wereldbank zijn opgezet. De Wereldbank stelt als voorwaarde voor kredieten een beleidsplan van de overheid om de armoede in het land terug te dringen. Dit beleidsplan moet door middel van een participatief proces tot stand zijn gekomen, waarbij vertegenwoordigende organisaties uit de hele samenleving hun inbreng hebben gehad. Het beleidsplan kan vervolgens voor de ontvangende overheid een instrument worden om de activiteiten van de donoren te coördineren.⁵⁸

Toch is het de vraag of deze verandering in de discursieve strategie van de wereldbank blijvend is. In '*Reforming public institutions and strengthening governance, a World Bank strategy*' en het WDR 2002 (Wereldbank 2002b en Wereldbank 2002a) ligt de nadruk opnieuw voornamelijk op het functioneren van overheidsinstellingen die de economische activiteit en deelname van het individu aan de markt kunnen faciliteren. De rol die aan de *civil society* wordt toegedacht is eerder die van een 'waakhond' en als spreekbuis van de wensen van de 'consument' van de publieke voorzieningen dan van 'rechtsauteur'. De thema's die de Wereldbank in het kader van goed openbaar bestuur wil aanpakken liggen volgens het document van 2002 in

“administrative and civil service reform, decentralization and intergovernmental fiscal relations, public expenditure and financial management, revenue (tax and customs) policy and administration, legal and judicial reform, systemic approaches tot public enterprise management, and the development of other system-wide accountability institutions (such as legislatures and supreme audit organizations, ombudspersons and anticorruption agencies, and NGOs and citizen watchdog groups.” (Wereldbank 2002b, p.3)

De Wereldbank geeft zelf toe dat in de PRSP-processen de nadruk vooral ligt op financiële transparantie (ibid., 2002, p.10). Ook daarom kan men twijfelen welk frame werkelijk meer van toepassing is op de laatste jaren: FUNCTIONEREND BESTUUR of PARTICIPATIEF BESTUUR.

Concluderend kunnen we zeggen dat de discursieve strategie van de Wereldbank niet gekarakteriseerd kan worden met behulp van één ideaaltype. Dit is in die zin ook niet verwonderlijk aangezien de ideaaltypen gebaseerd zijn op de Q-interviews en er geen medewerkers van de Bank zijn geïnterviewd. Over de gehele periode werd deze bepaald door elementen uit de frames ECONOMISCHE BESTUUR en FUNCTIONEREND BESTUUR, terwijl er gedurende een periode aan het eind van de jaren 90 sprake was van een discursieve strategie die tevens veel nadruk legde op elementen van PARTICIPATIEF BESTUUR.

⁵⁸ Volgens sommige commentatoren vormen de PRSP's geen breuk met de SAPs van de wereldbank. Het zou een manier zijn om de verdelingsproblemen, die de SAPs opleveren, aan de ontvanger zelf over te laten. De Wereldbank stelt nog steeds de macro-economische doelen, de ontvangende landen mogen zelf uitzoeken hoe ze de verdelingsproblemen oplossen, die een gevolg daarvan zijn.

5.1.2 IMF

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is de zusterorganisatie van Wereldbank die is opgericht met de doelstelling om internationale monetaire verhoudingen te faciliteren en te stabiliseren, economische groei en werkgelegenheid in de lidstaten te bevorderen en door het geven van tijdelijke financiële ondersteuning te helpen bij acute staatshuishoudelijke problemen, bijvoorbeeld in een schulden crisis. Vooral in het kader van deze laatste doelstellingen stelde het IMF in toenemende mate condities op het gebied van goed openbaar bestuur. Met het toenemend belang van particulier kapitaal voor de ontwikkelingseconomieën is er een dubbele reden voor deze conditionaliteit: niet alleen wil het Fonds waarborgen dat de eigen gelden en programma's optimaal ingezet worden, het wil tegelijkertijd het vertrouwen op de private geldmarkt in de economie van het ontwikkelingsland versterken. (Kapur&Webb 2000, p. 3)

Pas in 1997 publiceerde het IMF een zogenaamde '*guidance note*' over de rol van goed openbaar bestuur, waarmee het zich in de internationale beleidsdiscussie mengde. In deze richtlijnen wordt duidelijk gemaakt dat goed openbaar bestuur alleen relevant is voor het IMF voor zover het gevolgen heeft voor het functioneren van de markt en voor de economische groei. Daarom moet de bemoeienis van het IMF beperkt worden tot wat het IMF noemt de economische aspecten van goed openbaar bestuur. Parallel aan de discursieve strategie van de Wereldbank wordt hiervan expliciet uitgesloten de aard van het regime van het ontvangend land en inmenging in de politieke krachtenverhoudingen. Het IMF stelt goed openbaar bestuur alleen op eigen initiatief aan de orde wanneer de situatie van het openbaar bestuur een "significante invloed op macro-economische gezondheid" heeft. Dit punt wordt nog eens bevestigd in de '*Interim guidance note on streamlining structural conditionality*' van september 2000, waarin nogmaals uitdrukkelijk wordt gesteld dat het IMF goed openbaar bestuur alleen als voorwaarde stelt wanneer de gevolgen beslissend voor het succes van het programma ingeschat worden en niet wanneer goed openbaar bestuur weliswaar macro-economische relevant, maar niet cruciaal is. (IMF 1997 (punt 7), vgl. IMF 2001, p. 18)

De manier waarop het IMF deze 'economische aspecten van goed openbaar bestuur' definieert, verandert niet wezenlijk in de loop van de tijd. Het gaat daarbij om het waarborgen van de rechtstaat (*rule of law*), het verbeteren van de doelmatigheid van en de verantwoording door de publieke sector en de bestrijding van corruptie. Het IMF ziet twee gebieden waarop ze een bijdrage kan leveren aan goed openbaar bestuur.

- “1. improving the management of public resources through reforms covering public sector institutions (e.g. treasury, central bank, public enterprises, civil service and the official statistics function), including administrative procedures (e.g. expenditure control, budget mechanisms and revenue collection);
2. and supporting the development and maintenance of a transparent and stable economic and regulatory environment conducive to efficient private sector activities (e.g. price systems, exchange and trade regimes, and banking systems and their related regulations).” (IMF 1997, p. 3)

We zien dat het IMF bij '*good governance*' bepaalde aspecten onderbrengt die ook daarvoor al, maar met een andere reden en met een andere retoriek, onderwerp waren van conditionaliteit door het IMF. (White 2002, vgl. Kapur&Webb 2000, p. 4)

Het verbeteren van het management van de publieke sector wil het IMF vooral bereiken door het verbeteren van de belastinginning, hervorming en privatisering van staatsgeleide ondernemingen, het verbeteren van de financiële verantwoording binnen de overheidsorganisaties en het vergroten van de transparantie, onder andere door het verzamelen, analyseren en verspreiden van actuele macro-economische informatie. Het IMF wil private investeringen aanmoedigen door hervormingen en regulering, gedeeltelijk ook van de bancaire sector. Bij verbetering van de *rule of law* gaat het vooral om economische regulering en contracthandhaving.

Het bestrijden van corruptie speelt een belangrijke rol in de discursieve strategie van het IMF. Het ziet zijn bijdrage vooral in het elimineren van de mogelijkheden van “rent seeking, corruption and fraudulent activities.” Door bijvoorbeeld het aantal regels en voorschriften terug te dringen worden de mogelijkheden voor overheidsmedewerkers om betaald uitzonderingen te maken weggenomen. (vgl. IMF 2000, p.1)

Het IMF benadrukt in het document uit 1997 dat ze al veel aan bevordering van goed openbaar bestuur doet, door middel van advies en technische assistentie op bovengestane gebieden.⁵⁹ Op het gebied van conditionaliteit probeert ze de indruk weg te nemen dat het fonds corruptiegevallen actief zou gaan opsporen. Klaarblijkelijk is de IMF beducht voor de relatie met haar cliënten als gevolg van de grote nadruk op corruptie in zijn discursieve strategie. (IMF 1997, p.10)

De karakterisering van de discursieve strategie van het IMF in termen van de ideaaltypen is al met al eenduidig. Goed openbaar bestuur is een tussendoel (GGMIDDEL) en wordt zowel in het kader van bevordering als van conditionaliteit gezien (hoewel vooral de conditionaliteit, gezien de omvang van de leningen, door de ontwikkelingslanden zal worden waargenomen). Inhoudelijk hanteert het IMF expliciet het frame van ECONOMISCH BESTUUR, waarbij de nadruk ligt op de rol die de overheid voor de economie kan spelen (uitspraak 36, zie bijlage III), onder andere door professioneel en effectief (uitspraak 25,32,22) en transparant (uitspraak 30, 23) op te treden.

5.1.3 UNDP

Het *United Nations Development Program* (UNDP) is een van de gespecialiseerde organisaties van de VN, naast bijvoorbeeld het *World Food Program*, de *World Health Organization*, *Unicef*, etc. UNDP werd voornamelijk opgericht om technische hulp voor ontwikkeling te verlenen. Op de specifieke sectoren van de bovengenoemde gespecialiseerde organisaties kan zij zich echter niet begeven zonder deze in hun competentie aan te tasten. UNDP heeft zich daarom in de loop van de jaren steeds meer toegelegd op het versterken van de institutionele capaciteit van ontwikkelingslanden. (Tims 1999, pp.105-106)

De ontwikkelingsorganisaties van de VN worden over het algemeen door beleidsmakers beschouwd als de actor die in de internationale beleidsarena een tegengeluid kunnen laten horen tegen wat door hen wordt aangeduid als “het Wereldbankdenken” of de “Washington consensus”. In ieder geval sinds het verschijnen van het *Human Development Report* (HDR) van 1990 en het ontwikkelen van de *Human Development Index* kan men spreken van een duidelijke rivaliteit om de discursieve hegemonie in de internationale be-

⁵⁹ De technische assistentie op dit gebied, net als op het gebied van civil service reform, wil het IMF echter overlaten aan de Wereldbank, om ‘mission creep’ te voorkomen.

leidsarena tussen beide organisaties. Het UNDP pretendeert meer recht te doen aan de aspecten van ontwikkeling die niet in economische grootheden, zoals het inkomen per hoofd van de bevolking, zouden zijn uit te drukken. Elke conceptie van ontwikkeling zou volgens de UNDP rekening moeten houden met sociale aspecten die bepalen welke kansen het individu in een samenleving heeft om vooruit te komen. Bijvoorbeeld de mogelijkheid onderwijs te genieten of goede gezondheidszorg te ontvangen, maar ook de mogelijkheid van vrije meningsuiting en toegang tot besluitvorming. Het UNDP pretendeert een conceptie van ontwikkeling uit te dragen vanuit het perspectief van de individuele (arme) mens in de ontwikkelingslanden en niet vanuit het geaggregeerde perspectief van de economie als geheel. Sinds 1990 dragen begrippen waar het bijvoeglijke naamwoord *human* aan is toegevoegd onherroepelijk het stempel van de VN.

Deze discursieve strategie lijkt de internationale ontwikkelingsdiscussie inderdaad te structureren; ook organisaties als de Wereldbank spreken in toenemende mate over ontwikkeling in termen van een frame, waarin de specifieke situatie van de armen in ontwikkelingslanden centraal staat.

“One consequence of [UN organizations’] analytical efforts is that the World Bank informationally rich annual World Development Reports has gradually become more attuned to measuring the ‘softer’ side of living conditions within countries.” (Weiss 2000, p. 802; vgl. Tims 1997, p. 117))

Deze discursieve rivaliteit heeft zijn wortels, behalve in de verschillen in mandaat van de Wereldbank als bank en de UNDP als ontwikkelingsorganisatie voor technische hulp, ook in verschillen in de zeggenschapsstructuur. De zeggenschap is binnen de Wereldbank verdeeld naar de hoogte van de bijdrage, waardoor de Westerse donoren de belangrijkste stem hebben. Bovendien hebben volgens sommigen binnen de Wereldbank de VS een onevenredig grote invloed.⁶⁰ Daarentegen is de zeggenschap binnen de UNDP formeel voor alle deelnemende landen gelijk. Het UNDP wordt daarom ook wel beschouwd als de ontwikkelingsorganisatie van de ontwikkelingslanden.

Gezien deze constellatie is het verwonderlijk dat UNDP niet al vanaf het begin ook een krachtige alternatieve visie op specifiek de invulling van het begrip ‘*good governance*’ heeft neergezet. UNDP doet wel pogingen om vanuit zijn alternatieve opvatting van ontwikkeling het begrip ‘*good governance*’ anders te formuleren, maar tot 1997 komen deze niet zeer overtuigd over. Klaarblijkelijk was het ook niet de discursieve strategie om de term helemaal te negeren: vanaf 1992 wordt de term in officiële VN -documenten gebruikt.⁶¹

Aan het eind van de jaren tachtig was UNDP gestart met het zogenaamde *Management Development Program*, met het doel de overheidsorganisaties van partnerlanden bij economische en administratieve hervormingen te ondersteunen. De in 1995 opgerichte *Management Development and Governance Division* moest dit programma verbreden zodat het niet alleen gericht zou zijn op overheidsorganisaties. (Adam 2002, p. 169) Aan het eveneens in 1995 verschenen discussiestuk ‘*Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development*’ van deze nieuwe afdeling kan men de discursieve strate-

⁶⁰ Vgl. Tims 1997, p. 91: ook bij een kleiner aandeel van de VS dan in de begintijd is er een feitelijk vetorecht. De VS hebben 18% van de stemmen, besluiten waar vroeger de grens van 60% voor gold, geldt nu de grens van 83%, dus nooit zonder de VS. Vgl. ook Dadema 2003, pp. 65-66.

⁶¹ Namelijk in het HDR 1992. (vgl. Adam 2002, p. 168)

gie van UNDP aflezen. In dit document worden de pogingen opgenomen het concept 'governance' aan het concept van 'human development' te koppelen en daarmee een specifiek eigen inhoud te geven. UNDP kiest vanaf het begin een discursieve strategie die goed openbaar bestuur als doel op zichzelf definieert. 'Good governance' en 'human development' zijn per definitie "onafscheidelijk met elkaar verbonden". (UNDP 1995, p. xii) Ook in latere documenten kiest UNDP expliciet voor het GGDOEL-frame.

In hetzelfde document wordt echter duidelijk hoezeer het spreken over goed openbaar bestuur schatplichtig was aan het frame van de Wereldbank. Weliswaar erkent UNDP in dit document het belang van verkiezingen en politieke rechten, maar ze doet vanuit de bekende definitie van goed openbaar bestuur van de Wereldbank, waarin 'governance' onderscheiden wordt in enerzijds de vorm van het regime en anderzijds de technische aspecten van "de middelen waardoor autoriteit wordt uitgeoefend en de capaciteit van de overheid om zijn functie adequaat uit te oefenen." (UNDP 1995, p.18) Anders dan de Wereldbank wil UNDP wel expliciet het eerste aspect van goed openbaar bestuur in haar werk tot uitdrukking laten komen. Maar tegelijkertijd ondersteunt ze indirect de visie van de Wereldbank, dat men deze politieke component van de andere kan scheiden. Deze schatplichtigheid ziet men bijvoorbeeld, wanneer de UNDP *public sector management* de 'key component' van 'good governance' noemt:

"Governance is the exercise of political power to manage a nation's affairs. Public management, as used in this paper, is synonymous with governance." (UNDP 1995, xii en xiii)

Hiermee sluit ze aan bij haar eigen praktijken tot dan toe op het gebied van goed openbaar bestuur, die heel weinig afwijken van wat de Wereldbank op dat gebied deed.⁶² Goed openbaar bestuur wordt vooral conceptueel gekaderd als FUNCTIONEREND BESTUUR (UNDP 1995, p. 22-25) Ook de manier waarop UNDP in dit document tegen de organisaties van de *civil society* aankijkt, lijkt op die van de Wereldbank in dezelfde periode, hoewel de UNDP wellicht meer nadruk legt op de samenwerking voor armoedebestrijding. Er moet sprake zijn van een dialoog tussen overheid en NGOs, zodat de overheid weet welke wensen de achterban van deze organisaties heeft. *Civil society-organisaties* zouden moeten worden uitgerust om met de overheid samen te werken voor "menselijke ontwikkeling". (ibid., p.xii)

"Sound governance calls for cooperation between governments and *civil society* organizations. [...] It is now widely accepted that many organizations in *civil society* are strongly committed to forms of development that give prominence to the social and economic needs of people and environmental protection" (ibid., p. 25)

Concluderend over de periode tot 1997 kan men over de manier waarop UNDP omgaat met het begrip 'good openbaar bestuur' zeggen: "[It] has so far failed to match the radicalism of the notion of human development". (Weiss 2000, p. 805) UNDP hanteerde een inhoudsframe dat op veel punten vergelijkbaar was met dat van de Wereldbank en dat het best te typeren is met behulp van elementen uit de ideaaltypen FUNCTIONEREND BESTUUR en PARTICIPATIEF BESTUUR.

⁶² UNDP 1995, p, 100 : "Streamlining the government machinery, including civil service reform and human resource management and training, improving economic and financial management, decentralising and strengthening local government, encouraging public-private sector interaction."

Het radicale alternatief voor de Wereldbank, dat de UNDP vanaf het verschijnen van de HDR 1990 wilde zijn, is wat betreft de conceptualisering van goed openbaar bestuur pas vanaf 1997 in een duidelijke discursieve strategie neergezet. Deze komt tot uiting in het beleidsdocument ‘*Governance for Sustainable Human Development*’ (1997), het ‘*Human Development Report*’ van 1997, 2000 en 2002, het stuk ‘*UNDP and governance, lessons learned*’ (1999) en in het discussiestuk ‘*Reconceptualising Governance*’ (1997). De titel van het laatstgenoemde document geeft de radicale bedoelingen van de UNDP duidelijk weer. Opnieuw wordt ‘*good governance*’ en ‘*human development*’ “*indivisible*” genoemd.

“We define human development as expanding the choices for all people in society. [...] The challenge is to create a system of *governance* that promotes, supports and sustains human development - especially for the poor and the most marginal.” (UNDP 1997a, pp.1-2).

Meer dan in het document van 1995 komt hier de verbinding tussen beide ook werkelijk tot uitdrukking. Dit kan men aan drie zaken aflezen. Ten eerste wordt de driedeling van de Wereldbank losgelaten. In plaats daarvan komt een driedeling in economische, politieke en administratieve ‘*governance*’. (UNDP 1997b, p. 3) Dit is een subtiel verschil. Zoals gezegd wordt door de driedeling van de Wereldbank gepoogd het politieke aspect te scheiden van technisch-administratieve aspecten. In de driedeling van de UNDP wordt daarentegen onderscheiden naar het object waar goed openbaar bestuur betrekking op heeft, namelijk de economie, het proces van besluitvorming en de bureaucratie. In principe kunnen alle drie zowel een politiek-gevoelige als een technische, neutrale component hebben.

Ten tweede wordt gebruik gemaakt van het frame EMANCIPATOIR BESTUUR. Dit vormt een duidelijk contrast met het frame van de Wereldbank.

“In contrast, the UNDP’s and the UN system’s evolving human development approach to governance exhibits relatively greater support for empowerment - that is, providing the tools for democracy and freedom that are integral to the political and civic dimensions of governance. The Bank may not be adverse to these issues but treats them as second order concerns”. (Weiss 2000, p. 804)

Steeds weer benadrukt UNDP dat het bij armoedebestrijding gaat om de “*empowerment of poor people*” door middel van zelforganisatie. De armen moeten gemobiliseerd worden tegen een staat die hun belangen niet behartigt. Goed openbaar bestuur betekent dat het probleem van de onrechtvaardige verdeling van kansen in de maatschappij, ontstaan door armoede, discriminatie, analfabetisme, onveiligheid, corruptie bij de overheid, gebrek aan inspraak etc., wordt opgeheven. De armsten moeten een gelijke kans krijgen over hun eigen leven te beslissen. Alleen het uitvaardigen van rechtvaardige wetten en het houden van periodieke verkiezingen is daarvoor niet genoeg.

“Granting all people political equality does not create an equal desire or capacity to participate in political processes - or an equal capacity to influence outcomes. Imbalances in resources and political power often subvert the principle of one person, one vote, and the purpose of democratic institutions. And judicial proceedings and regulatory institutions are undermined if elites dominate them at the expense of women, minorities and the powerless.” (UNDP 2002, p. 4)

De overheid moet de mogelijkheden voor de mensen om hierin verandering te brengen ondersteunen, bijvoorbeeld door middel van educatie en door *civil society*-organisaties toe te staan, die de armen mobiliseren. *Civil society*-organisaties worden gezien als de vehikels

voor emancipatie van de burger, speciaal voor de armen. Hierin kunnen ze een tegenmacht uitoefenen en zo opkomen voor hun recht om hun eigen leven te bepalen.

“[Civil society] is the part of society that connects individuals with the public realm and the state - it is the political face of society. Civil society organizations channel people’s participation in economic and social activities and organize them into more powerful groups to influence public policies and gain access to public resources, especially for the poor. They can provide checks and balances on government power and monitor social abuses.” (UNDP 1997b, p.8)

Ten derde benadrukt de UNDP zelf dat er sprake is van een radicale verandering ten opzichte van het oude beleid, door te laten zien dat ook de financiële prioriteiten zijn verschoven. Ze geeft aan dat in de periode 1992-1996 ongeveer 80 procent van de begroting voor goed openbaar bestuur naar *public sector management* ging maar dat inmiddels (1997-1999) veel meer geld wordt weggezet voor programma’s die te maken hebben met de rechtstatelijkheid en *civil society*.

“This represents a significant shift from traditional UNDP focus on public sector management and financial and economic management.” (UNDP 1999, p. 14)

UNDP is in de laatste jaren van het decennium opgeschoven naar een emancipatorische conceptie van goed openbaar bestuur. Belangrijker nog, in deze jaren heeft ze deze conceptualisering zelf neergezet als een alternatief voor discursieve strategie van de Wereldbank.

De discursieve strategie van de UNDP kan gezien worden als een vorm van de zogenaamde ‘*Human rights based approach*’. Nadat het recht op ontwikkeling als een mensenrecht was erkend op de conferentie van Wenen in 1993 wil men met deze benadering het armoedevraagstuk in termen schendingen van rechten zien. Mensenrechten vormen het overkoepelende perspectief waarin zowel sociaal-economische als politieke en culturele ontwikkeling gezien worden. Deze benadering komt binnen de ideaaltypologie van inhoudsframes het beste tot uiting in PARTICIPATIEF BESTUUR en EMANCIPATOIR BESTUUR.

Samenvattend: in hoeverre is er werkelijk een contrast tussen UNDP en Wereldbank?

In ‘*Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges*’ behandelt Thomas Weiss (2000) de manier waarop de UNDP het discours zou hebben gestructureerd. Volgens hem is de discursieve strategie van de UNDP dominant geworden en heeft het frame van Wereldbank teruggedrongen. (Weiss 2000, pp.801-806) Ten eerste zou de notie van ‘*human development*’ de aandacht gevestigd hebben op de werkelijke situatie van machteloosheid van de armen en gemarginaliseerden, waar voordien alleen aandacht was voor *capacity and institution building* ten dienste van de macro-economische hervormingen en voor de formele structuren van de westerse democratie: verkiezingen, rechterlijke macht en het parlement. Ten tweede zou de UNDP sinds het begin van de jaren 90 een belangrijk tegengeluid hebben gegeven tegen de neo-liberale, door de internationale financiële instituties gepropageerde receptuur om de staat te ontmantelen ten gunste van de private sector. Volgens Weiss was het tussen midden jaren tachtig en midden jaren negentig “*almost heretical*” om een sterke staat als een voorwaarde te beschouwen voor een floreerende markt en *civil society*. In navolging van de UNDP zou de Wereldbank pas in 1997 van deze ideologie zijn losgekomen.

“In a departure from previous orthodoxy and as a sign of the pendulum's swing, the Bank's WDR 1997 emphasized that the state is capable, and indeed should per-

form the role, of producing welfare-enhancing outcomes. [...] Thus, the UN's conceptual contribution has altered the emphasis in the 'good governance' debate of the mid -1980s to mid 1990s. Rescuing the baby from the discarded bath water, today's debate about good governance has moved away from a visceral dismantling of the state." (Weiss 2000, p.803)

De claim van Weiss dat de UNDP in belangrijke mate het internationale discours heeft gestructureerd, moet worden gerelativeerd. Ten eerste hebben we gezien dat de claim in ieder geval niet kan gelden voor de eerste helft van de jaren negentig. Uit het rapport 'Governance and development' blijkt duidelijk dat de Wereldbank al veel eerder wel degelijk aandacht had voor de positieve rol van de staat, hetgeen niet overeenkomt met het beeld dat Weiss met zijn tweede punt schetst. Ten tweede hebben we gezien dat het juist de UNDP was die met het rapport van 1995 het frame van de Wereldbank volgde. Als de claim voor de leidende rol van de VN al gerechtvaardigd is, dan voor de periode na 1997. De bewering van Weiss dat de VN vanaf het begin invloed gehad zou hebben op de conceptualisering van goed openbaar bestuur, lijkt dan ook eerder onderdeel van een discussieve strategie te zijn, om de VN te ondersteunen, dan dat het een reflectie is op de discussie in de gehele onderzochte periode.

Ook door de meeste respondenten, zowel in Nederland als in Duitsland, wordt de invloed van de UNDP op de internationale discussie, afgezien van het HDR en de daarin ontwikkelde HDI, niet zo hoog ingeschat. De HDRs zouden van "wisselende kwaliteit zijn" in vergelijking met de WDR van de Wereldbank.

Over het algemeen is er weinig vertrouwen in de UNDP als organisatie. Omdat veel bilaterale donoren slechte ervaringen zouden hebben gehad met de doelmatigheid en effectiviteit van ontwikkelingsprogramma's van de UNDP zou de organisatie aan autoriteit hebben ingeboet. Tegelijkertijd zouden politieke belangen van de deelnemende landen binnen de organisatie een te grote rol spelen, zodat UNDP, zeker op het politiek gevoelige terrein van goed openbaar bestuur, geen duidelijke koers kan varen.

De UNDP is een 'verpolitiekte' organisatie, net als de andere VN-organisaties, maar extremer dan bijvoorbeeld FAO. Hoe kun je nou in een organisatie goed bestuur aan de orde stellen, waarin ook de stemmen van de meest corrupte landen meetellen? (73)

De invloed van UNDP wordt door veel beleidsmakers als minder groot ingeschat dan dat van de Wereldbank. Het verschil in oordeel over de UNDP en de Wereldbank kan men formuleren in termen van *ethos*. Los van allerlei verschillen die zijn terug te voeren op macht of bevoegdheden, worden de publicaties van de UNDP door velen minder geloofwaardig gevonden dan die Wereldbank.

5.1.4 OESO-DAC

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is in 1961 opgericht om het financieel-economisch beleid van de geïndustrialiseerde staten te coördineren. In de oprichtingsstatuten is expliciet opgenomen dat de organisatie landen buiten de lidstaten zal ondersteunen die zich in een proces van economische ontwikkeling bevinden. Het Development Assistance Committee (DAC) van OESO richt zich op het verbeteren van de hulpprogramma's. Hiertoe ontmoeten alle ontwikkelingsministers elkaar jaarlijks op de zogenaamde *high level meeting*. Het directoraat Ontwikkelingssamenwerking van het se-

cretariaat van de OESO verricht ondersteunende taken, waaronder het voorbereiden van het werk van de commissies en het verzamelen van statistische gegevens over het beleid van de lidstaten. Daarnaast is er het OESO-ontwikkelingscentrum dat onderzoek doet naar veranderingen in internationale economische relaties en de relaties tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. De DAC is dus enerzijds een forum voor donordiscussie, anderzijds is ze door middel van de documenten die ze uitgeeft een actor in de internationale beleidsdiscussie. In deze paragraaf analyseer ik de documenten die door de DAC zijn uitgegeven op basis van de vergaderingen en werkgroepen van donoren.

In 1993 verschijnen de *'Dac-orientations on participatory development/good governance'*. Deze naamgeving is veelzeggend. Al in 1989 hadden de ontwikkelingsministers het concept van participatieve ontwikkeling als één van de drie speerpunten voor de jaren negentig vastgelegd. Deze verklaring kwam een maand na het verschijnen van Wereldbankrapport over Sub-Sahara Afrika; het begrip *'governance'* was zo goed als niet in omloop. Onder het concept *'participatory development'* verstonden de ontwikkelingsministers echter heel vergelijkbare dingen als de zaken die later onder *'good governance'* gevat werden: democratische en rekenschap-afliggende politieke systemen, respectering van de mensenrechten, en een effectief en toegankelijk rechtssysteem. (Fuster 1997, p.154) Naarmate het begrip *'governance'* meer in omloop kwam, besloot de DAC goed openbaar bestuur dan ook onder dit nieuwe etiket te thematiseren:

“In the short time since the high level meeting of last December [1990, hjt], the dialogue has moved markedly to expand discussion the beyond the more traditional concepts and perceptions of participatory development. The concept of *'governance'* has assumed a more central focus as an area of key attention by both bilateral and multilateral donors. The World Bank, in particular, has moved to better define the concepts and programmatic aspects of assisting the Bank's clients toward improved *'governance'*. (OESO 1991, geciteerd in Fuster 1997)

De discursieve strategie was niet om een ander begrip te kiezen maar om een andere invulling aan het begrip te geven door het te verbinden met participatieve ontwikkeling. In mei 1992 was er een bijeenkomst onder de titel *participatory development/good governance*. Het secretariaat stelde in de voorbereiding van deze bijeenkomst voor, onder *participatory development* de meer 'traditionele' ideeën van de participatieve ontwikkeling te verstaan, namelijk deelname aan de economische processen, toegang tot basisvoorzieningen, deelname aan NGOs en aan *grassroot*-organisaties. Onder *'good governance'* zou dan het allegaartje aan zaken verstaan moeten worden die juist de nieuwe en gedeeltelijk ook politieke getinte kant van participatieve ontwikkeling aangaven: een competente overheid, democratie, transparantie, participatie van de bevolking aan de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsprogramma's, respectering van de mensenrechten, het versterken van de *rule of law*, en maatregelen tegen corruptie. Bij het officiële besluit ten aanzien van de *orientations* een jaar later vond er echter een heel andere begripsafbakening plaats. De Scandinavische landen en Nederland, die traditioneel een sterke oriëntatie op mensenrechten hebben, stonden erop dat de begrippen van democratie en mensenrechten niet onder *'good governance'* gesubsumeerd zouden worden. Zoals we in hoofdstuk 6 zullen zien, paste dit bij het discours in Nederland. Zo ontstond het volgende pakket, dat als geheel als *participatory development/good governance* (pd/gg) werd aangeduid: participatieve ontwikkeling, democratie, *'good governance'* en respectering mensenrechten. Als gevolg van deze afbakening kreeg het begrip *'good governance'* juist niet een politieke, maar meer een

technisch/administratieve betekenis, zoals dat ook in de discursieve strategie van de Wereldbank het geval was.

Er ontstond een zeer onduidelijke conceptualisering van 'good governance'. Enerzijds duidde het begrip een onderdeel van de vaste combinatie pd/gg aan, en anderzijds zat het ook in de naamgeving van het geheel. Enerzijds werd voor de definitie van 'good governance' in engere zin expliciet de definitie van de Wereldbank overgenomen (OESO 1995, p. 14) Anderzijds werd juist de *goed openbaar bestuur* opvatting van de DAC in de discussie als tegengesteld gezien aan die van de Wereldbank, maar dit had betrekking op wat de DAC zelf aanduidde met de *combinatie* pd/gg.

In tegenstelling tot Wereldbank was vanaf het begin van de discussie binnen de DAC duidelijk dat het discours over goed openbaar bestuur het frame GGDOEL werd gebruikt.

"Although the causal relationship between democratic development and social and economic development remain unclear, historical experience suggests that democracy has been compatible with every stage of economic and social development. A consensus has developed that human rights and democracy are valuable in themselves and constitute legitimate goals for aid." (OESO 1991, geciteerd in Fuster 1997, p.170)

Op de *high level meeting* van 1993 werd ook besloten een driejarige werkgroep in te richten die zich met het onderwerp zou bezig houden. De manier waarop goed openbaar bestuur inhoudelijk geframed werd, is in de loop van de jaren negentig niet veel veranderd ten opzichte van de 'DAC orientations'. Zowel de uitgave van 1995 (die gepresenteerd werd als *work-in-progress*) als het 'Final report' van de werkgroep uit 1997 gebruiken voornamelijk het frame PARTICIPATIEF BESTUUR.

Hoewel 'good governance' in engere zin door de DAC op de meeste punten zeer vergelijkbaar gedefinieerd wordt als door de Wereldbank is 'good governance' slechts één van de vier onderdelen van de combinatie pd/gg. In de documenten van de DAC ligt minder nadruk op 'good governance' in engere zin als wel op het geheel van de combinatie pd/gg. Binnen het internationale discours werd de DAC dan ook als een alternatief voor het Wereldbank-frame waargenomen juist omdat het zoveel nadruk legde op de andere aspecten: participatieve ontwikkeling, democratie en mensenrechten.

Belangwekkend is hier ook 'Part II of the final report' van de werkgroep, dat weergeeft welke discussies er gevoerd zijn in de loop van de jaren in de werkgroep. Participatieve ontwikkeling definieert de DAC als deelname van de bevolking aan de beslissingen die hun leven beïnvloeden. (OESO 1995, p.8) Het gaat hier in de eerste plaats om participatie van de doelgroep aan de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsprocessen, maar dit wordt heel breed getrokken. Het gaat vooral om participatie van individuen in *civil society*-organisaties en van *civil society*-organisaties als intermediair in de besluitvorming. Deze vorm van participatie is volgens de DAC het belangrijkste kenmerk van democratie, niet verkiezingen. In landen waar verkiezingen worden gehouden, kan desondanks de overgrote meerderheid van de bevolking *de facto* uitgesloten zijn van de besluitvorming. (OESO 1997a, p.4 van part II) Bovendien kunnen verkiezingen de suggestie wekken dat het in de democratie gaat om het principe van *the winner gets all*, hetgeen in etnisch gesegregeerde samenlevingen contraproductief zou werken. De democratie-opvatting van de DAC wordt daarom in belangrijke mate geïnspireerd door het frame van PARTICIPATIEF BESTUUR.

“[D]as DAC [empfiehlt] seinen Mitgliedsländern den Aufbau einer pluralistischen Zivilgesellschaft durch die Unterstützung unabhängiger Zivilvereinigungen, Berufsverbände, Frauenorganisationen, Gewerkschaften und anderer Interessengruppen. Diese Unterstützungsmaßnahmen bilden das eigentliche Kernstück einer demokratieorientierten Entwicklungshilfe im Rahmen des PD/GG-Ansatzes des DAC”. (Fuster 1997p. 172)

Civil society-organisaties hebben daarbij in de eerste plaats de functie van intermediair tussen overheid en doelgroep.

“*Civil society* denotes a public space between the state and individual citizen, in which the latter can develop autonomous, organized and collective activities of the most varied nature [...] and to interact with the state.” (OESO 1997a, p.7)

De overheid kan aan deze functie van de *civil society* bijdragen in de eerste plaats door een juridisch beschermde publieke sfeer te scheppen, waarin de *civil society* zich kan ontwikkelen. (OESO 1997a, p.7) Daarnaast zouden overheden de mechanismen moeten scheppen waardoor intermediaire organisaties aan het proces van ontwikkelingsbeleid kunnen deelnemen.

“Governments should develop adequate mechanisms to include them in the policy making process through representation on boards or in advisory structures, supporting grassroots organizations such as village groups, open initial phases to enable intended beneficiaries to elaborate their own development activities, involving all project stake-holders in program design, implementation monitoring and evaluation.” (OESO 1995, p. 10)

Hoewel er in het door de DAC gebruikte inhoudsframe ook elementen van EMANCIPATOIR BESTUUR te vinden zijn,⁶³ is het in zijn totaal een goed voorbeeld van het frame PARTICIPATIEF BESTUUR. Goed openbaar bestuur heeft uiteindelijk betrekking op het contact tussen overheid en *civil society* organisaties, waarbij de overheid door middel van dialoog en samenwerking met de organisaties, die een intermediair vormen tot de doelgroep, effectief de armoede kan bestrijden. Hoewel deze organisaties ook een tegenmacht tegen de staat vormen, is hier sprake van een tegenmacht *binnen* deze dialoog. In het frame EMANCIPATOIR BESTUUR speelt de oppositie tegen de overheid een veel grotere rol.

Na de officiële beëindiging van de taak van de werkgroep in 1996 werd er binnen de DAC een zogenaamd ‘informeel netwerk’ rond het thema pd/gg opgericht, later omgedoopt tot het zogenaamde ‘Govnet’. Vanaf 1998 is een van de inspanningen van deze werkgroep gericht op het bereiken van een gezamenlijke indicatorensysteem, waarmee de situatie van het openbaar bestuur in een land beoordeeld kan worden. Deze poging gaat terug op een aanbeveling van de formele pd/gg werkgroep in 1996 om bij donoren onderling tot een gezamenlijk optreden op grond van een gezamenlijke beoordeling te komen. Daarnaast zou men de vooruitgang of achteruitgang in de kwaliteit van het openbaar bestuur willen kunnen uitdrukken in objectieve termen. Dit heeft extra relevantie sinds in 2000 de zogenaamde *Millenium Development Goals* (MDGs) zijn afgesproken. Het onderwerp goed openbaar bestuur dreigt namelijk, doordat het niet zo objectief meetbaar is als de MDGs, binnen bilaterale donororganisaties aan prioriteit te verliezen. Tot een dergelijk

⁶³ Vgl. bijvoorbeeld het volgende citaat: “[*Civil society* is] strengthening the capacity of members to initiate actions on their own or negotiate with more powerful actors, increase access to and influence over resources by groups hitherto marginalized.” (OESO 1995, p.8)

homogeen beoordelingssysteem is het netwerk tot nog toe niet gekomen. (OESO 2004) De invoering van een dergelijk gezamenlijk beoordelingssysteem, op grond waarvan diplomatieke beslissingen genomen worden, zou een geweldig vormend effect op het discours kunnen hebben.

De mening van de respondenten over de invloed van de DAC op het internationale beleidsdiscours is verdeeld. Volgens sommigen fungeerde de werkgroep van de OESO als een *think tank*, die veel conceptueel werk heeft verricht om de enige belangrijke alternatieve visie op goed openbaar bestuur voor die van de Wereldbank te formuleren. Anderen vonden juist dat er van de DAC geen nieuwe ideeën kwamen en dat de werkgroep over pd/gg “uitermate zwak” is geweest. Men is het er wel over eens dat de OESO-DAC en de werkgroepen een arena vormden waarbinnen de discussie over *goed openbaar bestuur* plaatsvond. Het was bovendien één van de kanalen, waardoor het internationale discours ingang vond in de nationale beleidsarena.

5.2 Internationale wetenschappelijke discussie

In deze paragraaf wil ik een beknopt overzicht geven van de discussie over goed openbaar bestuur zoals die in de internationale wetenschappelijke arena gevoerd werd.

De internationale wetenschappelijke arena beslaat de Engelstalige vakbladen (bijvoorbeeld *Public administration and development*, *World development*, *Development and change*, *Journal of development studies*) en internationale conferenties (bijvoorbeeld die van de EADI). Uit de interviews komt naar voren dat de internationale wetenschappelijke arena van ontwikkelingssamenwerkingsexperts vrij overzichtelijk is. Daarnaast spelen in ieder geval twee centra van expertise een belangrijke rol. In de eerste plaats is dit de Wereldbank. Zoals gezegd weet de Wereldbank volgens de respondenten goede wetenschappers aan te trekken, die een belangrijke impuls aan het wetenschappelijke debat geven.⁶⁴ Het andere centrum van waaruit nieuwe impulsen voor de discussie binnen deze arena worden gegeven, wordt gevormd door een aantal gespecialiseerde onderzoeksinstituten in Engeland, voornamelijk het *Institute for Development Studies* (IDS) in Brighton, en het *Overseas Development Institute* (ODI) in Londen.

De toegangen over en weer tussen de internationale wetenschappelijke arena en de internationale beleidsarena zijn veelvuldig. In de internationale wetenschappelijke arena worden de nieuwe documenten van multilaterale organisaties vaak besproken. Vertegenwoordigers van deze organisaties bezoeken wetenschappelijke conferenties en nodigen wetenschappers op hun eigen conferenties uit (bijvoorbeeld de *World Bank Annual Conference*) Volgens de respondenten is er sprake van een vrij klein circuit van personen die zich op al deze arena's begeven.

Als wij hier iets bedenken, dan bel je je Noorse collega, omdat je die op de DAC bent tegengekomen, dan zijn ze daar met precies hetzelfde bezig. Het gaat om een beperkt aantal mensen: hier, bij de Wereldbank, bij de andere bilaterale donoren (vooral de Engelsen), in academische wereld. Al met al misschien zo'n duizend

⁶⁴ Over de vraag hoe open de Wereldbank is voor ideeën van 'buiten' zijn de meningen verdeeld. Sommige respondenten spreken van een “*internal citation community*” binnen de Wereldbank, anderen vinden juist dat de Wereldbank, vooral doordat het belangrijke academici aan zich weet te binden als medewerker of als adviseur, juist heel open is naar de academische wereld. Hier wordt dan wel aan toegevoegd, dat het daarbij wellicht vooral om de Amerikaanse wetenschappelijke wereld gaat.

mensen. Het barst van de seminars en internationale conferenties waarop zij elkaar treffen. Die hebben ook invloed. Daar speelt een ongrijpbaar proces van verandering. Na een conferentie denk je: Wat heb ik hier gedaan? Toch heeft dat bijgedragen aan een consensus, scherper formuleren, en je merkt het later pas. Het zijn allemaal momenten van een bepaalde beweging. (14)

Er is dus sprake van een sterke verwevenheid tussen de internationale wetenschappelijke arena en de internationale beleidsarena: gespecialiseerde onderzoeksinstituten reageren op belangrijke beleidsdocumenten, en multilaterale organisaties proberen wetenschappers zover te krijgen belangrijke stukken voor hen te schrijven. Dat betekent, dat wetenschappelijke inzichten soms via publicaties in de internationale beleidsarena op de nationale beleidsarena terecht komen.

Het feit dat de Wereldbank een aantal noties vastlegt in een rapport, wil niet zeggen, dat zij dat verzonnen hebben. Wereldbank is heel sterk in het claimen van inzichten die niet direct van henzelf zijn. Terwijl het al gemeengoed is in de literatuur. Het belang van HDR en WDR is niet dat er nu iets nieuws in staat, maar dat het inzicht via zo'n rapport van zo'n organisatie op het bureau van beleidsmakers terecht komt en dat het wellicht beleid wordt van zo'n organisatie. (23)

Contacten tussen nationale beleidsarena en (inter)nationale wetenschappelijke arena buiten deze groep zijn echter minder vanzelfsprekend.

Dat circuit is heel gesloten: je leest vooral van elkaar. Dat is een van de redenen waarom het zo belangrijk is die academische wereld overeind te houden: dat is een ander circuit. Wij zitten sterk op het internationaal beleidscircuit. Op de universiteit ziet men diezelfde teksten nauwelijks. Het zijn bijna gescheiden circuits. Wetenschappers op die conferenties zijn alleen wetenschappers van onderzoeksinstituten die daarop gespecialiseerd zijn, zoals het IDS in Sussex. Wij hebben als beleidsmakers weinig contact met 'echte' wetenschappers, zij, die aangestuurd worden door een puur wetenschappelijk belangenagenda. (respondent ministerie van Buza)

Zoals we in hoofdstuk 6 en 7 zullen zien, is het contact tussen de nationale beleids arena en de nationale wetenschappelijke arena, ingebed in bepaalde grensarrangementen, niet vanzelfsprekend.

Van de internationale wetenschappelijke discussie kan ik vanwege de omvang van de literatuur vanaf 1990 niet meer dan een overzicht in vogelvlucht geven. In het hiervolgende beperk ik me tot de belangrijkste thema's. Hierbij baseer ik me in ieder geval op die bijdragen aan de discussie die veel geciteerd worden. Binnen deze internationale wetenschappelijke discussie kan men de volgende thema's onderscheiden:

1. De rol van het thema goed openbaar bestuur in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van donoren; een beoordeling van de motieven van donoren, een evaluatie van de effectiviteit van conditionaliteit en van bevorderingsprogramma's in de context van de internationale relaties en van de situatie in het donorland zelf.
2. De specifieke kenmerken van de verhouding tussen overheid en samenleving in ontwikkelingslanden en de daaruit voortvloeiende (on)mogelijkheden om deze verhouding door middel van conditionaliteit of bevorderingsmaatregelen te beïnvloeden.

3. Het gebrek aan helderheid van het begrip 'good governance' en de manieren waarop het zo gedefinieerd kan worden dat het als analytisch begrip in wetenschappelijk onderzoek gebruikt zou kunnen worden.

4. De vraag of goed openbaar bestuur empirisch bewijsbaar bijdraagt aan economische ontwikkeling.

De onderscheidingen tussen deze thema's vallen soms, maar niet noodzakelijkerwijs, samen met de verschillen tussen de wetenschappelijke disciplines die binnen hun eigen subarena's discussiëren. Daarnaast behandelen bijdragen aan de discussie soms meer dan één van bovenstaande thema's. In het volgende zal ik de verschillende thema's achtereenvolgens bespreken. Voor zover mogelijk geef ik aan welke ideaaltypische frames het discours bepalen.

1. Goed openbaar bestuur als onderdeel van het ontwikkelingsbeleid: de nieuwe conditionaliteit en het bevorderingsbeleid.

Het grootste gedeelte van de wetenschappelijke discussie betreft de zogenaamde nieuwe agenda van de donoren. Wetenschappers geven evaluaties van donorgebeleid. Belangrijkste focus is daarbij de 'nieuwe conditionaliteit', waarbij goed openbaar bestuur als voorwaarde voor ontwikkelingssamenwerking wordt gesteld. Maar ook evaluaties van het bevorderingsbeleid reken ik tot dit thema binnen de discussie, voor zover deze beoordeling niet gebaseerd is op een analyse van de sociaal-culturele omstandigheden in het ontwikkelingsland zelf (zie hieronder thema 2).

De evaluaties betreffen in de eerste plaats het beleid van de Wereldbank. (vgl. Boer 2001) Zoals gezegd wordt de Wereldbank niet alleen beschouwd als een motor in de ontwikkelingstheoretische discussie in het algemeen, maar ook als degene die de 'good governance' discussie heeft aangezwengeld en het discours heeft bepaald (Doornbos 2001) of in ieder geval in belangrijke mate heeft beïnvloed. Een belangrijke rol in de reflectie op de nieuwe conditionaliteit speelde het *Bulletin* van het IDS, dat drie keer een themanummer over dit onderwerp uitgaf (in 1993, 1995 en 1997), waarin het beleid van de Wereldbank een belangrijke rol speelt. Zo is het laatstgenoemde themanummer van *IDS-Bulletin* geheel gewijd aan het WDR 1997.

In de wetenschappelijke discussie zijn er voor- en tegenstanders van de discursieve strategie van de Wereldbank. Haar discursieve strategie kreeg niet alleen toegang tot de wetenschappelijke arena door middel van de door de Wereldbank zelf uitgegeven documenten. Daarnaast mengden medewerkers van de Bank zich op persoonlijke titel in het wetenschappelijk debat. (Landell-Mills & Serageldin 1991, Stevens & Gnanaselvam 1995) Deze bijdragen zal ik weergeven voor zover ze afwijken van datgene, wat ik in §5.1.1 over het standpunt van de Wereldbank met betrekking tot goed openbaar bestuur heb verteld.

Ook de reacties van andere auteurs binnen de wetenschappelijke arena op de discursieve strategie van de Wereldbank waren zeker niet alleen negatief. Op een aantal punten vond de Wereldbank instemming. Dit gold in de eerste plaats voor de koersverandering van de Wereldbank ten aanzien van de rol van de staat. Voor zover dit beschouwd werd als een omslag van het idee van een minimale staat naar een overheid, die in staat is economische ontwikkeling actief en door middel van het stellen van randvoorwaarden te ondersteunen, was er sprake van een consensus.

Meestal waren de reacties echter wel kritisch. De belangrijkste subthema's binnen de kritiek zijn door Stokke (1995, pp.33-56) en Crawford (2001, pp.30-52) aangegeven. Het

gaat daarbij zowel om morele bezwaren tegen de nieuwe *goed openbaar bestuur*-agenda (vooral tegen de nieuwe conditionaliteit) als om een beoordeling van de effectiviteit van deze agenda. De morele bezwaren kunnen in de volgende punten worden samengevat. (a t/m d)

a. *De conditionaliteit en bevorderingsmaatregelen op het gebied van goed openbaar bestuur betekenen een aantasting van de soevereiniteit van het ontwikkelingsland; zij schenden het principe van non-interventie in interne aangelegenheden van een ander land.* Dit bezwaar, dat zijn oorsprong vindt in de protesten waarmee de regeringen van de ontvangelende landen zich tegen de nieuwe agenda te weer stelden, wordt binnen de wetenschappelijke discussie uiteindelijk in meerderheid niet meer onderschreven. In ieder geval waar het gaat om bescherming van de mensenrechten die in internationale verdragen zijn vastgelegd, is men het in toenemende mate erover eens dat andere staten het recht (wellicht zelfs de plicht) hebben op deze interne aangelegenheden invloed te nemen. (Moore&Robinson 1994, p.142, Stokke 1995, p. 34, Crawford 2001, p. 34) Deze consensus geldt echter minder waar het gaat om democratie en ‘*good governance*’, aangezien deze begrippen niet juridisch helder zijn gedefinieerd.

b. *Met de nieuwe conditionaliteit en het bevorderingsbeleid wordt aan ontwikkelingslanden een Westerse ideologie met betrekking tot goed openbaar bestuur opgedrongen en wordt hiervoor onterecht een universele gelding opgeëist.* In het artikel dat hierboven in §5.1.1 al uitgebreid aan de orde kwam, schetsen Williams en Young (1994) de ‘liberale’ vooronderstellingen in het beeld van goed openbaar bestuur van de Wereldbank. In hun geval gaat het om de voortzetting van een politiek-filosofische discussie. Andere auteurs zijn er echter op uit om het nieuwe beleid te ontmaskeren. Het zou helemaal geen omslag zijn, maar een voortzetting van SAPs, gebaseerd op dezelfde neo-liberale economische theorie. (Abrahamsen 2000, Guhan 1998, Adejumobi 2004)

“As we have seen, *good governance* is conceptually linked to economic liberalism, and the effort to strengthen *civil society* concentrates primarily on nurturing the bourgeoisie and creating an enabling environment for business. Apart from the token references to the ‘empowerment of ordinary people’, which ultimately boils down to an issue of cost recovery, the *civil society* of the *good governance* discourse consists primarily of modern, professional and contractual organisations. The discourse embodies a liberal conception of *civil society* as the equivalent of market, or bourgeois, society. [...] [T]he World Bank can perceive of a ‘common desire of individual Africans to be independent economic operator’ (1989; 59), and its development mission thus appears as the liberation of the liberal subject from the oppressive structures of the state.” (Abrahamsen 2000, p.61)

Goed openbaar bestuur zou door de Wereldbank worden gelijkgesteld met liberalisering en een minimale staat, terwijl juist een interventionistische beleid noodzakelijk zou zijn. (Kiely 1998, p.81)

Op een internationale conferentie van het ECDPM in 1995 ‘*Good governance for Africa, Whose Governance?*’ wordt zowel door Afrikaanse als door westerse wetenschappers het ‘blauwdrukdenken’ bekritiseerd, waarmee de Westerse voorstellingen van goed openbaar bestuur worden toegepast op de Afrikaanse context. Men beschouwt het openbaar bestuur juist bij uitstek als iets wat historisch gegroeid en dus cultureel bepaald is. Het mag

niet zo zijn dat het westen bepaalt welke vorm van openbaar bestuur goed is. Men vindt dat de donoren te weinig geïnteresseerd zijn in de oorspronkelijk-Afrikaanse voorstellingen van goed openbaar bestuur, en het concept eigenlijk alleen gebruiken om corruptie in het Zuiden aan de kaak te stellen. (Kruiter 1996, p.4)

“[O]ne may note a basic distinction between academic and donor discourses on ‘governance’; An academic discourse, at least if it is inspired by some cultural sensitivity, presumably would take cultural variation as its point of departure and would try to better understand the merits and demerits of different configurations of ‘governance’ in different contexts. Donor discourse by contrast are likely to depart from just one general notion of ‘governance’ and to demand abiding by it.” (Doornbos 2001, p. 100)

Een afgezwakte versie van dit morele bezwaar is dat donoren de betekenis van ‘*good governance*’ zo vaag houden, dat ze er gemakkelijk de betekenis in kunnen stoppen die hen goed uitkomt. Moore sprak al in 1993 van het verschil tussen bilaterale donoren en de Wereldbank, die onder de noemer van het begrip ‘*good governance*’ hun eigen, respectievelijk liberaal democratische agenda en “*process of government agenda*” wilden volgen. Hoewel hij daar nog geen probleem in zag, constateerde hij samen met Robinson (1994) wel inconsistenties, wanneer men probeert zijn eigen beleidsdoelen onder de ene noemer van ‘*good governance*’ wil brengen.

“The point is that, if the concept of ‘*good government*’ (...) to be used as a criterion for denying as well as authorizing aid, then it must refer only to a particular terrain: the basic principles that shape the way in which governmental power is obtained, legitimated and wielded. If the concept is used to advance particular policies, in the narrow sense of that term, then the donors’ concern with *good government* cannot be distinguished from a simple claim to dictate policies at will to the government of aid recipients.” (Moore&Robinson 1994, p.149)

Volgens Doornbos (2001) was dat precies de bedoeling van de introductie van het concept van ‘*good governance*’ door de Wereldbank: het was breed genoeg om dat eronder te laten vallen wat men wilde:

“To be able to raise conditionalities of political and administrative reform [...] some new standard or set of criteria was called for. It is here where the notion of ‘*good governance*’ came in, somehow broad enough to comprise public management as well as political dimensions, while at the same time vague enough to allow some discretion and flexibility in interpretations as to what ‘*good*’ governance would or would not condone.” (p.98)

c. De voorwaarde van goed openbaar bestuur voor hulp volgt een geheime agenda van donoren, de nieuwe conditionaliteit is er op gericht de belangen van het Westen zeker te stellen. Hoewel in de wetenschappelijke arena dit bezwaar niet breed wordt gedeeld, doet men in de discussie wel zijn best om dit standpunt niet te negeren. Er wordt veel verwezen naar het artikel van Barya in het *IDS-Bulletin* van 1993. Zijn argument luidt dat de nieuwe conditionaliteit, die de ontwikkelingslanden dwingt zich aan te passen aan het politiek-economisch systeem van het Westen, bedoeld is om door middel van de globalisering van de economie de hegemonie van de geïndustrialiseerde naties en de internationale ondernemingen zeker te stellen. (vgl. Oloka-Onyango 2000, p.3)

d. De nieuwe conditionaliteit en het bevorderingsbeleid leggen alle schuld voor het uitblijven van ontwikkeling bij de ontwikkelingslanden zelf. De donoren leggen de eisen die ze aan de ontwikkelingslanden stellen echter niet aan zichzelf op. Doornbos beschrijft in 2001 het ongemakkelijke gevoel dat al vanaf het begin door veel wetenschappers werd gedeeld.

“[I]t soon transpired that any references that were made through [the notion of good governance] somehow pertained to states and other entities in the South, rather than in Europe or North-America from where the concept was being (re)launched.” (Doornbos 2001, p.94)

Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de transparantie die donoren van ontwikkelingslanden eisen waar het gaat om de allocatie van middelen. Wetenschappers brengen naar voren dat de manier waarop donorlanden bepalen welke ontwikkelingslanden goed openbaar bestuur hebben en hoe groot de hoeveelheid hulp zal zijn allesbehalve transparant is. De nieuwe conditionaliteit wordt daarom niet consequent toegepast en de meeste wetenschappers vermoeden dat andere, niet genoemde criteria belangrijker worden geacht. Het conditionaliteitsbeleid zou niet worden toegepast daar waar het Westen economische interesses heeft. (Stokke 1995, Robinson 1995b, Moore 1998) Het zou daarom vooral gelden voor Afrika en bijvoorbeeld niet voor (Zuid)-Oost Azië. (Moore&Robinson 1994, Robinson 1999, p.420) Daarnaast zouden ook historisch-culturele relaties tussen bepaalde donoren en ontwikkelingslanden bepalen waar het snelst sancties opgelegd zouden worden. (Stokke 1995)

In het begin van de jaren negentig wordt bovendien een gebrek aan evenwicht geconstateerd tussen enerzijds negatieve conditionaliteit en anderzijds de inspanningen die de donoren ondernemen om het beleid in de ontwikkelingslanden te bevorderen. Wanneer men zulke strenge eisen stelt, moet men ook bereid zijn de ontwikkelingslanden te helpen aan deze eisen te voldoen. (Moore 1993, p.4; Moore&Robinson 1994)

De tweede soort reflecties op het beleid van de donoren had niet zozeer een normatief karakter maar een evaluatief karakter: werkt het beleid eigenlijk wel? (e t/m g)

e. Binnen welke ontwikkelingssamenwerkingrelatie kan conditionaliteit succesvol zijn? De meeste wetenschappelijke commentatoren waren sceptisch over de effectiviteit van het conditionaliteitsbeleid. Robinson concludeert op basis van de casus Kenia, Indonesië, Suriname en Malawi:

“[P]olitical conditionality will only work under certain fairly restricted conditions and should therefore be carefully assessed on a case by case basis.” (Robinson 1993, p.65)

Stokke (1995) formuleert een aantal omstandigheden waaronder conditionaliteit het gewenste effect zou kunnen bereiken. Het gaat hierbij om een gezamenlijk optreden van actoren (vgl. Robinson 1993; 1995a) op grond van duidelijke criteria die uniform toegepast worden (vgl. Moore&Robinson 1994), een grote mate van hulpafhankelijkheid van het ontvangende land en een zwakke binnenlandse machtspositie van de ontvangende regering.

Grote invloed op de discussie over de effectiviteit van conditionaliteit had het rapport van Dollar (1998, zie ook hieronder). Hij komt op basis van een vergelijkende analyse tot de conclusie dat het onmogelijk zou zijn ‘goed beleid te kopen’. De landen die

geconfronteerd werden met conditionaliteit zouden niet meer of minder tot hervormingen zijn overgegaan. (Dollar 1998, pp. 4 en 18).⁶⁵ Santiso komt in 2001 tot de conclusie:

“The ‘failure of conditionality’ to attain its desired objectives and bring about sustained economic and police development has been widely recognized. [...] This realization has led to a refinement of donors’ approaches to political conditionality and the incorporation of stronger emphasis on ‘positive measures’ of support and inducement.” (Santiso 2001, p.160)

f. De donoren hebben niet de juiste capaciteit om succesvol goed openbaar bestuur-bevorderingsmaatregelen door te voeren. Tijdens de jaren negentig hebben wetenschappers gewezen op het feit dat de donoren niet de capaciteit hebben om de doelstelling van bevordering van goed openbaar bestuur in ontwikkelingslanden te halen. (vgl. Otto 1997a; 1997b) Robinson (1995) meent dat ontwikkelingsorganisaties van veel donoren niet de expertise hebben om NGOs te ondersteunen. Moore (1995) constateert dat ontwikkelingsorganisaties bij ‘*institution building*’ vaak te weinig kennis hadden over de context waarin ze werkten. Het werk werd teveel als een technische ingreep gezien en het politieke krachtenveld genegeerd. (vgl. Santiso 2001)

g. Donoren hebben hun goed openbaar bestuur-beleid te weinig gekoppeld aan het doel van armoedebestrijding. In de loop van de jaren negentig neemt de kritiek toe, dat de donoren in hun bevorderingsagenda zich te weinig hebben geconcentreerd op die aspecten van goed openbaar bestuur, die direct de armen ten goede komen. Goetz en O’Brien (1995) concluderen, dat de ‘*governance*’-agenda van de Wereldbank werd gedomineerd door de vraagstukken van *efficiency* en *accountability* van de overheid en geheel onafhankelijk werd ontwikkeld van de nieuwe beleidsinzet van de Wereldbank ten aanzien van armoede. Om deze verbinding tot stand te brengen, zouden de donoren in hun werk meer aandacht moeten besteden aan de politieke situatie van specifiek de armen. Dit sluit aan bij de discursieve strategie van de OESO en het WDR 2000/2001, waarin PARTICIPATIEF BESTUUR een belangrijke rol speelt.

2. De specifieke kenmerken van de verhouding tussen overheid en samenleving in ontwikkelingslanden en de (on)mogelijkheden om die door middel van conditionaliteit of bevorderingsmaatregelen te beïnvloeden.

Wanneer binnen de wetenschappelijke discussie niet meer de donor het onderzoeksobject is, maar juist de specifieke omstandigheden in het ontwikkelingsland, wordt een geheel ander perspectief ingenomen. Het gaat hier om de sociaal-culturele context die de rol van de overheid in de samenleving van een ontwikkelingsland bepaalt. Een van de disciplines die zich als eerste met dit onderwerp heeft beziggehouden is de zogenaamde ‘*Law and development*’, voortgekomen uit de kennisbehoefte van de oude koloniale administraties. (Tamanaha 1995)

Alle onderzoeken komen tot de conclusie dat er in ontwikkelingslanden sprake is van een grote verwevenheid tussen staat en samenleving, zeker in Sub-Sahara-Afrika. Mig-

⁶⁵ Merk op dat Dollar hier spreekt van goed beleid, in hoeverre het ook van toepassing is op goed bestuur is niet duidelijk: hij hanteert een aantal criteria voor goed bestuur, die veel minder omvattend zijn dan de meeste van de inhoudframes.

dal (1988) sprak daarom van een ‘zwakke’ staat tegenover een ‘sterke’ maatschappij. Dit heeft enige misverstanden opgeroepen: anderen hielden vol dat er juist sprake is van een te sterke staat. Men kan deze onenigheid als volgt verklaren. Enerzijds wordt geconstateerd dat in de Afrikaanse samenleving de autoriteit en legitimiteit van de overheid gering is en de besluitvorming binnen de overheid in belangrijke mate verloopt volgens de logica van systemen van verwantschap en patronage. (Riggs 1961, Chabal&Daloz 1999, Kadt 2000) In die zin is de staat zwak: het algemeen belang en de rationalisering van het overheidsapparaat worden ondergeschikt gemaakt aan andere overwegingen. De feitelijke machtsuitoefening valt niet zonder meer samen met de staatsrechtelijk voorgeschreven machtsrelaties. De sturingssystemen in de maatschappij verlopen parallel aan die van de staat. Meer dan in het Westen is de staat daarom slechts een speler tussen andere. Anderzijds is er sprake van een ‘sterke staat’ omdat in veel Afrikaanse landen de regering (de uitvoerende macht) relatief sterk staat tegenover de andere onderdelen van de *trias politica*: de wetgevende en wettoepassende macht. De macht van regeringen is vaak niet afhankelijk van een parlementaire meerderheid. Dit heeft niet alleen te maken met het al dan niet democratische gehalte van het regime of de mate waarin de macht is gebaseerd op loyaliteiten van verwantschap en patronage, maar ook met het feit dat de inkomsten van de regering voor een groot deel afkomstig zijn van buitenlandse donoren, waardoor de regeringen meer gericht zijn op het binnenhalen van donorgelden dan op verantwoording richting de belastingbetaler. Kortom: er is sprake van een grote ongevoeligheid van de staat tegenover de wensen en rechten van de individuele burger (sterke staat), maar niet tegenover de concurrerende sturingssystemen in de samenleving (zwakke staat).

De bijdragen in de wetenschappelijke discussie hameren dan ook op de noodzaak om rekening te houden met de specifieke omstandigheden bij interventies voor goed openbaar bestuur. (Martinussen 1998) Wanneer men democratie wil ondersteunen, moet men er bijvoorbeeld rekening mee houden dat de politieke partijen relatief zwak staan tegenover de uitvoerende macht. (van Cranenburgh 1998) Wanneer men *civil society*-organisaties wil ondersteunen, moet men een duidelijk overzicht hebben van de soorten organisaties die een rol spelen en hun verhouding tot de staat. (Landell-Mills 1992, Hadenius&Uggla 1996, Robinson 1995b) De besluitvorming rond economische hervormingen is alleen te begrijpen in de context van de specifieke constellatie tussen regering, bureaucratie en belangengroepen. (Ellis 1995) Hierover zegt een van de respondenten:

De Wereldbank maakt de fout om een puur westers begrip van goed bestuur aan te hangen, dat fundamenteel verschillend is van de sociaal-culturele context in Afrika. Dit was vanaf het begin de reactie van de academische wereld, in Nederland en in Engeland ook. Toch duurt het dan nog minstens tien jaar voordat dit in de beleidsarena zal doordringen. (37)

Samenvattend is de teneur van de bijdragen rond dit thema dat men er rekening mee moet houden dat bevorderingsmaatregelen (en conditionaliteit gericht op hervormingen) altijd een inbreuk maken op de bestaande machtsverdeling, die, omdat er sprake is van een andere relatie tussen staat en maatschappij dan zoals wij die kennen, niet gemakkelijk te doorgronden is. Donoren moeten leren dat goed openbaar bestuur-bevordering geen ‘technische’ ingreep is, maar een politieke.

“However, the underlying distribution of power tends to resist change and neutralize external interventions. Therefore, international donors must confront the

underlying interests and power relations in the sector in which they wish to help to bring about change” (Santiso 2001, p.164)

Maar waar Santiso nog volhoudt dat men als donor de ‘*rules of the game*’ in deze maatschappijen kan veranderen, zijn anderen meer pessimistisch over de mogelijkheden daarvoor. Als men formele instituties verandert, zou het kunnen zijn dat dit lege hulzen blijven, aangezien de werkelijke sturing van de samenleving volgens andere systemen verloopt. Externe druk tot democratisering leidt soms tot een façadedemocratie, waar de formele kenmerken (bijvoorbeeld verkiezingen) wel aanwezig zijn, maar *de facto* de regerende partij kan blijven doen wat zij wil en er sprake blijft van een politieke marginalisering van een groot deel van de bevolking. Soms kan zij de druk van buiten zelfs uitbuiten om binnenlandse steun te verwerven.⁶⁶

3. *Het gebrek aan helderheid van het begrip ‘good governance’ en de manieren waarop het zo gedefinieerd kan worden dat het als analytisch begrip in wetenschappelijk onderzoek gebruikt zou kunnen worden.*

Een terugkerend thema is de vaagheid van het begrip ‘*good governance*’.

“Most of the work on governance appears satisfied with a description or provision of a shopping-list of ingredients for *good governance*.” (Botchway 2001, p. 161)

Behalve de bijdragen die proberen te achterhalen welke betekenis de donoren aan het begrip geven, die hier reeds onder het eerste thema zijn behandeld, (Nunnenkamp 1994) zijn er ook wetenschappers die het begrip zouden willen behouden, omdat ze het analytisch waardevol vinden. Daartoe proberen ze het te herformuleren en het theoretisch af te bakken. Ik noem hier de belangrijkste voorbeelden uit de discussie.

Leftwich (1993) maakt een onderscheid tussen drie aspecten van *governance*, op grond van drie verschillende perspectieven: het systemische, het politieke en het administratieve. Vanuit een systemisch perspectief duidt ‘*governance*’ op de structuur volgens welke politieke en vooral economische interacties plaatsvinden. In tegenstelling tot *governance* zou het hier niet alleen gaan om de formele instituties, maar om een

“looser and wider distribution of both internal and external political and economic power. [...] In short, it refers to a system of political and socioeconomical relations.” (Leftwich 1993, p.611)

Vanuit een politiek perspectief duidt ‘*good governance*’ op een staat, die zowel legitimiteit als autoriteit bezit op grond van een democratisch mandaat. Vanuit een administratief perspectief heeft ‘*good governance*’ de betekenis van een efficiënte, open en *accountable* publieke dienst, die de bureaucratistische competentie bezit om beleid te ontwerpen en uit te voeren. Overigens wijst Leftwich zelf een beperking van het begrip tot deze laatste betekenis af.

Hyden heeft in twee publicaties (1992 en 2001) een bijdrage geleverd aan de theoretische ontwikkeling van het begrip. In de eerste bijdrage bakent hij het begrip ‘*governance*’ theoretisch af tegenover traditionele sturingsnoties van staat en markt (respectievelijk ‘*power*’ en ‘*exchange*’) en komt tot de conclusie dat het begrip betrekking heeft op ‘tussenliggende’ sturingsnoties van autoriteit en wederkerigheid en daarnaast op vertrouwen (‘*trust*’) en verantwoordingsplicht (‘*accountability*’). (Hyden 1992, pp.8-16) ‘*Good governance*’ in de normatieve betekenis zou volgens hem gericht moeten zijn op het genereren van legitimiteit

⁶⁶ Zie het voorbeeld van Zimbabwe, waar president Mugabe de druk van de *Commonwealth* kan omzetten in steun voor zijn onteigeningsbeleid, omdat hij dit kan verkopen als een voortzetting van de strijd tegen het kolonialisme.

van de sturingsprocessen, en niet zozeer op de doelmatigheid ervan (ibid. p.7). In het artikel tien jaar later probeert hij aanvullend het begrip af te bakenen tegenover andere aanduidingen van sturingsprocessen. 'Governance' heeft niet zozeer betrekking op 'distributive politics', waar het gaat om de vraag: "who gets what when and how", maar op 'constitutive politics': "who sets what rules, when and how". (Hyden 2001, pp.17-18) Goed openbaar bestuur in de context van ontwikkelingslanden betekent dat de armen hun belangen kunnen inbrengen in het proces van regelgeving.

Crawford's (2001, pp.16ff) bijdrage richt zich op de conceptuele afbakening tussen 'good governance' enerzijds en de begrippen 'democratie' en 'mensenrechten' anderzijds. De vraag is of 'good governance' de meeromvattende term is of dat het juist gezien moet worden als een onderdeel van democratie? In tegenstelling tot deze studie (die het gebruik van de term 'good governance' empirisch wil beschrijven) kiest hij op theoretische gronden voor de laatste optie. Hij onderscheidt als belangrijkste elementen van democratie: een transparante en rekenschap-afleggende overheid, burgerlijke en politieke rechten, vrije en eerlijke verkiezingen, en een democratische (burger)maatschappij. 'Good governance' heeft volgens hem slechts twee aspecten: effectieve overheidsbureaucratie (*administration*) en een transparante en rekenschap-afleggende regering. Mensenrechten kennen twee aspecten, de burgerlijke en politieke mensenrechten enerzijds en de sociaal-economische en culturele mensenrechten anderzijds. Hij komt tot de conclusie dat democratie en niet 'good governance' de centrale term is die elementen van zowel 'good governance' als mensenrechten bevat.

4. Draagt goed openbaar bestuur (empirisch bewijsbaar) bij aan economische ontwikkeling?

De vraag of er een bewijsbare samenhang bestaat tussen goed openbaar bestuur en economische ontwikkeling heeft in het discours rond 'good governance' een belangrijke rol gespeeld. Deze rol was belangrijker naarmate het frame GGMIJDEL meer dominant was. In het begin van de jaren negentig ging men er vanuit dat er geen empirisch bewijsbare samenhang bestond tussen democratie als regimevorm en economische ontwikkeling gemeten in macro-sociaal-economische indicatoren (bijvoorbeeld bruto nationaal product of kindensterfte). Men vond het nieuwe conditionaliteitsbeleid van veel bilaterale donoren daarom ongefundeerd. Stokke (1995) sprak over een recept dat de donoren de ontwikkelingslanden voorschreven, maar waarvan ze de werking niet kenden. Andere wetenschappelijke auteurs bestempelden de aannames van donoren dat er geen spanning bestond tussen de doelstellingen van economische groei, democratie en stabiliteit (Leftwich 1993) participatie en doelmatigheid (Nunnenkamp 1994, p. 459), democratische besluitvorming en neo-liberale economisch beleid (Healey *et al.* 1993), als naïef.

"Good governance has been rushed onto the aid agenda by politicians. Many of the assumptions that underlie it are questionable, and others are plain wrong. We have long known that all good things identified in the good government agenda - economic growth, electoral democracy, market economy, respect for human rights, reduced levels of military expenditure and socio-economic equity - do not typically come in interrelated and mutually self-sustaining packages." (Moore 1993, p.5)

Anderzijds was ook het onderzoek van Sen invloedrijk, waaruit bleek dat democratie empirisch bewijsbaar bijdraagt aan armoedebestrijding, bijvoorbeeld in de vorm van het voorkomen van hongersnood.

Deze discussie werd - volgens sommige beleidsmakers beslissend - beïnvloed door de studie van Wereldbank-onderzoekers Burnside en Dollar, in 1998 uitgegeven als: *'Assessing aid, what works, what doesn't and why'*. Een vergelijkende studie naar het effect van ontwikkelingshulp leverde als resultaat op dat hulp alleen effectief bleek in landen met goed beleid en goed bestuur. Wat in deze discussie als minder relevant werd weggelaten (en ook in de beleidsdiscussie meer of minder expres over het hoofd werd gezien) was dat goed bestuur in de studie zeer beperkt werd opgevat, namelijk als 'sterke instituties', geoperationaliseerd als een integere en efficiënte administratie. Democratie en mensenrechten waren hierbij dus niet inbegrepen.

Dit onderzoek leidde tot een storm van discussie in de subarena van de economische wetenschappelijke discipline. (Hermes&Lensink 2001, p. 4-5) Het ging hierbij vooral om zwakheden in de econometrische details van de bewijsvoering van Dollar. De resultaten van Dollar zouden in het geheel niet robuust zijn (vgl. Hansen&Tarp 2000, pp.393-394) Ook binnen deze discussie werd gesignaleerd dat Dollar belangrijke 'variabelen' (aspecten van goed openbaar bestuur, bijvoorbeeld democratie) niet meeneemt in de analyse. (Hermes&Lensink 2001, p. 10)

Ook oud-minister van ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk, econoom van huis uit, mengde zich in het debat. Hem ging het om de conclusie van Dollar dat traditionele conditionaliteit, waarbij de donor probeert door middel van conditionaliteit hervormingen af te dwingen, niet heeft gewerkt en vervangen zou moeten worden door selectiviteit, waarbij goede prestaties van ontwikkelingslanden als het ware achteraf worden beloond. Hij houdt echter vol dat goed geplaatste conditionaliteit beter is dan selectiviteit. (Pronk 2001, p. 626) Goed openbaar bestuur zou bovendien niet alleen als een voorwaarde voor hulp mogen worden gezien, maar ook als een doel op zich.

Conclusie

Is het mogelijk om op grond van dit ruwe overzicht van de internationale wetenschappelijke discussie te bepalen welke type frames, zoals die in hoofdstuk 4 zijn ontwikkeld, in de discussie aanwezig waren en welke dominant waren? Zowel de verschillende inhoudframes als de verschillende functieframes zijn in de wetenschappelijke discussie breed vertegenwoordigd. Slechts op een aantal punten kan men met behulp van deze frames duidelijke tendensen waarnemen.

De tegenstelling tussen GGVOORWAARDE en GGBEVORDERING was een belangrijk onderdeel van de discours, waarbij men zeer kritisch stond tegenover conditionaliteit, zowel op normatieve als op pragmatische gronden. Hoewel conditionaliteit niet categorisch wordt afgewezen, adviseerde men een zeer terughoudende inzet van dit middel.

Wat betreft de inhoudframes ziet men dat de opvatting van goed bestuur die zich alleen maar beperkt tot ECONOMISCH BESTUUR⁶⁷ expliciet wordt afgewezen. Men is het erover eens dat goed openbaar bestuur niet 'technisch-administratief' ingevuld moet worden, maar 'politiek'. Dit is echter niet onderscheidend tussen de overige frames. Verder

⁶⁷ en FUNCTIONEREND BESTUUR voor zover het een smalle opvatting betreft, die alleen betrekking heeft op het overheidsapparaat, geïsoleerd van de maatschappelijke inbedding.

hechten de wetenschappers weinig waarde aan verkiezingen, en waarschuwen voor een schijndemocratie, terwijl in BEHEERST BESTUUR het belang van verkiezingen juist wordt benadrukt.

5.3 Conclusie

Wanneer men terugkijkt op de jaren negentig, hoe heeft het internationale discours zich dan ontwikkeld? De arena waarop de internationale beleidsdiscussie plaatsvond wordt gevormd door de bijeenkomsten die de internationale organisaties zelf organiseerden en door de documenten die ze publiceren. Aangezien actoren van de nationale beleidsarena deze bijeenkomsten bijwonen en deze publicaties lezen, zijn dit evenzovele praktijken van toegang van de internationale beleidsarena tot de nationale beleidsarena. De internationale beleidsarena is op zijn beurt weer sterk verweven met de internationale wetenschappelijke arena.

In onderstaand schema geef ik de discursieve strategieën van de belangrijkste multilaterale organisaties en die binnen de internationale wetenschappelijke discussie weer. Hierbij geven de eerste kolommen de discursieve strategieën weer van de vier multilaterale organisaties. De vijfde kolom is een overzicht van het discours binnen de wetenschappelijke discussie. Hier zijn de vetgedrukte items de dominante posities.

Wereldbank	IMF	UNDP	OESO-DAC	Wetenschappelijke discussie
1992-1997 GGMIDDEL GGBEVORDERING EN GGVOORWAARDE ECONOMISCH BESTUUR gecombineerd met elementen van FUNCTIONEREND BESTUUR		1995- 1997 GGDOEL GGBEVORDERING FUNCTIONEREND BESTUUR	1993- 2002 GGDOEL GGBEVORDERING en GGVOORWAARDE PARTICIPATIEF BESTUUR	1990-2002 GGDOEL vs. GGMIDDEL GGBEVORDERING vs. GGVOORWAARDE afkeuring van frame ECONOMISCH BESTUUR. 'politieke' opvatting vs. 'administratief-technische' opvatting
1997-2002 GGMIDDEL selectiviteit in plaats van conditionaliteit toename van PARTICIPATIEF BESTUUR. Hoogtepunt in WDR 2000/2001. In navolgende WDRs minder duidelijk aanwezig	1997-2002 GGMIDDEL bevordering en conditionaliteit ECONOMISCH BESTUUR	1997-2002 GGDOEL bevordering EMANCIPATOIR BESTUUR		vanaf 1997: discussie binnen economische discipline over onderzoek van Burnside&Dollar

figuur 5.1 Overzicht discoursontwikkeling internationale arena's

Het discours in de internationale beleidsarena in de eerste, grotere helft van de jaren negentig werd bepaald door de discursieve strategie van de Wereldbank enerzijds, die gezien werd als een 'technisch/administratieve' opvatting van goed openbaar bestuur, en een rivaliserende 'politieke' discursieve strategie van de bilaterale donoren, die in OESO-DAC-publicaties tot uitdrukking kwam .

Ook de meeste wetenschappers stonden een 'politieke' benadering van het begrip voor (hoewel hun inhoudelijke opvatting van goed openbaar bestuur niet te reduceren valt tot die van de OESO-DAC). Het wetenschappelijke discours draait daarnaast om de afwijzing van het conditionaliteitsbeleid van de Wereldbank en andere donoren. Maar ook over de mogelijkheden van bevordering van goed openbaar bestuur zijn veel wetenschappers sceptisch.

Vanaf ongeveer 1997 verandert de situatie. De UNDP profileert zich nu nadrukkelijker met een alternatieve discursieve strategie ten opzichte van de Wereldbank. Deze hanteert zelf een discursieve strategie die meer is afgestemd op het onderwerp armoedebestrijding, dat sinds 1990 opnieuw in de belangstelling van de Wereldbank stond. Tot dan toe hadden beide onderwerpen zich binnen de Wereldbank onafhankelijk ontwikkeld. (Goetz&O'Brien 1995) Hoewel het WDR 2000 wellicht als een uitzondering moet worden gezien, kwam de Wereldbank in de buurt van een opvatting van goed openbaar bestuur binnen het frame van PARTICIPATIEF BESTUUR. Het IMF profileert zich tegelijkertijd meer nadrukkelijk met behulp van het frame ECONOMISCH BESTUUR.

De studie van Dollar in 1997 zorgt in de wetenschappelijke arena, en dan vooral binnen de economische discipline, voor een heftige discussie over de empirische basis van de positie GGMIDDEL.

In de volgende hoofdstukken zal ik de ontwikkeling van het beleidsdiscours in Nederland en Duitsland beschrijven. Men ziet dat het discours op de internationale arena's op belangrijke punten het nationale discoursen kan beïnvloeden.

Hoofdstuk 6. Ontwikkeling van het discours in Nederland

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijf ik de ontwikkeling van het discours rond goed openbaar bestuur vanaf 1990 tot 2002 in de Nederlandse beleidsdiscussie in termen van de ideaaltypen zoals die in hoofdstuk 4 zijn ontwikkeld. Ik hoop de discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken in het beleidsproces te vinden die deze ontwikkeling kunnen verklaren. Daarmee moet het voor wat Nederland betreft een antwoord opleveren op de eerste, beschrijvende deelvraag van dit onderzoek:

Welke praktijken met een discoursvormend of mogelijkheidstructurend effect op het beleidsdiscours rond goed openbaar bestuur kunnen we onderscheiden in het beleidsproces van ontwikkelingssamenwerking?

In twee inleidende paragrafen geef ik de situatie weer zoals die bij de opkomst van het begrip 'good governance' aanwezig was: in §6.1 geef ik een korte schets van het algemene discours rond ontwikkelingssamenwerking in Nederland. In §6.2 stel ik de organisaties voor die bij het beleidsdiscussie rond goed openbaar bestuur een rol spelen. Hierbij ga ik in op de mogelijkheidstructurende en eventueel de discoursvormende praktijken, die al voor het begin van de goed openbaar bestuur-discussie aanwezig waren. In §6.3 ga ik over tot de chronologische beschrijving van de ontwikkeling van het discours. Paragraaf 6.4 is gewijd aan de beide Afrikaanse casus: in hoeverre kunnen de discoursvormende en mogelijkheidsstructurende praktijken van uitvoering in het ontwikkelingsland zelf de discussie in de Nederlandse beleidsarena beïnvloeden? In de slotparagraaf hoop ik conclusies te kunnen trekken met betrekking tot de eerste deelvraag.

6.1 De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Het discours rond ontwikkelingssamenwerking aan het begin van de jaren 90 vormt de context van het meer specifieke beleidsdiscours rond goed openbaar bestuur. Het lijkt meer te zijn bepaald door de jaren 70 dan door het voorafgaande decennium. De discussie is vooral gestructureerd in de eerste ministersperiode van Pronk (1973-1977). Hij legde de doelstellingen van het beleid voor het eerst systematisch vast. Zijn opvolger, De Koning, nam het beleid voor een belangrijk deel over. De ministers in de jaren 80 (Schoo, van Dijk, Bukman) probeerden weliswaar van Pronks erfenis af te komen maar hebben op langere termijn het discours niet kunnen veranderen. (Kuitenbrouwer 1994, pp.148-159)

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking begint in 1949 met een bijdrage aan het net opgerichte VN-fonds voor ontwikkeling. Ook in de jaren vijftig was de Nederlandse bijdrage in principe multilateraal. Deze keuze was opzettelijk: men verwachtte in de multilaterale gremia relatief meer invloed te hebben dan als kleine bilaterale donor.

(Malcontent&Nekkers 1999, p.16) In de jaren 60 kwam het bilaterale hulpkanaal op en nam het volume van de ontwikkelingssamenwerking enorm toe. Beide fenomenen kunnen verklaard worden uit de toegenomen aandacht voor het eigen koloniale verleden in die jaren. De generatie van na de onafhankelijkheidsverklaring van Indonesië keek buitengewoon kritisch terug op de Nederlandse geschiedenis van slavenhandel en economische uitbuiting

van de koloniën. Dit zou het begin zijn geweest van een algemeen gevoel van collectieve schuld. Deze schuld zou men hebben willen compenseren met ontwikkelingshulp, niet alleen naar de eigen ex-koloniën, maar naar de hele ‘derde’ wereld.

“[T]ijdens de jaren 60 en 70 werd de koloniale ereschuld gegeneraliseerd tot een soort collectie Westerse schuld tegenover de gehele Derde Wereld, met ontwikkelingshulp als genoegdoening. Ook ten aanzien van ontwikkelingslanden waarmee Nederland tijdens de koloniale periode nauwelijks contacten had onderhouden, zoals de Afrikaanse.” (Kuitenbrouwer 2000, p. 379)

Het theoretische fundament voor dit collectieve gevoel van schuld werd later in de jaren zeventig geleverd door de *Dependencia*-theorie van o.a. Frank. Een enquête uit die tijd liet zien dat de meeste ontwikkelingsdeskundigen in NGOs en universiteiten, de politici en hoge ambtenaren de mening waren toegedaan dat onderontwikkeling het gevolg was van kolonialisme en neo-kolonialisme. (Kuitenbrouwer 2000, p. 379).

De sterke toename van het volume en de bilateralisering van de hulp waren het gevolg van de druk die vanuit de maatschappij op het parlement werd uitgeoefend. Enerzijds leidde toegenomen aandacht voor ontwikkelingssamenwerking tot een sterke ontwikkeling van het aantal NGOs dat zich met ontwikkelingsproblematiek bezighield. Tegelijkertijd werden de traditionele missie en zending van de kerken in toenemende mate geprofessionaliseerd. Deze NGOs drongen aan op ondersteuning van hun activiteiten door de staat. Anderzijds probeerde het bedrijfsleven en hun vertegenwoordigende organisaties de regering te bewegen om meer bilaterale hulp te geven. Zij vreesden dat hun concurrentiepositie aangetast zou worden ten opzichte van de omringende landen, waar het bilaterale ontwikkelingsgeld gebonden werd aan besteding in het donorland (‘binding’). Uiteindelijk werd de regering door het parlement gedwongen het bilaterale programma uit te breiden. De hele jaren 60 bleef deze hulpvorm groeien. (Malcontent&Nekkers 1999, pp.23ff.) Het overgrote deel hiervan werd uiteindelijk weer in Nederland besteed.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de ontwikkelingshulp zeker niet alleen uit morele motieven werd gegeven. Toch zijn de morele argumenten in het discours over ontwikkelingshulp dominant. Zoals gezegd vindt dit discours zijn oorsprong in de jaren zeventig. Minister Pronk maakte het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid tot een van de progressiefste in de donorwereld. Nederland zou een ‘gidsland’ zijn voor de andere donoren. Het belangrijkste wapenfeit, waardoor Nederland voor deze titel in aanmerking zou komen, was het bereiken van de door de donorlanden aan zichzelf opgelegde norm minstens 0,7 procent van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking uit te geven. Nederland is sinds de jaren zeventig een van de weinig landen die deze norm haalt. Maar daarnaast zou ook de inhoud van het beleid deze titel rechtvaardigen. Nederland zou anders dan andere donoren geen andere belangen in het oog hebben dan die van de allerarmsten. Dit kwam op verschillende manieren in het beleid tot uitdrukking. Ten eerste werd in 1977 in de eerste nota over ontwikkelingssamenwerking de doelstelling vastgelegd, dat de hulp gericht moet zijn op de ‘*self-reliance*’ van de ontvangende partij. Deze partij was niet alleen, en zelfs niet in de eerste plaats, de ontvangende regering, maar de allerarmsten zelf. (vgl. Malcontent&Nekkers 1999, p. 34)

“In deze nota wordt de term *self-reliance* vooral gebruikt als het streven naar ‘economische, politieke en sociale verzelfstandiging’ en dat zowel op macroniveau, het niveau van de nationale staat, als op microniveau, ‘de sociale, economische en politieke mondigheid van (vooral) de armste groepen’. De ontwikkelingshulp moet

daartoe ‘zoveel en zo direct mogelijk voor de armsten’ zijn.” (Hoebink 1997, p. 72)

Het progressieve beleid kwam vooral ook tot uitdrukking in het landenbeleid van Pronk. Pronk besloot de hulp te concentreren niet alleen op de armste landen, maar ook op de landen waar de

“sociaal-politieke structuur een beleid mogelijk maakt, dat er werkelijk op gericht is de situatie in eigen land te verbeteren en [die] waarborgt dat de hulp ten goede komt aan de gehele samenleving”. (Tweede Kamer 1974, p.76)

Respectering van de mensenrechten was onderdeel van dit criterium. Als gevolg van deze selectie werden Cuba en Vietnam belangrijke ontvangers van ontwikkelingssamenwerking, hetgeen (uiteraard) in de Kamer polariserend werkte. (Hilhorst 1991, p.3) Hoewel zijn opvolger de hulp aan Cuba opschortte en het sociaal-politieke en mensenrechtencriterium liet vallen, bleef het idee dat ontwikkelingshulp een instrument was ter beïnvloeding van het interne beleid van ontwikkelingslanden een integraal onderdeel van de Nederlandse ontwikkelingshulp. (Malcontent&Nekkers 1999, p.35) Daarbinnen bleef de respectering van de (klassieke) mensenrechten een (relatief) belangrijk thema. (vgl. Hoebink 1999b, p. 190-195)

Pronk ondersteunde daarnaast het streven naar de zogenaamde ‘nieuwe economische orde’ (NIEO), een initiatief van de organisatie van onafhankelijke landen. Uitgaand van de wereldhandelsstructuren zoals die in de *dependencia*-theorie werden geschetst, was de NIEO erop gericht de Derde Wereld-economieën te ondersteunen die afhankelijk waren van de export van grondstoffen. Het doel was om te komen tot een overeenkomst over o.a. de stabilisatie van grondstofprijzen, regulering van de productie en het aanleggen van strategische voorraden. Hoewel minister Pronk aan het eind van zijn eerste regeerperiode moest toegeven dat het initiatief nog niet veel resultaten had opgeleverd, continueerden zijn opvolgers het initiatief in de UNCTAD-conferenties. (Kuitenbrouwer 1994, p. 153)

Dergelijke voorbeelden getuigen van één van de principes van het Nederlandse beleid, namelijk om in internationale fora geen gemene zaak te maken met de noordelijke donoren, maar de kant te kiezen van de meerderheid van onderontwikkelde landen. Dit blijft ook in latere perioden een rol spelen. Nederland doneert bijvoorbeeld disproportioneel aan de VN-organisaties, waar (in tegenstelling tot de Wereldbank) de ontwikkelingslanden relatief veel te zeggen hebben. (Hilhorst 1991, p.15, vgl. Malcontent&Nekkers 1999, p.34)

Een van de belangrijkste doelen van het beleid van Pronk was het afschaffen van de ‘binding’ van de bilaterale hulp. Hoewel hij retorisch hier sterk op inzette, was het terugvloeiingspercentage aan het eind van zijn regeerperiode nog altijd 75 procent.⁶⁸ Hoewel zijn opvolgers retorisch meer nadruk legden op samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven liep het terugvloeiingspercentage gestaag terug tot 39% in 1992. (Hoebink 1999c, p.198) Hoebink spreekt van een toenemende mate van ‘humanitarisering’ van de Nederlandse hulp in de loop van de jaren: de hulp dient minder en minder economische belangen en wordt meer gericht op de allerarmsten.

⁶⁸ Het terugvloeiingspercentage is het gedeelte van de bilaterale hulp gelden dat terugvloeit naar het donorland, los van de vraag of de hulp officieel gebonden was of niet. Het percentage officieel gebonden hulp houdt immers geen rekening met het feit dat donoren ook op andere manieren het ontvangende land kunnen overreden het geld in het donorland te besteden.

Kortom, we zien dat het Nederlandse beleid wat ik zou willen noemen een ‘princiepelijk *underdog*-beginsel’ volgde, dat bestond uit twee maximen: 1. kies in internationale belangenstrijd altijd de kant van de arme landen tegenover de rijke. 2. kies in lokale belangenstrijd altijd de kant van armen tegenover de (staatsdominerende) elite.

De alternatieve, op samenwerking met het bedrijfsleven gerichte discursieve strategie heeft het discours niet diepgaand beïnvloed. Hetzelfde geldt voor kritische geluiden in de maatschappelijke discussie aan het eind van de jaren 80 ten aanzien van de effectiviteit van de hulp. Dit thema is pas in de loop van de jaren negentig een centrale plaats in de beleidsdiscussie gaan innemen. Maar al sinds de expansie van de ontwikkelingssamenwerking waren er discussies geweest over de effectiviteit van de hulp. In de jaren 70 en 80 ging de discussie vooral over de effectiviteit van individuele projecten. De focus was bovendien meer de *output* dan de effectiviteit zelf. Aan het eind van de jaren tachtig was er sprake van meer fundamentele kritiek. Het onderzoek van Paul Hoebink, ‘Geven is nemen’ (1988) velde een hard oordeel over de effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid ten aanzien van Tanzania en Sri Lanka. Hans Achterhuis publiceerde in 1988 ‘Het rijk van de schaarste’, waarin op de averechtse gevolgen van voedselhulp voor de cultuur en de productiestructuur van de Afrikaanse landen werd gewezen. Deze studies genoten grote bekendheid en werden vaak aangehaald.

Ook binnen het ministerie moeten er geluiden geweest zijn, die de effectiviteit van de hulp fundamenteel betwijfelden. Ferdinand van Dam, hoge ambtenaar binnen het ministerie, argumenteerde in een rede in 1988 op persoonlijke titel dat projecthulp ineffectief bleef omdat het vaak niet goed aansloot op de hulpbehoefte van de ontwikkelingslanden. Men zou in landen met goed openbaar bestuur moeten overgaan op betalingsbalanssteun. (Malcontent&Nekkers 1999, p. 52)

Hoewel het politieke klimaat in de jaren tachtig jaren achtereen gekenmerkt werd door bezuinigingen en reorganisaties, had de discursieve strategie die de effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking ter sprake bracht weinig gevolgen voor het beleidsdiscours. Volgens Malcontent was de effectiviteit van het beleid zelfs tot 1999 nog geen structureel thema van de beleidsdiscussie.

“Wat [de grote mate van consensus (in ieder geval bij de politieke elites en het meer politiek bewuste deel van de Nederlandse samenleving) over de uitgangspunten van ontwikkelingssamenwerking] betreft, was typerend dat een fundamenteel maatschappelijk debat over methode en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking in Nederland nauwelijks van de grond is gekomen. [...] [D]e beleidsfilosofie van Ontwikkelingssamenwerking kon kortweg worden samengevat als ‘Doe wel en zie niet om’” (Malcontent&Nekkers 1999, pp.58-59)

Hierbij moeten een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste doet de slogan geen recht aan de geschiedenis van de beleidsevaluatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Een aantal respondenten geeft een heel ander beeld. Zij stellen dat geen beleidsterrein zo goed geëvalueerd is als ontwikkelingssamenwerking. Zij stellen bovendien dat het gemeten gebrek aan effectiviteit van projecten vaak het gevolg was van verschuivende doelstellingen en dat de hulp vaak helemaal niet zo ineffectief was. Het ‘niet omzien’ betrof de aard van de evaluaties, niet het aantal: er werd niet streng naar effectiviteit gekeken. Zoals gezegd ging het vaak om de ‘kwaliteit’ van de hulp en de ‘output’ van projecten, en minder over de effectiviteit van het beleid. Ten tweede moet opgemerkt worden dat het

thema de effectiviteit van de hulp wel degelijk al vanaf het midden van de jaren 90 de discussie rond goed openbaar bestuur structureerde, zoals we in §6.3 zullen zien.

Twee andere thema's in de beleidsdiscussies die een rol zouden gaan spelen in de latere discussie rond goed openbaar bestuur waren de noodzaak tot 'concentratie' (in beleidsvocabulaire) en het begrip 'institutionele ontwikkeling'. Sinds het midden van de jaren 60 is er eigenlijk constant een beleid geweest dat gericht was op concentratie van de hulp op een beperkt aantal landen. (Hoebink 1997, pp.78 ff.) Dit beleid was gebaseerd op de consensus dat een klein land als Nederland geen ontwikkelingsrelaties met alle ontwikkelingslanden kan onderhouden, aangezien het zijn kleine administratieve capaciteit niet over te veel verschillende landen kon uitsmeren. Men spreekt van de "versnippering" van de hulp, waardoor de hulp aan sommige landen slechts van symbolische waarde is, terwijl het wel administratieve capaciteit vergt. Achtereenvolgende ministers hanteerden voor deze selectie van landen verschillende criteria. Minister Pronk zette in zijn eerste ambtsperiode hoog in op beperking van het aantal landen, maar ondanks de invoering van de hierboven besproken selectiecriteria werden weinig landen van de lijst afgevoerd en was het aantal 'concentratielanden' opgelopen van 13 tot 20. (Malcontent&Nekkers 1999, p. 40 en p.43) Zijn opvolgers de Koning en Schoo wilden het aantal concentratielanden opnieuw terugbrengen, maar ook onder hen bleef het totaal aantal landen waarin Nederland ontwikkelingsactiviteiten financierde, talrijk. In de tweede ambtsperiode van Pronk werd het aantal landen opnieuw uitgebreid.

Het thema "institutionele ontwikkeling" (IO) speelde in de beleidsdiscussie al langer dan goed openbaar bestuur. Volgens de respondenten kwam het op in het midden van de jaren 80. Het werd toentertijd vooral opgevat als het verbeteren van de organisatiestructuur en de managementcapaciteiten van de (overheids)organisaties in de ontvangende landen. In 1988 bracht de NAR het rapport uit 'Bestuur en Managementcapaciteit in Sub-Sahara-Afrika'.

Daarin bemoeide men zich al met dingen die enigszins politiek gezien kunnen worden: bijvoorbeeld *accountability*. Het rapport is eigenlijk helemaal niet zo technisch als je zou denken. Maar pas in de negentiger jaren, met de term 'goed bestuur', ging men zich ongegeneerd met zaken bemoeien die vroeger onder de soevereiniteit vielen: de militaire uitgaven, het soort regime. IO is wat dat betreft een tussenconcept geweest. (60)

Zoals we in §6.3 zullen zien, bleef het concept IO binnen het discours over goed openbaar bestuur een rol spelen.

6.2 De belangrijkste organisaties en praktijken in 1990

In deze paragraaf wil ik de verschillende organisaties in het beleidssubstelsel van ontwikkelingssamenwerking voorstellen. Hierbij komen ook de praktijken aan de orde die een mogelijkheidstructurende of discoursvormend effect op het latere goed openbaar bestuur zouden gaan uitoefenen.

6.2.1 Het ministerie van Buitenlandse Zaken

Competentieverdelingen en organisatie

Net als in veel andere donorlanden is ontwikkelingssamenwerking in Nederland geïntegreerd in het ministerie van Buitenlandse Zaken (Buza). Nederland heeft echter een speciale constructie, omdat er wel een eigen minister voor ontwikkelingssamenwerking is. Deze ‘minister zonder portefeuille’ vertegenwoordigt de thematiek in de ministerraad, maar heeft geen eigen ministerie. Hij woont als het ware in bij Buza. (Hoebink 1997, p. 68) Hoewel er geen aparte begroting voor ontwikkelingssamenwerking bestaat, is de minister voor ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijk voor zijn gedeelte van de begroting van Buitenlandse Zaken. Op het ministerie is er slechts één secretaris-generaal, maar men heeft voor ontwikkelingssamenwerking als het ware een ‘eigen’ directeur-generaal met ‘eigen’ afdelingen voor ontwikkelingssamenwerking, binnen het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS). Deze scheiding ligt, zoals we in §6.3 zullen zien, aan de basis van discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken binnen Buza. Aangezien binnen het ministerie de minister van Buitenlandse Zaken wordt aangeduid als ‘M’ en de minister van Ontwikkelingssamenwerking als ‘R’, zal ik in het volgende vaak spreken van de ‘M’-zijde en de ‘R’-zijde van het ministerie.⁶⁹

In de eerste helft van de jaren 90 werden alle afzonderlijke ontwikkelingsprojecten nog door het ministerie gecoördineerd. Via de ambassades, die beschikten over medewerkers voor ontwikkelingssamenwerking, werden projectaanvragen naar het ministerie gestuurd en daar beoordeeld. De uitvoering (wanneer er sprake was van ‘technische’ en niet van financiële hulp) geschiedde vervolgens door contractering van een consultant of door uitzending van vrijwilligers van de SNV.

De minister voor ontwikkelingssamenwerking heeft slechts voor een klein gedeelte zeggenschap over het rekruteringsbeleid van het ministerie. Sinds midden jaren tachtig zijn de meeste medewerkers van het ministerie ‘carrière-diplomaat’. Dit betekent dat ook de medewerkers die zich bezighouden met ontwikkelingssamenwerkingsthema’s eens in de drie jaar naar een andere ‘post’ (hetzij naar een andere ambassade, hetzij naar het ministerie) worden verplaatst. Niet alleen de functie, maar ook de mate van belangrijkheid van de standplaats is voor de diplomaten een manier om carrière te maken. Dit maakt het moeilijk om specifieke deskundigheid op het gebied van een bepaald land te verkrijgen en betekent soms dat mensen weer van het thema ontwikkelingssamenwerking af worden gehaald. Het feit dat de rekrutering gericht is op carrière-diplomaten heeft bovendien tot gevolg dat er relatief veel ‘generalisten’, met studies als rechten en geschiedenis, en relatief weinig specialisten met vooropleidingen als ontwikkelingssociologie en tropische landbouwkunde worden aangenomen. Het rekrutering- en carrièrebeleid vormt daarmee een mogelijkhedenstructurende praktijk van toegang, waarbij bepaalde visies op ontwikkelingssamenwerking en goed openbaar bestuur toegang hebben tot de ministeriële beleidsarena en andere niet.

De constructie van twee ministers op één ministerie levert een structureel competentieconflict op. Dit is ook regelmatig tussen beide ministers tot uitbarsting gekomen,

⁶⁹ Sinds de ‘ontschottingsoperatie’ van 1996 vallen de werkzaamheden voor ontwikkelingssamenwerking minder duidelijk samen met dit organisatie-onderdeel, maar ook daarna speelt er nog steeds een soort ‘bloedgroepen-systematiek’: het is voor *insiders* duidelijk of een medewerker of een afdeling bij ontwikkelingssamenwerking hoort of eerder van de ‘diplomatieke’ kant is.

bijvoorbeeld bij de selectie van socialistische landen in Pronks eerste regeerperiode of diens optreden in internationale gremia. (Malcontent&Nekkers 1999, p. 34) Zijn opvolgers zochten minder de confrontatie met de minister van Buitenlandse Zaken. Toch bleef het competentieconflict inherent, omdat elke beslissing over het geven van hulp in vloed heeft op de diplomatieke relaties tussen Nederland en het ontwikkelingsland. (vgl. Kleistra 2002, pp. 14-15) Dit competentieconflict is bijzonder pregnant op het gebied van het mensenrechtenbeleid. Het primaat voor dit beleidsgebied ligt traditioneel bij de minister van Buitenlandse Zaken. Sinds in de jaren zeventig mensenrechten ook een rol spelen bij de toekenning van hulp is dit een belangrijke aanleiding tot conflicten.

Daarentegen is de competentieverdeling met het ministerie van Economische Zaken (EZ) en Financiën relatief probleemloos. Conflicten met EZ spelen vooral als het gaat om buitenlandse handelsbelangen. Vanaf 1973 ligt ook de verantwoordelijkheid voor bilaterale financiële hulp, die daarvoor bij EZ had gelegen, bij ontwikkelingssamenwerking. Dit betekende toentertijd een belangrijke verandering van mogelijkheidstructurende praktijk, omdat daarmee het bedrijfsleven, dat in EZ altijd een sterke vertegenwoordiging had gevonden, een toegang tot de beleidsdiscussie verloor. Competentieconflicten met Financiën kunnen optreden, omdat ontwikkelingssamenwerking de verantwoordelijkheid voor de IFI's met dit ministerie deelt, maar dit lijkt nooit zo'n omvang te hebben gehad als tussen de beide ministers op een en dezelfde Apenrots.

Het beleid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking vindt zijn neerslag in de eerste plaats in de Memories van Toelichting bij de jaarlijkse begroting en de eventuele nota's die hieraan worden toegevoegd. Juist in de jaren 90 waren deze nota's een belangrijke aanleiding voor het debat. Daarnaast kan de minister tussentijds brieven en notities voorleggen aan de Tweede Kamer.

Anders dan Duitsland vormen de debatten over de begroting en de Memorie van Toelichting een lopende discussie over de koers van het beleid. Het bestaan van deze Memorie betekent zowel een relevante praktijk van thema als van toegang. Het is een praktijk van thema (procedureel) omdat is vastgelegd hoe het document tot stand komt en hoe het in de rest van het beleidsproces gebruikt wordt. De memories van toelichting worden in concept geschreven door de afdelingen die voor het betreffende onderdeel van het budget verantwoordelijk zijn. In principe heeft elke afdeling daarom zijn eigen 'kopje' in de memorie van toelichting. De MvT biedt mogelijkheden voor degenen die eraan mee kunnen schrijven. Bijvoorbeeld om, en daarom is het een praktijk van toegang, de eigen discursieve strategie in de parlementaire beleidsarena te krijgen. In het begin van de jaren 90 bestond er echter nog geen afdeling voor goed openbaar bestuur. Er was dus nog geen afdeling die zijn bureaupolitieke belangen met het thema verbond. De activiteiten die op dat moment ontplooid werden, moesten door verschillende afdelingen worden gedaan.

Zoals op elk ministerie (Hart *et al.* 2002, p 163ff.) is er een groep 'hoge' ambtenaren rond de minister. Het verschil met de 'normale' ambtenaren is er in gelegen dat zij "dichter op de dagelijkse politieke realiteit zitten", zoals een respondent het uitdrukte. Zij bereiden beslissingen met de minister voor en doordenken de politieke consequenties, bijvoorbeeld voor de discussie in de Kamer. De rest van de ambtenaren bereidt meer inhoudelijk het beleid voor. Binnen deze laatste groep kan men nog een informele groep van ambtenaren onderscheiden, die meer beleidsmatig en wetenschappelijk geïnteresseerd zijn op de middellange termijn (die ik verderop de 'lezers' zal noemen). Sommige van deze

ambtenaren zitten op de afdeling strategische beleidsplanning, waarin deze interesse als het ware is geïnstitutionaliseerd.

*Stafafdeling strategische planning*⁷⁰

Een belangrijke rol op het gebied van beleidsvernieuwing speelt de stafafdeling Strategische planning. Op deze stafafdeling worden mogelijkheden voor het beleid voor de middellange termijn bestudeerd. De afdeling is een belangrijk knooppunt in het beleidsproces: ze schrijft bijvoorbeeld de speeches van de minister, is verantwoordelijk voor het schrijfproces van de Memorie van Toelichting en voor het controleren van de jaarplannen van de afdelingen. Ze ziet het bovendien als haar taak zich bezig te houden met onderwerpen die niet ‘gevestigd’ zijn in de zin dat ze ondergebracht zijn bij een afdeling van het ministerie, de dingen dus die de directies laten liggen. De afdeling doet geen eigen onderzoek, maar probeert de beleidsontwikkelingen en wetenschappelijke discussie nationaal en internationaal te volgen. Als de afdeling een bepaalde ontwikkeling als interessant inschat, probeert ze het thema op de agenda te krijgen. Dit kan zij doen door het direct aan de minister te melden, of bijvoorbeeld door het thema binnen het apparaat aanhangig te maken en een werkgroep in te richten.

Je moet wetenschappelijke inzichten altijd vertalen. Je kunt niet gewoon zeggen: dit is een aardig artikel, dat moet je eens lezen. Niemand heeft tijd om te lezen. Bovendien moet er een vertaalslag worden gemaakt van theoretische inzichten naar praktisch beleid. Je kunt dat vertalen doen door hele praktische voorstellen op basis van die inzichten te maken, maar ook door het gedaagdenproces hier binnen het gebouw op gang te brengen. Dat doe je door workshops te houden, sprekers uit te nodigen. Je kunt het ook direct melden naar de minister dat je dit belangrijk vindt en dan hopen dat hij dat ook vindt, maar op die manier zal er zelden iets gebeuren. Er moet toch een minimumsteun in het apparaat zijn voordat het doorklinkt. Dat probeer je op te bouwen door mensen in de discussie te betrekken. (59)

De werkzaamheden van deze afdeling fungeren dus als een belangrijke mogelijkheidstructurende praktijk van toegang van ideeën van buiten naar de arena binnen het ministerie.

Een belangrijke gelegenheid om nieuwe thema’s in de beleidsdiscussie in te brengen en op de beleidsagenda van de minister te krijgen, is het moment dat er een nieuwe minister aantreedt. Dit is het moment waarop ook de hogere ambtenaren binnen het ministerie meer aandacht krijgen voor het beleid op de middellange termijn, gedachten “waar men tijdens de rit niet erg aan toekomt.” De afdeling SPL speelt op zo’n moment een zeer belangrijke rol, omdat ze dit denkproces begeleidt en nieuwe ideeën naar voren kan brengen. Ook deze praktijk heeft een mogelijkheidstructurend effect van toegang: de ideeën die op dit moment naar voren gebracht worden, hebben meer kans om in de beleidsdiscussie behandeld te worden dan ideeën die tussentijds worden gelanceerd.

Relatie met het parlement

De relatie van het ministerie met het parlement loopt (uiteeraard) via de minister, die bepaalt wat naar het parlement wordt gestuurd. Hij gaat de discussie met het parlement aan. De jaarlijkse begrotingsdebatten zijn hierbij een belangrijk moment.

⁷⁰ SPL, vroeger DGIS/SA, SBO en BSG/PL

Het thema ontwikkelingssamenwerking heeft ten opzichte van andere politieke thema's geen hoge status. Er is nog steeds een kloof tussen de omvang van het budget van ontwikkelingssamenwerking en het genoten prestige. (Kleistra 2002, p.15) Daarom zal een controversie over het beleid van ontwikkelingssamenwerking niet snel een reden zijn om het kabinet naar huis te sturen. Maar ook in kleine dingen kan dit belangrijk zijn: volgens sommigen worden ook niet de binnen de partijhiërarchie belangrijkste mensen op dit thema gezet. Gecombineerd met wat worden gezien als twee 'sterke' ministers met een grote overtuigingskracht in de jaren negentig, wordt het parlement door de respondenten ingeschat als 'zwak' tegenover de uitvoerende macht.

Een vergelijking met Duitsland leert dat een dergelijk oordeel relatief is. Daar wordt de positie van parlementariërs die zich met het thema bezighouden nog een stuk zwakker ingeschat. Daarmee vergeleken heeft het thema in Nederland een betere status in de politiek. Het speelt bijvoorbeeld een niet onbelangrijke rol bij regeringsonderhandelingen. Bovendien is er in Nederland sprake van één en dezelfde vaste commissie voor de thema's ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse zaken, beiden worden besproken in de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. Dat betekent niet dat de fracties geen specialisten hebben op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, maar wel dat de kans groter is dat ook binnen de partijhiërarchie meer belangrijke buitenlandse specialisten aan de discussie deelnemen.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

Bij het aantreden van Pronk in 1989 had de rol van deze evaluatiedienst in het proces van beleid net een verandering ondergaan. De Inspectie te Velde (IOV) was in 1977 opgericht als een inspectiedienst in de klassieke zin: hij was bedoeld om de minister op de hoogte te houden of het beleid wel werd uitgevoerd zoals hij dat wilde. Er werd dus niet zozeer gekeken naar beleidseffecten maar naar de uitvoering. Er werden afzonderlijke projecten geëvalueerd en nauwelijks synthetiserend onderzoek gedaan naar beleidsthema's, programma's of sectoren. Overigens paste deze beperkte vorm van evaluatie bij het karakter van de publieke discussie over de effectiviteit van de hulp.

Aan de borreltafel in Nederland in jaren 60 en 70 werd vaak over hulp gesproken in termen van: "Hulpgoederen blijven op de kade staan". Dat was een populair beeld. Dan stuur je dus gewoon een inspecteur er op af om te kijken: waar zijn die hulpgoederen dan? (76)

De resultaten waren vertrouwelijk en bestemd voor de minister en de hoge ambtenaren. De invloed van deze rapporten op het beleid van de minister was niet groot, als men de commentatoren mag geloven:

"The result of the IOV are, therefore, mainly relevant for the civil service leadership of the Ministry [...] It is my impression, that the influence of evaluation reports at that level (that of the minister, hjt) is very minor. In the past I have known of cases in which the minister - for political reasons - has purposely neglected the results of evaluation studies, because they went contrary to his political preferences. In simple words one could say that it depends on the political usefulness of a recommendation whether it will be used or not." (Hommes 1991, p.158, vgl. ook Berg 2001, p.256)

Binnen de IOV kwam er een discussie op gang over de aard van de evaluaties, die er in uitmondde dat men besloot zich niet meer te richten op het projectniveau maar op het ho-

gere niveau van programma's, sectoren en later van landen-samenwerkingsrelaties. Bovendien werd gekeken naar de effecten van het beleid in plaats van naar de *output*.⁷¹ In 1988 kwam het eerste rapport nieuwe stijl uit. Inmiddels was de dienst omgedoopt tot de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, IOB.

Op aandrang van de Tweede Kamer werden de rapporten openbaar. Rapporten worden altijd aan de Tweede Kamer aangeboden, vergezeld van een beleidsreactie van de minister waarin deze ingaat op de conclusies en aanbevelingen van het rapport. De Kamer heeft de gewoonte de minister ook over deze conclusies te horen. De rapporten zijn langzaam onderdeel geworden van het debat tussen minister en Tweede Kamer. Daarom kan men spreken van een mogelijkheidstructurende praktijk van toegang voor de IOB tot de beleidsdiscussie in het parlement.

Vaak is er sprake van informele contacten op het ministerie tussen beleidsmakers en de IOB:

Wij bespreken concepten [van een onderhavig rapport] met een groep ambtenaren. Je ziet dat de resultaten van de evaluatie al gebruikt worden voordat de evaluatie uitkomt. Als je halverwege ontdekt dat iets anders kan, waarom zou je nog een jaar wachten voordat je dat officieel meedeelt? Dat soort gebeurtenissen zijn veel beter voor het doorwerken van evaluatieresultaten dan *black box*-achtige evaluaties, waarbij wij aan het werk gaan en men anderhalf jaar later het rapport ziet zonder te weten hoe wij tot die conclusies zijn gekomen. (respondent van den Berg)

In een toespraak van 2003 wijst dezelfde Van den Berg er echter op dat ambtenaren geneigd zijn de bevindingen van IOB rapporten weliswaar te onderschrijven maar deze inmiddels achterhaald te achten omdat er toch al nieuw beleid wordt gevoerd. Beleidsambtenaren zouden bij zichzelf denken:

“Een beleidsreactie naar de Kamer, dat is wel mooi genoeg. Over tot de orde van de dag. “ (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie 2003, p.40)

Kortom, de invloed van de rapporten op de beleidsvorming op het ministerie wordt wisselend beoordeeld. De discursieve strategie van de dienst heeft via de rapporten toegang tot de parlementaire beleidsarena.

6.2.2 De Medefinancieringsorganisaties

Het in 1964 opgerichte medefinancieringsprogramma (MFP) maakte een beperkt aantal NGOs, in eerste instantie ICCO, CEBEMO en NOVIB en sinds 1978 het HIVOS, tot geprivilegieerde subsidieontvangers van de overheid. In de loop van de jaren is het MFP alleen maar in omvang gegroeid, tot ongeveer 10% van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking in 1990. De verhouding tussen financiering afkomstig van de overheid en die verkregen op de 'charimarkt' verschilt nogal per organisatie, maar voor alle medefinancieringsorganisaties (MFOs) is het aandeel overheidsfinanciering aanzienlijk. Tegelijkertijd hebben de organisaties een grote mate van vrijheid. Sinds 1980 ontvingen ze een *block grant*, waarover achteraf financiële verantwoording afgelegd moest worden. (Schulpen&Hoebink 2001, p.164) Dit wordt geflankeerd door evaluaties.

⁷¹ Sommige zijn het met deze voorstelling niet eens. Volgens Custers (2000) wordt nog steeds voornamelijk op *output* geëvalueerd.

De MFOs ondersteunen maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden die ontwikkelingsactiviteiten uitvoeren. Ze hebben in die zin vooral een intermediaire functie. De activiteiten die de medefinancieringsorganisaties ondersteunen liggen traditioneel op het gebied van armoedebestrijding en wat wordt genoemd 'maatschappij-opbouw'. Hiermee wordt bedoeld het ondersteunen van *civil society*-organisaties in de ontwikkelingslanden in hun organisatie, het vormen van netwerken, het vertegenwoordigen van de belangen van de armen tegenover de staat. Hierbij gaat het ook om organisaties die opkomen voor de mensenrechten. Het is vooral deze 'maatschappij-opbouw' die kan fungeren als een discoursvormende praktijk voor de discussie rond goed openbaar bestuur.

Er zijn verschillende praktijken, die de MFOs toegang geven tot de ministeriële beleidsarena. In de eerste plaats zijn er een aantal formele momenten van contact met het ministerie. Vanaf 1980 wordt vierjaarlijks het Medefinancieringsprogramma door de MFOs samen met de minister vastgelegd. Hoewel het hierbij vooral gaat om de gelden en de sleutel waarnaar deze verdeeld worden, kan hierbij de afbakening tussen de taken van de overheid en die van de MFOs aan de orde komen.⁷² Daarnaast is de afdeling DSI/MY (Directie Sociale en Institutionele ontwikkeling/afdeling Maatschappelijke organisaties) speciaal verantwoordelijk voor de MFOs. Respondenten schilderen de relatie met DSI als zowel financieel als inhoudelijk. Inhoudelijke thema's zouden regelmatig met DSI worden besproken. Novib zegt de dechargeverlening door DSI voor hun jaarverslag aan te grijpen voor inhoudelijke gesprekken met de directie. Daarnaast reageren de MFOs (soms via het gemeenschappelijk overlegorgaan medefinancieringsorganisaties (GOM)) op beleidsnota's door middel van een brief aan de minister. Om te reageren op het beleid ten aanzien van een specifiek land richten de MFOs zich tot de betreffende landenafdeling. Minder contact is er met de overige thematische afdelingen.⁷³ Ondanks deze verscheidene praktijken van toegang geven respondenten van het ministerie aan dat het departement er niet goed op is ingericht structureel van de ervaringen van MFOs (en andere NGOs) te leren. Men spreekt over de inhoudelijke contacten met de MFOs eerder als "incidenteel op bepaalde onderwerpen".

Tenslotte kunnen de MFOs via de partijen in de Tweede Kamer proberen druk uit te oefenen. Traditioneel hebben de uit de verzuiling voortgekomen MFOs contacten met partijen die ideologisch dichtbij hen staan. De vaste commissie voor ontwikkelingssamenwerking organiseert *hearings* met de MFOs wanneer het budget in het parlement ter discussie staat. (Hilhorst 1991, p. 13)

Of de stem van de MFOs via deze mogelijkheidstructurende praktijken uiteindelijk het discours beïnvloedt, is een andere vraag. Enerzijds lijken zij zeer goed in staat hun invloed te laten gelden wanneer het gaat om de verdediging van hun budget.

"Their effectiveness in influencing national policy can be measured also by considering their growing share in the budget for development cooperation. Whereas in 1978 it stood at 6.4 percent, by 1992 it had reached 10.3 percent." (Hilhorst 1991, p. 13.)

Anderzijds geven respondenten aan dat wanneer het om inhoudelijke beleidsbeslissingen gaat de MFOs slechts 'kleine duwtjes' kunnen geven in een bepaalde richting.

⁷² Hoewel gezegd moet worden dat minister Herfkens hierover in 2001 een aparte 'beleidsdialog' voerde met de MFOs, klaarblijkelijk was er binnen de onderhandelingen over het MFP daarvoor geen ruimte.

⁷³ Het verschil tussen landen- en thematische afdelingen wordt pas vanaf 1996 relevant.

6.2.3 Relatie tussen wetenschap en beleid

De Nationale Adviesraad

De Nationale Adviesraad (NAR) werd in 1965 opgericht om de nieuwe minister van ontwikkelingssamenwerking bij te staan. In de eerste periode was er namelijk op het departement weinig expertise aanwezig en de Raad voorzag de minister van beleidsinhoudelijke adviezen. De Raad bestond grotendeels uit wetenschappers, maar had ook uit vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

De NAR startte een adviesprocedure ofwel op aanvraag van de minister ofwel op eigen initiatief. De start en het verloop van het proces had invloed op de mate waarin het advies in de beleidsdiscussie werd gebruikt. In het geval de minister zelf om een advies had gevraagd, was dit volgens de respondenten meestal omdat hij zijn positie tegenover parlement of ambtenarenapparaat wilde versterken. Wanneer het ambtelijk apparaat tegen een adviesaanvraag door de minister was, werd het werk voor de commissie die het advies voorbereidde lastig. Het was namelijk de gewoonte dat een bij het onderwerp betrokken ambtenaar de NAR voorzag van informatie en ambtelijke stukken en de vergaderingen van de commissie bijwoonde. Andersom kon het zo zijn dat de Raad met een thema bezig was dat de betreffende ambtenaar al jaren op de agenda wilde krijgen. Dan waren de voorwaarden voor samenwerking beter.

Als het rapport door de NAR werd uitgebracht, was de minister verplicht binnen een bepaalde termijn hierop te reageren. Er volgde een gezamenlijk gesprek met de minister over zijn eerste reactie, waarna het definitieve commentaar van de minister werd vastgesteld. Vervolgens werden rapport en commentaar aan de Kamer aangeboden.

Als het advies de minister welkom was, bestond er een goede kans dat het advies in het beleid werd verwerkt. Maar in het geval de Raad het advies op eigen initiatief uitbracht en de minister liever niet wilde dat er een advies kwam, was de invloed van het advies volgens de respondenten niet groot. De invloed van het advies van de NAR wisselde dus naar gelang de situatie. Was het advies de minister en de betreffende ambtenaren welgevallig, dan was de invloed het grootst. Was het advies de minister welgevallig en de ambtenaren niet, dan werd het voor de commissie lastig een goed advies uit te brengen. Was het advies zowel minister als ambtenaren onwelgevallig, dan was de enige mogelijke manier de mobilisering van het parlement.

Het kwam niet of nauwelijks voor, wanneer de minister tégen was en de ambtenaren tegen waren, dat de Adviesraad zijn zin kreeg. De enige variant die je dan nog hebt is dat je naar de Kamer ging, dat is wel eens voorgekomen, maar ook daarmee redde je het niet. (respondent Hommes)

Een andere respondent becommentarieert dit zo:

Rapporten van zowel NAR als IOB halen hun kracht uit het feit dat er een officiële beleidsreactie moet zijn van de minister in de Kamer. De minister moest zeggen wat hij er mee ging doen. Anderzijds was het zo dat Pronk de Kamer in zijn zak had. Hij gaf er gewoon college. Nu moet men ook zeggen dat misschien niet de slimste jongetjes in de klas in de partij de portefeuille ontwikkelingssamenwerking krijgen, en dat de Kamer bovendien toch niet vreselijk veel middelen heeft om zijn zin door te drijven als het na de vergadering en de Kamervragen er op aan komt. (60)

Naast de officiële weg waren informele manieren om toegang te krijgen tot de beleidsdiscussie op het ministerie minstens zo belangrijk. Het secretariaat van de NAR was op het ministerie gevestigd. Hommes schrijft daarover het volgende:

“Erelid en voormalig voorzitter C.L.Patijn sprak over de verhouding tussen het ambtenarenapparaat en de Raad als over een ‘osmose’ (het verschijnsel dat een vloeistof door een half-doordringbare wand dringt en er evenwicht ontstaat tussen binnen en buiten). Hij doelde in het bijzonder op de informele contacten tussen ambtenaren, het secretariaat en raadsleden die van belang waren om de effectiviteit te verhogen van zowel de advisering als van de kans dat de aanbevelingen daadwerkelijk in beleid werden vertaald.” (NAR 1997, pp.17-18)

De minister kon zich bij een hem welgevallig advies niet alleen beroepen op de wetenschappelijke autoriteit. Aangezien de Raad ook leden uit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties telde, vormde het een breder draagvlak.

[De raad] vormde ook een soort achterban voor de minister, een maatschappelijk draagvlak. In de raad zaten hoofdzakelijk mensen uit academische hoek, maar ook uit kerkelijke hoek, uit de vakbeweging, uit het bedrijfsleven. Het was een brede maatschappelijke vertegenwoordiging. Als hij een advies kreeg dat in zijn lijn lag, dan had hij het voordeel dat hij eigenlijk wel zeker wist dat hij het er door kreeg bij de vakbeweging, het bedrijfsleven, en bij de kerken.⁷⁴ (12)

In de loop van de jaren is de invloed van de NAR minder geworden. Na de beginjaren ontwikkelde het ministerie in toenemende mate zijn eigen expertise. (vgl. NAR 1997, p. 18) Maar de respondenten zien nog andere redenen. Ten eerste werden de NAR-adviezen steeds specialistischer, omdat ook het beleid complexer werd. Daarom kon minder op de hoofdlijnen van het beleid worden geadviseerd. Het kwam ook steeds minder vaak voor dat voor een concrete aanleiding werd geschreven, zoals de voorbereiding van een conferentie. Ten tweede spreken de respondenten ook van een algemene veranderende verhouding tussen wetenschap en beleid in de jaren 90, zoals we in §6.3 zullen zien. Er zou sprake zijn van een verzakelijking binnen de academische wereld, waardoor wetenschappers minder bereid zouden zijn zich buiten hun normale werkzaamheden in te zetten voor de Raad of voor gesprekken op het ministerie.

Ondanks de afnemende invloed van de NAR vormde de raad aan het begin van de jaren 90 nog een goede mogelijkheid structurende praktijk van toegang voor wetenschappelijke discursieve strategieën tot de beleidsarena. Alleen al door de omvang van de raad (ongeveer 70 leden) kon de raad als representatief gezien worden voor het kleine wereldje van wetenschappers dat zich in Nederland met ontwikkelingsproblematiek bezighoudt. Daarnaast was de samenstelling in hoge mate interdisciplinair. Volgens respondent Hommes, ex-voorzitter van de NAR, was de NAR een belangrijk kanaal voor wetenschappers en waren er daarbuiten, behalve de IOB, weinig systematische gesprekken tussen beleidsmakers en wetenschappers.

⁷⁴ Overigens werden volgens sommige kritische commentatoren (Hilhorst 1991, p. 5) de leden van de raad ook zo geselecteerd dat de consensus binnen de raad behouden bleef. Vergelijk hierbij weer Nationale Adviesraad 1997, p. 19)

Clingendael en Afrika Studiecentrum

Het onderzoeksinstituut Clingendael concentreert zich op defensie en internationale betrekkingen. Het noemt zichzelf tegelijkertijd een 'academie' voor Buza: het verzorgt de cursussen voor diplomaten en militairen. De financiering van het instituut bestaat voor ongeveer de helft vanuit opdrachtonderzoek, de andere helft uit van subsidies van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Daarnaast is het instituut de uitgever van de Internationale Spectator (IS), het Nederlandstalige blad over internationale betrekkingen. In de IS wordt weliswaar regelmatig over ontwikkelingssamenwerkingsbeleid geschreven, maar geeft aan het onderwerp relatief (gemeten aan het budget van ontwikkelingssamenwerking) weinig aandacht. Vergelijkbaar met de opzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt ontwikkelingssamenwerking in het blad behandeld als slechts één van de aspecten van buitenlands beleid.

Specifiek voor onderzoek op het gebied van Afrika bestaat het Afrika Studie Centrum van de Universiteit Leiden. Hier werken vooral sociologen, antropologen en economen. Een niet onaanzienlijk deel van het onderzoeksfinanciering is afkomstig van opdrachten van DGIS, ambassades in Afrika en soms zelfs de medefinancieringsorganisaties voor landenstudies of evaluaties. Hoewel beide instituten op deze manier toegang hebben tot de ministeriële beleidsarena worden zij in de discussie rond goed openbaar bestuur weinig genoemd.

Individuele contacten

De toegang van discursieve strategieën uit de wetenschappelijke arena in de beleidsarena komt naast de meer geïnstitutionaliseerde vormen als NAR en IOB tot stand doordat een paar individuele beleidsmakers zich voor wetenschappelijke ontwikkelingen interesseren. Het zijn personen die de internationale wetenschappelijke discussie volgen en die deelnemen aan conferenties. Een van de respondenten noemt deze personen de 'lezers' van het ministerie. Het gaat daarbij om een kleine groep.

Je hebt binnen het ministerie een aantal mensen studieuze zijn, die lezen, nadenken, niet puur uitvoerend, maar ook beleidsontwikkelaar willen zijn. Die elkaar kennen en stukjes voor elkaar schrijven. Ik schrijf voor de 20 mensen waarvan ik weet dat ze geïnteresseerd zijn. Dat gaat over afdelingsgrenzen heen. Dit is volkomen informeel. Er zijn maar weinig mensen die schrijven, die wanneer ze iets lezen anderen deelgenoot daarvan maken. (14)

De mensen die geïnteresseerd zijn in het debat met de wetenschap zijn vaak ook mensen die zelf als wetenschappelijk onderzoeker gewerkt hebben of zelfs nog een part-time functie aan de universiteit hebben.

Het zijn tussenpersonen. Staan met één poot in de universiteit en met één poot in het beleid. Het zijn absoluut geen wetenschappers. Ze houden niet van definities en ze houden niet van voetnoten, gelummel op de vierkante centimeter. Maar ook niet van ambtenaren die nooit een boekje lezen. Zo werkt het. (14)

Respondenten van het ministerie zien dit soort gesprekken over wetenschappelijke publicaties voor zichzelf enerzijds als een 'echte inspiratiebron', maar geven toe dat het vaak wel gaat om een "marginale discussie".

De Raad voor het Wetenschappelijke Onderzoek in het kader van ontwikkelingssamenwerking (Rawoo), opgezet om onderzoek in en over ontwikkelingslanden te ondersteunen, organiseert in Den Haag series zogenaamde 'lunchlezingen' door wetenschappers

over een specifiek thema. Hierbij zijn ook mensen van het departement aanwezig. Het is daarom een mogelijkheidstructurende praktijken van toegang, waarbij wetenschappelijke discursieve strategieën toegang hebben tot de beleidsarena.

Tenslotte worden individuele wetenschappers specifiek over bepaalde onderwerpen om advies gevraagd, naast de genoemde instituten bijvoorbeeld ook van de Universiteit Wageningen, het ISS of het Van Vollenhove-instituut voor recht en bestuur in ontwikkelingslanden van de Universiteit Leiden.

Typering van het grensarrangement tussen wetenschap en beleid

Wanneer we het grensarrangement tussen wetenschap en beleid in het veld van ontwikkelingssamenwerking aan het begin van de jaren 90 karakteriseren in termen van de typologie van §2.3 lijkt het 'zuiver leermodel' het beste van toepassing. De relatie tussen wetenschap en beleid was opgezet als een van dialoog (ook als de minister uiteindelijk zijn wil kon doorzetten). De NAR, de belangrijkste schakel in de relatie tussen beleid en wetenschap, was uitdrukkelijk gericht op dialoog tussen beleidsmakers en wetenschappelijke actoren. De NAR kon op eigen initiatief een rapport uitbrengen en maakte daarvan ook regelmatig gebruik. Andersom probeerde de minister de vraagstelling van de onderzoeken te bepalen. Ook de praktijk van de Rawoo-lunchlezing, die in het geval van de discussie rond goed openbaar bestuur een belangrijke rol zou spelen, is gericht op het bereiken van dialoog tussen beleid en wetenschap, los van hiërarchische of contractuele verhoudingen. Daarbij kwam dat de toenmalige minister geïnteresseerd was in wetenschappelijk onderzoek en zich persoonlijk in de wetenschappelijke discussies mengde.⁷⁵ Hetzelfde geldt voor de (weliswaar kleine) groep van de zogenaamde 'lezers' op het ministerie.

De typering is minder eenduidig wanneer het gaat om de vraag of de praktijken wijzen op een beeld van de logica's van wetenschap en beleid als eerder convergerend of divergerend, met andere woorden, of er sprake is van een pleitbezorgingsmodel of van een leermodel. Ongetwijfeld wordt er strategisch gebruik gemaakt van wetenschappelijke bevindingen, zoals het bovenstaand voorbeeld van de ambtenaar duidelijk maakt, die meer meewerkt bij het opstellen van het rapport naarmate het hem beter uitkomt.⁷⁶ Desondanks lijkt de institutionalisering van de relatie tussen wetenschap en beleid eerder te wijzen op een grensarrangement waarin beide logica's convergeren. Zo is het NAR-secretariaat ondergebracht binnen het ministerie, waardoor er, zoals hierboven beschreven, een soort 'osmose' plaatsvindt: de resultaten van het onderzoek vinden meteen toepassing in het beleid. Het feit dat de NAR rapporten werden doorgestuurd naar de Kamer, laat zien, dat men er van uitging dat het wetenschappelijk advies meteen relevant zou zijn voor de politieke discussie.

De brede samenstelling van de NAR maakt bovendien dat er niet veel ruimte is voor de situatie waarin het andere mogelijke dialoogmodel, het pleitbezorgingsmodel, zou functioneren: namelijk een situatie, waarin de politieke tegenstanders hun eigen resultaten bij verschillende wetenschappelijke clubs halen. Doordat binnen de NAR het grootste gedeelte van de wetenschappelijke experts zitting had, was een dergelijke constructie niet

⁷⁵ Vgl. bijvoorbeeld Pronk 1992, Pronk 2001.

⁷⁶ Betere voorbeelden zullen we in de volgende paragraaf aantreffen: Bolkestein, die de rapporten van het IOB inzet bij de regeerakkoord onderhandelingen van Paars 1; de Tweede Kamer, die de NAR aanhaalt in haar discussie met Pronk over beperking van het aantal landen.

mogelijk. De NAR was zo ingericht dat alle mogelijke soorten overwegingen ten opzichte van ontwikkelingssamenwerking bijeen werden gebracht, om het als een gezamenlijk probleem te behandelen: men ging uit van een convergentie van de wetenschappelijke en de politieke logica. Door de vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties in de NAR werd het verschil tussen 'leek' en 'wetenschapper' minder belangrijk.

Kortom, het grensarrangement bestond uit praktijken die ontworpen waren om de dialoog tussen wetenschap en beleid op gang te houden en die uitgingen van een principiële convergentie tussen beide.

6.2.4 Relatie met de internationale beleidsarena

Van de vier organisaties, besproken in hoofdstuk 5, zijn de Wereldbank en de UNDP voor de Nederlandse beleidsvorming in het algemeen het meest belangrijk. De OESO-DAC is in de eerste plaats zelf een forum waarin de internationale beleidsdiscussie plaatsvindt. Maar juist op het gebied van goed openbaar bestuur zijn de publicaties van de OESO-DAC relatief invloedrijk geweest.

De Wereldbank wordt door veel respondenten beschouwd als de belangrijkste *think tank* op het gebied van ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Er zijn verschillende mogelijkheidestructurerende praktijken die de toegang van haar ideeën tot de Nederlandse beleidsarena verzekeren.

In de eerste plaats worden de belangrijkste publicaties van de Wereldbank door beleidsmakers op het ministerie gevolgd. Dit geldt in eerste instantie voor de WDR (hoewel meer een state-of-the-art dan een *beleidsdocument*) maar ook voor andere belangrijke rapporten. Het volgen van de Wereldbank hoeft niet noodzakelijkerwijs in te houden dat men de publicaties ook zelf heeft gelezen. Of de publicaties van de Wereldbank ook daadwerkelijk gelezen wordt door meer dan alleen de 'lezers' en stafafdeling SPL, die het expliciet als haar taak ziet om te volgen wat er bij de multilaterale instellingen gebeurt, kan ik niet inschatten. Maar het is duidelijk dat het een van de structuurkenmerken van de discussie op het ministerie is dat men als medewerker een mening over het beleid van de Wereldbank behoort te hebben. Deze mening hoeft geenszins positief te zijn. Zoals ik in §6.1 beschreef, is het beleidsdiscours over ontwikkelingssamenwerking sinds het begin van de jaren 70 (maar toch ook nog in de jaren 80) gekenmerkt door het progressief te noemen *underdog*-beginsel. Uit beide maximen van dit beginsel volgt dat de Wereldbank in dit beleidsdiscours als het ware de natuurlijke tegenstander is. Haar beleid wordt immers in belangrijke mate bepaald door de rijke landen (vgl. Dadema 2003) en de ontwikkelingssamenwerking van de Wereldbank vindt vooral plaats door middel van de plaatselijke overheid.

Tegelijkertijd wordt de deskundigheid van de Wereldbank erkend. Het onderzoek van de Bank wordt als zeer degelijk ingeschat. Deze bewondering gaat echter vaak gepaard met een kritiek op de economische inslag van het onderzoek. Tot voor kort, zo vinden respondenten, en zeker aan het begin van de jaren 90, richtte het onderzoek van de wereldbank zich voornamelijk op economische ontwikkeling en verwaarloosde politieke en sociale aspecten. Hier vinden we het internationale discours terug, waarin de tegenstelling tussen Wereldbank en UNDP wordt geconstrueerd als 'economisch' versus 'menselijk'.

De discursieve strategie van de Wereldbank vindt echter ook op andere manieren toegang tot de Nederlandse beleidsarena dan via rapporten. Medewerkers hebben vaak persoonlijke contacten op de Wereldbank, hetzij door conferenties, hetzij door samenwer-

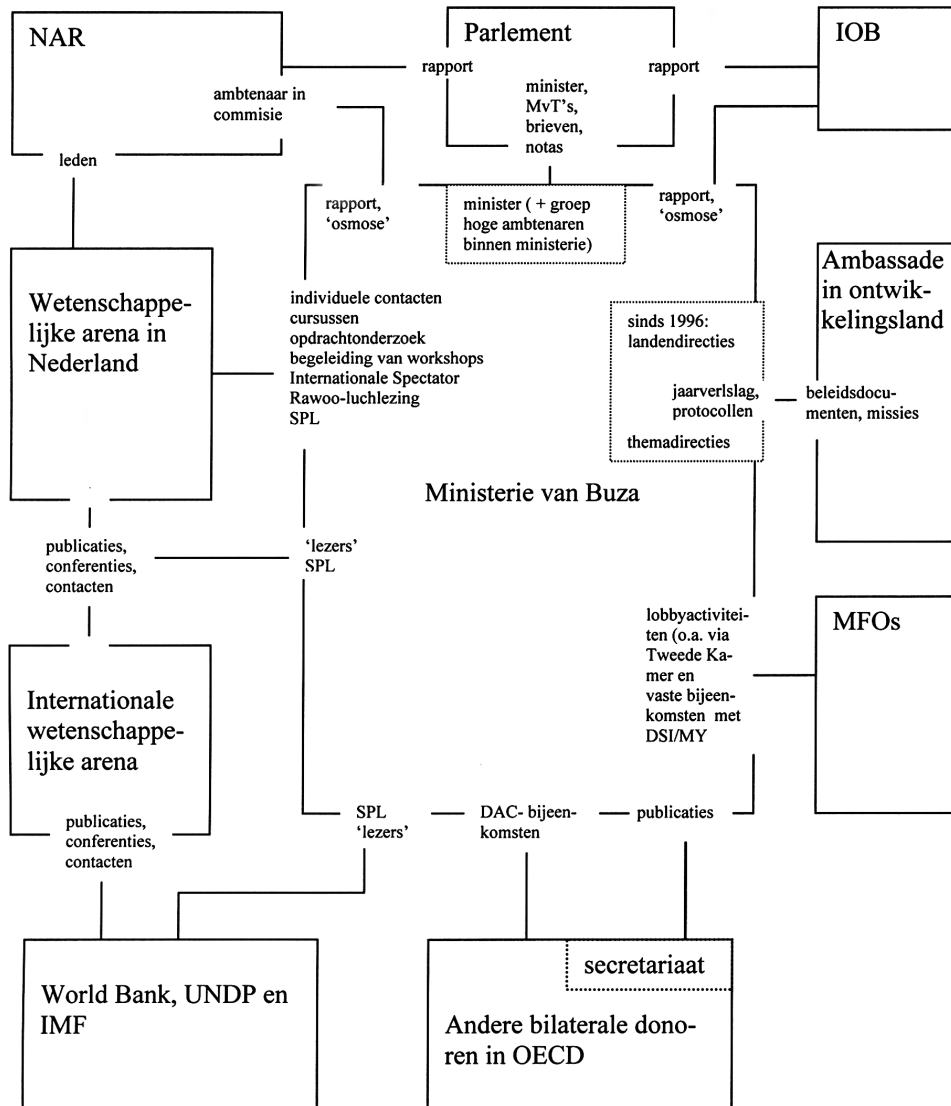
king in een ontwikkelingsland. Tenslotte vindt de discursieve strategie van de Wereldbank toegang langs de omweg van de internationale wetenschappelijke discussie. In de internationale wetenschappelijke arena is het beleid van de Wereldbank immers een belangrijk onderwerp en medewerkers van de bank nemen zelf deel aan de discussie.

De discursieve strategie van de Wereldbank is alomtegenwoordig in de Nederlandse beleidsarena. Dit maakt dat er voortdurend naar haar standpunt wordt verwezen, alsof het een eigenstandige actor in de Nederlandse beleidsarena was. Haar *ethos* is paradoxaal: zij is ideologisch verdacht en geniet tegelijkertijd hoge wetenschappelijke autoriteit.

De UNDP maakt in principe gebruik van vergelijkbare mogelijkheidstructurerende praktijken van toegang als de Wereldbank. Sommige van haar rapporten worden als zeer invloedrijk gekwalificeerd. Hierbij gaat het vooral om het eerste *'Human Development Report'*, dat het begrip ontwikkeling opnieuw definieerde. De kwaliteit van de publicaties wordt echter als wisselend gezien. Respondenten op het ministerie willen uiteindelijk niet vertrouwen op een analyses van het openbaar bestuur van een ontwikkelingsland door de UNDP, terwijl ze dat bij de Wereldbank wel zouden doen. Hier doet zich dus een merkwaardig fenomeen voor: hoewel het beleid van de UNDP als veel dichter bij dat van het 'gidsland' Nederland wordt ingeschat, hebben de publicaties lang niet altijd zo veel invloed op de beleidsdiscussie als die van de Wereldbank.

Wij zijn het actiefst in het volgen van het volgen van de Wereldbank, met lof en kritiek. Men vindt dat het basisparadigma van de VN dichter bij het onze staat (*human centered*) en de UN dus niet zo kritisch gevolgd hoeft te worden. Ik ben echter geen UN fan, want de praktijk is een ander verhaal. (14)

In figuur 6.1 wil ik een overzicht geven van de praktijken van toegang tussen de hierboven en in hoofdstuk 5 beschreven organisaties van de beleids- en wetenschappelijke arena. Zoals we zullen zien waren niet al deze praktijken in de beleidsdiscussie rond goed openbaar bestuur even belangrijk.



Figuur 6.1 Praktijken van toegang tussen arena's in Nederlandse casus

6.3 Discoursontwikkeling in Nederland 1990-2002

Inleiding

In de jaren 90 zijn er drie perioden in de ontwikkeling van het beleidsdiscours, die ik onderscheid naar de in de discussie gehanteerde frames en hun onderlinge dominantie. Daarnaast zijn er in elke periode ook concepten en argumenten, die in eerste instantie niet tot de dis-

cussie rond goed openbaar bestuur kunnen worden gerekend, maar later een rol zijn gaan spelen in de discussie.

In de eerste periode (1991-1993) is er al sprake van een gestructureerde discussie rond het thema goed openbaar bestuur, waarin het concept zelf niet onderdeel is van de dominante discursieve strategie, maar de aanduiding voor de discursieve strategie van de Wereldbank. In de tweede periode (1993-1998) treedt een verschuiving op, waarin goed openbaar bestuur meer verweven wordt met de binnenlandse discussie over de effectiviteit van de hulp. Het onderwerp gaat bovendien een rol spelen in de interne bureaucratie van het ministerie. Er is echter nog nauwelijks discussie over de inhoud van het begrip. Dit verandert in de derde periode (1998-2002). Het begrip 'goed bestuur' is de *story line* van Herfkens' beleid, waarin verschillende frames uit de voorgaande perioden verweven worden. In deze periode draait de discussie juist om de inhoudelijke invulling van het begrip.

6.3.1 De periode 1990-1993

De discursieve strategie van Pronk: een alternatief voor de Wereldbank

In de "monumentale" (Hoebink 1990) beleidsnotitie van Buza 'Een wereld van verschil' (WvV) van 1990 wordt weliswaar geen gebruik gemaakt van het begrip 'good governance' zelf, maar wel van een aantal relevante frames.

De conceptuele ontwikkelingen bij de Wereldbank, of liever gezegd, haar nieuwe discursieve strategie rond het begrip governance had al snel toegang gevonden tot de Nederlandse beleidsarena. Deze discursieve strategie had grote invloed op het Nederlandse beleidsdiscours, als tegendeel wel te verstaan. In het ministerie (en zoals we zullen zien in Nederlandse wetenschappelijke kring) stootte de discursieve strategie van de Wereldbank op grote sepsis. In de discursieve strategie van de kritische beleidsmedewerkers en wetenschappers werd zij teruggebracht tot een 'nieuw soort conditionaliteit', een opvolger van de macro-economische condities, zoals die onderdeel waren van de SAP. Het nieuwe concept kreeg daarom geen plaats in WvV, die in voorbereiding was op het moment dat de nieuwe discursieve strategie van de Wereldbank doordrong. Deze vereenzelviging van het begrip met conditionaliteit van de kant van de Wereldbank blijft een constante factor in het Nederlandse beleidsdiscours in de eerste helft van de jaren 90. Het is opvallend dat het Wereldbankdocument 'Governance and development', waarin niet alleen GGVOORWAARDE maar ook GGBEVORDERING gehanteerd wordt, ook later bij zowel beleidsmakers als wetenschappers vrijwel niet bekend is.

Goed openbaar bestuur speelt echter een belangrijke rol in de nota, maar dan onder de noemer van democratie. Daarbij gaat het niet in de eerste plaats om de instrumentele waarde van democratie voor economische ontwikkeling, maar om democratie als een zelfstandig doel van ontwikkelingssamenwerking. De wetenschappelijke discussie of democratie nu wel of niet leidt tot economische groei wordt daarmee afgedaan als secundair. Ook als dit niet het geval zou zijn, moet goed openbaar bestuur nagestreefd worden. "Geen vrijheid zonder eten, maar vrijheid gaat voor." (Buza 1990, pp.63-69) In de nota en in speeches van Pronk werd bovendien het middel van negatieve conditionaliteit om democratische hervormingen te bereiken zeer kritisch benaderd. In plaats daarvan moest democratisering met ontwikkelingssamenwerking worden ondersteund en door middel van 'positieve conditionaliteit' worden bevorderd. (Buza 1990, p.279) In de jaren daarop werden onder andere

ondersteuning gegeven aan verkiezingen en aan organisaties die opkomen voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen. Later kwam daar mensenrechtentraining van politie, mensenrechteneducatie van de bevolking en ondersteuning van de rechterlijke macht bij.⁷⁷

Binnen het nationale beleidsdiscours werd er weinig aan het begrip ‘*good governance*’ gerefereerd, maar in Pronks internationale speeches uit die tijd komt het wel regelmatig voor. Ook daar wordt het vooral conceptueel ingekaderd binnen de tegenstelling tussen conditionaliteit en bevordering. Pronk koos de kant van de ontwikkelingslanden en bekritiseerde politieke condities die eenzijdig door de donor worden vastgesteld. Hij hekelde de hypocrisie van het Westen, dat de ‘dictators’ zelf aan de macht had gebracht. De beleidsdialoog zou op basis van wederkerigheid gevoerd moeten worden. Met andere woorden, ‘*good governance*’ zou ook toegepast moeten worden op de internationale verhoudingen. (vgl. ook Pronk 1992, p.21) Het betekende daarom in de eerste plaats ‘*global governance*’, waarin de ongelijke economische en politieke verhoudingen rechtgetrokken zouden worden. Er moesten, met andere woorden, condities aan de conditionaliteit worden gesteld. Waar Pronk inhoudelijk ingaat op goed openbaar bestuur (bijvoorbeeld Pronk 1992, p. 15-16), is het frame het best te karakteriseren als EMANCIPATOIR BESTUUR.

Pronk was ook niet een typische ‘*good governance*’-man. Aanvankelijk, in zijn eerste regeringsperiode (1973-1977), werkte hij heel erg op de noemer van emancipatie. Sociale processen, hulp aan de allerarmsten, bevorderen van hun positie. Dat betekende dus ook dat hij de meningen van de elites in de ontwikkelingslanden niet interessant vond, want dat was juist iets waartegen hij zich wou verzetten. Die emancipatiethematiek gold ook voor zijn tweede periode, hoewel het daar ruimer getrokken was. Dat zie je ook in het verschillende perspectief op het probleem die op de sociale top in Kopenhagen aan de orde kwamen. Men was het erover eens dat de armen achterbleven bij de liberaliseringsmaatregelen van de SAPs en dat de gepropageerde vormen van kapitalisme negatieve effecten hadden op milieu en op armoede. De Wereldbank pleitte voor van gnetten voor de armen. Pronk voor emancipatie. Maar dat is een groot verschil, bij de eerste zeg je: het model is goed maar er blijven mensen achter, bij het tweede vind je ook het model fout. (12)

Pronks terughoudendheid wat betreft conditionaliteit gold overigens niet op het gebied van de politieke mensenrechten. In 1992 schortte Pronk de hulp aan Indonesië op naar aanleiding van het bloedige neerslaan van een demonstratie op Oost-Timor. Aanvankelijk had hij daarbij de instemming van de minister van Buitenlandse Zaken, Van den Broek. Toen Indonesië door middel van een zorgvuldige diplomatieke strategie Nederland internationaal in een isolement wist te dwingen (Schulte-Nordholt 1995), verloor Pronk de steun in de Kamer van Van den Broeks partij (het CDA) en werd hij ervan beschuldigd zich te bemoeien met de competentie van de minister van Buitenlandse Zaken.

De discursieve strategie van Pronk past dus enerzijds in het beeld dat Moore schetst (1993, p.2). Pronk volgt, zoals zoveel andere bilaterale donoren, een liberaal democratische agenda, in tegenstelling tot de technocratische agenda van de Wereldbank. De discursieve strategie van Pronk wijkt echter op één punt van Moore’s tweedeling af. Hij staat kritischer dan andere bilaterale donoren tegenover het frame GG-DOEL/GGVOORWAARDE, omdat daarbij eenzijdig condities aan ontwikkelingslanden worden

⁷⁷ zie MvTs bij begrotingen voor ‘91, ‘92, ‘93, ‘94, ‘95 (tot oprichting DMD)

opgelegd. Dit past in het algemene ontwikkelingssamenwerkingsdiscours in het 'gidsland' Nederland, dat bepaald werd door het *underdog*-beginsel.

In de wetenschappelijke beleidsarena in Nederland wordt de nota WvV met enthousiasme onthaald. Dat democratisering nu een intrinsiek onderdeel van ontwikkeling wordt genoemd, vond duidelijk instemming. (Hoebink 1990, van Cranenburgh 1990). Democratie wordt hierbij gezien in het perspectief van een 'tegenmacht' ('*countervailing power*') tegenover de staat, zoals het in de frames BEHEERST BESTUUR en EMANCIPATOIR BESTUUR wordt gehanteerd. Ook in het rapport dat de NAR in 1992 uitbrengt over de *civil society* staat deze rol centraal.

Publieke discussie over effectiviteit

Een voor het latere beleidsdiscours rond goed openbaar bestuur belangrijke ontwikkeling begon buiten het beleids- en wetenschappelijke discours. De voorman van de VVD, Bolkestein, startte in een aantal dagbladen een discussie over de effectiviteit van de ontwikkelingshulp, en wel op macroniveau. De vraag was of de hulp heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van een heel land, af te lezen aan de hand van macro-economische kengedaten (bijvoorbeeld inkomen per hoofd van de bevolking). In 1992 gaf Bolkestein op deze vraag een negatief antwoord. (o.a. NRC Handelsblad 1992) Hij betoogde in de eerste plaats dat ontwikkelingshulp sowieso irrelevant is in vergelijking met particuliere investeringen. Vervolgens argumenteerde hij dat ontwikkelingshulp alleen effectief is wanneer het gegeven wordt aan landen met goed bestuur en goed macro-economisch beleid. Hierbij noemt hij het woord *governance* overigens niet. Hij verwijst wel naar de eerder bijdrage van Van Dam bij zijn oratie in 1988 over de mogelijkheid van betalingsbalanssteun aan landen met goed openbaar bestuur, die tot dan toe geen weerklank had gevonden. Tenslotte trekt Bolkestein de conclusie dat het budget voor ontwikkelingshulp omlaag moet.

Hij oogste bijtende reacties in de dagbladen (o.a. NRC Handelsblad 1992) en, met enige vertraging, in de wetenschappelijke bladen (Hommes 1993, Hoebink 1995). Doordat hij aan zijn argumentatie de conclusie van een vermindering van het budget verbond, werd het gezien als een frontale aanval op het veld van ontwikkelingssamenwerking. De hoogte van het hulpbudget is een van de pijlers onder het idee van het Nederland Gidsland. De aanval kwam bovendien uit verdachte hoek: de VVD had al vaker kritiek op ontwikkelingshulp geuit. Ook Bolkesteins argument voor hulp aan landen met goed beleid en goed bestuur valt onder deze totale afwijzing. Goed macro-economisch beleid zou niet vaak samengaan met goed bestuur (Hommes 1993), bovendien zou niet duidelijk zijn wat bedoeld wordt met 'goed bestuur' (Hoebink 1995)

Enige tijd later vulde Bolkestein zijn kritiek nog aan. Het gebrek aan effectiviteit van ontwikkelingsprojecten zou tevens veroorzaakt worden door de "versnippering" van de hulp over teveel verschillende projecten en doelstellingen. Daarom zou budgethulp gegeven moeten worden aan een beperkt aantal landen. (Algemeen Dagblad 1993, p. 8)

Bolkesteins kritiek heeft de beleidsdiscussie op dat moment niet verder kunnen beïnvloeden dan dat hij fungeerde als boeman. Hij was de icoon voor de volgens de deelnemers aan het beleidsdiscours ongerechtvaardigde kritiek op ontwikkelingshulp überhaupt. Toch zien we later dezelfde argumenten via andere wegen terugkeren in het beleidsdiscours.

Ik wil niet suggereren dat effectiviteit in het wetenschappelijke discours in het geheel geen thema was. Zo was er een belangrijke discussie over de vraag of het succes van

ontwikkelingsprojecten vergroot kan worden door de doelgroep meer bij het ontwerp en de uitvoering van het project te betrekken. (zie bijvoorbeeld van Cranenburgh 1990) Deze discussie is onderdeel van een bredere, internationale discussie over participatieve ontwikkeling. Maar deze kritiek op de effectiviteit van de ontwikkelingshulp was in voorgaande jaren vooral uitgedrukt in termen van de 'kwaliteit' van de hulp. Het was gericht op de verbetering van de ontwikkelingssamenwerking. Bolkesteins discursieve strategie ging veel verder: hij stelde het middel zelf ter discussie.

Discursieve strategie van de wetenschap in reactie op de Wereldbank

Hoewel het begrip 'good governance' in de nationale beleids- en wetenschappelijke arena niet aansloeg, werd wel waargenomen dat het in het internationale beleidsdiscours wel degelijk gebruikt werd. In 1993 werd een serie lunchlezingen van de Rawoo over 'good governance' georganiseerd. Sprekers van verschillende wetenschappelijke disciplines belichtten het belang van het begrip voor ontwikkelingssamenwerking. Tijdens deze lezingen werd de conceptuele inkadering van het begrip als een nieuwe vorm van conditionaliteit van de Wereldbank bevestigd. In deze eerste periode lijkt de discursieve strategie van de meeste wetenschappers tot ongeveer 1998 te worden vastgelegd, voor sommigen zelfs voor daarna.

Bijna zonder uitzondering zijn de sprekers zeer kritisch over het concept. Samenvattend kan men de volgende discursieve strategieën onderscheiden, waarbij we zien dat de sprekers konden teruggrijpen op de internationale wetenschappelijke literatuur (zie §5.2). Ten eerste beschouwen zij het als een begrip dat door de Wereldbank is gemunt en daarom in het verlengde van de SAPs gezien moet worden. 'Good governance' wordt beschouwd als een nieuwe vorm van het pleidooi voor een 'lean state': een afgeslankte, zich op enkele nachtwakerstaken concentrerende staat met een efficiënt publiek management. De Wereldbank zou het begrip instrumenteel hebben ingezet: om zich meer met de interne structuren van de ontvangende landen te kunnen bemoeien zonder de grenzen van haar mandaat te overschrijden. 'Good governance' zou een a-politiek begrip zijn, dat breed genoeg is om toch politieke dimensies op te nemen en tegelijkertijd vaag genoeg om discretie en flexibiliteit te garanderen.⁷⁸ Door deze vaagheid is het begrip niet bruikbaar voor wetenschappelijke analyses: het wordt steeds anders gebruikt. Het wordt beschouwd als een 'paraplubegrip', waar elke donator in kan gooien wat hij wil.

Wat je in het politieke debat altijd hebt is de noodzaak een probleem steeds anders te belichten, opnieuw te definiëren. Want politici komen er niet mee weg door te zeggen dat zij de oplossing hebben voor problemen die al dertig jaar bestaan. Dus ik zie het in het debat een constante neiging om de problemen steeds van een nieuwe titel te voorzien en te zeggen, dit is een nieuwe uitdaging, een nieuwe situatie en we gaan met nieuwe middelen er tegen aan. Met 'good governance' was op eens een noemer gevonden voor iets wat al lang bekend is en wat al in SAPs een belangrijke rol speelt. Het is een nieuw paraplu begrip waaronder een hele verzameling van ideeën vallen. (76)

Het is interessant dat verschillende sprekers de 'good governance' agenda voorstellen als het verlengstuk van de SAP. Als men naar de Wereldbank documenten kijkt, kan deze met

⁷⁸ Box 1995, Wolters 1995, Doornbos 1993 & 2001, Schulpfen 1996, de Kadt 2001.1 (Aangezien deze reactie van de wetenschap ook min of meer hetzelfde bleef, geef ik ook publicaties uit de tweede en derde periode weer.)

evenveel recht geïnterpreteerd worden als een radicale breuk met het beleid van de jaren 80.⁷⁹ Het verschil kan verklaard worden door het *ethos* van de Wereldbank binnen de Nederlandse arena's, waardoor haar beleid sowieso kritisch wordt benaderd. Het kan ook het gevolg zijn van de waarneming van een mogelijke discrepantie tussen de discursieve strategie van het officiële Wereldbank-beleid en de feitelijke maatregelen van de Wereldbank in de ontwikkelingslanden, die daarmee niet spoorden.

Ten tweede wordt de conditionaliteit, zowel in combinatie met GGMIJDEL als met GGDOEL door de sprekers met het begrip 'good governance' geassocieerd en afgewezen. Niet alleen op principiële gronden van wederkerigheid,⁸⁰ maar ook omdat conditionaliteit domweg niet de gewenste effecten zou bereiken.⁸¹ Bovendien zou het verband tussen democratie en economische ontwikkeling niet zijn aangetoond.⁸²

De combinatie van de vaagheid van het begrip en het instrumenteel gebruik door donoren maakt dat de wetenschappers zich er eigenlijk voor willen hoeden het te gebruiken. Het wordt als 'modieus' afgedaan. Het begrip is ontstaan vanuit de behoefte van de beleidswereld, maar de wetenschap zou er goed aan doen zich er zo ver mogelijk van te houden. Hun discursieve strategie is om het discours te veranderen door het begrip te vermijden.⁸³

Samenvattend kan men stellen, dat de wetenschappelijke publicaties en de Rawoo lunchlezingen in het bijzonder er toe bijdroegen dat het begrip governance in het wetenschappelijke en beleidsdiscours eens te meer werd geassocieerd met de 'nieuwe conditionaliteit' van de Wereldbank. Zoals een respondent het uitdrukt: het stond "in de reuk" van de Wereldbank, zowel in de wetenschap als op het ministerie. Het werd beschouwd als een "ideologisch, rommelig geconceptualiseerd, onrijp, declaratorisch" begrip, dat beter niet door wetenschappers gebruikt kon worden.

Een advies van de NAR over 'good governance' is in deze periode niet uitgekomen. De keuze om geen advies uit te brengen over goed openbaar bestuur mag, gezien het wetenschappelijk discours, niet verwonderen en past in de discursieve strategie om het begrip 'good governance' te negeren.

Dit betekent ook dat 'good governance' niet werd gekoppeld aan een ander frame in de discussie, namelijk dat van IO. Reeds vanaf het eind van de jaren 80 was er aandacht voor het gebrek aan organisatie- en managementcapaciteit in de ontvangende landen. Hierin werd het gebrek aan effectiviteit van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden beschouwd als een hindernis voor ontwikkeling die door middel van ontwikkelingshulp opgeheven zou kunnen worden (GGMIJDEL/GGBEVORDERING).⁸⁴ Alleen Hilhorst (1991) spreekt in dit kader al van *governance*, maar deze betekenis van het begrip wordt in de wetenschappelijke discussie niet opgepikt.

⁷⁹ Otto 1997

⁸⁰ Box 1995, van Cranenburgh 1995.

⁸¹ Box 1995, Galjart 1993, Doornbos 1993, zie ook Pronk in Genugten 1993, Schulte Nordholt 1995, Abbink 1997, Otto 1997, de Kadt 2000, Hoebink 2000.

⁸² Box 1995, van Cranenburgh 1995, Banda Beckman 1995, Hout 2001, WRR 2001, Dijkstra 2001

⁸³ Hilhorst 1991, Doornbos 1993, de Kadt 2000, 2001, Doornbos 2001.

⁸⁴ NAR 1988, van Cranenburgh 1990, Hilhorst 1991, Hommes 1993, Galjart 1993, Wolters 1995, Zoomers 1997, Otto 1997, WRR 2001

MFOs: maatschappij-opbouw als zelfstandig doel.

In 1991 verscheen de zogenaamde Impactstudie naar het effect van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties, opgesteld door een zogenaamde Stuurgroep van voormalige politici en wetenschappers. De Stuurgroep kwam tot de conclusie dat de maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden een bescheiden maar relevante bijdrage leveren aan de “opbouw van een meer open, democratische samenleving en aan een geleidelijke vergroting van kennis, inkomen en politieke invloed voor arme bevolkingsgroepen” (GOM 1991, p.ii) De stuurgroep constateert onder andere dat versterking van de maatschappelijke verbanden in de loop der jaren een tweede doelstelling is geworden naast armoedebestrijding (p. 40). Ze gaat in op de rol van deze maatschappelijke verbanden in de ontwikkelingslanden. Ze hanteert hierbij vooral het frame EMANCIPATOIR BESTUUR.

In hun reactie van 1992 kondigden de MFOs aan dat ze in het vervolg de doelstelling van maatschappij-opbouw een gelijke waarde zouden toekennen als aan de doelstelling van armoedebestrijding. (Gemeenschappelijk Orgaan Medefinancieringsorganisaties 1995, p.45)⁸⁵ De MFOs maakten in hun activiteiten onderscheid tussen directe armoedebestrijding, maatschappij-opbouw en beleidsbeïnvloeding, waarbij dat laatste zowel in het ontvangend land als op internationaal niveau, als binnen het donorland kan plaatsvinden. Daarnaast onderscheidden ze drie zogenaamde speerpunthema's, waarvan mensenrechten er één is. In het gezamenlijke rapport ‘Met het oog op kwaliteit’ uit 1995, waarin de organisaties terugblikken op de beleidsverandering naar aanleiding van de Impactstudie, wordt maatschappijopbouw vooral gezien als “gericht op het bewerkstelligen van een meer evenwichtige machtsverhouding in de samenleving (waaronder die tussen mannen en vrouwen) en participatie van doelgroepen in sociaal-politieke besluitvorming.”(Gemeenschappelijk Orgaan Medefinancieringsorganisaties 1995, p.4)

De MFOs gebruiken het woord ‘good governance’ in de onderhavige rapporten bijna niet. Ze spreken van IO, waar zaken onder vallen die dicht in de buurt komen van wat elders ‘good governance’ genoemd werd. (Novib 1996, p.11) Desondanks is het duidelijk hun discursieve strategie wel degelijk aanhaakt bij de discussie rond goed openbaar bestuur en dat zij gebruik maken van een frame dat in ieder geval bevordering van goed openbaar bestuur als een zelfstandige doelstelling hanteert (GGDOEL/GGBEVORDERING).

Conclusie periode 1990-1993

De structuur van de beleidsdiscussie in de jaren 1990-1993 werd vooral bepaald door de tegenstelling tussen conditionaliteit en bevordering. De Wereldbank had goede toegang tot de Nederlandse beleidsarena, hetgeen het mogelijk maakt om binnen de Nederlandse beleidsarena op te treden als discursieve tegenstander. ‘Good governance’ werd geassocieerd met de ‘nieuwe conditionaliteit’ van de Wereldbank en gezien als moreel verwerpelijk (omdat het niet uitging van wederkerigheid tussen donorgemeenschap en ontwikkelingslanden) dan wel ineffectief. Voor de bevordering van goed openbaar bestuur werden andere begrippen gebruikt, zoals democratisering, managementcapaciteit, institutionele ontwikkeling en *civil society*. Het feit dat de goed openbaar bestuur-agenda van de Wereldbank wel degelijk GGBEVORDERING bevatte en bijvoorbeeld in G&D een ander inhoudsframe dan alleen het economische werd gehanteerd, viel in de structuur van de tegenstelling weg. Wat

⁸⁵ Al kwam dit uiteindelijk niet in de overeenkomst met DGIS (Gemeenschappelijk Orgaan Medefinancieringsorganisaties 2002)

betreft de inhoud van goed openbaar bestuur is het discours nog niet duidelijk gestructureerd. De tegenoverstelling van Moore (1993) tussen een 'technocratische' en een 'politieke' agenda, die in de laatste periode zo'n belangrijke rol speelt, wordt in de Nederlandse beleidsarena nog niet vaak gebruikt.

Beleidsdiscours en wetenschappelijk discours kwamen in grote mate overeen. Mogelijkheidstructurende praktijken van toegang voor de wetenschappelijke discussie als de Rawoo-lunchlezing hebben ongetwijfeld aan deze overeenkomst in discoursen bijgedragen. Het belangrijkste verschil is wellicht dat het begrip 'good governance' in het wetenschappelijk discours als het ware werd uitgebannen. Het consequent niet-gebruiken van het begrip in deze en de volgende periode is een strategie die door de minister en zijn ambtenaren niet geheel werd gevolgd. Hoewel de minister in internationale toespraken aansluiting moest zoeken bij het begrip, werd het in de nationale beleidsdiscussie het niet veel gebruikt.

Twee belangrijke 'discursieve elementen' in de beleidsdiscussie zijn de aandacht voor de macro-effectiviteit van ontwikkelingshulp en voor de versnippering. Bolkestein probeerde deze zelfs nog te verbinden met het thema goed openbaar bestuur. Zijn argumenten hebben het beleidsdiscours niet werkelijk kunnen beïnvloeden. Zij was wellicht ook bedoeld voor een ander publiek: het electoraat. In de volgende periode zal zijn discursieve strategie toch nog een belangrijke rol spelen.

6.3.2 De periode 1993-1998

Herijking: nieuwe praktijken met discoursvormende en mogelijkheidstructurende effecten

In 1994 vonden de onderhandelingen plaats voor de vorming van de zogenaamde eerste 'paarse' regeringscoalitie tussen PvdA, VVD en D66. De effectiviteitsdiscussie, zoals die door Bolkestein was aangezwengeld, speelde hierin opnieuw een rol. De VVD deed hierbij nu ook een beroep op de IOB-landenevaluaties die in de jaren daarvoor van hulp aan Mali, Tanzania en India waren uitgevoerd. Via deze onderhandelingen vond het thema van de effectiviteit van de hulp toegang tot de beleidsarena.

Wat er gebeurde in 1994 tijdens de verkiezingen was dat de VVD zei dat de hulp weggegooid geld was en dat om die reden Nederland niet meer dan de VN norm moest geven, namelijk 0,75 van het BNP. De PVDA zette in op 1 %. In de kabinetsonderhandelingen hebben VVD en PVDA een compromis gesloten. De VVD drong aan op een herijking van het ontwikkelingsbeleid om te komen tot een effectiever beleid met minder geld. De PVDA zei dat het dan maar een herijking van het hele buitenlandse beleid moet worden. Dat is de herijking geworden, die zelfs in het regeerakkoord staat met een verwijzing naar de IOB rapporten. (76)

Maar ook de minister voor ontwikkelingssamenwerking, hoewel een fel tegenstander van Bolkestein in de discussies over effectiviteit, had belang bij deze 'herijking'. Om zijn belang te zien is het noodzakelijk om terug te gaan naar de organisatie van het buitenlands beleid. Zoals uiteengezet in §6.2 wordt het ministerie bemand door twee ministers. Competentieconflicten naar aanleiding van de relatie met ontwikkelingslanden zijn daarin voor-geprogrammeerd. Officieel is de minister voor ontwikkelingssamenwerking alleen verantwoordelijk voor de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie, terwijl de minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is voor algemene politieke relatie met dat land. Zoals het conflict rond Indonesië weer eens had bewezen is de ontwikkelingsrelatie net zo goed een

‘politieke’ relatie en hebben verstoringen van deze relatie gevolgen voor de diplomatieke betrekkingen. Omgekeerd hebben internationaal-diplomatieke beslissingen, bijvoorbeeld als het gaat om economische sancties, vredesoperaties en handelsverdragen invloed op de ontwikkelingskansen van het betreffende land.

De ‘herijking’ nu zou moeten leiden tot een zogenaamde ‘ontschotting’ op het ministerie. Buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zouden organisatorisch moeten worden geïntegreerd. Dit zou de minister van ontwikkelingssamenwerking legitimeren zich meer met zaken bezig te houden die voordien golden als de competentie van Politieke Zaken. (Malcontent&Nekkers 1999, p. 57) Pronk had al eerder op deze ontschotting ingezet, namelijk in nota van 1993 ‘Een Wereld in Geschil’. (WiG, Buza 1993) Hierin wordt ingegaan op de gevolgen voor ontwikkeling van politieke instabiliteit, etnische conflicten, en statelijk desintegratie, zoals die na het eind van de Koude Oorlog in Afrika, de Balkan en de voormalige Sovjet-Unie zichtbaar werden. Ontwikkelingssamenwerking zou niet los gezien kunnen worden van deze kwesties, die traditioneel echter in het kader van het politieke buitenlandse beleid werden behandeld. De situatie van een land of regio zou integraal moeten worden bekeken. De discursieve strategie van WiG was gericht op het bereiken van een dergelijke integratie. Met de ‘herijking’ kon deze organisatorisch gestalte krijgen.⁸⁶

In het kader van de ontschotting werd er onderscheiden tussen thema - en regiodyrecties. De regiodyrecties kregen de eindverantwoordelijkheid voor het totale buitenlandse beleid ten opzichte van een bepaald land. Zij worden hierin bijgestaan door de ‘themadyrecties’, die zich hebben gespecialiseerd op een bepaald onderwerp, hetzij meer op politieke aspecten, hetzij op ontwikkelingsaspecten. Een aantal van deze themadyrecties zijn echter ‘dubbel opgehangen’: zij vallen zowel onder verantwoordelijkheid van DGPZ als DGIS. Zij behandelen thema’s die beschouwd worden als het raakvlak van beide domeinen. Deze dyrecties waren als het ware het boegbeeld van de ontschotting. Naast de landendyrecties, die het beleid ten opzichte van een bepaald land moesten integreren, moesten zij de ontschotting waarmaken. Een van deze afdelingen was de dyrectie voor Conflictbeheersing, Humanitaire Hulp en Mensenrechten. Bij een latere bijstelling van de ‘herijking’ ontstond uit deze dyrectie de dyrecties Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering (DMD).⁸⁷

De diplomaten zaten bij de mensenrechten (en als je het over mensenrechten hebt, dan betekent dat de politieke kant van het ministerie, dan valt het onder M) en het geld zat bij ontwikkelingssamenwerking. Goed bestuur stond in de naam van de dyrectie omdat in de naamgeving van de dyrectie iets moest worden gevonden, wat die twee culturen zou kunnen verbinden. (5)

De maatregelen ter ondersteuning van het openbaar bestuur en de democratisering in ontwikkelingslanden waren voordien niet door een bepaalde dyrectie gecoördineerd, maar door allerlei verschillende dyrecties behandeld (onder andere door DSI, die zich bezig hield met onderwerpen als *public expenditure reviews*, decentralisatie, rekenkamers en parlementen). Nu kreeg het onderwerp, zoals één van de respondenten het uitdrukte, een ‘kristallisatie - punt’ in de organisatie. In termen van het theoretisch kader: er ontstond een praktijk met een discoursvormend effect, waarin het thema goed openbaar bestuur inhoud gegeven zou

⁸⁶ Zoals we later zullen zien, zou de praktijk van de scheiding tussen politieke zaken en ontwikkelingssamenwerking en de mogelijkheid structurerende effecten daarvan niet zo gemakkelijk opgeheven kunnen worden.

⁸⁷ Daarnaast was er een afdeling Crisisbeheersing en Humanitaire hulp.

kunnen worden, namelijk door die activiteiten, die de directie zou ondernemen. Bovendien werd hierdoor het frame GGBEVORDERING gepraktiseerd. ‘Goed bestuur’ of ‘good governance’ was niet langer meer een onderwerp dat alleen in verband werd gebracht met conditionaliteit. Tenslotte kon de nieuwe afdeling gebruik maken van de praktijk waarin elke afdeling een eigen kopje krijgt in de Memorie van Toelichting en daarmee toegang tot de subarena van het parlement

De directie bestond uit drie afdelingen: BC (beleidscoördinatie), verantwoordelijk voor het maken van een nieuw, geïntegreerd beleid op de drie gebieden, PO (projecten), verantwoordelijk voor de projecten die toen nog centraal vanuit het ministerie gecoördineerd werden en MR (mensenrechten). Het is opvallend dat het thema ‘mensenrechten’ een aparte afdeling bleef. Activiteiten op het gebied van mensenrechten hadden immers inhoofdelijk gezien net zo goed onder BC en PO kunnen vallen. Volgens één van de respondenten liet deze afdeling haar beleid ook niet gemakkelijk integreren in een grotere kader van de directie als geheel.

De indeling van de afdelingen mag men interpreteren als een discoursvormende praktijken. Er bestond op het ministerie een geheel van praktijken die als ‘mensenrechtenactiviteiten’ werden beschouwd. Het gaat om diplomatieke activiteiten rond grote mensenrechtenconferenties en internationale organisaties als *Amnesty International*. Dit is een heel ander soort activiteiten dan de bevorderingsactiviteiten die de nieuwe afdeling in de ontvangende landen moest coördineren. Daarom wordt in de naamgeving ‘mensenrechten’ niet onder ‘goed bestuur’ geschaard. Het blijft een apart gebied. De tweedeling binnen het ministerie tussen de M- en R-zijde werd voortgezet binnen de afdeling, en men vindt deze terug in de kopjes van de Memories van toelichting en de begrotingssystematiek.⁸⁸ Tegelijkertijd was het voor de rest van het ministerie niet duidelijk aan welke kant de directie als geheel nu hoorde. Omdat de mensenrechtenactiviteiten een belangrijke plaats innamen, werd het nog het meest met de M-kant vereenzelvigd.

Het soort activiteiten dat de nieuwe afdeling ontplooidde was in eerste instantie gericht op maatregelen volgens het inhoudsframe BEHEERST BESTUUR: het tegengaan van schendingen van de (klassieke) mensenrechten (niet alleen om deze aan de kaak te stellen, maar ook door middel van het ondersteunen van politiekorpsen en justitie); het ondersteunen van een vrije pers; capaciteitsversterking van politieke partijen en ondersteuning bij het organiseren van vrije verkiezingen. Daarnaast kregen maatregelen ter ondersteuning van *civil society*-organisaties meer in het algemeen een belangrijke plaats, samen met maatregelen gericht op decentralisatie, verbetering van de transparantie (bureaus voor statistiek en rekenkamers), maar ook (en dat laatste past minder goed in het ideaaltypische frame) de vergroting van de beleidsontwikkende capaciteit van de overheid.

De afdeling DMD/PO verdween toen in het kader van de ‘herijking’ de projectcoördinatie geheel naar de ambassades werd gedelegeerd. Dit laatste was voor het ministerie misschien wel de belangrijkste institutionele verandering van de herijkingsoperatie. Doordat de ambassades nu zelf over de projecten konden beslissen en de thema- en landendirecties vooral een adviserende functie kregen, kwamen de praktijken van uitvoer-

⁸⁸ Men kan deze praktijk aflezen aan de Mvt's in de jaren 90. Voor de oprichting van de afdeling, vonden activiteiten plaats onder het kopje ‘Assistentie voor activiteiten mbt mensenrechten en democratisering’ of onder ‘mensenrechten’. Na de oprichting van DMD wordt goed bestuur opgenomen in het kopje en spreekt men van de trits: mensenrechten, goed bestuur en democratie.

ring verder weg van het ministerie. Zoals we in §6.4 zullen zien, was er weinig wisselwerking meer tussen de praktijken van uitvoering en het discours op het ministerie.

De eerste jaren lukte het DMD/BC niet om een eigen notitie en daarmee een eigen discursieve strategie naar voren te brengen. Alleen in de MvT's kon zij haar benadering kwijt. Daarin wordt echter een benadering zichtbaar, die verder gaat dan BEHEERST BESTUUR en meer lijkt op PARTICIPATIEF BESTUUR. Zij baseerde haar beleid daarbij vooral op de documenten van de OESO-DAC. Door andere respondenten van het ministerie wordt de invloed van de OESO-DAC op de beleidsvorming in het ministerie niet hoog ingeschat. Zij zien het meer als een praatclub, waarin weliswaar zaken afgestemd, maar geen nieuwe ideeën voor beleid gevonden worden. Dit geldt echter niet voor het geval van goed openbaar bestuur. Het document over pd/gg uit 1995, dat volgens het afdelingshoofd de inspiratiebron is geweest voor de beleidsvorming van DMD, kan duidelijk teruggevonden worden in de discursieve strategie van de afdeling. Dat is des te opvallender, aangezien de Wereldbank op dat moment ook G&D en het document '*Governance, the World Bank's experience*' (1994) in de aanbieding had. De afdeling koos positie in een internationale beleidsdiscussie, namelijk de positie die als de politieke tegenhanger van de technocratische Wereldbank-opvatting gold.

IOB rapporten: GGMIDDEL, programmahulp, versnippering over projecten, 'ownership'

De belangrijkste ontwikkeling in deze periode is echter niet op het aspect van de inhoudframes, maar van de functieframes te vinden. De functieframes voor goed openbaar bestuur veranderde in de richting van GGMIDDEL. De IOB-evaluaties, die in de onderhandelingen over het regeerakkoord al een rol gespeeld hadden, werden samen met anderen in 1995 gebundeld tot een '*Synthesis report*' (Buza 1996a), waarin kort de belangrijkste conclusies over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking van de laatste 10 jaar werden getrokken. Dit rapport speelde een rol in de Kamerdebatten en werd door de respondenten van het ministerie later gepresenteerd als de bijdrage die een belangrijke verandering van inzicht teweeg had gebracht.

Mijns inziens waren drie elementen van het IOB rapport van invloed op de ontwikkeling van het discours. Ten eerste de constatering dat ontwikkelingsprojecten geen duurzaam succes hebben wanneer er geen sprake is van een goed sociaal-economisch beleid, een hoge "*quality of government administration*" en een hoge "*technical and managerial expertise of local organisations for implementation*". (ibid. p.4) Ten tweede werd het IOB-rapport opgevat als een pleidooi voor programma- in plaats van projecthulp. De effectiviteit van de hulp zou leiden onder de versnippering van de inzet over een veelheid van projecten, waarmee telkens verschillende doelen worden nagestreefd. Aangezien programmahulp alleen mogelijk is door samenwerking met de ontvangende overheid, zou programmahulp uitsluitend gegeven moeten worden in landen met een goed sociaal-economisch beleid, dat wil zeggen landen die zich zelf inspannen voor armoedebestrijding. We zien bij de eerste twee elementen punten terugkeren die al eerder door Bolkestein en van Dam waren gemaakt. Tenslotte zou de effectiviteit verhoogd kunnen worden wanneer het ontvangende land zich meer verantwoordelijk zou voelen voor de ontwikkelingshulp. Hiervoor wordt het begrip '*ownership*' gebruikt. Dit wordt door Nederland als donor bemoeilijkt, doordat zij de hulp inzet voor doelstellingen die zij zelf bedacht heeft en verbindt aan criteria die zij zelf heeft opgesteld. Het begrip '*ownership*' blijft in het discours een belang-

rijke rol spelen en er wordt al snel een woord uitgevonden voor het tegendeel, namelijk te grote sturing door de donor: *'donorship'*.

Deze elementen vinden we terug in de debatten in de Kamer. (Tweede Kamer 1995, Eerste Kamer 1996, Tweede Kamer 1996) Effectiviteit van de hulp was een centraal thema geworden. Er werd gesproken van een ineffektieve "versnippering" van de hulp over teveel projecten, evenals over de noodzaak tot *'ownership'*. Macrohulp (bijvoorbeeld in de vorm van programmahulp) in plaats van projecthulp moet aan de *'ownership'* bijdragen. In de Kamerdebatten vormt de vraag of men niet liever tot macrohulp moet overgaan het frame voor het onderwerp goed openbaar bestuur. Interessant is dat de aanbeveling van de IOB alleen sprak over goed sociaal-economisch beleid en bestuurlijke expertise als voorwaarde voor programmahulp. In de Kamerdiscussie wordt dit in één adem genoemd met mensenrechten en (meerpartijen)democratie: het is allemaal onderdeel van goed openbaar bestuur. Wat later een belangrijke tegenstelling werd, structureerde toen de discussie nog niet.

In de wetenschappelijke arena wordt het IOB-rapport en vooral de daardoor versterkte aandacht voor de effectiviteit van de hulp kritisch becommentarieerd. Het wordt betwijfeld of programmahulp werkelijk effectiever is dan projecthulp.⁸⁹ Hoebink (1995) noemt de discussie over de effectiviteit van de hulp het jacht maken op "fantomen".

Ook het *'ownership'*-begrip wordt onder de loep genomen. In de wetenschappelijke arena wordt het gekoppeld aan de oudere discussie over de participatie van de doelgroep aan het ontwikkelingsproject. Hoebink en anderen vragen zich af of het niet eerder zou moeten gaan om *'ownership'* van de doelgroep zelf in plaats van zeggenschap van de ontvangende regering. De ontvangende regering vertegenwoordigt immers vaak in het geheel niet de belangen van de doelgroep. *'Ownership'* in de zin van participatie en zeggenschap van de doelgroep over de hulp die voor hen bestemd was zou ook de betekenis moeten hebben van emancipatie ten opzicht van de lokale regering. Van deze politieke lading zou het begrip ontdaan worden.⁹⁰

De kwestie van de effectiviteit van de hulp ging het discours beheersen, GGMIDDEL werd het frame waarin goed openbaar bestuur werd gezien. Verderop zullen we zien hoe ook het ministerie haar discursieve strategie aanpaste aan het veranderde discours. Toch bevatte het rapport van de IOB niet veel nieuws: in eerdere rapporten waren dezelfde punten ook naar voren gebracht. Men had dus al veel eerder kunnen leren. Waarom had het *'synthesis report'* wel zoveel invloed? Waarom vond het (zogenaamde) 'leermoment' toen pas plaats?

Van de Berg, directeur van de IOB geeft een deel van de verklaring wanneer hij zegt dat rapporten van de IOB invloedrijker zijn wanneer ze samenvallen met internationale publicaties die dezelfde kant op wijzen. De rapporten van de Wereldbank hadden dezelfde boodschap van de micro-macro-connectie al gebracht (Wereldbank 1989, Wereldbank 1994) en de Wereldbank benadrukte het belang van *'ownership'*. (Wereldbank 1995) Er was sprake van een discourscoalitie van IOB, Wereldbank en de actoren die het regeerakkoord hadden gesloten. Ik heb hiervoor al uitgelegd dat de Wereldbank, hoewel gezien als ideologisch verdacht, toch autoriteit bezit. Hoewel Pronk in een van de Kamerdebatten het begrip *'ownership'* smalend modieus noemt, gebruikt hij het toch (bijvoorbeeld in HiU).

⁸⁹ Zoomers 1995, Zoomers 1997, Hoebink 1998, Kox&Reij 1999, Hoebink 2002

⁹⁰ Zoomers 1995, Zoomers 1997, Kox&Reij 1999, Hulten 1999, Breman 2001

De toegenomen aandacht voor de beleidseffectiviteit moet als het andere gedeelte van de verklaring worden gezien. De discursieve strategie van Bolkestein, die binnen het Buza en in de wetenschappelijke wereld misschien niet zoveel invloed had gehad, paste in een grotere beweging van beleidsverandering in Nederland waarin in toenemende mate naar effectiviteit gekeken werd. (Nelissen *et al.* 2000, Vries 2002) Het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid ontsnapten hieraan niet, zoals de herijkingsoperatie laat zien. Het rapport van de IOB kwam dan ook op een moment dat het door de deelnemers aan de beleidsdiscussie zeer goed kon worden gebruikt.

Dat het rapport van de IOB het beleidsdiscours een wending gaf en niet de rapporten van de Wereldbank is begrijpelijk vanwege het *ethos* van de IOB. Zoals we in §6.1 hebben gezien, werd de relatie tussen wetenschap en beleid bepaald door het ‘zuiver lee r-model’: politiek en beleid doen uiteindelijk hetzelfde als de wetenschap, namelijk oplossingen voor maatschappelijke problemen zoeken. De IOB is precies de organisatie die dit doet: op grond van wetenschappelijk onderzoek aanbevelingen voor het beleid geven. Daarom kan het onderzoek van de IOB goed daartoe dienen de onontkoombaarheid van een dergelijke wending aan te kondigen. Wanneer de IOB als onverdachte en wetenschappelijke bron de resultaten van de Wereldbank bevestigt, kunnen ook de resultaten van de Wereldbank makkelijker als wetenschappelijk worden geaccepteerd.

NAR: versnippering over landen

De effectiviteitsdiscussie in deze periode volgde echter nog een andere lijn, die in eerste instantie niet met het begrip ‘goed bestuur’ verbonden werd. In 1995 bracht de NAR een advies uit waarin zij de herijkingsoperatie evalueerde. De Raad argumenteert daarin dat de effectiviteit van de hulp gebaat zou zijn met een beperking van het aantal landen waarmee een ontwikkelingssamenwerkingsrelatie wordt aangegaan. De schaalvoordelen die bij een beperkt aantal ontwikkelingsrelaties bereikt zou worden, zouden de efficiëntie van de hulpcoördinatie en daarmee de mogelijkheden voor succes vergroten. Het pleidooi voor het beperken van het aantal landen om een grotere effectiviteit te bereiken was daarmee een vervolg op de discussie over de “versnippering” van de hulp over het aantal projecten. De roep om concentratie van de hulpinspanningen op een klein aantal landen om schaalvoordelen te bereiken, was echter bijna zo oud als de ontwikkelingshulp zelf, zoals we in §6.1 hebben gezien. Ook binnen het apparaat schijnen er stemmen voor beperken van het aantal ontwikkelingsrelaties te zijn geweest.

De discursieve strategie van de NAR wordt in de Kamer opgenomen in het debat over de effectiviteit en de minister wordt er direct op aangesproken:

“De Nationale adviesraad bepleit het aantal landen terug te brengen. De argumenten die daarvoor zijn gegeven, zijn kwaliteitsbevordering en beheersbaarheid. Als je kijkt naar de argumenten die in de loop der jaren zijn gebezigd bij het uitbreiden respectievelijk het terugdringen van het aantal landen, dan zie je met name deze twee argumenten terugkomen. Soms had die keuze in het verleden toch wel een hoog opportunistisch gehalte. De VVD-fractie nodigt de minister uit, aan te geven waarom het herijkte beleid geen argument biedt voor een herziening van het aantal landen.” (Tweede Kamer 1995, p.1502)

De minister was echter tegen een beperking van het aantal landen. Dat is gezien zijn belang bij de onschottingsoperatie begrijpelijk. Een beperking van het aantal landen zou betekenen dat de minister voor ontwikkelingssamenwerking met minder regeringen rechtstreeks

in contact stond. In de meeste gevallen zou het contact dan verlopen via het diplomatieke kanaal van M, de minister van Buitenlandse Zaken. Een hulprelatie, hoe klein in omvang ook, betekende volgens Pronk dat hij in ieder geval met de ontvangende regering een beleidsdialoog kon voeren en deze op problemen op het gebied van veiligheid en crisisbeheersing kon aanspreken die volgens hem belangrijke obstakels voor armoedebestrijding vormden. In een puur diplomatieke relatie zou het aansnijden van deze thema's weinig indruk maken en vrijblijvend overkomen. Zoals het in de nota Hulp in Uitvoering (HiU) verwoord wordt:

"Overigens kan niet alleen worden vastgesteld dat de ontwikkelingssamenwerking in de huidige tijd steeds meer raakt aan andere beleidsterreinen, in het bijzonder het buitenlands beleid. Het omgekeerde is ook waarneembaar. Steeds vaker kan worden geconstateerd dat men bij voorheen 'klassiek' geachte vraagstukken van de buitenlandse politiek, zoals de bevordering van stabiliteit, veiligheid, wapenbeheersing, mensenrechten en dergelijke, in de wereld van nu moeilijk nog om de ontwikkelingssamenwerking heen kan. [...] In de afgelopen jaren is verschillende keren gebleken, dat het bestaan van een langdurige samenwerkingsrelatie, waarin Nederland zich een betrouwbare en solidaire partner heeft getoond, ons land een 'bevoorrechte' positie kan bezorgen bij het helpen oplossen van ernstige conflicten in het betrokken land. Die positie geeft ons ook een stem in de discussie over bijvoorbeeld mensenrechten, sociaal beleid, milieu-effecten of structurele aanpassing. Dat is voor de betrokken landen binnenlands beleid. Men accepteert een discussiebijdrage daarover uit het buitenland doorgaans alleen wanneer die gepaard gaat met een reële bijdrage, met daadwerkelijke ondersteuning, ook in financiële zin, van beleidswijzigingen." (Buza 1996b, pp.69-70)

Met andere woorden: een beperking van het aantal landen zou de competentieverdeling met de minister van Buitenlandse Zaken voor hem nadelig beïnvloeden.

Minister Pronk wist een beperking van het aantal hulprelaties tegen te houden, hoewel de beperking van het aantal landen in de Kamer breed gesteund werd. Dit laat weer zien dat de praktijken van beslissing binnen het beleidssubstelsysteem een belangrijk mogelijkheidstructurerend effect heeft. De coalitiepartijen zullen de minister op een ontwikkelingssamenwerkingsthema niet zodanig afvallen dat hij aftreedt. Hoewel de beperking van het aantal landen ten behoeve van de beheersmatigheid dominant was in het discours werd het niet omgezet in beleid, en daarmee van de mogelijkheid beroofd, zich via discoursvormende praktijken te consolideren. Pronk stemde in HiU wel in met de noodzaak tot concentratie van de hulp op een aantal landen. Overigens moet hieraan toegevoegd worden, dat het Nederlandse beleid al een zekere mate van *concentratie* kende: het overgrote deel van de hulp ging naar een beperkt aantal landen. Maar het was juist het verschil tussen concentratie en selectie dat voor de minister beslissend was. Een van de hoge ambtenaren, die op de discussie over versnippering over projecten, doelen en landen terugkijkt, schatte in dat Pronk op den duur wel zou zijn overgegaan tot concentratie van projecten en doelen, maar dat de Kamer er geen substantiële reductie van het aantal landen bij hem zou hebben doorgekregen.

We zien dat de NAR via de rapporten toegang heeft tot de discussie in de Kamer en daar het discours kan beïnvloeden. De praktijk van beslissing binnen de Kamer zorgde er echter voor dat de dominante positie binnen het discours in het parlement (er wordt met teveel landen samengewerkt) niet werd omgezet in beleid.

Hulp in Uitvoering: Pronks nieuwe discursieve strategie in een nieuw discours

De nota 'Hulp in uitvoering' (HiU), die als afsluiting van de herijkingsoperatie uitkwam, beschouw ik als Pronks nieuwe discursieve strategie in het veranderd beleidsdiscours. In dit rapport wordt uitgebreid gerefereerd aan de bevindingen van de IOB wat betreft de 'micro-macro-connectie' en de noodzaak van een programma- in plaats van een projectbenadering. Een van de respondenten beoordeelt achteraf het belang van de IOB-rapporten voor de nota. Volgens hem was

de *gist* van de evaluatie dat waar de beleidsomgeving niet goed is, projecten gedomd zijn te mislukken. Daar was men op het ministerie veel te lang omheen gelopen. Maar na HiU werd duidelijk, dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking toe moet naar een programmatische, langjarige benadering, waarin ook aandacht wordt gegeven aan institutionele aspecten. (64)

Die conclusie was volgens hem toen door het rapport van de IOB 'onontkoombaar' geworden.

Ook op het belang van 'ownership' gaat het rapport in en hierbij krijgt goed openbaar bestuur een rol. In HiU wordt 'ownership' in eerste instantie opgevat op projectniveau, als een vervolg op de participatie-discussie in de wetenschappelijke en beleidsarena. (vgl. Buza 1996b, pp. 50, 60, 78; Hoebink 1999a, p.174). Maar het wordt gekoppeld aan het begrip 'good governance'. Volgens de discursieve strategie is in een situatie van goed openbaar bestuur de 'ownership' van de doelgroep via participatie aan het bestuur gegarandeerd:

"The activity is owned by the stakeholders themselves, not by their government nor by the donor. [...] *ownership* is favored in an environment in which decisions are taken on the basis of participation of the people and supported by well-functioning institutions. Real *ownership* is therefore supported in an environment which is characterized by *good governance*: an environment in which the government fulfils her tasks efficiently, in which decision making is transparent and policy is accounted for in a democratic way". (Buza 1996b, p.78, zie ook p.79)

Pronks discursieve strategie in HiU knoopt verschillende lijnen aan elkaar die voordien in de discussie aanwezig waren. Hij verbindt 'good governance' met de effectiviteit van de hulp, met 'ownership' en participatie, en met de oude lijn van het opbouwen van de ontvangende capaciteit.⁹¹ Hij verweeft het idee van verhoging van de effectiviteit door beperken van het aantal landen, zoals voorgesteld door de NAR, echter niet.

Kortom, het thema goed openbaar bestuur wordt nu conceptueel helemaal bepaald door de kwestie van de effectiviteit van de hulp. Het is als 'goed sociaal-economisch beleid en hoge capaciteit van het bestuurlijk apparaat' een voorwaarde voor effectieve projecten en als zodanig het ondersteunen waard. Het is een voorwaarde waaronder programmahulp gegeven kan worden. Het is tenslotte de omstandigheid, waarin 'ownership' van de doelgroep mogelijk is. Hiermee is er een belangrijke verschuiving in het Nederlandse beleidsdiscours opgetreden. In de eerste periode ging het, in tegenstelling tot de Wereldbank, om goed openbaar bestuur als zelfstandig doel, nu wordt het gebruikt in het kader van

⁹¹ Het is interessant dat hij, hoewel hij ook de noodzaak van programmahulp onderschrijft en dus niet bij het geven van hulp aan de ontvangende regering voorbij wil gaan, toch nog eens wil benadrukken, dat 'ownership' uiteindelijk de 'ownership' van de doelgroep is, en niet die van de regering van het ontwikkelingsland.

de effectiviteit van de hulp en is daarmee meer in overeenstemming met de discursieve strategie van de Wereldbank. Daarentegen is er nog geen verschuiving richting GGVOORWAARDE. Goed openbaar bestuur fungeert weliswaar als een voorwaarde voor het *soort* hulp (programmahulp) maar Pronk wil juist geen hulp aan landen onthouden. Hij houdt daartoe in HiU weliswaar de mogelijkheid open, maar in de debatten met de Kamer is zijn discursieve strategie er juist op gericht een breuk met ontvangende regeringen te voorkomen.

De discussie is nog nauwelijks gestructureerd wat betreft de inhoud van goed openbaar bestuur. In de Kamerdiscussies lijkt goed openbaar bestuur om allerlei verschillende zaken te gaan: van het versterken van de capaciteit van de overheid tot participatie van de bevolking, transparante besluitvorming en het afleggen van rekenschap op een democratische manier.

Wetenschappelijke arena: enkele pogingen tot verandering

In het wetenschappelijk debat veranderde er in deze periode weinig. De kritiek op het conditionaliteitsbeleid werd kracht bijgezet door kritiek op de resultaten van het conditionaliteitsbeleid van donoren in het kader van GGDOEL/GGVOORWAARDE in Afrika.⁹² Vaak komen deze tot de conclusie dat conditionaliteit alleen heeft geleid tot schijndemocratie waarin er verkiezingen worden gehouden die geen verandering in de machtsverhoudingen teweegbrengen. Soms kan dit resultaat zelfs op instemming van de donoren rekenen omdat deze bang zijn voor instabiliteit in het betreffende land.

Ook geen verandering komt er in het dominante frame binnen het wetenschappelijke discours, om het begrip ‘*good governance*’ niet te gebruiken. Otto (1997) doet een poging het begrip (vernederlands als “goed bestuur”) te rehabiliteren. Hij wijst erop dat het niet vereenzelvigd mag worden met de oude Wereldbank-ideologie van een ‘*lean state*’, zoals dat nog in de Rawoo-discussie gebeurde. Hij geeft toe dat het gaat om een trend maar vindt het thema te belangrijk om het daarmee ook af te doen. Hij neemt het in de internationale discussie gemaakte verschil tussen een technocratische en een politieke betekenis over en pleit ervoor niet alleen de laatste, maar ook de eerste serieus te nemen. Zijn discursieve strategie gaat in tegen het discours in de wetenschappelijke arena. Er wordt nauwelijks op zijn bijdrage gereageerd.

Ook de bijdrage van Gunning (1997) past niet binnen het discours op de wetenschappelijke beleidsarena. Op de internationale beleids- en wetenschappelijke arena wordt het frame GGMIDDEL/GGVOORWAARDE versterkt door het artikel van Burnside en Dollar. Gunning probeert hierop in Nederlandse kring opmerkzaam te maken. (Gunning 1997) Zoals we in §5.2 hebben gezien, pleiten Burnside en Dollar voor selectiviteit in plaats van conditionaliteit. Gunning legt zelf het verband met Van Dam en hiermee wordt deze lijn dus ook in de wetenschappelijke arena voortgezet. Ook hij krijgt van zijn Nederlandse collega's in eerste instantie geen reacties.

Per 1 januari 1997 werd de NAR opgeheven in het kader van een boven-sectoraal beleid om het aantal adviesinstellingen terug te brengen (de ‘Woestijnwet’). Het thema ontwikkelingssamenwerking werd ondergebracht in de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), dat op een andere leest is geschoeid. De AIV is verantwoordelijk voor advisering over het gehele buitenlandse beleid en kent vier commissies, waaronder de

⁹² Buitenhuis 1997, van Cranenburgh 1997, Abbink 1997, van Walraven 2000, Doornbos 2001

Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS). De AIV-COS mag alleen gevraagd adviseren. De commissies van de AIV hebben een kleinere samenstelling dan de vroegere NAR en bestaan uitsluitend uit wetenschappelijke experts. De werkzaamheden van de AIV-COS kwamen langzaam op gang, omdat er de leden traag benoemd werden, hetgeen tot vragen in de Kamer leidde.

In termen van de grensarrangementen past de opheffing van de NAR en de opzet van de AIV-COS in de verandering die in de loop van de jaren optrad in de relatie tussen wetenschap en beleid. Men liet het pragmatistisch model langzaam los en schoof op in de richting van een primaat voor het beleid ten opzichte van de wetenschap. De AIV-COS is er minder op gericht om een gesprek met de wetenschap en samenleving op gang te houden dan om beleidsmakers van wetenschappelijk advies te voorzien wanneer zij dat wensen. Deze trend past in het bredere streven binnen de hervorming van het advieswezen in het Nederlandse bestuur om het 'primaat van de politiek' te herstellen. (Hoppe&Halffman 2004, p.34)

Conclusie

In deze periode werd het thema goed openbaar bestuur inzet in een Nederlandse politieke strijd. Daarbij trad een duidelijke verschuiving in het discours op. Aan het begin van de periode was er nog sprake van een GGDOEL/GGBEVORDERING-frame. In het kader van het competentieconflict met de minister van Buza werd het thema goed openbaar bestuur nu voor het eerst binnenlands door de minister als discursieve strategie ingezet: bij de ontschottingsoperatie werd 'goed bestuur' een van de 'onschotte' thema's. De werkzaamheden van de afdeling betekenden niet meer en niet minder dan het begin van een discoursvormende praktijk voor 'goed bestuur': hiermee werd duidelijk gemaakt dat men niet alleen democratie, maar ook 'goed bestuur' kon associëren met bevordering, en niet alleen maar met conditionaliteit. De activiteiten die de afdeling coördineerde, waren vooral binnen het frame BEHEERST BESTUUR. De afdeling lanceerde tijdens deze periode nog geen discursieve strategie met een inhoudelijke bepaling van goed openbaar bestuur. Vanaf dezelfde herijkingsoperatie werd het GGDOEL-frame vervangen door het GGMIDDEL-frame. De effectiviteit van het beleid werd het frame voor goed openbaar bestuur. Deze verschuiving vond plaats op de beleidsarena (inclusief Tweede Kamer) en niet in de wetenschappelijke arena. Aanleiding voor de verschuiving waren rapporten van de IOB die via de Kamer en in coalitie met de internationale actor de Wereldbank het beleidsdiscours gingen bepalen. Pronk volgde deze lijn en verbond in zijn discursieve strategie 'good governance', 'ownership' (als participatie van de doelgroep) en programmahulp. Ook voor de NAR was de route via de Kamer een mogelijkheid om de kwestie van het aantal landen (die zij niet in verband met goed openbaar bestuur bracht) voor het voetlicht te brengen.⁹³ Vanaf de Rawoo-lunchlezingen tot aan het ministerschap van Herfkens veranderde de dominante discursieve strategie in de wetenschappelijke arena niet.

⁹³ Dat de NAR met zijn rapport het discours in de Kamer zodanig kon beïnvloeden, maakt het feit dat zij nooit een rapport over *good governance* heeft uitgebracht nog belangwekkender.

6.3.3 De periode 1998-2002

De discursieve strategie van Herfkens: 'goed bestuur' als story line

Dit is de periode waarin het begrip 'goed bestuur' het discours ging beheersen. Ik zal deze periode daarom uitgebreid behandelen. Hierbij kan ik meer in detail treden wat betreft de gebeurtenissen binnen het ministerie, aangezien het overgrote deel van mijn respondenten vooral in deze periode bij het onderwerp betrokken waren.

Herfkens was het soort minister, dat bij haar aantreden duidelijke ambities had om het beleid van haar voorganger te verbeteren. (vgl. Hart *et al.* 2002, p.73) Zoals hierboven beschreven, bestond er op dat moment ook binnen het ambtelijk apparaat de behoefte om het aantal landen te beperken. Het behoort tot de mogelijkheidstructurende praktijken binnen het ministerie, dat het moment van aantreden van de minister een belangrijk moment is om dergelijke ideeën naar voren te brengen. Hierbij speelt de beleidsafdeling SPL een belangrijke rol: zij ziet het als haar taak om dergelijke ideeën binnen het apparaat te verzamelen en deze bij de nieuwe minister naar voren te brengen. Het was ook SPL die de studie van Dollar had opgemerkt en de minister opmerkzaam maakte om (o.a.) op goed openbaar bestuur te selecteren.

De minister koos de volgende discursieve strategie, zoals we aan de twee brieven naar de Kamer kunnen ontleen. (Tweede Kamer 1999b) In de eerste plaats koos ze het begrip 'goed bestuur' in plaats van 'good governance', hetgeen gezien de gevoeligheden van de jaren daarvoor zeker geen onverstandige discursieve strategie was.⁹⁴ Ten tweede hanteerde ze expliciet GGMIDDEL als frame. Er wordt een verhaallijn gesuggereerd, waarin het rapport van Dollar een belangrijke rol speelt. 'Vroeger wisten we nog niet dat goed bestuur ontwikkeling ondersteunt. En als we het al vermoedden, konden we het niet bewijzen. Sinds het rapport van Dollar is het bewijs geleverd. We zijn allemaal tot het inzicht gekomen dat hulp alleen helpt in een omgeving met goed openbaar bestuur' ("internationale consensus"). Hierbij verwees ze behalve naar de studie van Dollar tevens naar de IOB-studies en naar de argumenten van de oppositiepartijen, die in het debat over de programmahulp hierop al hadden aangedrongen. In deze verhaallijn weefde ze verschillende lijnen in, die in de beleidsdiscussie reeds aanwezig waren. Ze combineerde het effectiviteits- en het 'ownership'-thema met het 'beheersprobleem' van het grote aantal ontwikkelingsrelaties. Een mini-anekdote die de ronde deed, illustreerde dit punt: Herfkens wordt minister, en denkt erover om het aantal landen te beperken. Wanneer ze haar ambtenaren vraagt met hoeveel landen Nederland een ontwikkelingsrelatie onderhoudt, komen deze terug met het antwoord: dat kunnen we u niet zeggen. Deze anekdote moest duidelijk maken dat het aantal landen onbeheersbaar voor het apparaat was geworden. In combinatie met het eerste argument (alleen effectieve hulp in landen met goed openbaar bestuur) kwam ze uit bij een landenbeleid waarbij een beperkt aantal landen op grond van goed openbaar bestuur voor een zogenaamde 'structurele ontwikkelingsrelatie' in aanmerking komt.⁹⁵

Dit frame gaat verder dan GGMIDDEL/GGVOORWAARDE en sluit aan bij de studie van Dollar: goed openbaar bestuur zou niet met behulp van conditionaliteit af te dwingen zijn, de enige mogelijkheid om de ontwikkelingshulp effectief te besteden is het te spende-

⁹⁴ Exacter gezegd, 'goed bestuur' en 'goed beleid' zouden volgens haar samen 'good governance' uitmaken.

⁹⁵ Overigens als tweede tweede criterium, het eerste criterium voor selectie was de mate van armoede.

ren in landen die daadwerkelijk goed bestuur hebben. (“Goed bestuur en beleid kun je toch niet kopen.”)

Een briefing van de Directie Voorlichting aan de andere directies (nadat de ministerraad akkoord was met beperking aantal landen) maakt het argument helder:

“Er zijn twee redenen voor het concentreren van de hulp op een beperkter aantal landen: ten eerste groeit internationaal de overtuiging dat hulp vooral helpt in arme landen waar de kwaliteit van het bestuur en het beleid goed zijn. In de tweede plaats is de uitvoeringscapaciteit aan Nederlandse kant te beperkt om met de ontvangende landen een intensieve en veelomvattende dialoog te kunnen onderhouden. In die dialoog moeten de wensen en plannen van de desbetreffende ontwikkelingslanden centraal staan en wordt bepaald hoe Nederland als donor de realisatie ervan het beste kan ondersteunen.” (dossieronderzoek Ministerie Buza)

Zoals we zien, haakte minister Herfkens in haar discursieve strategie, net als haar voorganger Pronk, aan bij de discussie over ‘ownership’. Een effectieve ontwikkelingshulp zou alleen mogelijk zijn wanneer het ontvangende land de ‘ownership’ over het ontwikkelingsgeld zou hebben. Zoals in de discursieve strategie van de minister naar voren kwam, zou Nederland in het ideale geval in de structurele samenwerkingslanden alleen het eigen ontwikkelingsbeleid van de ontvangende regeringen ondersteunen, het liefst in de vorm van budgetsteun. Hierbij hanteert ze het begrip ‘ownership’ niet als eigenaarschap van de doelgroep, maar juist van de ontvangende regering. De ontvangende regering moest ‘aan het stuur’ zitten: daarom kan men spreken van een GIDS-benadering (*government in the drivers seat*). Dit versterkt het argument om op het criterium goed bestuur te selecteren, aangezien men alleen in een land met goed bestuur er van op aan kan dat het geld door de regering goed wordt besteed, zoals ook al in de discussie over programmahulp naar voren gebracht.

Tegelijkertijd definieerde ze goed openbaar bestuur veel breder dan de IOB of Dollar. De IOB ging alleen uit van goed sociaal-economisch beleid en de expertise van het overheidsapparaat. Ook Dollar definieerde het als ‘goed functionerende overheidsbureaucratieën’. (Dollar 1998, p.12) In de discursieve strategie van minister Herfkens ging het plotseling over “fatsoenlijke” regeringen.⁹⁶

Hiermee sloot ze goed op het discours in de Kamer aan, waar in de discussies over programmahulp niet scherp was onderscheiden tussen goed beleid en goed openbaar bestuur en waar goed openbaar bestuur werd geassocieerd met respect voor de mensenrechten, democratie en het thema gender. De minister sloot met haar ‘morele’ terminologie sowieso goed aan bij het algemene ontwikkelingsamenwerkingsdiscours (zie §6.1).

Op grond van de *story line* die minister Herfkens koos, kon een brede discourscoalitie geformeerd worden met de Kamer, Wereldbank, de IOB, de ambtenaren die voor selectie waren, en schijnbaar de wetenschap (die immers via het NAR-rapport beperking van het aantal landen hadden bepleit). Verschillende argumenten die in de discussie aanwezig waren geweest, leken als puzzelstukjes in elkaar te passen en één nieuw beeld op te leveren. Selectie op goed bestuur was daarin het centrale element, de aansprekende *story line* van dit geheel. In de discursieve strategie werd het rapport van Dollar als bewijs opge-

⁹⁶ Vgl. bijvoorbeeld een kop van het blaadje van het ministerie (Internationale Samenwerking) 1999, p.9: “Minister kiest negentien landen die deugen”.

voerd: in tegenstelling tot vroeger zou nu bewezen zijn dat hulp alleen helpt in landen met goed bestuur en elders geen zin heeft.

In het nieuwe beleid werd een twintigtal landen uitgekozen op grond van acht criteria: mate van armoede⁹⁷, kwaliteit van het bestuur, kwaliteit van het sociaal-economisch en macro-economisch beleid, en tenslotte de meerwaarde van Nederlandse hulp ten opzichte van andere donoren. Met dit twintigtal landen, plus vier landen waaraan Nederland verdragsverplichtingen had, zou een structurele ontwikkelingsrelatie ontwikkeld worden - wat daarmee bedoeld werd, zal hieronder aan de orde komen. Daarnaast bestonden er drie zogenaamde 'themalijsten' van landen, waarmee Nederland op één specifiek thema zou samenwerken, waaronder de themalijst Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw (GMV). Op deze lijst zouden ook landen terecht komen die naar het eerste criterium te rijk waren en naar het tweede criterium een te slecht bestuur hadden.

Reacties op Herfkens' discursieve strategie van Kamer en wetenschap: de smalle vs. brede opvatting van goed openbaar bestuur

De discursieve strategie van Herfkens had groot succes. Haar beleid werden door Kamer en pers welwillend onthaald.⁹⁸ Ook de reacties uit de wetenschap waren niet meteen afwijzend. (Breman 2001, Gunning&Ruyter van Steveninck 1999)

De Kamer was opgelucht toen de nieuwe minister kwam. Aan alle kanten. Ze werd toegejuicht. Iedereen had genoeg van de Pronkianse ontwikkelingssamenwerking. Er was geen vat op krijgen. Het was te groot, er waren teveel doelstellingen, teveel landen. Die observaties waar Herfkens mee in de Kamer kwam ("er zijn zoveel landen dat ik het niet beheersen kan"), dat sloeg goed aan. Iedereen was het erover eens dat het aantal landen gereduceerd moest worden. En ook dat effectiviteit hoger op de agenda moest. (79)

In de publieke opinie maar ook in de Kamer en in de wetenschappelijke wereld werd haar beleid als een ommekeer gezien ten opzichte van haar voorganger, een 'ontpronking' zoals Hoebink het formuleerde. Dit verschil moet zeker gerelativeerd worden. Zoals hierboven is beschreven waren belangrijke elementen van Herfkens' discursieve strategie ook al aanwezig in die van Pronk: de centrale rol van goed openbaar bestuur voor de effectiviteit van de hulp (GGMIDDEL), het belang van 'ownership' voor de effectiviteit van de hulp en de rol van programma (macro-)hulp daarbij. De minister nam zelf nadrukkelijk afstand van de voorstelling van zaken dat er sprake zou zijn van een 'ontpronking' van de hulp, hoewel ze tegelijkertijd haar beleid als een frisse start presenteerde.

In de selectie van het aantal landen lag het belangrijkste verschil tussen beide discursieve strategieën. Ook Pronk accepteerde in uiterste consequentie het stopzetten van de hulp als sanctie voor een land. Maar alleen in gevallen van uitzonderlijke *bad governance* zou hij een relatie willen afbreken. Ook hij zag de noodzaak voor concentratie van landen ten behoeve van de beheersbaarheid in. Maar hij was uiteindelijk niet bereid een kleine selectie van landen op grond van goed bestuur uit te kiezen. Hoewel zij zelf de tegenstelling met Pronk relativeerde, verknoopte juist Herfkens' selectie op het criterium van goed open-

⁹⁷ De beperking van het aantal landen was al aangegeven in de begroting voor 1999. Selectie op mate van armoede werd gevraagd in de motie van Dijkma, 26800 V, nr. 25

⁹⁸ Vgl. hier het overzichtje in Koch 2003, p.72.

baar bestuur Pronks beleid met de andere elementen van de discussie. Daarom was juist selectie op goed bestuur de *story line* die door iedereen werd aangehaald.

Er waren ook kritische geluiden te horen. In de Tweede Kamer verweet men de minister bijvoorbeeld dat op deze manier de armen in de slecht bestuurde landen dubbel gestraft werden: één keer met een slechte regering en nogmaals met het wegvallen van hulp.⁹⁹ De meeste van deze kritiekpunten bleven echter binnen de tegenstellingen van het discours. Zo werd gewaarschuwd voor een zogenaamde “blanco-cheque benadering”. Door de ‘fungibiliteit’ van de budgethulp zou de ontvangende regering deze kunnen besteden zoals ze wilde.¹⁰⁰ Maar ‘fungibiliteit’ was nu juist de belangrijkste reden geweest om niet meer te proberen de besteding van hulp gelden te proberen te beïnvloeden, maar juist een bestuursstelsel als geheel als ‘goed’ te bestempelen en er vertrouwen in te stellen. Een ander kritiekpunt was dat er ook na selectie nog zoveel landen overbleven. Maar ook dit bevestigt natuurlijk alleen maar het centrale argument van de minister: minder landen is beter.

De belangrijkste kritiek op het nieuwe beleid vanuit de Tweede Kamer betrof de keuze van de landen die in aanmerking kwamen voor een structurele samenwerkingsrelatie. Bijzonder omstreden was de toevoeging van Rwanda, Zambia, en Ethiopië&Eritrea, die net verwickeld waren in een grensoorlog. Omstreden waren hier niet zozeer de aangelegde criteria als wel de inschatting van de situatie in dat land op grond van die criteria. Ook deze kritiek betekent dus geen wezenlijk nieuw kenmerk van het discours.

Toch waren er een aantal kritiekpunten die de kern van Herfkens’ frame aantastten: De woordvoerder van GroenLinks, Karimi, pleitte ervoor niet te veel in te zetten op samenwerking met regeringen, maar juist te investeren in maatschappelijke tegenkrachten. Dit stelt de aanneming ter discussie dat er überhaupt sprake kan zijn van ‘goede’ regeringen in ontwikkelingslanden; men gaat er van uit dat de zittende regering altijd ‘slecht’ is.

Er was in de Kamer ook ontevredenheid ontstaan over het proces van selectie. Men vond het onduidelijk op welke gronden de landen ingeselecteerd waren. De criteria zelf werden in twijfel getrokken. Sommige criticasters vroegen zich af of bij de selectie niet teveel was uitgegaan van de inschattingen van de Wereldbank. Daarmee zouden Wereldbankcriteria, de criteria van een ‘bankier’, die mensenrechten en democratie niet direct in zijn beoordeling mocht opnemen, de overhand hebben gekregen. De minister legde in een tweede brief rekenschap af over het selectieproces (Tweede Kamer 1999a) en presenteerde de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken bovendien per land de overwegingen van het ministerie om een land op te nemen of niet. Zowel de brief als de landensheets mogen opgevat worden als een discursieve strategie van de minister gericht op overtuiging binnen het discours zoals dat in de Kamer dominant is. Uit dossieronderzoek blijkt dat men zich op het ministerie terdege bewust was dat men de indruk moest wegnemen dat vooral aan de hand van Wereldbankcriteria was geselecteerd. In de brief aan de Tweede Kamer over het selectieproces bevestigt Herfkens dat voor een beoordeling van de landen inderdaad is uitgegaan van de criteria, zoals die gelden voor de ‘zachte’ leningen van de IDA, de

⁹⁹ Vgl. Reij 2000, p.99.

¹⁰⁰ De *fungibility* van de hulp betekent, dat donoren uiteindelijk geen zeggenschap hebben over de manier waarop het ontwikkelingsland het geld besteedt. Ook als de hulp geormerkt wordt of in natura wordt gegeven, kan het door de ontvangende regering altijd gebruikt worden als een vervanging voor uitgaven die zij sowieso al wilde doen. Het geld dat overblijft kan zij gebruiken voor uitgaven die de donor niet zou goedkeuren.(vgl. Dollar 1998)

zogenaamde CPIA.¹⁰¹ Maar zij benadrukte dat daarnaast eigen inschattingen waren gemaakt op het gebied van de mensenrechten (dit noemde zij CPIA+) en stelde de Kamer tevreden door in de landensheets duidelijk te maken dat niet alleen sociaal-economische en macro-economische criteria bij de selectie meegespeeld zouden hebben maar ook mensenrechten, persvrijheid, meerpartijendemocratie, functioneren van de rechterlijke macht en corruptie. In de Kamerdiscussie over het selectieproces zien we dus de tegenstelling terug tussen een technocratische en een politieke invulling van goed openbaar bestuur, zoals die door de OESO-DAC was gemaakt.

Inderhaast werd ook de AIV-COS gevraagd om een oordeel te geven over de criteria voor structurele bilaterale hulp. (AIV 1998) In het rapport van de AIV-COS wordt het streven naar beheersmatigheid door selectie van een klein aantal landen bekrachtigd (zoals ook de NAR al had gedaan). Opnieuw wordt gewezen op het feit dat de Wereldbank een te beperkte opvatting van goed openbaar bestuur zou hebben. Nederland zou op andere aspecten nadruk moeten leggen, namelijk op een opvatting van goed openbaar bestuur volgens de *'rights-based approach'*. Hierin hebben sociaal-economische rechten een belangrijke rol en deze sluiten aan bij zowel PARTICIPATIEF BESTUUR als ook EMANCIPATOIR BESTUUR, zoals we zullen zien aan de zogenaamde 'politieke' frames voor goed openbaar bestuur in het Nederlandse discours. Het rapport lijkt echter in de discussie in de Kamer als ook daarbuiten niet veel invloed te hebben gehad: het wordt nauwelijks aangehaald.

Nadat de Kamer uiteindelijk akkoord ging met de selectie van landen (bepaalde landen werden op de 'invogestroom' gezet, van anderen moest na een jaar opnieuw de status bekeken worden), ontbrandde de discussie in de wetenschappelijke arena. Ook hier was men het eens over de inschatting dat het aangaan van ontwikkelingsrelaties met landen waar evident sprake is van slecht bestuur weinig zinvol was. Maar nu men landen ging *inselecteren* op goed openbaar bestuur, kwam net als in de Kamer de vraag op, hoe de selectie tot stand was gebracht¹⁰² en of er niet een veel te 'smal', criterium zou zijn gebruikt.¹⁰³ Anders dan in de Kamer hield deze kritiek de hele periode Herfkens aan. (vgl. Koch 2003) Zo kan men zien dat het beleid van Herfkens tot gevolg had dat de wetenschappelijke arena zich in de discussie rond het goed openbaar bestuur mengde: de discursieve strategie van negeren had gefaald.

De tegenstelling tussen een smalle, technocratische invulling van goed openbaar bestuur en een brede, politieke is de belangrijkste tegenstelling in het discours in deze periode die onder verschillende namen steeds weer terugkeert. De discursieve strategie van de minister is er op gericht in de Kamer duidelijk te maken dat zij een brede definitie hanteert. Als ex-bewindvoerder bij de Wereldbank moest zij zich voortdurend verdedigen tegen het 'verwijt', dat zij de opvattingen van de Bank in het Nederlandse beleid overnam. Omdat deze tegenstelling binnen het discours zo dominant was, werden de tegenstellingen tussen verschillende soorten 'politieke' opvattingen van goed openbaar bestuur in de discussie, namelijk BEHEERST BESTUUR, PARTICIPATIEF BESTUUR en EMANCIPATOIR BESTUUR niet meer waargenomen.

¹⁰¹ Deze geven inderdaad een *bias* richting ECONOMISCHE BESTUUR te zien.

¹⁰² Cox&Reij 1999, Hulten 1999, Hout 2001a

¹⁰³ Hoebink 1999a, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2001, Breman 2001, Hout 2001a, Hout 2002, Hout 2001b

Selectieproces binnen het ministerie: discoursvormende praktijk met bias richting ECONOMISCH en BEHEERST BESTUUR

De selectie van de structurele samenwerkingslanden vond in 1998 binnen een heel kort tijdsbestek plaats. Basis voor de selectie waren de CPIA-criteria en een lijstje van criteria dat door een medewerker van DMD aan SPL ter beschikking was gesteld. Vervolgens werd de ambassades per land gevraagd het bestuur te beoordelen. Op basis hiervan werden beoordelingen door de landenafdeling opgesteld. Op grond van deze informatie werd door een kleine groep hoge ambtenaren de selectie uitgevoerd. Uit dossieronderzoek blijkt dat een van de reacties van de minister op de eerste selectie was dat die nu wel een heel duidelijke “Wereldbank-kleur” aannam. Ze vroeg om een extra mensenrechtencheck van de geselecteerde landen. De beoordelingen van het ministerie werden in een aparte missie in januari 1999 vergeleken met het oordeel van de Wereldbank over deze landen. Nadat vastgesteld was dat de *rating* van de Bank en Nederland in de meeste gevallen overeenkwamen, werd door de missie bij verschillen gekozen voor de score van de Bank. Deze was naar mening van de missie robuuster.

Het is van belang om naar dit selectieproces te kijken omdat de beoordelingen in latere jaren geënt waren op dit eerste proces. De selectieprocedure is een discoursvormende praktijk: steeds opnieuw wordt hetzelfde lijstje van criteria toegepast. In het rijtje van indicatoren voor goed bestuur is een opvallende *bias* in de richting van aspecten die te maken hebben met corruptie en het beheer van openbare middelen, waarbij men moet denken aan integriteit van het overheidsapparaat, transparant beheer van openbare middelen, afwezigheid van corruptie, goed functionerende rekenkamers, degelijk parlementaire controle op overheidsuitgaven. Zeven van twaalf indicatoren voor goed bestuur hebben hierop betrekking. Daarnaast zijn er indicatoren die meer te maken hebben met democratie, rechtstaat, mensenrechten en participatie. Voor Sub-Sahara Afrika heb ik de oordelen van de ambassades op deze laatste punten met elkaar vergeleken. De meeste van deze indicatoren worden op een manier ingevuld die past binnen het frame BEHEERST BESTUUR. Wat betreft het onderwerp participatie blijkt uit de vergelijking, dat door minstens de helft van de ambassadeurs dit gewoon wordt opgevat als deelname aan verkiezingen, een typische invulling vanuit BEHEERST BESTUUR.

De selectiecriteria voor goed openbaar bestuur vertonen een duidelijke bias in de richting van het frame ECONOMISCH BESTUUR en BEHEERST BESTUUR. De nadruk op financiële transparantie is niet verwonderlijk wanneer men bedenkt dat de beoordeling plaatsvond met het oog op selectie van die landen, waarmee idealiter via budgetsteun samengewerkt zou moeten worden. Maar daarnaast mocht de minister zich niet compromitteren door landen te selecteren, die slecht scoorden op de ‘basale’ punten van goed openbaar bestuur, namelijk democratie en burgerlijke en politieke mensenrechten.

Het is bovendien interessant dat de afdeling DMD, die verantwoordelijk was voor een conceptueel doordenken van het begrip ‘goed bestuur’, geen toegang had tot de arena waarin de landen beoordeeld en geselecteerd werden. Hoewel DMD een lijstje van criteria mocht opstellen, was ze verder niet betrokken bij dit proces. De ambassades hadden veel ruimte hun eigen opvatting van goed openbaar bestuur in de criteria te betrekken, en dit gaf vaak een invulling volgens het frame BEHEERST BESTUUR.

Landenbeleid: nieuwe discoursvormende praktijken binnen het ministerie.

Het nieuwe landenbeleid van Herfkens schiep naast de praktijk van selectie ook de onderscheiding tussen soorten landen: het verschil tussen structurele samenwerkingslanden en themalanden, waarbij het in het kader van dit onderzoek vooral gaat om de landen op de themalist GMV.

De GMV-landen bestaan uit een bonte verzameling van landen van minstens drie (elkaar niet uitsluitende) categorieën: landen die te rijk zijn voor een structurele samenwerkingsrelatie maar in een post-communistische transitiefase verkeren, landen die zich in een situatie van conflict bevinden en arme landen die zijn afgekeurd wegens slecht bestuur. In de landen van de laatste categorie zou in principe een heel andere uitvoeringspraktijk moeten ontstaan dan in de structurele samenwerkingslanden: waar men in de structurele samenwerkingslanden ernaar streeft met de ontvangende overheid samen te werken, zou dat in deze landen juist niet mogelijk zijn. Hier is het zaak het openbaar bestuur te verbeteren. Dit moet men bereiken door samen te werken met bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties en media; door, zoals het wel genoemd werd, de 'vraagkant' van goed openbaar bestuur te versterken.

Ten aanzien van de structurele samenwerkingslanden streefde de minister er al vrij snel naar om een zogenaamde sectorale benadering in te voeren. Dit betekent dat Nederlandse hulp zich toespitst op in principe slechts een drietal sectoren (zoals bijvoorbeeld gezondheidszorg, watervoorziening). Deze sectoren worden door het ontvangende land zelf aangewezen. Idealiter zou Nederland aansluiten bij een PRSP-proces en de plannen van het land zelf voor deze sectoren ondersteunen, door bij te dragen aan het betreffende overheidsbudget (budgetfinanciering). Het thema goed openbaar bestuur speelt in het kader van het beleid ten aanzien van de structurele samenwerkingslanden op drie verschillende manieren. Ten eerste bij de selectie van deze landen, zoals hierboven besproken. Daarnaast als een zogenaamd 'dwarsdoorsnijdend thema'. Dat betekent dat hulp gebruikt kan worden om bestuurlijke aspecten van een bepaalde sector te versterken. Tenslotte wanneer een ontvangend land het openbaar bestuur zelf als 'sector' heeft gekozen. Dan kan worden aangesloten bij programma's van de ontvangende overheid om het bestuur te verbeteren, bijvoorbeeld decentralisatieprogramma's.

De overstap naar de sectorale benadering voor de structurele samenwerkingslanden vroeg een gigantische inspanning van het ministerie. De sectoren moesten met het ontvangende land worden afgestemd, programma's samengevoegd en andere programma's afgebouwd worden, en de mogelijkheden voor budgetfinanciering moesten onderzocht worden. Van veel GMV-landen ging het budget drastisch omlaag, de mogelijkheden om veel geld weg te zetten in structurele samenwerkingslanden nam daarentegen toe. Het is daarom niet verwonderlijk dat de sectorale benadering in de structurele samenwerkingslanden het centrale aandachtspunt op het ministerie werd. De activiteiten in de GMV-landen hadden daarentegen relatief weinig aandacht. Deze lijst werd min of meer beschouwd als een overblijfsel van de era Pronk. Enerzijds omdat er een heel aantal 'conflictlanden' er op stonden, hetgeen één van de centrale beleidsaandachtspunten van Pronk was geweest. Anderzijds waren de landen op de GMV-lijst een overblijfsel, omdat ze niet in aanmerking kwamen voor de sectorale benadering. De geringe aandacht voor de GMV-landen op het ministerie wordt door een respondent als volgt weergegeven:

Als je bijvoorbeeld op een workshop bent en men bespreekt een programma, dan heeft men steeds de neiging om een structureel samenwerkingsland, een land waar

de overheid welwillend is om corruptie te bestrijden, tot uitgangspunt te nemen. Er is geen inzicht in de situatie in de andere landen. Bijvoorbeeld in de brochure van Buza over haar ontwikkelingsamenwerkingsprogramma: daar staat een voorbeeld in over 'good governance', maar dat komt dan weer uit Tanzania (een structureel samenwerkingsland). Men heeft niet het onderscheid kunnen maken: wat doe je in positie van een sectorland en wat doe je in de positie van land zonder goed bestuur. Dat ontbreekt. Men neigt er naar in Den Haag om te denken: we werken alleen maar in landen waar de overheid een werkbare houding aanneemt. (30)

Dat de belangrijkste beleidsvernieuwing binnen DGIS gericht was op de sectorale benadering had gevolgen voor de inhoud die aan goed openbaar bestuur werd gegeven binnen de discussie. Goed openbaar bestuur werd in de beleidsdiscussie vooral conceptueel ingekaderd in termen van transparante openbare financiën. Dit was namelijk zowel voor de selectie als voor het samenwerking met de overheid in sectorlanden op basis van budgetfinanciering van belang. Volgens de respondenten stond door deze praktijk een 'smalle' definitie van goed bestuur in het middelpunt van de discussie.¹⁰⁴ Kortom, er was sprake van een discoursvormende praktijk rond de invoering van de sectorale benadering en budgetfinanciering, waardoor goed openbaar bestuur conceptueel ingekaderd werd volgens een 'smalle' definitie.

De afgelopen jaren ging het debat helemaal niet over goed bestuur in brede zin, maar over de vraag hoe functioneel goed bestuur is voor armoedebestrijding. Dat is een enger debat. Dan praat je meer over de organisationele capaciteitskant van de zaak en over effectiviteit van de overheid, transparantie, corruptie. Maar de bredere bestuursproblematiek als zodanig verdwijnt achter de horizon. Waar volop debat over is geweest is de *sector wide approach* en macro steun. Over samenwerking met de overheid: hoe we die effectiever kunnen krijgen en daar de capaciteit kunnen verhogen. Over de rol van de niet-publieke actoren. Over het corruptievraagstuk en hoe we kunnen zorgen dat de geldstromen beter lopen, want we willen zo graag via de begroting financieren - waar ik het overigens helemaal me eens ben. Maar het is een hele andere benadering van goed bestuur en in mijn ogen niet het basale vraagstuk waar het om gaat. (24)

Hierbij is het interessant dat er daadwerkelijk nog slechts in een heel beperkt aantal landen met budgetfinanciering werd gewerkt.

Verreweg de grootste geldstroom loopt nog steeds buiten de begroting om in de 19+4 landen. Er is een perceptie dat we gewoon een zak met geld geven, maar omdat dat verantwoord moet gebeuren, doen we het nog relatief weinig. (24)

De praktijken van selectie, zoals we hebben gezien, en de 'track records' die bij de afdeling DVF van ontwikkelingslanden werden bijgehouden om te beoordelen of landen in aanmerking kwamen voor budgetfinanciering waren slechts iets 'breder' dan voor de sectorale benadering noodzakelijk. Hierin waren ook elementen als burgerlijke en politieke mensenrechten en meerpartijendemocratie opgenomen (vooral kenmerkend voor BEHEERST

¹⁰⁴ Niet alle praktijken vormden het discours in de richting van een smalle definitie. Bijvoorbeeld het gebruik van 'track records', aan de hand waarvan beslist wordt of budgetsteun wordt gegeven. Hierin wordt de reputatie op het gebied van mensenrechten wel degelijk ook meegewogen.

BESTUUR). De discussie over de sectorale benadering werd volgens de respondenten bepaald door de ‘smalle’ opvatting.

Of de feitelijke uitvoering van het beleid in de structurele samenwerkingslanden bijdroeg aan de dominantie van de ‘smalle’ interpretatie, kan niet worden nagegaan, omdat betrouwbare cijfers hiervoor ten tijde van het onderzoek niet verkrijgbaar waren. Een indruk kunnen we echter krijgen bij de behandeling van de casus Kenia en Oeganda in §6.4. Maar ook al zou men zich in de feitelijke uitvoering niet aan het beleid houden, alleen al de invoering van het beleid op het ministerie in Den Haag vormde een praktijk, die een ‘smal’ goed openbaar bestuur-frame ondersteunde.

Interessant genoeg is dit kenmerk van het discours niet echt zichtbaar in de *Q-sorts*. Zoals uit onderstaand schema blijkt scoren de meeste respondenten van het ministerie op BEHEERST BESTUUR of PARTICIPATIEF BESTUUR.

	frame	beheerst bestuur	partici- patief bestuur	functone- rend bestuur	econo- misch bestuur	emanci- patoir bestuur
respondent						
Buza-ambassade Kenia		0.54	0.41	0.24	-0.15	0.43
Buza-ambassade Oeganda		0.71	0.31	0.33	-0.02	0.30
Buza-DAF		0.55	0.38	-0.08	0.20	-0.03
Buza-DZA		0.66	0.21	0.43	0.05	0.16
Buza-SPL		0.60	0.21	0.30	0.00	0.20
Buza-DMV-VG		0.16	0.43	0.14	-0.16	0.19
Buza-DMV-VG		0.00	0.78	0.19	0.06	0.11
Buza-DMV-VG		-0.19	0.60	0.21	0.15	0.30
Buza-DMV-VG		0.39	0.54	0.10	-0.33	0.25
Buza-DMV-VG		0.46	0.59	-0.08	-0.05	0.26
Buza-DMV-VG/DSI-AI		0.03	0.77	-0.08	-0.12	-0.07
Buza-DMV-VG/DSI-MY		0.31	0.52	0.28	0.17	0.39
Buza-DMV-VG		0.09	0.23	0.60	0.04	0.27
Buza-DMV-VG		0.17	0.34	0.55	-0.23	0.24
Buza-DVF		0.25	0.33	0.65	0.00	0.34
Buza-DMV-VG		0.07	0.16	0.18	0.70	0.09
Buza-DMV-VG		0.13	0.15	0.24	0.03	0.76
Buza-DSI		0.02	0.39	0.17	-0.22	0.65

figuur 6.2 *Factor matrix* respondenten Nederlands ministerie

BEHEERST BESTUUR, PARTICIPATIEF BESTUUR, EMANCIPATOIR BESTUUR en FUNCTIONEREND BESTUUR kunnen niet beschouwd worden als de bedoelde ‘smalle’ opvatting van goed openbaar bestuur, aangezien de respondenten van die factoren expliciet hebben aangegeven dat ze tegen een dergelijke smalle opvatting waren. Slechts één van de respondenten van het ministerie komt er voor uit dat zijn opvatting dicht bij die van de Wereldbank ligt en deze scoort op factor 4. Deze factor komt waarschijnlijk dan ook het dichtst in de buurt van wat in het discours de ‘smalle’ opvatting genoemd wordt.

Wanneer men alleen kijkt naar de *Q-sorts* werd het discours dus bepaald door een ‘spooktegenstelling’. Iedereen weerde zich tegen een ‘smalle’ definitie van goed openbaar bestuur, waarvan men zei dat deze in de discussie op het ministerie dominant was. Waarin was deze dominantie gelegen? Het antwoord is: in de actiemogelijkheden van de minister om ‘brede’ benaderingen tegen te houden. Men hield op het ministerie rekening met de mening van de hogere beslissingsbevoegde, uiteindelijk de minister. Met andere woorden, het ‘spook’ in de factor matrix is de minister. We zien dat een respondent de opvatting van de minister schetst op een manier die heel dicht in de buurt van het frame ECONOMISCH BESTUUR komt

Herfkens is meer nadruk gaan leggen op goed bestuur, voor zover dat een voorwaarde is voor sociaal-economisch beleid. Als je naar onze eigen samenleving kijkt, is een absolute voorwaarde voor een goed draaiende economie dat je een goed stelsel van regels hebt. Zonder die regels geen goed draaiende economie, en geen goede sociaal-economische verdeling van de betrokkenheid in de economie. Regels gaan daarnaast ook over verdelingsvraagstukken: is er sprake van non-discriminatie, slaag je er voldoende in om lobbies die de regels naar hun eigen profijt willen verbuigen, terug te dringen? Goed bestuur is dus heel erg verweven met goed beleid, zowel in economisch opzicht als in verdelingsopzicht. (23)

Aangezien de minister zelf geen *Q-sort* heeft gelegd, is niet te achterhalen hoe terecht deze opmerking is. Vóór de inschatting van haar medewerkers spreken echter de aantekeningen die zij maakte bij de conceptnotitie van DMD (zie verderop).

We moeten de frames zoals die naar voren komen in de *Q-sorts* interpreteren als discursieve strategieën die een alternatief willen zijn voor een invulling van goed openbaar bestuur, zoals die door de invoering van de sectorale benadering als dominant werd gezien.

DMD versus DSI: de ‘weg van tekst en kennis’ als mogelijkheidstructurende praktijk
Intussen had de afdeling DMD niet stilgezeten. Toen de minister bij haar aantreden haar plannen voor selectie maakte, besloot de afdeling BC om haar beleidsmatige inspanningen te intensiveren en te beginnen aan een notitie over ‘goed bestuur en ontwikkelingssamenwerking’.

De afdeling DMD vroeg het wetenschappelijke *European Center for Development Policy and Management* (ECDPM) om het denkproces voor de nota door middel van een workshop te begeleiden. In het voortraject naar deze workshop zijn er al bijeenkomsten van ambtenaren van DMD. Van de kant van de wetenschap wordt opnieuw de reserve ten opzichte van de term ‘*good governance*’ uitgedrukt. Net als aan het begin van de jaren negentig zei men dat onderscheiden moest worden tussen een meer ‘technocratische’ benadering van goed openbaar bestuur door de Wereldbank en een meer politieke opvatting. Nieuw is echter dat de ‘politieke’ voorstelling inmiddels in de internationale beleidsdiscussie uitdrukking heeft gekregen in de ‘participatorische’ benadering van de DAC. Van wetenschappelijke zijde wordt deze opvatting als een alternatief voor de Wereldbank-opvatting gesuggereerd. Ook van de kant van de beleidsmakers wordt betreurd dat ‘participatie’ te weinig aan bod komt in de beoordelingen door de Wereldbank, die vooral zouden ingaan op het punt van ‘transparantie’ en bestrijding van de corruptie.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Ook het idee van de wederkerigheid door middel van *global governance* (zie §6.3.1) keerde terug, maar werd niet opgenomen in de notitie.

Op de uiteindelijke conferentie in oktober 1998 zijn veel verschillende afdelingen vertegenwoordigd. Dit is een strategische keuze van DMD. Ook de referentiegroep, die het schrijven van de nota door DMD moest begeleiden, was heel breed samengesteld. Enerzijds wilde DMD het draagvlak voor de notitie vergroten. Het thema goed openbaar bestuur was nog steeds relatief nieuw, hetgeen volgens de respondenten automatisch afweerreacties bij andere afdelingen oproept. Men was bang dat het nieuwe thema ten koste zou gaan van zijn werkzaamheden. Anderzijds was de brede samenstelling van de referentiegroep bedoeld om een competentiestrijd over het onderwerp tussen afdelingen te voorkomen. DMD ging met een hele 'brede' opvatting van goed openbaar bestuur als discursieve strategie deze referentiegroep in. Vervolgens was het binnen de referentiegroep volgens de deelnemers niet moeilijk om tot overeenstemming over de inhoud van het begrip te komen.

De relatief gemakkelijke manier waarop binnen de referentiegroep tot overeenstemming werd gekomen, gold niet voor het hele proces. Een 'brede' definitie was slechts naar de zin van een deel van DMD. Weliswaar was de 'participatieve' OESO-DAC publicatie voor de afdeling voor de komst van Herfkens richtinggevend geweest. Maar volgens anderen binnen DMD was de 'brede' definitie een slechte discursieve strategie, omdat niet zeker was of de minister met zo'n definitie inhoudelijk zou instemmen (hetgeen uiteindelijk ook niet gebeurde, zoals we zullen zien).

Goed bestuur was voor Herfkens niet alleen een selectiecriteria en een doel, maar ook een hefboom, een middel om een bureaucratische omslag voor elkaar te kunnen boksen. De notitie was geschreven in een participatief proces binnen de bureaucratie. De uitkomsten hebben we omgevormd tot een grootste gemene deler van wat het apparaat dacht dat goed bestuur moest zijn, zodat al die belangen van de mensen die zich bedreigd voelden meteen waren uitgeruild. Daar is veel voor te zeggen. Maar er komt geen beleidslijn uit die voldoende is om goed bestuur zodanig neer te zetten dat je het ook kunt gebruiken voor het omgooien van de beleidslijn. En Herfkens was er dan ook niet tevreden over. Zij heeft er over opgemerkt dat het teveel geleuter was over participatie. (5)

De brede samenstelling van de workshopdeelnemers en de referentiegroep was ook expliciet bedoeld om de Directie Sociale en Institutionele (DSI) bij de ontwikkeling van de notitie te betrekken. DSI/MY hield zich onder de noemer van institutionele ontwikkeling bezig met allerlei zaken, die ook onder het nieuwe begrip 'goed bestuur' zouden kunnen vallen. Het onderwerp IO was echter net als goed openbaar bestuur in de jaren daarvoor nog niet vastgelegd in discursvormende praktijken. Het was, zoals een respondent het noemde, blijven 'zweven' in de organisatie en niet in de organisatie verankerd.

Hoe wordt zoiets in een organisatie verankerd? Als bijvoorbeeld in de resultatenvereisten van programma's voorkomt, in de checklists, waar moet je je aan houden bij *appraisals*, als het daar op een serieuze manier verwerkt is. (60)

Daar waren we in de gesprekken met Louk Box op gekomen, dat zo'n mooie lijn is: Wederkerigheid in de relatie, waarin de donor zegt: ik stel me actiever op om de *global market* te verwezenlijken, jij democratiseert. Maar dat heeft te veel operationele risico's voor ontwikkelingssamenwerking. Als je geld wil besteden, moet je het ook weg kunnen zetten. Als je dat afhankelijk maakt van je eigen prestaties in multilaterale organisaties, in ruil voor wat zij doen, dan maak je je natuurlijk ook kwetsbaar. Het gaat niet zo ver, dat we hieraan financiële consequenties willen verbinden en dat we aan het eind van het jaar teruggaan naar de minister van Financiën en het geld teruggeven. Inacceptabel. (5)

DSI/MY was tegelijkertijd begonnen aan een notitie over IO. DMV wilde met een gezamenlijke notitie beide onderwerpen op de agenda van de minister brengen en deze ten opzichte van elkaar afbakenen. Hierover was veel discussie. Is goed bestuur een subvorm van institutionele ontwikkeling? Is institutionele ontwikkeling één van de aspecten van goed bestuur? Ten behoeve van de notitie organiseerde men gezamenlijk een bezoek aan de Wereldbank, en concludeerde eendrachtig dat deze een 'economisch, technocratische' opvatting van goed openbaar bestuur had. In contrast daarmee wilde men expliciet een eigen, Nederlandse benadering kiezen. (Gastel 2001, p. 34)

Tot ongenoegen van DMD/BC koos DSI er echter naar verloop van tijd voor een eigen conceptnotitie over IO te schrijven. Het competentieconflict dat moest worden bezworen, werd versterkt ingezet.

Op het ministerie zijn er grofweg twee manieren waarop afdelingen met elkaar concurreren. De ene is via de 'weg van de tekst en de kennis', de andere via 'bondgenootschappen', die ik in de volgende paragraaf zal bespreken. (vgl. ook Hart *et al.* 2002, p. 168) Via de weg van de tekst en kennis schrijft de afdeling conceptteksten voor vaststaande soorten documenten zoals een notitie, een speech, de Memorie van Toelichting. Deze teksten worden via de hiërarchische lijn naar boven gestuurd, waarbij de tekst steeds becommentarieerd wordt door de eerstvolgende 'chef' en uiteindelijk terechtkomt bij de minister.

Je concurreert met elkaar door op het moment dat de minister op de begrotingsbehandeling of voor een speech een tekst nodig heeft, de goede lijn te treffen. (5) Deze weg is zeer onzeker: de tekst kan makkelijk ergens bovenin blijven steken en de minister niet bereiken. Degene hoger in de hiërarchie kan bijvoorbeeld beslissen de tekst terug te sturen naar het lagere niveau en te vragen om verandering. De mate waarin de hiërarchische lijn aangehouden moet worden, is van minister tot minister verschillend. (Hart *et al.* 2002, p.61) Volgens een respondent had Pronk bijvoorbeeld de gewoonte om mensen uit lagere echelons onaangekondigd deel te laten nemen besprekingen met hogere ambtenaren, terwijl minister Herfkens uitsluitend via de hiërarchische lijn bereikbaar was.

Gezien de voorgeschiedenis is de keuze van DSI om een eigen notitie te schrijven een strategie om het onderwerp IO een betere plaats te verschaffen ten opzichte van het onderwerp goed openbaar bestuur en daarmee de ene afdeling ten opzichte van de andere. De bewering dat IO geen onderdeel is van goed openbaar bestuur maar andersom, heeft dezelfde bedoeling.

In september 1998 ging een memorandum en eerste versie van de notitie van DMD naar de minister. De respondenten zeggen hiermee een 'brede' interpretatie van goed openbaar bestuur naar voren te hebben willen brengen, die expliciet in contrast stond met de interpretatie van de Wereldbank. Ook de samenvatting van de workshop in oktober gaat naar de minister. Hierin wordt benadrukt dat het beleid zich niet uitsluitend zou moeten richten op overheidsorganisaties, maar juist ook op maatschappelijke organisaties op het grensvlak tussen overheid en samenleving. De reactie van de minister op de samenvatting en het memorandum is, dat ze akkoord was met een notitie op hoofdlijnen, maar dat de notitie te weinig inging op economische en financiële aspecten van goed openbaar bestuur en dat naast *civil society* toch ook vooral het parlement en rekenkamers de verantwoordingsplicht naar de bevolking moest waarmaken. Ook was ze kritisch over het idee een specifiek Nederlands geluid te moeten laten horen: Nederland "zou ook eens moeten willen luisteren".

Hierna volgden verschillende conceptversies door DMD. De afdeling schreef tevens een stuk voor de verdediging van de begroting in de Kamer en conceptteksten voor verschillende speeches van de minister over het onderwerp. Tijdens het uitspreken van de speeches herhaalde de minister de 'brede' benadering, zoals die daarin was vastgelegd.¹⁰⁶ Dit werd door de schrijvers geïnterpreteerd als een teken dat de minister goed openbaar bestuur toch op dezelfde, brede manier opvatte. Degenen binnen DMD die hadden gekozen voor een 'brede' opvatting als discursieve strategie leken gelijk te krijgen.

Het is overigens een interessante praktijk dat de medewerkers via het externe optreden van de minister haar opvattingen te horen krijgen. Haar bijdrage buiten de beleidsarena van het ministerie is dus gelijktijdig een bijdrage in het departementale debat.

In januari 1999 ging opnieuw een conceptnotitie naar de minister toe, waarin vier aspecten van goed openbaar bestuur werden onderscheiden: participatief, rechtmatig, efficiënt en transparant (hetgeen ik voor het gemak aanduid met PRET). Bij de invulling van deze noties is duidelijk het frame PARTICIPATIEF BESTUUR gehanteerd. Niet alleen heeft de nota veel aandacht voor de participatie van *civil society*-organisaties aan de beleidsvorming rond armoedebestrijding, ook op andere thema's komt het frame van het document overeen met de uitspraken die in het inhoudsframe PARTICIPATIEF BESTUUR belangrijk worden geacht, bijvoorbeeld op het punt van het functioneren van de overheid (uitspraak 32, zie bijlage III), rechtszekerheid (5,10), corruptie (24) en rekenschapsplicht van regering naar parlement (4).

Minister Herfkens reageert echter niet op deze notitie. In de maanden daarop dringt DMD/BC aan. Men stuurt een memo naar de minister waarin uitgelegd werd waarom een reactie dringend nodig was. Het hoofd van de afdeling probeerde zelfs, zonder inachtneming van de hiërarchische lijn, via de directeur-generaal een reactie van de minister te krijgen.¹⁰⁷ Deze kwam echter pas in maart, op een moment dat hiervoor niet bedoeld was: een kennismakingsbijeenkomst van de minister met de afdeling. De minister reageerde mondeling op de notitie en deze reactie was veel negatiever dan verwacht. De notitie zou zich teveel richten op participatie. In plaats daarvan zou deze zich meer moeten richten op systemen van overheidsfinanciering en het wettelijk raamwerk voor economische activiteit. Bovendien wilde ze meer aandacht voor de inzichten die de Wereldbank op het gebied van *public service reform* had opgedaan. (Gastel 2001, p. 37)

In een schriftelijk commentaar enkele dagen daarna bevestigde de minister haar oordeel en vroeg om een kortere notitie, aangepast in de richting die ze had gewezen. Voor deze nieuwe versie werd door DMD nog een nieuwe opzet gemaakt, maar het hoofd van de afdeling geloofde na de desastreus verlopen bijeenkomst niet meer dat de minister werkelijk geïnteresseerd was in een nieuwe notitie. Dit werd overigens in algemene zin bevestigd door de minister, die aankondigde geen 'nieuw beleid' te willen en zicht te concentreren op de verbetering van de uitvoering. DMD/BC koos voor een andere strategie: men mikte niet meer op een officiële beleidsnotitie, maar verspreidde de januari-versie informeel binnen het ministerie, met de boodschap dat dit de *state of the art* op het gebied van goed bestuur en ontwikkelingssamenwerking was. Deze tactiek was slechts beperkt succesvol: op de ambassades in Kenia en Oeganda, die in de volgende paragraaf besproken zullen worden, kende men de notitie in ieder geval niet. Daarnaast kon DMD haar discursieve strategie

¹⁰⁶ vgl. Herfkens 1999, 2000, 2001.

¹⁰⁷ voor vergelijkbare manoeuvres, zie Hart *et al.* 2002, p. 182.

volgens PARTICIPATIEF BESTUUR via de toelichting op de begroting (Tweede Kamer 1998, p.44) en in de zogenaamde 'checklist' voor GMV-landen tot uiting brengen.¹⁰⁸ Zoals we hebben gezien, had een dergelijke omweg via de Kamer echter evenmin veel kansen. Een van de respondenten meent dat DMD op dat moment de kans verspeeld had in de beleidsdiscussie een significante rol te spelen.

Achteraf denk ik dat dat één van de grootste stomiteiten is die wij als DMD be-
gaan hebben: omdat we intern zo verdeeld waren over hoe het aangepakt zou
moeten worden, omdat de directeur niet eens wist waar goed bestuur voor stond en
zeker niet het ideologisch gedachtegoed van Herfkens kon invoelen, hetgeen bete-
kent dat je geen steun hebt om de strijd in te gaan, hebben we de rol van het
invullen van het beleid niet naar ons toe hebben getrokken, terwijl het daar had
moeten plaatsvinden. (5)

Achteraf wordt duidelijk dat de minister intern en extern verschillende discursieve strat-
egieën had. In de Kamer en bij de speeches hanteerde ze een 'brede' definitie, terwijl uit
haar reacties intern een meer 'smalle' definitie blijkt. Ze paste haar discursieve strategie aan
het discours in de Kamer aan, omdat op deze arena de minister veel minder actiemogelijk-
heden heeft. Binnen het ministerie koos ze echter voor een confronterende discursieve
strategie, en deze kon ze door haar actiemogelijkheden ook bij tegenstand doorzetten.

Met de concept-notitie die DSI had opgesteld, liep het vergelijkbaar af. Inhoudelijk
wijkt de IO-notitie, in ieder geval in termen van de ideaaltypische frames, weinig af van de
DMD-notitie; beide hanteren het frame PARTICIPATIEF BESTUUR. Het verschil lag vooral in
de naamgeving (goed bestuur of institutionele ontwikkeling) en daarmee in de vraag, welke
afdeling de competentie voor goed openbaar bestuur krijgt. Ook DSI hoorde helemaal niets
terug van zijn notitie, zelfs niet in de externe uitspraken van de minister. Ook DSI/MY
probeerde via persoonlijke contacten een reactie van de minister op zijn notitie los te krij-
gen. Ook zij besloot uiteindelijk om haar notitie dan maar informeel te verspreiden. Haar
lukte het echter om een belangrijke deel van de notitie, de zogenaamde Institutionele Sector
en Organisatie-analyse (ISOA) opgenomen te krijgen in de cursussen voor medewerkers.
Dit gedeelte werd bij veel medewerkers bekend. Een respondent op een Afrikaanse ambas-
sade stelde ISOA zelfs ten voorbeeld voor hoe men zich op het gebied van goed openbaar
bestuur een ondersteunend beleidsdocument zou kunnen voorstellen.

DMD vs. DSI continued: de mogelijkheidstructurende praktijk van gescheiden circuits

De andere mogelijkheid voor twee afdelingen om te concurreren is het smeden van (infor-
mele) bondgenootschappen met (personen van) andere afdelingen, die ervoor kunnen
zorgen dat men bijvoorbeeld bij organisationele veranderingen of het toewijzen van nieuwe
taken sterker staat tegenover zijn tegenstanders. Een van de respondenten:

De sterkte van directies heeft te maken met de mate waarin mensen goede ingan-
gen hebben bij de hogere laag (DGIS etc) en bij andere directies. Het maakt of ze
voor inbreng gevraagd worden of niet. Directies die al 20 jaar bestaan hebben het
dan makkelijker dan nieuwe. Nieuwe directies zijn vaak bijeengegoot en moeten
een nieuw netwerk opbouwen, zowel voor wat betreft ingangen bij de minister als
bij de andere directies. (59).

¹⁰⁸ In de toelichting op de begroting voor Kenia (zie Reij 2000, p.98) worden door DMV de activiteiten van de
ambassade en de vier aspecten uit de conceptnotitie (PRET) gekoppeld.

Toen in 2000 uit bezuinigingsoverwegingen een reorganisatie van directies plaatsvond, had DMD hierin in eerste instantie succes. DMD werd samengevoegd met de directie Crisisbeheersing en Humanitaire hulp en DSI/MY tot de Directie Mensenrechten, Vredesopbouw en goed bestuur (DMV). De afdeling VG (Vredesopbouw en goed bestuur) werd samengesteld uit de oude afdelingen DCH/Conflictpreventie, DMD/BC en DSI/MY.¹⁰⁹ Hoewel een onderschikking van het thema IO aan het thema goed bestuur niet de eerste motivatie voor de reorganisatie was, was dit wel een van de gevolgen. DSI/MY stemde met de reorganisatie in omdat volgens een DSI-respondent duidelijk was dat het begrip 'goed bestuur' 'hoogconjunctuur' had en men hoopte onder dit kopje eerder dan onder IO de gewenste activiteiten te kunnen ontplooiën.¹¹⁰

Vervolgens had DMV echter weinig toegang tot de belangrijke arena's binnen het ministerie. Ten eerste was het een probleem dat de afdeling teveel in het M- circuit zat en niet in het R-circuit. Hoewel de afdeling expliciet 'dubbel opgehangen' was, maakte het klaarblijkelijk veel uit tot welk circuit men de afdeling binnen het ministerie *rekende*, hetgeen ook in belangrijke mate werd bepaald door de keuze voor het circuit waarin de directeur van de directie zijn afdelingen vertegenwoordigde en verdedigde. Bovendien hadden de thema's conflictbeheersing en mensenrechten van DMV altijd al meer aan de 'diplomatieke' kant gezeten.

DMV zat meer aan de M-kant, te weinig aan de OS-kant. Dat kwam enerzijds door het soort mensen, anderzijds door de [dubbele] ophang - ze konden het zich permitteren om zich niet met de mainstream OS discussie bezig te houden, en moesten veel meer werken om betrokken te worden in die discussies die zich vooral binnen de OS-kant afspeelden. (83)

Ten tweede had DMV het meer specifieke probleem, dat ze zich met de 'verkeerde' soort landen bezighield. De afdeling DMV kon in principe zowel de structurele samenwerkingslanden als de GMV-landen ondersteunen waar het ging om activiteiten voor goed bestuur. Daarnaast kon zij vanuit het budget voor goed bestuur landenoverstijgende maatregelen of organisaties (bijvoorbeeld *Transparency International*) financieel ondersteunen. De afdeling had wel duidelijke ideeën op welke manier ze de structurele samenwerkingslanden zou kunnen ondersteunen. In praktijk werd de afdeling DMV echter niet geassocieerd met de activiteiten in de structurele samenwerkingslanden en de sectorale benadering, waarover de beleidsdiscussie voornamelijk ging, zoals we hebben gezien. Ook hierbij zat DMV dus in het 'verkeerde' circuit. Hiervoor worden verschillende redenen aangevoerd.

Ten eerste zou de afdeling zelf zich teveel op de GMV-landen hebben gericht.¹¹¹ Het is ook niet verwonderlijk dat ze zich hiervoor speciaal verantwoordelijk zou hebben gevoeld, aangezien de ambassades in deze landen, anders dan die in structurele samenwerkingslanden, binnen het ministerie geen andere themadirecties als aanspreekpartner hadden.

¹⁰⁹ Daarnaast waren er de afdelingen , DMV/Mensenrechten als opvolger van DMD/Mensenrechten en DMV/Humanitaire hulp als opvolger van DCH/Humanitaire Hulp

¹¹⁰ In de Memorie van Toelichting ziet men de reorganisatie terug. In het kopje wordt 'democratie' vervangen door 'vredesopbouw', waarbij democratiseringsactiviteiten onder 'goed bestuur' vielen. Omdat op dat moment IO ook bij de afdeling kwam, werd ook activiteiten ten behoeve van IO onder 'goed bestuur' in de MvT behandeld.

¹¹¹ Dit wordt expliciet tegengesproken door enkele leden van de afdeling. Ik ben hier echter afgegaan op de respondenten die het wel zo zagen. Dat het expliciet is tegengesproken zegt ook, dat het klaarblijkelijk een bestaand beeld was, waarmee de afdeling zich zag geconfronteerd en dat ze recht wilde zetten.

Er is toen de misconceptie ontstaan, officieel niet, maar de facto wel, dat wij er voor de GMV-landen zouden zijn. Dat was een kardinale denkfout; alsof goed bestuur geen issue zou zijn in de andere landen. (66)

De taakopvatting bij DMV was vooral: wij houden ons met de GMV landen bezig. Het is belangrijk om je daar in te verdiepen, programm a's daarop maken, missies naartoe, kaders opstellen, en vanuit die basis zou je dan wat te bieden hebben voor de discussie in die 19+4 grotere landen. Die strategie was niet realistisch: je moet in de mainstream gaan zitten, zorgen dat je daar ook bent waar veel geld omgaat en waar de Wereldbank bij betrokken is. (83)

Een tweede reden zou kunnen zijn, dat de DMV-directie haar taken als thema-directie tegenover de ambassades in de 19+4 landen, waarnaartoe sinds de 'herijking' de meeste verantwoordelijkheid was gedelegeerd, niet goed waar kon maken. DMV zou zich teveel hebben gericht op haar internationale activiteiten.

Toen bij de herijking besloten was te delegeren naar de ambassades en een heleboel mensen naar de ambassades waren verhuisd, zaten hier veel mensen met hun ziel onder hun arm. Wat moet je? Je was gewend dat hier de besluiten genomen werden, hier alles afgehandeld werd en de ambassades puur uitvoerend waren. Men wist niet waarvoor men bestond. Institutioneel is daar nooit een goed antwoord op gekomen. Een aantal afdelingen, en daar maakt deze afdeling zich tot nu toe ook schuldig aan, concentreren zich vooral op de eigen projecten en eigen activiteiten. De ambassades merken weinig van ons. En daarnaast zijn er een groot aantal wereldwijde activiteiten, die niet op een land gericht zijn of hele grote regio's betreffen. Dat moet allemaal hier gedaan worden. Men heeft zich teveel bezig gehouden met de GMV landen en daarnaast te veel tijd besteed aan de eigen projectenportefeuille. (66)

In ieder geval had DMV te weinig toegang tot de beleidsarena's die te maken hadden met de structurele samenwerkingslanden, en die beschouwd werden als de belangrijke arena's.

Bijvoorbeeld zo'n Steungroep Sectorale Benadering. Dat was een projectgroep ingesteld toen Herfkens aantrad om die verandering van beleid in te voeren. Een heleboel mensen op het ministerie zagen de benadering helemaal niet zo zitten in het begin. Er werd een Steungroep Sectorale Benadering ingesteld die dat beleid er door moest krijgen. De Steungroep was weliswaar maar één onderdeel, maar ze waren wel vrij strategisch, omdat ze meteen onder het topmanagement zaten. Vervolgens ging men met departement en ambassades aan de slag om de processen aan te passen, accountancy, rapportage, beoordelingsmemoranda, alles wat hoort bij programmacyclus. Onderwerpen als goed bestuur en IO waren daar heel belangrijk, want dat was nieuw beleid: hoe moest het in de instrumentaria ingepast worden? Welke rol moest het krijgen? Zo'n directie als DMV dacht teveel: laten we dat maar eens aanzien. DMV had aanvankelijk helemaal geen contacten met die steungroep. (83)

Expertise ten behoeve van de sectorale benadering, bijvoorbeeld op het gebied van transparant financieel beheer, had zij niet voorradig.

Toen Herfkens ging roepen: "Ik wordt niet bediend!" werden er andere directies opgetuigd met onderwerpen waarvan ik dacht: verdorie, dat hadden wij moeten doen. Bij DVF werd *public finance* neergezet, daar werden de PRSP's neergezet.

De steungroep kreeg taken als de ISOA's, omdat dat niet werd opgepakt. Men ging zich afvragen of IO toch maar niet terugmoest naar DSI. (83)

Dit betekende een wending in de competentiestrijd met DSI.

DSI zat er altijd al een beetje meer in de OS kant, omdat ze die contacten hadden - gezondheidszorg, vrouwen en ontwikkeling, maatschappelijke ontwikkeling. Die konden het zich niet permitteren om de sectorale benadering rechts te laten liggen. Die moesten mee. (83)

Uiteindelijk leidde dit tot de oprichting van een nieuwe afdeling die expliciet verantwoordelijk was voor de integratie van goed openbaar bestuur als thema in het algemene doel van armoedebestrijding - die vooral plaatsvond in de structurele samenwerkingslanden. Deze afdeling ressorteerde onder de naam Armoedebestrijding en Institutionele ontwikkeling (AI) onder DSI (DSI/AI). Het was DSI gelukt de afdeling DMV voor te stellen als een afdeling die zich minder direct met armoedebestrijding (en binnen het dominante frame GGMIDDEL dus met de 'core business' van ontwikkelingssamenwerking) bezighield dan DSI.

Het mandaat DMV is vooral 'mensenrechten' en 'vredesopbouw'. Daar hoort bij transparantie, democratisering. Vanuit onze optiek heeft dat te maken met conflicten, met het voorkomen van conflicten, met mensenrechten. Het verschil met DSI is niet zo groot. Maar DSI doet het vanuit de optiek van armoedebestrijding. (respondent DSI)

Op het moment van interviewen waren de afdelingen nog bezig een nieuwe werkdeling tussen DMV/VG en DSI/AI te zoeken. De 'nederlaag' van DMV laat zien hoe belangrijk de praktijken van arena's zijn: deelname aan sommige arena's is meer lonend dan aan die van andere. De praktijken van toegang maakten, dat geen toegang tot de belangrijke arena's.

Kortom, we zien dat het frame PARTICIPATIEF BESTUUR binnen het ministerie niet kon doorbreken. Dit was niet het directe gevolg van de competentiestrijd tussen DMV en DSI: beide directies hanteerden immers in hun notitie een vergelijkbaar frame. De belangrijkste redenen waren ongetwijfeld de actiemogelijkheden van de minister en de discoursvormende praktijken rond de sectorale benadering, die een dominantie van de smalle benadering tot gevolg hadden. Toch is deze competentiestrijd van indirect belang. Ze laat namelijk zien dat er mogelijkheidstructurende praktijken van toegang bestonden, waarin DMV geen toegang had tot de belangrijke arena's binnen het ministerie. Dit hoewel het thema goed openbaar bestuur hoogconjunctuur had, zozeer zelfs, dat IO in eerste instantie onderschikt werd gemaakt.

Het paradoxale is dat het frame PARTICIPATIEF BESTUUR juist zeer goed kan aansluiten op de sectorale benadering. De sectorale benadering kan immers heel goed aansluiten op het PRSP-proces, zoals dat door de Wereldbank in veel ontwikkelingslanden was opgezet. Het PRSP-proces gaat van een dergelijk frame als PARTICIPATIEF BESTUUR uit. Deze aansluiting zien we bijvoorbeeld in §6.3.2 in Oeganda. Waren de mogelijkheidstructurende praktijken niet zo ongunstig geweest dan had men wellicht mogen verwachten dat de afdeling in staat zou zijn geweest een duidelijker stempel op het discours te drukken.

Volgens de respondenten werd dit laatste echter op het eind van de onderzochte periode beter, namelijk nadat de discursieve strategie van de Wereldbank was opgeschoven

in de richting van PARTICIPATIEF BESTUUR (zie §5.1.1). De minister volgde de Wereldbank daarin.¹¹² Volgens sommigen liet de minister zich meer gelegen liggen aan de mening van de Wereldbank dan wat er in haar eigen apparaat werd gedacht. Herfkens zou expliciet meer willen leunen op het onderzoek zoals dat in de internationale organisaties werd gedaan. De eigen onderzoeksafdelingen kregen slechts weinig capaciteit om alternatieven te vinden. Hetzelfde gold voor de discussiebijdragen vanuit de Nederlandse wetenschappelijke arena, zoals we zullen zien.

De 'affaire' rond het WRR-rapport

Gedurende de jaren negentig was er sprake van een vermindering van de intensiteit van de relatie tussen wetenschap en beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Respondenten wijzen op de veranderde financieringsvoorwaarden aan universiteiten, die het minder makkelijk maakten voor wetenschappers om quasi onbetaald het ministerie van advies te voorzien. De afschaffing van de NAR en de andere opzet van de AIV-COS betekende een verandering in het grensarrangement tussen wetenschap en beleid, die aan deze ontwikkeling bijdroeg. Onder wetenschappers heerste het gevoel dat minister Herfkens minder dan haar voorganger geïnteresseerd was in het Nederlandse wetenschappelijke debat en ook daarom de contacten met het ministerie minder vanzelfsprekend waren. Er was meer en meer sprake van twee 'gescheiden circuits'.

Het lijkt erop dat er in toenemende mate het 'ingenieursmodel' in grensarrangementen tussen wetenschap en beleid van toepassing was. Binnen het 'ingenieursmodel' wordt ervan uitgegaan dat het primaat binnen deze relatie bij het beleid ligt: beleidsmakers kiezen de informatie uit waaraan zij behoefte hebben en degene die hun deze informatie kan geven. Tegelijkertijd wordt uitgegaan van een principiële convergentie van beide soorten activiteiten: wetenschappelijke inzichten kunnen direct worden toegepast in beleid. De manier waarop de minister het onderzoek van Dollar c.s. in haar discursieve strategie integreerde, illustreert deze opvatting. Ook de opzet van de AIV-COS, die alleen op aanvraag mag adviseren en uitsluitend bestaat uit wetenschappelijke experts, wijst hierop.

Dit nieuwe model betekent niet automatisch dat er sprake was van een verminderd contact, maar in dit specifieke geval wel. Volgens de respondenten wordt er in Nederland in vergelijking met bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk weinig 'beleidsrelevant' onderzoek gedaan.

Beleidsrelevant onderzoek betekent: onderzoek dat in opdracht van overheid wordt gedaan, of onderzoek dat zich bezighoudt met de thema's die in het beleid relevant zijn. Dat dit zo weinig gedaan wordt, ligt zowel aan Nederlandse wetenschap op gebied ontwikkelingskunde maar ook aan de overheid: beide hebben de rug naar elkaar toegekeerd. Beleidsvoorbereidend onderzoek bestaat niet in Nederland. En dat is ook af te lezen aan de documenten, die zijn van droevige kwaliteit. De debatten, de workshops, dat is niet genoeg, dat is gebabbel. Dat is niet: op basis van onderzoek een debat aangaan. Pronk had wel de neiging om wetenschappers te laten betrekken bij de beleidsvoorbereiding. Voor WvV zijn discussies gevoerd, er zijn hoofdstukken besproken. Meestal met mensen uit wetenschappelijke wereld die dicht bij het beleid staan. Daar was een soort van wisselwerking. O.a. door het

¹¹² Zie Tweede Kamer 2001a, p.2.

verdwijnen van de NAR, en het zeer slecht functioneren van de AIV-COS, is dat verdwenen. Door de NAR zat je als wetenschapper in een circuit, men kende je uit dit soort fora. (73)

Tekenend voor de verandering in grensarrangement was ook de gang van zaken rondom een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met de titel 'Goed bestuur en ontwikkeling', uitgekomen in 2001.

De WRR is het hoogste nationale sectoroverstijgende adviesorgaan en adviseert direct aan de regering. De WRR bestaat uit 6 leden en wordt benoemd voor een periode van vijf jaar, waarin zij zichzelf een aantal onderwerpen opgeeft. Het gaat hierbij om maatschappelijke vraagstukken op de middellange en lange termijn. De Raad wordt ondersteund door een vaste staf.

De WRR polste aan het eind van 1998 bij de minister-president, of de regering geïnteresseerd zou zijn in een rapport over de rol van goed openbaar bestuur in het ontwikkelingsbeleid. Deze antwoordde, waarschijnlijk na consultatie met de minister voor ontwikkelingssamenwerking, dat het Kabinet een dergelijk rapport op dit moment niet nodig achtte. Desondanks startte de WRR het onderzoeksproject.

De reden voor de WRR om een rapport te maken waarvan ze wist dat het niet welkom was, heeft te maken met zijn zelfbeeld. De Raad beschouwt het als één van zijn taken om te waken over de kwaliteit van het beleid. Volgens de respondenten was de WRR opmerkelijk geworden, toen de ontwikkelingssamenwerkingsdiscussie zich vrij snel concentreerde op het begrip 'goed bestuur' en de relatie met economische ontwikkeling. Wat in de wetenschappelijke discussie in de jaren daarvoor juist altijd omstreden was geweest, werd plotseling het kernstuk van het beleid. Men vond dat de betekenis van het begrip en de aannamen van het beleid niet duidelijk.

De WRR heeft een cultuur van onafhankelijkheid. Maar ook van wetenschappelijkheid: het gaat om het optimaliseren van de fundering van het beleid. Daar hoort ook bij: nauwkeurigheid en een zeer gescherpt oog voor de kwaliteit van de beleidstheorie. Zijn optiek is die van de lange termijn, van de structurele ontwikkelingen. Deze moet je scheiden van *hypes*. 'Goed bestuur' was een *catch-all* begrip, dus er bestond bij uitstek kans op een hype. Desalniettemin moet men het waardevolle ervan tot politieke gelding brengen. Dit is een soort horzelfunctie die de WRR zich aanmeet. Daarmee wil hij de regering op een zo juist mogelijk spoor zetten. Dat betekent dus ook dat de WRR probeert om zaken waarover wetenschappelijk meer over te melden valt dan wat in de politiek gebruikt wordt, er uit te lichten. Het gaat erom de communicatie tussen wetenschap, beleid en politiek zo goed mogelijk te maken. (respondent WRR)

De WRR vroeg zes wetenschappers van verschillende disciplines een zogenaamd 'pre-advies' te schrijven over verschillende aspecten: de relatie tussen goed openbaar bestuur en economische ontwikkeling, de aard van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden, de rol van goed openbaar bestuur in het beleid van andere donoren etc. Op grond van deze pre-adviezen stelde een projectgroep binnen de WRR het eigenlijke advies op.

Het rapport was nogal kritisch op een aantal punten, waarvan ik er hier twee zal noemen. In de eerste plaats bekritiseerde het rapport opnieuw de procedure van de selectie van de landen. Men vond dat in het beleid niet helder de opvatting van goed openbaar bestuur was weergegeven die aan de selectie ten grondslag had gelegen. De criteria reconstruerend aan de hand van de kenmerken van de geselecteerde en afgevalen landen

kwam de WRR tot de conclusie, dat aan de selectie een ‘smalle’ definitie van goed openbaar bestuur ten grondslag had gelegen, die geen recht deed aan de rol die goed openbaar bestuur daadwerkelijk in het ontwikkelingsproces speelt. Het tweede punt hing met dit laatste samen. De WRR beaamde het belang van goed openbaar bestuur in ontwikkelingslanden, maar was van mening dat dit als een zelfstandig doel van ontwikkeling gezien moest worden, niet als instrumenteel voor economische ontwikkeling en/of armoedebestrijding. In plaats van selectie zou er in het Nederlandse beleid meer nadruk moeten komen op de bevordering van goed openbaar bestuur in ontwikkelingslanden, daarbij uitgaand van een bredere opvatting van goed openbaar bestuur.

De WRR had de concepttekst vooraf op het ministerie laten lezen om te vragen of het beleid correct was weergegeven. Toch was de reactie van de minister op het rapport volgens veel respondenten ongewoon heftig. Nog op de dag van de presentatie liet ze een persbericht uitgaan, waarin het rapport in duidelijke termen werd afgewezen.

“[D]e WRR [heeft] onvoldoende recht gedaan aan het vigerende kabinetsbeleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.”

De officiële regeringsreactie die daarna uitkwam, was meer ingehouden, maar nog steeds negatief. In de reactie verweet de minister de WRR dat niet aangesloten werd bij de ‘internationale consensus’, die door het rapport van Dollar tot uitdrukking zou zijn gebracht. (Buza 2001b, p.1) Hiermee doelt de minister ook op ‘ownership’: ze beschuldigt de WRR ervan het principe van ‘ownership’ aan te willen tasten en opnieuw aanbodgestuurd te willen gaan werken. Volgens één van de respondenten vond de minister bovendien dat de WRR ‘preekte voor eigen parochie’: door van goed bestuur een zelfstandige doelstelling te maken en bevordering van deze doelstelling te ondersteunen, zouden wetenschappers vaker gevraagd worden om adviezen op dit gebied uit te brengen. De minister ontkent een smalle definitie van goed openbaar bestuur te hebben gehanteerd. Zij beschouwt goed openbaar bestuur als nevenschikkende doelstelling. Bevordering van goed openbaar bestuur zou reeds genoeg tot uiting komen in het GMV-beleid en als dwarsdoorsnijdend thema in de structurele samenwerkingslanden.

De afwijzende reactie van de minister is begrijpelijk, aangezien de WRR het kernstuk van haar beleid aantast, datgene waarmee de *story line* ‘goed bestuur’ alle discursieve elementen van de discussie in de jaren daarvoor aaneenrijgt, namelijk de selectie van landen op goed openbaar bestuur. De Raad neemt expliciet tegenovergestelde posities in binnen het discours: geen GGMIDDEL maar GGDOEL, geen selectie maar bevordering, geen GIDS maar *partnership*. De relatief bruske manier waarop de afwijzing geschiedde wekte bevreemding, zowel binnen als buiten het departement. Binnen het departement was het rapport niet zo slecht aangekomen als bij de minister. Men beschouwde in ieder geval delen van het rapport als nuttig materiaal voor verdere discussie. De minister was dermate afwijzend, dat dit niet mogelijk was. Ambtenaren waagden het niet in interne stukken naar het rapport zelf of argumenten uit het rapport te verwijzen: een dergelijke discursieve strategie had immers tot het eind van de regeringsperiode weinig kans op succes. Het rapport heeft daarom in de beleidsdiscussie binnen het ministerie geen grote rol gespeeld.

De WRR voelde zich door de reactie van de minister geen recht gedaan, maar zag er van af om een *hearing* aan te vragen bij de regering, die officieel mogelijk is, wanneer de Raad de indruk heeft dat het rapport verkeerd is begrepen. De conventie schrijft echter voor dat dit alleen in hoge uitzonderingen mag gebeuren. De premier wilde er geen halszaak van maken. De WRR koos er ook niet voor om door middel van het organiseren van weten-

schappelijke discussies over het rapport toch nog aandacht en wellicht ook beleidsdiscussies met de minister op gang te brengen. Het rapport werd in de wetenschappelijke arena positief besproken. (Bremas 2001, van Hulten&Laan 2003, p.20)

De gang van zaken is tekenend voor de verhouding tussen wetenschap en beleid in deze periode. De wetenschappers hadden het gevoel dat de minister niet op hun advies zat te wachten en dat ze het alleen bij de Wereldbank wilde halen. De WRR zag zichzelf echter als een wetenschappelijke waakhond over het beleid, men vond dat men het recht had om Herfkens bij te sturen. De wrijving tussen minister en WRR werd versterkt door het feit dat minister en WRR uitgingen van twee verschillende beelden van de relatie tussen wetenschap en beleid. De minister ging uit van het 'ingenieursmodel': in de trant van "we halen de kennis waar en wanneer we hem nodig hebben. We hebben de Nederlandse kennis niet nodig, want in de internationale discussie is het al duidelijk." Ze zag het rapport van de WRR als een poging van wetenschappers om zich te mengen in politieke zaken en die het primaat van de politiek aantastte. De WRR leek echter uit te gaan van een 'zuiver leermodel', zoals dat aan het begin van de jaren negentig bij ontwikkelingssamenwerking functioneerde. Men was oprecht verbaasd over de reactie en vond dat de minister "overreagerde".

MFOs: maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding

In 1999 werd door GOM en DGIS opnieuw een stuurgroep ingericht die het medefinancieringsprogramma evalueerde. In hun rapport van 2002 concludeerde de stuurgroep o.a. dat in de periode 1992-1999 de uitgaven aan maatschappijopbouw als percentage van de totale uitgaven was afgenomen. (Gemeenschappelijk Orgaan Medefinancieringsorganisaties 2002, p.19) Hoewel de uitgaven voor beleidsbeïnvloeding iets waren toegenomen, was de conclusie duidelijk: de beleidswijzigingen die de MFOs in 1992 toezegden, namelijk meer aandacht voor maatschappijopbouw, was niet opgetreden. Directe armoedebestrijding bleef de belangrijkste activiteit. De MFOs hadden bovendien te weinig aan beleidsontwikkeling gedaan (ibid. p.14). Daarbij zouden ze maatschappijopbouw teveel hebben gezien als organisatieversterking. Andere aspecten van maatschappijopbouw, namelijk de vraag in hoeverre het de gesteunde organisaties lukt 1. netwerken te vormen, 2. het beleid te beïnvloeden en 3. burgerschapsgevoel bij hun leden te kweken, zouden te weinig aandacht hebben gekregen.

In de discursieve strategie van MFO-respondenten en in de documenten¹¹³ ziet men dat zij willen benadrukken dat er sinds 1999 een verschuiving heeft plaatsgevonden van activiteiten van directe armoedebestrijding naar maatschappijopbouw en vooral naar beleidsbeïnvloeding. In de beleidsdocumenten is het frame EMANCIPATOIR BESTUUR dominant. De MFOs definiëren het probleem in termen van onrecht dat de politieke elite en de machtigen in de samenleving tegenover de gemarginaliseerden begaat. De Novib kiest aan het eind van de jaren negentig expliciet voor een zogenaamde 'human rights based approach', maar ook de andere organisaties volgen daarin impliciet (Gemeenschappelijk Orgaan Medefinancieringsorganisaties 2002, p. 19) De arme en gemarginaliseerde wordt zijn recht ontnomen, namelijk de burgerlijke, politieke, sociaal-economische en culturele rechten. Uiteindelijk wordt hem het recht ontnomen over zijn eigen leven te beslissen. Via

¹¹³ Cordaid 2002; Cordaid 2003a; Cordaid 2003b. Novib 2003; Novib 2004; Novib 2004, Icco 2000.

civil society-organisaties moeten armen en anderszins gemarginaliseerden de kracht vinden om voor hun rechten op te komen.

“Armoede komt voort uit de ontkenning van rechten, het ontbreken van ontplooiingsmogelijkheden en het ontzeggen van toegang tot hulpbronnen. Het opkomen voor die rechten, het creëren van mogelijkheden en het verkrijgen van toegang, geschiedt door (zelf)organisatie, krachtenbundeling tot sociale beweging en het organiseren van countervailing power. De structuren en systemen die streven naar empowerment vormen tezamen belangrijke delen van *civil society*.” (Novib? 2004, p. 2)

De gemarginaliseerden moeten sterker worden georganiseerd binnen de *civil society*-organisaties om meer macht te kunnen ontplooiën.

“Zelforganisatie, krachtenbundeling tot sociale bewegingen en het organiseren van countervailing power zijn cruciaal voor een goede balans tussen staat, markt en civiele samenleving.” (Cordaid 2003b, p.9)

Tegelijkertijd komt de discursieve strategie dicht in de buurt van PARTICIPATIEF BESTUUR. De organisaties kiezen meer en meer voor een nadruk op beleidsbeïnvloeding. Klaarblijkelijk zijn degenen die het onrecht doen nog aanspreekbaar en is een zekere mate van samenwerking mogelijk. Er is een minimaal vertrouwen in de bereidheid van de overheid om te luisteren. Cordaid ondersteunt zijn partners om mee te doen in de PRSPs, Novib ook, hoewel ze kritisch zijn over de onderwerpen, omdat macro-economische randvoorwaarden niet ter discussie gesteld kunnen worden. (Novib 2003 p. 15)

We leggen nu veel meer accent op beleidsbeïnvloeding: laat de beslissers maar reageren op datgene wat de *civil society* naar voren brengen. (27).

Kortom, de MFOs hanteren in de laatste periode het frame van GGBEVORDERING, GGDOEL en EMANCIPATOIR BESTUUR. Het is opmerkelijk dat de respondenten zelf geen tegenstelling met het ministerie zien. Dit komt wellicht doordat ze te maken hadden met een minister die naar buiten toe een heel ‘brede’ benadering van goed openbaar bestuur hanteerde. Bovendien hanteerden sommige respondenten van de afdeling waar de MFOs het meest mee te maken hadden zelf ook EMANCIPATOIR BESTUUR als frame.¹¹⁴

De MFOs hebben geen grote bijdrage geleverd aan de structuur van de discussie, zelfs niet op het deelgebied van *civil society*. Dit kwam enerzijds omdat de dominante positie op het ministerie een ‘smalle’ definitie van goed openbaar bestuur was. Anderzijds hebben de MFOs zelf weinig aan beleidsontwikkeling gedaan en gebruik gemaakt van de kanalen die ze wel hadden. Pas na het rapport van de Stuurgroep hebben de MFOs de rol van de NGOs in goed openbaar bestuur beter doordacht en geformuleerd.

¹¹⁴ In de brief van DSI/MY aan de Kamer over het Beleidskader MFP-breed van 2001 hanteert DSI ook (voornamelijk) het frame EMANCIPATOIR BESTUUR. “Daar waar politiek en economische elites geen verantwoordelijkheid voelen voor (soms specifieke delen van) de bevolking en niet gecontroleerd worden binnen een democratisch bestel, is onrecht, uitbuiting en armoede aan de orde van de dag. Structurele armoedebestrijding gaat onder andere over het doorbreken van een dergelijk destructief patroon. De functie van de civiele samenleving is een kader te bieden voor het zich organiseren van burgers in collectieve verbanden, voor vormen van zelfhulp, en voor het leveren van kritisch mee- en tegenspel, bijvoorbeeld het claimen van rechten en het eisen van democratisering.” (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2001c, p.2)

Conclusie periode 1998-2002

In deze periode werd 'good governance' een *story line* waarin verschillende discussiethema's van de voorgaande periode konden worden verenigd. De discussie werd nu voornamelijk gestructureerd door de tegenstelling tussen een 'smalle' en een 'brede' definitie van goed openbaar bestuur, die was overgenomen vanuit de internationale beleidsdiscussie. De 'smalle' definitie werd door discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken binnen het ministerie bevoordeeld ten koste van de 'brede' interpretatie, vooral die van PARTICIPATIEF BESTUUR. De praktijken waren vooral gericht op de mogelijkheden van budgetfinanciering in de structurele samenwerkingslanden. De belangrijkste afdeling met een 'brede' benadering, DMV/VG, werd door de praktijken van toegang tot de belangrijke arena's benadeeld. Bovendien maakte de minister gebruik van haar actiemogelijkheden om een belangrijke bijdrage van DMV aan de discussie te stoppen.

Veranderde institutionele grensarrangementen tussen wetenschap en beleid zorgden voor een afnemende mogelijkheden van toegang voor de wetenschap, die een 'brede' definitie hanteerde. Kon 'intern' de smalle definitie dominant worden, buiten het ministerie moest de minister wel degelijk een brede interpretatie van het begrip hanteren. Toen een WRR rapport opnieuw een toegang gaf voor de discursieve strategie van de wetenschappers en deze de minister verweten een smalle definitie te hanteren, zorgde dit dan ook voor een conflict. Niet alleen kon het rapport van de WRR geïnterpreteerd worden als een 'ontmaskering' van de externe discursieve strategie van de minister. Uit de reactie blijkt ook dat minister en WRR uitgingen van verschillende beelden van het grensarrangement tussen wetenschap en beleid.

De tegenstelling tussen de 'smalle' en de 'brede' interpretatie in het discours maakte echter dat de verschillen tussen verschillende soorten 'brede' interpretaties niet werden waargenomen.

6.4 Het Nederlandse beleidsdiscours in Kenia en Oeganda

"Meanwhile, in Kenya..." Deze paragraaf heeft twee verschillende functies. In de eerste en belangrijkste plaats dienen de casus van Kenia en Oeganda om te onderzoeken welke discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken in ontwikkelingslanden invloed zouden kunnen hebben op het Nederlandse beleidsdebat. In het jargon van Buitenlandse Zaken zijn de 'posten' immers gewoon onderdeel van het ministerie; over het gebouw in Den Haag zelf wordt vaak gesproken als over *Headquarters*. Maar het discours is in het ontwikkelingsland niet per se hetzelfde als dat in Den Haag, en er zijn slechts een beperkt aantal mogelijkheidstructurende praktijken die de posten toegang verschaffen tot de beleidsarena op het ministerie. In de tweede plaats dienen de casus om de lezer een betere indruk te geven van de problematiek waar het beleidsdiscours over gaat.

De beschrijving is die van het beleidsdiscours eind 2002, het moment dat de interviews werden gehouden. Voorafgaand zal ik steeds kort de politieke ontwikkelingen in de jaren negentig in beide landen schetsen.

6.4.1 Kenia

Politieke ontwikkelingen

In december 2002 trad Daniel arap Moi af als president en kwam zijn partij, de *Kenyan African National Union* (KANU), voor het eerst in de geschiedenis van het onafhankelijk Kenia in de oppositie. Moi was aan de macht vanaf 1978. Na een mislukte militaire coup tegen hem in 1982 werd zijn regime meer repressief en werden mensenrechten in toenemende mate geschonden. Alle macht werd geconcentreerd in de KANU, sinds 1969 de enige partij in het land. Nadat in de zomer van 1990 een aantal demonstraties hard waren neergeslagen, dreigden de Scandinavische landen met een korting op de hulp indien er geen democratische hervormingen plaatsvonden. Daarop verbrak Moi de ontwikkelingsrelatie met Noorwegen.

In 1991 werd als alternatief voor een partij de stichting *Foundation for the restoration of democracy* (FORD) opgericht. Demonstraties van deze stichting, bijgewoond door Westers diplomaten, werden opnieuw neergeslagen, waarop de VS en Duitsland een informele kring van donoren oprichtten om druk op Kenia uit te oefenen. Toen dit geen succes had, besloot in november van dat jaar de *Kenya Consultative Group*, met uitzondering van Frankrijk maar inclusief de Wereldbank, om een groot deel van de financiële hulp op te schorten totdat een meerpartijensysteem was toegelaten, de corruptie zou worden bestreden en economische hervormingen zouden worden doorgevoerd. Volgens de respondenten namen de bilaterale donoren hier het initiatief ten opzichte van de Wereldbank en IMF.

Binnen een paar dagen had de maatregel succes: de grondwet werden hervormd en meerpartijenverkiezingen georganiseerd. In de verkiezingen van 1992 werd de KANU vanwege een verdeelde oppositie echter opnieuw grootste partij. De verkiezingen werden door buitenlandse waarnemers als vrij, maar niet eerlijk beoordeeld. President Moi had handig gebruik gemaakt van de etnische tegenstellingen in het land, die zich in de verdeelde oppositie spiegelden. Waarschijnlijk had hij zelfs de hand in de etnische gewelddadigheden die aan de verkiezingen voorafgingen en de oppositiepartijen nog verder uit elkaar bracht. Bovendien waren de kiesdistricten maximaal voordelig ingedeeld voor de KANU. (vgl. Waller 1995, p.119)

De constitutionele hervormingen brachten echter wel een verbetering van de mensenrechtensituatie en leidden bijvoorbeeld tot een pluriforme, kritische en vrije pers. Commentatoren zijn het erover eens dat de druk van de donoren van buiten en de interne druk door Kenia's goed ontwikkelde intelligentsia elkaar hebben aangevuld en de eerstgenoemde essentieel voor deze hervormingen is geweest. De constitutionele hervormingen mogen een belangrijke rol hebben gespeeld op de langere termijn, de feitelijke veranderingen waren in eerste instantie niet groot. De heersende elite bleef vijandig tegenover hervormingen en kon deze keer op keer met succes tegenhouden. Tegen het midden van de jaren 90 nam de Wereldbank het initiatief om de donoren te verenigen en werd opnieuw de financiële hulp afhankelijk gemaakt van economische en politieke hervormingen, verbetering van de onafhankelijke rechtspraak en een onderzoek naar de rol van Moi in de '*ethnic clashes*' van voor de verkiezingen. Moi wist echter steeds weer dezelfde loze beloften opnieuw te verkopen of de verschillende donoren tegen elkaar uit te spelen. De verkiezingen

in 1997 verlopen vergelijkbaar met die van 1992: verdeelde oppositie en etnische geweldigheden zorgen ervoor dat KANU opnieuw de grootste partij blijft. De donoren reduceren de hulp, IMF en Wereldbank maken hun financiële hulp afhankelijk van de vraag of Kenia 'on track' is bij het hervormingstraject op het gebied van goed openbaar bestuur en dan vooral op het gebied van de bestrijding van corruptie. Met de installatie van premier Leakey in 1999, die een 'dream team' van technocraten onder zich heeft om de economie uit het slop te krijgen, lijken de donoren meer vertrouwen te krijgen. Er werd een overheidsorganisatie voor anti-corruptie opgericht, de *Kenian Anti Corruption Authority* (KACA), met vergaande bevoegdheden. De KACA publiceerde een zogenaamde 'list of shame' met de namen van de meest corrupte overheidsdienaren, waarop een aantal belangrijke leden van de regeringspartij stonden. Maar door een aanklacht van de landsadvocaat werd het werk van de autoriteit stilgelegd en later als 'ongrondwettelijk' afgeschaft. Ook Leakey legt het bijltje er bij neer. Dit leidde opnieuw tot een verwijdering tussen Kenia en Wereldbank en IMF.

Als gevolg van de externe en interne druk wordt er vanaf 2001 een proces van grondwetherziening gestart, dat moet uitmonden in een grondwetgevende vergadering waarin een breed spectrum aan maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd. De afronding van dit proces en het aansluitende referendum over het resultaat leken te gaan samenvallen met de verkiezingen in december 2002. Aangezien in de nieuwe grondwet waarschijnlijk een beperking van het aantal termijnen van de president opgenomen zou worden, wilde Moi de verkiezingen nog onder de oude grondwet houden, traineerde de vergadering en versperde de deelnemers zelfs met geweld de toegang. Uiteindelijk besloot hij echter niet zelf aan te treden, maar Uhuru Kenyatta voor de KANU naar voren te schuiven. Hij had goed door dat het volk hoe dan ook een verandering wilde. Uhuru was niet alleen familie van de eerste president Kenyatta, maar was ook de jongste kandidaat van alle partijen. Hij kon zijn tegenstanders afschilderen als mensen van de oude garde, ook als ze niet van de regeringspartij waren. De oppositie had voor het eerste de etnische verdeeldheid kunnen overwinnen en zich verenigd in de zogenaamde *Rainbow Coalition* (RC). Ze konden het eens worden over een gezamenlijke kandidaat voor het presidentschap, Kibaki. Deze was afkomstig uit dezelfde stam als Kenyatta, waardoor een etnische campagne voor komen kon worden. Hoewel de beide partijen, KANU en de RC, niet etnisch te categoriseren zijn, bleven etnische verschillen desalniettemin een belangrijk aspect in de verkiezingen. Alle vertegenwoordigers beloofden aan hun kieskringen dat ze de belangen van de eigen stam en regio in Nairobi zouden vertegenwoordigen. De KANU verbond zich met de belangen van de traditionele *chiefs*. Deze riepen hun dorpen op KANU te stemmen, omdat deze partij net als zijzelf ervaring zou hebben in het regeren, in tegenstelling tot de nieuwkomers van de oppositie. Dit was overigens niet conform de waarheid, omdat veel regeringsleden op het laatste moment waren overgelopen naar de RC. In de aanloop van de verkiezingen wordt duidelijk dat de toegenomen persvrijheid zijn vruchten heeft afgeworpen en dat er volop kan worden gediscussieerd. De verkiezingsbijeenkomsten van beide partijen (zogenaamde *rallies*) lopen niet uit op grotere rellen en etnische gewelddadigheden. In december 2002, dit is na het afnemen van de interviews, wordt Kibaki met een duidelijke meerderheid gekozen.

Het Nederlandse beleid rond goed openbaar bestuur

Tijdens het hele decennium had Nederland het beleid van conditionaliteit van de andere bilaterale donoren gevolgd. Door het beleid van minister Herfkens werd Kenia in 1999 een GMV-land, omdat het in de selectieprocedure wegens slecht bestuur was afgevalen. Deze keuze was een soort bewijs voor de hardheid van het selectie criterium goed bestuur geweest: als Kenia, waarvan het bestuur in de Nederlandse discussie bekend stond als notoir slecht, niet uitgesloten zou worden, zou het beleid niet hard gemaakt kunnen worden. Het besluit had grote consequenties voor de ambassade, zowel budgettair als organisatorisch. De afdelingen voor politiek en voor ontwikkelingssamenwerking werden begin 2000 samengevoegd, aangezien de enige ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van goed openbaar bestuur en daarmee op het politieke vlak zou komen te liggen. Het geheel van ontwikkelingsactiviteiten werd ondergebracht in een zogenaamd ‘*Governance Team*’, met subgroepen voor de belangrijkste thema’s. Het budget voor ontwikkelingssamenwerking ging fors achteruit. Dit wordt door de ambassademedewerkers zelf verdedigd (parafrase-rend):

Een groot deel van onze eigen activiteiten als ambassade is politiek werk: advocacy, lobbying, politieke druk uitoefenen. Dat kost geen geld, niet zoveel als een klassiek ontwikkelingsproject. Hetzelfde geldt voor onze *counterparts* op dit gebied. De absorptiecapaciteit van de meeste clubs die op goed bestuur werken is vrij gering. Dat zijn vaak ook weer activiteiten die te maken hebben met lobbyen. Heel veel workshops, manifestaties, dat soort zaken. (respondent ambassade Kenia)

Op eigen initiatief schreef de ambassade bij de overgang naar de GMV-status een landenstrategiepapier, de *Multi-year Governance Strategy* (MGS, Koninklijke Nederlandse Ambassade in Nairobi 2001). Dit beleidsstuk werd naar de afdeling Afrika en naar DMV gestuurd en na een “*in-depth discussion between the Embassy in Nairobi and Governance and Regional divisions in The Hague*” besloot DMV een missie naar Nairobi te sturen. (Buza 2001a, p.4) Deze bestond uit twee leden van DMV, een van DAF en een externe consultant. Tijdens de missie in het voorjaar 2001 werd de MGS bediscussieerd met leden van de ambassade en werden gesprekken gehouden met vertegenwoordigers van Keniaanse NGOs. Op grond van deze gesprekken werd het MGS bijgesteld.

De inbreng van de missie is te reconstrueren uit de bijgestelde MGS en de interviews. Ten eerste gaat het stuk nu uit van een algemene definitie van goed openbaar bestuur als PRET, zoals dat in de DMV-notitie wordt gehanteerd. Tegelijkertijd is zichtbaar dat in zekere zin de inbreng van beide zijden alleen maar naast elkaar is gezet. Er is sprake van een zekere mate van knip- en plakwerk. Zo wordt de PRET definitie wel genoemd maar verder niet gebruikt. De missie droeg onderscheidingen aan, enerzijds tussen drie aspecten van goed openbaar bestuur, namelijk *political governance*, *economic governance* en *administrative governance*¹¹⁵ en anderzijds tussen de publieke sector, maatschappelijke organisaties en de private sector als actoren. Vervolgens werden deze onderscheidingen gekruist met de thema’s, die de ambassade zelf al had geïdentificeerd: economie, politiek, gender, milieu en mensenrechten. Maar *administrative governance* wordt alleen in het theoretische gedeelte genoemd en komt later niet meer als aspect bij een van de thema’s naar voren.

¹¹⁵ De indeling is afkomstig van de UNDP, zie §5.1.3.

Activiteiten van de Nederlandse ambassade in 2002

De ambassade wilde haar activiteiten op vier thema's concentreren: politieke governance, economische governance, mensenrechten en milieu (gender, het vijfde thema, is dwarsdoorsnijdend thema).¹¹⁶ Zoals we zullen zien lag het zwaartepunt, afgemeten aan het aantal activiteiten, op *political governance* en mensenrechten.

De ambassade werkte in principe alleen samen met NGOs. Dit komt overeen met de status van Kenia als GMV-land, waar samenwerking met de overheid geen zin zou hebben. Men wees zelf op het rapport van Dollar:

In het algemeen geldt de theorie zoals die in het Dollar-rapport naar voren is gekomen: als je geen goed bestuur hebt, kan je er een heleboel geld tegen aan gooien, maar het wordt toch nooit wat. (respondent ambassade Kenia)

De beleidsuitvoering van de ambassade kwam dus overeen met het beleid van Den Haag. Toch vulde men op de ambassade dit beleid op zijn eigen wijze in: men probeerde vooral die NGOs te ondersteunen, die in contact staan of samenwerken met die delen van de regering die betrouwbaar lijken.

We geven geen geld via de regering, omdat de transparantie ontbreekt. Maar we willen wel graag dat er een brug wordt geslagen naar de regering. Goed bestuur is iets wat een overheid uiteindelijk moet doen. Als je alleen maar *civil society* en protestgroepen ondersteunt, kom je er ook niet. Binnen elke overheid zijn goeie en kwaaien, en bepaalde onderdelen hebben er wel belang bij om iets te regelen. Het is de vraag met wie je samenwerkt. Daarom zeggen we tegen NGOs: zoek organisaties binnen de overheid waar je goed mee kunt werken. Voor thema's als milieu en corruptie heb je de regering nodig. Als je niets met de overheid doet, dan houdt het uiteindelijk op: je verzandt in het steunen van actiegroepen die weinig impact hebben. (respondent ambassade Kenia)

Men vond dat in Den Haag over deze kwestie te simpel gedacht wordt. Hiermee doelden de respondenten waarschijnlijk niet op de afdeling DMV, die vanuit een participatieve benadering juist samenwerking tussen NGOs en de overheid propageert, maar op het ministeriële beleid om streng te onderscheiden tussen structurele samenwerkingslanden en GMV-landen. Zoals gezegd vond men dat in Den Haag te veel aandacht gaat naar de landen waar goed openbaar bestuur is, en er te weinig nagedacht werd over de situatie in GMV-landen.

Je kunt niet zeggen: we kunnen geen bilaterale hulp doen, en daarom werken we helemaal niet met de overheid samen, dat is te kort door de bocht. In het Dollar rapport staat ook: in elk land, ook waar slechte overheden zitten, heb je *agents of change*. Je moet daar gedifferentieerd naar kijken. Het Haagse is: je hebt maar één echte overheid en de rest kun je wel eens naar kijken, maar nu niet. Terwijl je in de meeste landen samenspel tussen die verschillende actoren moet versterken en de posities van de één wat opkrikken en de andere een *tackle* geven. (respondent ambassade Kenia)

Op het gebied van *political governance* waren er verschillende activiteiten op het gebied van *civil education*. Het ging hierbij niet alleen om de aanstaande verkiezingen maar ook om het gebied van burgerrechten en de mogelijkheden voor participatie die de wet geeft.

Op het gebied van *economic governance* zou de ambassade gezien de MGS (Koninklijke Nederlandse Ambassade in Nairobi 2001, pp.19-20) meer activiteiten hebben

¹¹⁶ Voor een overzicht van de activiteiten, zie bijlage V.

moeten opzetten dan op dat moment feitelijk gebeurde. De soorten activiteiten die men wilde ondernemen zijn afgeleid van het programma, dat door de *Economic Governance Group* (EGG) van de donoren onder het voortouw van de Wereldbank was opgesteld. Ze lagen op het gebied van overheidshuishouding, economische hervorming, *public sector reform* en *public sector management*, ondersteuning voor een bureau voor statistiek. Vooral op het gebied van corruptiebestrijding had Nederland meer willen doen. In het verleden was in samenwerking met de Wereldbank de KACA ondersteund. Maar in 2002 vond men samenwerking met de Keniaanse regering op het gebied van corruptie niet meer mogelijk, en alleen ondersteuning van NGOs zou op dit gebied niet genoeg zijn

Op dit moment is de daadwerkelijke politieke wil om iets te doen op het gebied van corruptie laag. De wetten waar de IMF en Wereldbank om vragen om corruptie te bestrijden, een *code of conduct* etc., daar wordt al jaren over gepraat en er gebeurt heel erg weinig. Daar kan je op dit moment niet veel aan doen. Corruptiebestrijding is typisch een issue, waarbij je de medewerking van de regering nodig hebt. Bij veel andere issues kun je iets bereiken door de *civil society* te steunen. (respondent ambassade Kenia)

In het verleden had Nederland ook meegefinancierd ('*basketfunding*') aan de ondersteuning van het door de Wereldbank geïntimeerde PRSP-proces, dat overigens tot dan toe niet uitgevoerd werd. Men probeerde met de financiering te bereiken, dat de *civil society* zoveel mogelijk bij het proces betrokken zou worden.

Op het gebied van mensenrechten waren er projecten die NGOs ondersteunen die zich inzetten voor opsporing van mensenrechtenschendingen, de rechten van gevangenen en jeugdige delinquenten, en voor de rechten van vrouwen.

Tenslotte waren er activiteiten op het gebied van het milieu, die deelname van de bevolking aan het bestuurlijke proces moesten ondersteunen, zodat deze een gesprekspartner en een tegenmacht tegen de regering konden vormen.

Er is een *Environmental management en coordination act* aangenomen, die de bevolking veel meer mogelijkheid biedt om voor hun belangen op te komen. We proberen aan de mogelijkheden voor participatie in die wet inhoud te geven. Bijvoorbeeld door trainingen voor vertegenwoordigers van gemeenten, die lid worden van *District environmental committee* en *Provincial environmental committee*. Zij moeten basiskennis hebben over de wet en rechten en plichten als lid van die commissie. Daarnaast geven we voorlichting aan de gewone bevolking. We delen vereenvoudigde versies van de wet in Engels en Kiswahili uit. Een groot probleem is dat zakenlieden, die goede connecties hebben, zich niet zoveel van de wet hoeven aan te trekken. Door de publieke opinie te mobiliseren kun je er voor zorgen dat naleving wordt afgedwongen. Eén van de issues is daarbij is de vraag, hoeveel bos er nu eigenlijk is, en waar wordt gekapt? Daarom financieren we een organisatie die satellietfoto's gaat kopen, en na een aantal jaar kun je keihard laten zien waar gekapt is. (respondent ambassade Kenia)

De keuze voor het soort activiteiten lijkt niet in de eerste plaats voortgekomen te zijn uit de systematiek van de nota, zoals die door de missie is aangedragen. Zo wordt met het aspect '*administrative governance*' niets gedaan en ook niet consequent de verschillende stakeholders betrokken in de activiteiten. De keuze lijkt gedeeltelijk te verklaren uit de activiteiten die al voor 1999 werden uitgevoerd. Dit geldt vooral voor de milieusector en de activiteiten met betrekking tot verkiezingen en gender. Toentertijd was klassieke milieube-

scherming één van de belangrijke sectoren. Dit lijkt de belangrijkste reden geweest om dit thema opnieuw op te nemen. Daarnaast waren er al activiteiten op het gebied van verkiezingswaarneming en op het gebied van vrouwenrechten. Deze activiteiten werden uitgebreid en onder het kopje van ‘goed bestuur’ geplaatst. Anderzijds is de keuze voor de activiteiten te verklaren uit de actuele situatie in Kenia, namelijk de aanloop naar de verkiezingen en de grondwetgevende vergadering. Hier werden in samenwerking met andere donoren activiteiten opgezet, vooral voor *civil education*.

De donorcoördinatie vindt plaats in drie verschillende fora. De meest vergaande samenwerking vindt plaats tussen bilaterale donoren in het zogenaamde Limid (*like minded donors*). Hier probeert men activiteiten niet alleen te coördineren, maar door middel van *basket funding* gezamenlijk te financieren.

Limid is het coördinerend structuurtje van alle uitvoerende programma's. Je meldt het aan de grotere groep als je zelf een bilateraal programma hebt. Daarnaast is het ook een ideeëngenererende structuur van donoren die gezamenlijk willen financieren. Het komt voor dat een aantal donoren in Limid voorstelt om bijvoorbeeld een programma op te zetten over de *constitutional review*. Zij vraagt dan welke donoren geïnteresseerd zijn. Deze vormen dan een subgroep, die dat verder uitwerkt en een voorstel doet voor de financiering. In Limid zitten we met de subgroep nu regelmatig bij elkaar en maken hele duidelijke afspraken over rapportage en planning en taakverdeling. (respondent ambassade Kenia)

In de EGG zijn niet alleen de bilaterale maar ook de multilaterale donoren vertegenwoordigd. Hier worden goed openbaar bestuur-vragen besproken voorzover deze betrekking hebben op de economie. Het is in de eerste plaats een overlegstructuur, financiering op dit gebied wordt vaak door de Wereldbank alleen gedaan. Andere donoren financieren dan parallel. De Wereldbank is in dit forum volgens de respondenten nogal dominant en niet erg in discussie geïnteresseerd: de anderen mogen vooral naar haar luisteren. De respondenten willen echter ook benadrukken dat ze het met de analyse van de Wereldbank niet werkelijk oneens zijn.

Tenslotte is er de *Democratic Governance Group* (DGG), waarin de bilaterale en een aantal multilaterale donoren, maar Wereldbank juist niet vertegenwoordigd is, omdat hier zaken worden besproken, die buiten het apolitieke mandaat van de Wereldbank liggen. Hier gaat het niet om financiering, zoals bij Limid of EGG, maar om de actuele situatie op het gebied van goed openbaar bestuur.

Analyse in termen van discours, discoupsvormende en mogelijkheidstructurende praktijken.

Welke discursieve strategie hanteerde de Nederlandse ambassade in Kenia? In hoeverre zien we daarin dezelfde frames als in de uitvoerende praktijken? Welke praktijken van toegang bestonden er tussen de ministeriële arena in Nederland en de ambassade in Kenia? Dit zijn de vragen, die de casus van Kenia relevant maken voor dit onderzoek.

Het is opvallend dat de *Q-sort* van de respondenten zowel laadt op het frame BEHEERST BESTUUR als op EMANCIPATOIR BESTUUR.¹¹⁷ Dit lijkt enerzijds goed te passen bij de activiteiten die de ambassade ontplooit en de situatie waarin ze zich bevindt. De ambassade ondersteunt immers veel activiteiten op het gebied van mensenrechten, en ze heeft te maken

¹¹⁷ Deze *Q-sort* is door de respondenten van de ambassade gezamenlijk gelegd.

met een overheid die in principe door de Nederlandse regering als ‘slecht bestuur’ is bestempeld. Beide zaken komen ook tot uitdrukking in de ideaaltypische frames BEHEERST en EMANCIPATOIR BESTUUR. Anderzijds past het minder goed: we zien dat de ambassade vooral counterparts selecteert, die willen samenwerken met de overheid of er bij de *counterparts* op aandringt dit te doen. Dit pas eigenlijk meer in PARTICIPATIEF BESTUUR dan in genoemde frames. Daarom kan men niet spreken van een volledige *match* tussen het frame in de *Q-sort* en in de activiteiten. De uitvoerende praktijk is niet zonder meer discoursvormend.¹¹⁸

Wat betreft de mogelijkheidstructurende praktijken van toegang tussen ambassade en Den Haag ziet men dat het contact met het ministerie eerder gering is wanneer het gaat om het beleid rond goed openbaar bestuur. De medewerkers kennen de (onofficiële) beleidsnotitie van DMV niet, beoordelen de ‘checklist’ voor GMV landen als onvoldoende.¹¹⁹ Bij gebrek aan beleidsstukken zijn de speeches van Herfkens het enige wat men bijhoudt om de beleidsontwikkeling op het ministerie te volgen. Ook de missie signaleert in haar rapport een *policy vacuum*: doordat de conceptnotitie niet bekend is, zou er sprake zijn van verwarring op de posten met betrekking tot het thema governance.

“It complicates unnecessarily the smooth interaction between the Royal Netherlands Embassy and The Hague.” (Buza 2001a, p.12)

Ook vanuit het ministerie wordt beaamd dat de contacten van DMV met de ambassades in grote lijnen beperkt blijft tot de goedkeuring van de jaarplannen van de ambassade (waarbij overigens de regiodirectie de regierol heeft). Vanuit de ambassade klinkt het zo.

In feite blijft de input van Den Haag redelijk beperkt. We sturen wat berichten naar Den Haag, naar DMV en DAF, notulen van tweewekelijkse vergaderingen. Maar je krijgt er geen reactie op. Voor de rest is er niets op het gebied van *governance*, behalve de normale codes naar Den Haag als er weer een nieuwe politieke ontwikkeling heeft plaatsgevonden. We maken heel weinig gebruik van de expertise van DMV. Themadirectie DMV heeft niet de functie van expertisecentrum. We zoeken vaak lokaal en regionaal expertise. Je hebt veel goede NGOs en consultants hier, maar ook internationale consultants die weten waar ze het over hebben. (respondent ambassade Kenia)

Vooraf op het punt van de vraag: wanneer en hoe kan men samenwerken met de regering in landen waar het openbaar bestuur niet als goed te bestempelen valt, voelen zij zich door het ministerie in de steek gelaten, omdat men in hun opinie vooral gericht was op het de sectorale benadering in structurele samenwerkingslanden. DMV had hierop een antwoord kunnen geven. De medewerkers van de ambassade geven de keuze tussen een benadering op basis van BEHEERST BESTUUR en PARTICIPATIEF BESTUUR zelf aan.

Je kunt bijvoorbeeld corruptie onmogelijk bestrijden zonder de regering, maar voor dingen als democratisering en bevorderingen rechtstaat kan je een heel eind komen met NGOs. Je zou verwachten dat in een beleidsnota dat soort analyses worden gemaakt en keuzes worden gemaakt. Dat gebeurt dus niet. (respondent ambassade Kenia)

¹¹⁸ Kijken we naar de score in de factor matrix, zien we dat de ambassade ook bijna significant op PARTICIPATIEF BESTUUR scoort.

¹¹⁹ Deze checklist was door DMV uitgebracht in plaats van een overzicht van de activiteiten per GMV-land. (Tweede Kamer 2001b; Tweede Kamer 2001c)

Toch kiezen de medewerkers voor hun discursieve strategie in de *Q-sort* uiteindelijk niet voor PARTICIPATIEF BESTUUR als frame. Klaarblijkelijk is de discursieve strategie van de afdeling DMV niet werkelijk tot de ambassade doorgedrongen. Niet alleen de missie, ook de medewerkers in Kenia signaleren dus een *policy vacuum*. Ze vergelijken het met de analyse van institutionele ontwikkeling, de zogenaamde ISOA, die in een cursus voor diplomaten is ingebouwd. Zoiets zouden ze ook willen voor de analyse van de situatie in een land als Kenia.

Waarschijnlijk wordt de discursieve strategie van de ambassade in belangrijke mate bepaald door het discours binnen de donorcoördinatie ter plaatse, en dan vooral binnen Limid. Binnen Limid zit men volgens de ambassademedewerkers op één lijn. De discussie in dit forum lijkt in grote mate door de actuele situatie te worden bepaald. Dat betekent dat in 2002 verkiezingen belangrijk zijn. Vandaar de grote nadruk in activiteiten en *Q-sort* op het frame BEHEERST BESTUUR. Daarentegen geeft men aan dat men het discours binnen de EGG tekort vindt schieten.

Korte samenvatting

Is er sprake van een discoursvormend effect van de activiteiten op de discursieve strategie van de medewerkers? Heeft het discours in Kenia het beleidsdiscours in Nederland beïnvloed?

Kenia werd in het kader van de Nederlandse beleidsveranderingen tot GMV-land gebombardeerd. Daarop heeft men op de ambassade zelf een beleid voor de bevordering van goed bestuur opgezet. Hoewel de ambassade volgens de respondenten nu “volledig ander werk” doet dan in de jaren daarvoor, is het ook duidelijk dat aansluiting is gezocht bij de sectoren die al aanwezig waren. Hierdoor is er ook binnen dit GMV land niet alleen sprake van systemische governance-bevordering, maar ook van een sectorale, namelijk binnen de sector milieu.

Tegelijkertijd trekt men zich op de ambassade weinig aan van het beleidsmatige verschil tussen GMV- en structurele samenwerkingslanden. De ambassade richt zich meer op samenwerking met de Keniaanse overheid dan op grond van de GMV-status verwacht zou mogen worden. In die zin komt de discursieve strategie van de medewerkers van de ambassade (BEHEERST BESTUUR) niet helemaal overeen met de activiteiten die ontplooid worden (die gedeeltelijk in de richting van PARTICIPATIEF BESTUUR gaan).

Dit zou te maken kunnen hebben met de relatief intensieve inspanningen voor donorcoördinatie van de Nederlandse ambassade. Hierbij zijn er twee arena's. Op de ene worden vooral economische thema's besproken. Hierin heeft de Wereldbank een belangrijke inbreng. Daarnaast vindt er samenwerking met andere donoren plaats binnen een groep van bilaterale donoren, Limid, waarbij de samenwerking vooral bepaald wordt door de wijze waarop gefinancierd kan worden. Hier richt men zich vooral op financiering van zaken rond de verkiezingen, hetgeen in overeenstemming is met de *Q-sort*-score van de Nederlandse ambassade op BEHEERST BESTUUR. Meer dan de goed openbaar bestuur-activiteiten lijkt deze praktijk van gescheiden overleg een belangrijk discoursvormend effect te hebben. De Nederlandse ambassade is zich bewust van de eigen, meer 'politieke' opvatting van goed openbaar bestuur en brengt deze in haar discursieve strategie naar voren. De tweedeling in twee soorten arena's voor donorcoördinatie neemt een belangrijke kenmerk van het internationale discours over, namelijk de scheiding tussen een 'technocratische' en een 'politieke' opvatting van goed openbaar bestuur.

Deze scheiding speelt in Nederland ook een belangrijke rol. Maar de discursieve strategie van de ambassade is niet toe te schrijven aan intensief contact met Den Haag, want er is relatief weinig inhoudelijk contact met Den Haag. Een missie van DMV heeft de discursieve strategie van de respondenten in hun eigen notitie en in de *Q-sorts* niet diepgaand beïnvloed, hoewel het frame PARTICIPATIEF BESTUUR in sommige opzichten beter bij de eigen activiteiten had gepast.

6.4.2 Oeganda

Politieke ontwikkelingen

President Museveni kwam aan de macht aan het hoofd van het rebellenleger NRA (*National Resistance Army*) in 1986, na de tirannie van Idi Amin en de minstens zo bloedige periode onder Milton Obote. Museveni knevelde daarop zowel de partij van Obote (*Uganda People's Congress*) als de *Democratic Party* en de overige partijen. Partijen mochten wel bestaan maar mochten geen partijvergaderingen, geen politieke bijeenkomsten en demonstraties houden, geen regionale afdelingen bezitten en geen kandidaten opstellen. (Ruffert 1996, p.333) Museveni beloofde de democratie te herstellen zonder partijen, met het argument dat de partijen gebaseerd waren op etnisch grondslagen en daarmee één van de oorzaken van de burgeroorlog, waaraan Oeganda te gronde was gegaan. Hij voerde het zogenaamde 'Movementsysteem' in, dat al voor de bevrijding van Kampala gold in het door hem bezette gebied. Hierin was voorzien in getrapte verkiezingen op dorpsniveau tot en met districtsniveau (van *Resistance Council (RC) 1* tot en met *RC5*). De *National Resistance Council (NRC)*, het 'parlement', werd in eerste instantie nog niet gekozen maar benoemd.

De eerste stap in het democratiseringsproces was de installering van een grondwettelijke commissie, die na vier jaar van consultatieronden besloot om een speciale *Constitutional Assembly* op te zetten. (Furley 1999, p. 3) De leden van deze commissie werden gekozen volgens het Movementsysteem. Men stond kandidaat op grond van 'individuele verdiensten' en niet van partijlidmaatschap. Desalniettemin waren veel kandidaten ook lid van de NRC. Naast de 214 gekozen leden waren 64 leden van de grondwettelijke vergadering vertegenwoordigers van bepaalde maatschappelijke groepen: vrouwen, 'speciale presidentsafgevaardigden', jeugdigen, gehandicapten en vertegenwoordigers van de vakbonden. In de nieuwe grondwet van 1995 werd vastgelegd dat het Movementsysteem met het feitelijke partij-verbod en de vertegenwoordiging van maatschappelijke groeperingen bleef bestaan. De vraag van meerpartijverkiezingen zou pas weer in 1999 aan de orde gesteld zou worden. Na de grondwet gekregen te hebben die hij wilde, organiseerde Museveni achtereenvolgens in 1995 en 1996 presidentsverkiezingen en verkiezingen voor de NRC, het nieuwe parlement. De tegenkandidaten afkomstig uit de oude partijen verloren dramatisch. Ook de parlementsverkiezingen waren een grote overwinning voor de Movementkandidaten, ook omdat de kandidaten uit de oude partijen besloten de verkiezingen te boycotten.

In de tussentijd kreeg Oeganda ruime steun van de IMF en Wereldbank, aangezien het voldeed aan hun voorwaarden op het gebied van macro-economische hervormingen. Een

spectaculaire economische groei en snel verbeterende sociaal-economische indicatoren¹²⁰ maakten het land tot een succesverhaal van donoren. In Oeganda structureert een PRSP de coördinatie van de hulp aan de donoren. Veel van de donoren geven hulp in de vorm van budgetsteun aan de sectoren die met behulp van het PRSP-proces zijn aangewezen. In 2002 betaalden donoren meer dan 50% van het overheidsbudget van Oeganda (een percentage dat veel hoger ligt dan in Kenia).

De donoren, die in de periode 1993-1994 nog kritisch waren geweest over het tempo van het werk van de constitutionele commissie, werden door de goede resultaten op sociaal-economisch vlak tevreden gesteld. (Furley 1999, p.13) Na de presidents- en parlamentsverkiezingen leken ze in eerste instantie akkoord te gaan met de 'geen-partijen-democratie' van Museveni, hoewel duidelijk was dat de mogelijkheden om verkozen te worden voor Movement-kandidaten veel groter zijn dan voor diegene die zich werkelijk alleen op persoonlijke verdienste kandidaat stellen. (Furley 1999, p.15) De Movement is weliswaar officieel opgeheven en Museveni houdt vol dat er geen sprake is van een 'één-partij-staat' maar van 'geen-partij-staat' waarin alle maatschappelijke krachten en ideeën vertegenwoordigd zijn. Toch functioneren belangrijke oude partijstructuren, zoals het Movementsecretariaat, nog steeds. (Furley 1999, p. 10)

De kritiek van donoren speelde echter in eerste instantie op ander vlak dan de meerpartijdemocratie. Na de steun voor de Tutsi's in Rwanda en de SPLA in Soedan, werd de interventie in Democratische Republiek Congo door de donoren, die Museveni aanvankelijk de hand boven het hoofd hielden, in toenemende mate bekritiseerd. Op het moment van interviewen werd langzaam duidelijk dat Museveni meer geld dan afgesproken in militaire activiteiten stak, onder andere in een mislukt offensief tegen de *Lord Resistance Army* in het noorden. Op dat moment werd bovendien de *Monitor* gesloten, een krant die steeds kritisch tegenover Museveni had gestaan. Dit maakte de donoren meer wantrouwig jegens zijn intenties. Men drong meer aan op politieke hervormingen. In een nationaal referendum in juli 2000 was besloten het 'geen-partij-systeem' te prolongeren. De donoren wilden echter een opening van het politieke systeem in 2003/2004 (Koninklijke Nederlandse Ambassade in Kampala 2002, p.3). De nieuwe *Political Organisation Bill* leek deze opening op het moment van interviewen echter niet te geven.

Nederlands goed openbaar bestuur-beleid

Oeganda was op de lijst van structurele samenwerkingslanden gekomen en was in Afrika een modelland voor samenwerking door middel van budgetfinanciering: de regering bepaalt met behulp van een PRSP-proces een nationale armoedestrategie, die vervolgens voor een groot deel gefinancierd wordt door de donoren. Het besluit om Oeganda op de lijst van 19 te laten komen, heeft volgens de respondenten vooral te maken gehad met het macro-economische en sociaal-economische beleid. Deze zouden een compensatie hebben gevormd voor het feit dat Oeganda op het criterium goed openbaar bestuur niet goed scoort. Volgens een respondent

doet Oeganda het op het politieke vlak niet goed. Er is een beweging naar democratisering, maar iedereen heeft grote twijfels of er in 2006 een meerpartijdemocratie zal zijn. Wat betreft de rechtstaat: er is een redelijk onafhankelijke rechterlijke macht, er is

¹²⁰ Bijvoorbeeld een sterke reductie van het armoedepercentage en van nieuwe HIV-infecties, toename van inschrijvingen voor lager onderwijs. (Koninklijke Nederlandse Ambassade in Kampala 2002, p. 2)

vrijheid van meningsuiting, er is echter weinig vrijheid voor politieke partijen. Op het gebied van corruptie heeft Oeganda een hele slechte status. Op het bestuur is een hoop aan te merken. Er is wel een politieke tendens in de goede richting in die zin dat het volop bespreekbaar is. Maar veranderingen zijn moeilijk te ontwaren. Goed bestuur is de zwakke schakel in het succesverhaal. (35)

Nederland koos voor Lokaal Bestuur, Onderwijs en justitie als sectoren waarop wordt samengewerkt. Daarnaast zijn er de dwarsdoorsnijdende thema's: *Public sector reform*, overheidsaanbesteding (*procurement*), mensenrechten, milieu en gender. Bij elkaar was er sprake van een forse nadruk op goed openbaar bestuur-gerelateerde activiteiten, zeker gezien het feit dat het hier ging om een structurele samenwerkingsland, dat eigenlijk reeds een goed openbaar bestuur zou moeten hebben.

De Oegandese overheid vraagt van de donoren om zich aan te sluiten bij de thema's zoals die in het PRSP als prioriteit zijn aangegeven en waarvoor een zogenaamde *sector wide approach* (SWAP) is afgesproken. Voor deze sectoren wordt in principe budgetfinanciering gegeven. Onderwijs is een van deze prioriteitsthema's. Voor lokaal bestuur geldt eigenlijk geen SWAP. De reden om Lokaal Bestuur in te nemen van het Nederlandse beleid toch als een van de drie sectoren te behandelen, was dat Nederland op dit gebied al voor 1999 een vrij groot programma op dit gebied had. De keuze voor de juridische sector is voortgekomen uit overleg tussen donoren onderling. Het wordt door de Oegandese overheid behandeld als een sector, terwijl het eigenlijk een ander financieringssysteem dan de PRSP-sectoren heeft.

De respondenten zagen in de jaren daarvoor een verschuiving in het soort activiteiten. In het verleden lag de nadruk meer op het laten functioneren van overheidsvoorzieningen (*public service delivery*). Nu hierin vooruitgang was geboekt, zag men de nadruk verschuiven naar andere aspecten van goed openbaar bestuur. Ten eerste ging het daarbij om aandacht voor participatie binnen een sector: de vraag of de belangrijkste betrokkenen inspraak hebben. Daarom werd transparantie met betrekking tot de financiën en de besluitvorming binnen een sector als voorwaarde gezien.

Daarnaast werd op politiek vlak meer druk uitgeoefend op de regering van Oeganda. Dit werd gecoördineerd in het kader van de *donor consultative group*. Hier ging het om zaken als corruptie, mensenrechten en het Movementsysteem.

Het ongenoegen van de donoren met de oorlogsinspanningen kan niet los gezien worden van de financieringssystematiek die door Oeganda in samenwerking met de donoren gehanteerd wordt. Daardoor had de kwestie directe gevolgen voor de ontwikkelingssamenwerking. Omdat de overheid van Oeganda minder afhankelijk wil worden van de donoren dan ze is, probeert ze het aandeel van de buitenlandse donoren in de begroting (in het jaar van interviewen 54%) in ieder geval stabiel te houden. Dat betekent bijvoorbeeld dat als de overheid minder eigen inkomsten binnenkrijgt (via belasting), ook de financiering van de donoren omlaag moet. Maar het betekent ook dat wanneer de overheid meer geld uitgeeft aan defensie en daarom moet korten op het ontwikkelingsbudget, deze laatste niet aangevuld kan worden door extra geld van de donoren. Uiteraard willen de donoren niet dat hun geld voor defensie-uitgaven gebruikt worden. Om dit te voorkomen heeft de Oegandese regering een gedeelte van de begroting beschermd in het zogenaamde *Poverty Action Fund* (PAF). Donoren en overheid storten geld in dit fonds, waarvan gegarandeerd wordt dat het aan een aantal afgesproken ontwikkelingsactiviteiten wordt besteed.

De 'juridische sector' is echter niet opgenomen in het PAF. Meer uitgaven voor defensie zou dus kunnen betekenen, dat donoren minder geld aan deze sector kunnen besteden.

In 2002 ging Nederland er voor het eerst toe over ook algemene budgetsteun buiten het PAF om te verlenen. Garanties dat deze steun uiteindelijk ten goede zou komen aan armoedebestrijding zocht Nederland in de *benchmarks* die door de Wereldbank aan Oeganda waren opgelegd in het kader van het vrijgeven van de *Poverty Reduction Strategie Credits* (PRSC). (Koninklijke Nederlandse Ambassade in Kampala 2002, p. 4)

Activiteiten van de Nederlandse ambassade in 2002 op het gebied van goed openbaar bestuur

Op het gebied van lokaal bestuur ondersteunde Nederland onder ander de opzet van districtsontwikkelingsprogramma's, zowel door financiële steun als door het inhuren van een financieel manager die het proces technisch adviseerde. In het verleden verliep dit parallel aan het werk dat de Wereldbank op dit gebied deed, in 2002 wilde men aanhaken bij haar veel grotere programma op het gebied van decentralisatie.

Het programma op het gebied van Justice, Law and Order Sector (JLOS) was bedoeld om het functioneren van de gehele justitiële keten te verbeteren. Hierbij werd onderscheiden tussen *commercial justice* en *criminal justice*. Bij *commercial justice* gaat het er vooral om de voorwaarden voor bedrijvigheid te verbeteren door bijvoorbeeld het *commercial court* te ondersteunen, opdat deze weer een waarborg kan zijn voor bijvoorbeeld de naleving van contracten en landeigendom. De nadruk lag echter op de *criminal justice*, waar de traditionele burgerlijke mensenrechten in het middelpunt staan. Het gaat daarbij om een betere coördinatie tussen openbaar ministerie, gevangeniswezen en rechterlijke macht. Voor een betere harmonisering zijn bijvoorbeeld beleidsbureaus in al deze schakels noodzakelijk. Maar soms gaat het ook om heel praktische zaken. Het dossier van aangeklaagde moet naar de openbare aanklager en daarna naar de rechterlijke macht. Dit traject duurt in Oeganda soms een jaar of nog langer. Of het gaat om vervoer van verdachten. Er zitten bovendien veel mensen in voorlopige hechtenis, zonder dat ze ooit een aanklacht hebben gezien.

Op het gebied van hervormingen van de overheidsdiensten heeft Nederland altijd het eigen Oegandese programma gesteund. Het ging daarbij om zaken als hervorming van het promotie- en salarissysteem, afslanking van openbare diensten, personeelsbeleid dat goede ambtenaren naar de provincie moest lokken. Maar nadat de laatste jaren het budget niet was opgebruikt, had Nederland voor 2002 geen nieuw geld gereserveerd.

Op het gebied van aanbesteding wilde Nederland intensief samenwerken met overheid en andere donoren in de *Procurement Working Group*, die de vorderingen op het gebied van hervorming van de aanbestedingsprocedures zou bewaken. Nederland leidt deze groep samen met de Wereldbank. Concreet werd bijvoorbeeld het opstellen van een investeringsplan van de overheid betaald.

In 2001 had Nederland besloten structureel meer aandacht te besteden aan mensenrechten als dwarsdoorsnijdend thema. Hierbij ondersteunde zij mensenrechten-NGOs en de overheidscommissie voor mensenrechten die schendingen, vooral in de oorlogsgebieden, aanhangig maken.

Net als in Kenia is er in Oeganda sprake van een intensieve donorcoördinatie in twee verschillende 'zuilen'. In de eerste zuil worden de met de Oegandese overheid overgekomen sectoren van de PRSP en dwarsdoorsnijdende thema's gecoördineerd. Aan

deze coördinatie neemt ook de Wereldbank deel. In de andere zuil, de *Donor Democracy and Governance Group*, worden politiek gevoelige thema's behandeld die buiten het mandaat van de Wereldbank vallen en waar zij daarom alleen als toehoorder bij aanwezig is. De coördinatie in deze zuil speelt zich zowel af op het niveau van de diplomatieke betrekkingen (bespreking tussen de ambassadeurs) als op een technisch uitvoerend niveau, waar donoren over zaken als mensenrechten, corruptie, en de democratische werking van het parlement concrete ondersteunende maatregelen coördineren.

Net als in Kenia is er samenwerking tussen de bilaterale donoren binnen een groep van *like minded donors* (hoewel dit niet in een eigen overlegstructuur is verankerd). Donoren nemen taken van elkaar over, bijvoorbeeld Nederland voor het onderwerp procurement en JLOS, DFID voor de sector onderwijs. De *like minded*s bestaan uit de donoren die budgetsteun mogen geven. Maar zoals we zullen zien, ziet ook Duitsland toch kans JLOS te steunen.

De respondenten signaleerden dat binnen het donordiscours zaken als corruptie, mensenrechten en meerpartijendemocratie belangrijker waren geworden. Dat maakte het niet gemakkelijker het donorbeleid te coördineren met de Wereldbank. Die speelt immers een centrale rol in de donorcoördinatie, maar moet tegelijkertijd zich buiten de laatste twee onderwerpen houden. Voor de bilaterale donoren is duidelijk dat politieke overwegingen op een gegeven moment een rol gaan spelen in de vraag of er nog steeds budgetsteun gegeven kan worden, al zal de ene donor daar sneller mee stoppen dan de andere. Nederland en een aantal andere donoren probeerden het oordeel van enerzijds de Wereldbank in het kader van de PRSC en dat van de andere donoren gelijk te trekken, o.a. door deel te nemen aan de missies die Wereldbank ter voorbereiding van haar kredieten stuurt. Nederland drong er bij de Wereldbank op aan de ijkpunten 'politieker' te maken. Dit leek eerder niet te lukken. Nederland en andere donoren probeerden in ieder geval de eigen besluitvorming te laten samenvallen met deze missies, om het gezamenlijk signaal duidelijker over te brengen. Kortom: Nederland zag de eigen politieke criteria als aanvullend op die van de Wereldbank.

Analyse in termen van discours, discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken

Welke discursieve strategie hanteerde de Nederlandse ambassade in Oeganda? In hoeverre zien we daarin dezelfde frames als in de uitvoerende praktijken? Welke mogelijkheidstructurend praktijken van toegang bestonden er tussen de ministeriële arena in Nederland en de ambassade in Oeganda?

De *Q-sort* van de respondenten van de Nederlandse ambassade komt het meest overeen met het frame BEHEERST BESTUUR. Gezien de onderwerpen die blijken de interviews op dat moment relevant waren binnen de donorcoördinatie lijkt dit logisch. De discursieve strategie van de bilaterale donoren draaide op dat moment om de waarde van formele democratische instituties en politieke mensenrechten.

Interessant is echter dat deze discursieve strategie net als in Kenia niet goed overeenkomt met de feitelijke activiteiten van de ambassade. De belangrijkste praktijk in de activiteiten is uiteraard de samenwerking met de Oegandese regering aan de omzetting van het PRSP. De meeste activiteiten zijn er op gericht om samen met de overheid een meer efficiënt, integer en transparant overheidsfunctioneren te verkrijgen. Hierbij zou eerder een discursieve strategie volgens het frame FUNCTIONEREND BESTUUR of ECONOMISCH BE-

STUUR, eventueel ook PARTICIPATIEF BESTUUR passen. Daarentegen passen JLOS en de mensenrechtenactiviteiten wel degelijk bij BEHEERST BESTUUR. Net als in Kenia is er sprake van een gedeeltelijke mismatch tussen het frame, zoals dat tot uitdrukking komt in de *Q-sort*, en de uitvoerende praktijken. Men kan dus niet spreken van discoursvormende praktijken.

Een verklaring hiervan zou de dominante positie van de Wereldbank in het donor-discours in Oeganda kunnen zijn. Het donorcoördinatiesysteem is gebaseerd op de door de Wereldbank geëntameerde PRSP. De Wereldbank wordt gezien als de ‘denker’ en als de organisatie die het discours bepaalt. Het zou kunnen zijn dat, net als bij het discours binnen het Nederlandse ministerie, deze dominantie van het frame van de Wereldbank tot gevolg heeft dat de Nederlandse medewerkers in hun discursieve strategie zich daartegen willen afzetten en laten zien dat ze een ‘bredere’ interpretatie hebben. Net als op het ministerie verlopen de belangrijkste activiteiten volgens de ‘smalle’ definitie maar alle respondenten willen een alternatief frame in hun *Q-sorts* neerleggen. Het is daarbij opvallend dat de medewerkers als alternatieve frame niet kiezen voor PARTICIPATIEF BESTUUR, hetgeen een ‘brede’ benadering zou zijn die prima zou aansluiten bij de PRSPs, maar voor het frame BEHEERST BESTUUR.

Wat betreft de praktijken van toegang zien we dat de Nederlandse ambassade toegang heeft tot tenminste drie verschillende beleidsarena’s: de twee zuilen van het donoroverleg en het Nederlandse ministerie. De mogelijkheidstructurende praktijken van toegang tussen het ministerie en de ambassade zijn relatief slecht ontwikkeld. Respondenten geven aan dat er weinig contact is met het ministerie. De inhoud van de (inofficiële) notitie over ‘goed bestuur’ is niet bekend, in ieder geval fungeert dit niet als het conceptuele raamwerk, waarvan de respondenten aangeven dat ze er behoefte aan hebben. Hoogstens worden de projecten die gedaan worden, naar één van de PRET kenmerken vertaald.

Het wordt betreurd dat de themadirectie op het ministerie op belangrijke goed openbaar bestuur-onderwerpen als corruptie en mensenrechten niet genoeg eigen expertise heeft. Volgens hen heeft DMV hoogstens een doorverwijsfunctie naar expertise van buiten. Gerefereerd wordt aan een succesvolle workshop met het van Vollenhove instituut over de justitiesector. Het contact met DAF is meer regulier maar betreft het in kennis stellen van actuele zaken, waarop niet veel overleg volgt. Kampala wordt gezien als een ontwikkelingssamenwerking-post, terwijl DAF meer aandacht zou hebben voor de diplomatiek voor Nederland belangwekkende landen.

De ambassade richt zich vooral op de beleidsarena’s van de beide zuilen van donorcoördinatie in het land zelf. Net als in Kenia heersen op beide arena’s verschillende discoursen: binnen de eerste zuil van de donorcoördinatie wordt niet over mensenrechten en democratie gesproken. Het frame van de Wereldbank is eigenlijk altijd dominant geweest binnen de ene arena. Het discours op de andere arena, waarin juist deze thema’s worden besproken, had in verleden nooit veel diplomatiek gewicht, maar de laatste tijd komt daar verandering in, nu de bilaterale donoren het vertrouwen in Museveni beginnen te verliezen en daarom meer nadruk op een meerpartijensysteem leggen. Bilaterale leden als Nederland proberen via hun deelname aan de eerste zuil meer politieke standpunten naar voren te brengen in de eerste zuil.

Korte conclusie

Is er sprake van een discoursvormend effect van de activiteiten op de discursieve strategie van de medewerkers? Heeft het discours in Oeganda het beleidsdiscours in Nederland beïnvloed?

In Oeganda kon het nieuwe beleid van Herfkens ten volle ten uitvoer worden gebracht. De ambassade sluit zoveel mogelijk aan bij het PRSP van de Oegandese regering en probeert zoveel mogelijk budgethulp te geven. Ook de donorcoördinatie wordt voor een belangrijk deel opgehangen aan het PRSP-proces. De Wereldbank, als grootste donor, speelt hierin een centrale rol in de beleidsarena. Nederland probeert dan ook binnen het donoroverleg een tegengeluid te laten horen.

Net als in Kenia zijn de *Q-sorts* van de medewerkers niet direct in overeenstemming met de ondernomen activiteiten. Op grond van de activiteiten en de mogelijkheidstructurende praktijk van donorcoördinatie, waarbij de Wereldbank zo'n belangrijke stem in de beleidsarena heeft, had men een discursieve strategie verwacht die meer in overeenstemming is met die van de Wereldbank, bijvoorbeeld ECONOMISCH BESTUUR. De respondenten kiezen voor een 'brede' interpretatie, maar de 'brede' interpretaties PARTICIPATIEF BESTUUR had nog beter bij de werkzaamheden gepast.

Net als in Kenia wil de Nederlandse ambassade zich profileren met een alternatief frame dat meer 'politiek' en niet 'technocratisch' is georiënteerd. Deze tegenstelling is afkomstig uit het internationale beleidsdiscours en wordt in Oeganda geïmplementeerd in de scheiding van de donorcoördinatiestructuren. Net als in Kenia is de donorcoördinatie onderverdeeld in verschillende arena's waarvan er één zich niet met 'politieke zaken' bezighoudt en de andere expliciet wel. In de eerstgenoemde arena probeert Nederland uitdrukkelijk een 'bredere' opvatting van goed openbaar bestuur als een alternatief voor de dominante, smalle opvatting van de Wereldbank naar voren te brengen. Dat men hiervoor terugrijpt op het meest klassieke frame BEHEERST BESTUUR is, gezien de politieke situatie van het moment begrijpelijk. Nadat de donoren jarenlang overtuigd waren geweest van de democratische bedoelingen van President Museveni, waren ze door een aantal recente gebeurtenissen plotseling meer op hun hoede. Juist vanwege de systematiek van begrotingssteun speelt het vertrouwen dat Nederland en andere donoren hebben in de Oegandese regering een belangrijke rol. De (bilaterale) donoren wilden de diplomatieke druk tot democratisering opvoeren en hierover werd druk overlegd binnen de tweede arena. Hierbij past een discursieve strategie van het frame BEHEERST BESTUUR.

6.4.3 Vergelijking en conclusie

Het doel van de beide casusstudies is - behalve om een idee te geven van de problematiek waar het bij het beleid om goed openbaar bestuur om draait - om te onderzoeken of de discursieve strategie van de uitvoerende organisaties in het ontwikkelingsland bijdragen aan het discours op de beleidsarena in het donorland en zo ja, welke praktijken van toegang daarvoor verantwoordelijk zijn. Tegelijkertijd onderzocht ik in de casus of de discursieve strategie van de beleidsactoren ter plaatse ondersteund worden door discoursvormende effecten van de uitvoerend activiteiten. In de conclusie van de casusparagraaf probeer ik deze twee vragen te beantwoorden.

We zien dat de ondernomen activiteiten in een structurele samenwerkingsland en in een GMV-land verschillend zijn, maar niet zo verschillend als verwacht wanneer men

van het ministeriële beleid uitgaat. In Kenia worden inderdaad vooral NGOs gesteund, maar deze worden zoveel mogelijk uitgezocht op het criterium of ze willen samenwerken met een regering die eigenlijk door Nederland al is afgekeurd. In Oeganda heeft Nederland activiteiten om fundamentele rechten van de burger tegenover de staat te waarborgen, die eigenlijk in een structureel samenwerkingsland al gegarandeerd zouden moeten zijn.

Vergelijk bijlage V met het overzicht van activiteiten. Men ziet dat op veel aspecten in beide landen dezelfde activiteiten worden ondernomen: *Human rights*, vrouwenrechten, corruptie, *public service provision*, participatie/consultatie door uitvoerende macht en financiële transparantie. De verschillen liggen vooral op de volgende punten. In Kenia is meer aandacht voor verkiezingen en het parlement, voor *legal* en *civic education* en voor ondersteuning van NGO's. In Oeganda is meer aandacht voor de justitiële sector en *local government administration*. Kijkt men naar de punten van overeenkomst, dan passen deze niet goed bij het in het beleid bedoelde verschil tussen beide soorten landen. Wat betreft de punten van verschil kan men verdedigen, dat Nederland in Oeganda inderdaad meer met de overheid samenwerkt.¹²¹

In beide landen is er geen sprake van een goede *match* tussen de frames van de discursieve strategie en die van de uitvoeringspraktijken. Als deze zouden samenhangen, had men in Kenia eerder een discursieve strategie in de richting van PARTICIPATIEF BESTUUR verwacht. In Oeganda had men op grond van de activiteiten in ieder geval niet zo eenduidig het frame BEHEERST BESTUUR verwacht. Er is dus geen sprake van een duidelijk discoursvormende effect van de praktijken van uitvoering in beide landen.

De discursieve strategie van de ambassade in Oeganda en in mindere mate in Kenia lijkt in die zin op die op ministerie, dat men zich met behulp van het frame BEHEERST BESTUUR afzet tegen het frame van de Wereldbank, hoewel men tegelijkertijd probeert bij de uitvoering in te haken op processen, die een 'smalle' benadering van goed openbaar bestuur ondersteunen (budgetfinanciering). Hieruit mag men naar mijn mening niet concluderen, dat het daarom wel het discours op het ministerie geweest is, dat de discursieve strategie van de ambassademedewerkers bepaalt. Er zijn weinig mogelijkheidstructurerend praktijken van toegang die dit mogelijk zouden maken. Er is relatief weinig contact met het ministerie op zulke inhoudelijke punten. Dit geldt zowel voor het contact met de landenafdeling, maar zeker ook voor het contact met de themadirectie DMV. DMV is er ook niet in geslaagd het frame PARTICIPATIEF BESTUUR, dat een alternatief biedt voor het Wereldbankframe terwijl het tevens goed aansluit bij de PRSPs, op een zodanige manier op de ambassade te introduceren, dat het de discursieve strategie van de medewerkers bepaalt. De missie van DMV naar Kenia is nog het meest intensieve contact geweest op dit punt, en daar men ziet ook dat de medewerkers van de Keniaanse ambassade het meest scoren op de 'DMV-factor' PARTICIPATIEF BESTUUR.

Er is nog een andere factor die de discursieve strategie van de ambassademedewerkers kan verklaren: de praktijken van donorcoördinatie. De in het internationale beleidsdiscours belangrijke tegenstelling tussen een politieke en een technocratische opvatting van goed openbaar bestuur, die o.a. het gevolg is van het beperkte mandaat van de

¹²¹ Tegelijk blijkt uit de klachten van de medewerkers van de ambassade in Kenia dat het verschil tussen beide soorten landen wel degelijk relevant is, maar dan voornamelijk omdat het speelt binnen het ministerie van Buza. Daar stonden vooral de structurele samenwerkingslanden in de aandacht, waardoor de GMV landen niet genoeg beleidsmatige ondersteuning zouden krijgen.

Wereldbank, werd gepraktiseerd in beide ontwikkelingslanden in een tweeledige overlegstructuur. Er zijn twee arena's voor donorcoördinatie, één waarin 'politieke' thema's verboden zijn omdat de Wereldbank daar meepraat, en één waarin bilaterale donoren juist wel over dergelijke onderwerpen debatteren. Binnen deze tegenstelling kiest Nederland voor het 'brede' frame, al was het alleen maar uit oppositie tegen de Wereldbank. Het discours op de tweede arena wordt hierdoor bijna automatisch een 'politek' discours. Nederland kiest voor een 'oppositieel' frame in plaats van het 'smalle, technocratische' frame van de Wereldbank. In Oeganda probeert men dit zelfs binnen overlegonden met de Wereldbank naar voren te brengen.

In beide landen speelt ook de actuele politieke situatie ten tijde van interviews (oktober 2002) zeker een rol voor het frame dat de respondenten voor hun discursieve strategie kiezen. In Kenia is er de aanloop naar de verkiezingen, in Oeganda was er sprake van een toenemende diplomatieke spanning rond thema's als politieke mensenrechten, die een uitdrukking was van de plotseling afgenomen vertrouwen van de donoren in de politieke leiding. Deze thema's werden in het donoroverleg in beide landen besproken.

Kortom: enerzijds lijken de discourses in het ontwikkelingsland op die van het ministerie, omdat ze kiezen voor een brede definitie (BEHEERST BESTUUR) in oppositie tegen de Wereldbank. Anderzijds lijken ze er weinig op, omdat het alternatief PARTICIPATIEF BESTUUR door de deelnemers niet wordt gezien. In ieder geval zijn er weinig redenen om aan te nemen dat het uitvoeringsdiscours het discours in Den Haag beïnvloed zal hebben.

6.5 Conclusie

In deze paragraaf trek ik de conclusies uit mijn beschrijving van de discoursontwikkeling in Nederland. Welke discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken hebben een rol gespeeld bij de ontwikkeling van het discours?

In figuur 6.3 is de discoursontwikkeling weergegeven aan de hand van de belangrijkste begrippen en tegenstellingen, die het discours in de verschillende perioden uitmaakten. Deze tegenstellingen bepaalden het kader waarin goed openbaar bestuur zijn betekenis kreeg. Vetgedrukt staan die posities die als dominant binnen een tegenstelling moeten worden beschouwd.

1990-1993	1993-1998	1998-2002
GGBEVORDERING vs. GGVOORWAARDE (waarbij eerste betrekking heeft op 'democratie', tweede op 'good governance')	GGBEVORDERING	selectie ten behoeve van beheersbaarheid, van effectiviteit en van <i>ownership</i> (GIDS)
GGDOEL vs. GGMIDDEL (waarbij eerste betrekking heeft op 'democratie', tweede op 'good governance')	GGMIDDEL	GGMIDDEL (na WRR rapport: GGMIDDEL vs. GGDOEL)
	programma- vs. projecthulp = ownership vs. <i>donorship</i>	
	ownership van doelgroep (participatie) vs. <i>ownership</i> van regering	
	versnippering over landen: selectie ten behoeve van beheersbaarheid	
'good governance' werd geassocieerd met een 'lean state'	'good governance' = o.a. participatieve, politieke opvatting	'goed bestuur' = brede vs. smalle opvatting; politieke vs. technocratische opvatting; BEHEERST, PARTICIPATIEF of EMANCIPATOIR BESTUUR vs. ECONOMISCH BESTUUR

figuur 6.3 Overzicht discoursontwikkeling in Nederland

Wetenschap en beleid: 'gidsland' versus Wereldbank

In de eerste periode werd het begrip 'good governance' vooral geassocieerd met het beleid van de Wereldbank, de *auctor intellectualis* van het begrip. De discursieve strategie van de Wereldbank heeft goede toegang tot de Nederlandse beleidsarena, bovendien maakt het *ethos* van de Wereldbank dat haar bijdragen heel serieus worden genomen. Men vreesde in zowel de beleidsarena als in de wetenschappelijke arena een nieuwe vorm van conditionaliteit, die onder een nieuwe naam de oude eisen van de Washington-consensus zouden herformuleren. Binnen de wetenschappelijke arena speelde het begrip vervolgens geen rol; men had als discursieve strategie gekozen om het begrip niet te gebruiken, omdat men het als een "ideologisch" begrip zag. Deze sceptis van de wetenschap ondersteunde waar-

schijnlijk ook de scepsis op het ministerie en van de minister ten aanzien van het begrip. De minister gebruikte het begrip wel in zijn internationale toespraken, maar minder in de nationale beleidsarena. De wetenschappelijke actoren hadden in de eerste periode ook nog goede mogelijkheden van toegang tot de beleidsarena.

In de loop van de jaren 90 werd de relatie met de wetenschap echter minder intensief, om verschillende redenen. Er vond een ontwikkeling plaats waarin grensarrangementen niet langer gemodelleerd waren naar het zuivere leermodel, maar naar het ingenieursmodel. Onder minister Herfkens betekende dit een teruggang van de toegang voor de wetenschap, omdat zij er voor koos de kennis te halen bij de (wetenschappers van) de multilaterale organisaties. Dit loopt parallel aan een toenemend gebruik van het begrip in de beleidsarena en bovendien van frames, zoals die binnen de wetenschappelijke arena werden afgewezen (GGMIDDEL en later GGVOORWAARDE). Binnen de wetenschappelijke arena werd het begrip pas weer gebruikt toen het een centrale plaats in het beleid van Herfkens had gekregen: pas in *reactie* op het beleid dus.

Effectiviteit en beperking van het aantal landen

In de loop van de jaren negentig verandert de discussie over de effectiviteit van de hulp, die altijd aanwezig was geweest, van karakter. Men sprak niet meer over *output*-problemen en over de 'kwaliteit' van de hulp, maar over de vraag of deze wel resultaat in de vorm van ontwikkeling van het land had opgeleverd. Maar dat het thema van de effectiviteit van de hulp werkelijk het belangrijkste frame werd in de beleidsdiscussie, is mede het gevolg van een inbreng vanuit de politiek. Bolkestein maakte dit thema, na een meer vruchteloos debat in de publieke opinie, tot een thema in regeerakkoordonderhandelingen, hetgeen in combinatie met de belangen van minister Pronk tot de 'herijking' en de 'ontschotting' leidde. Door deze toegenomen aandacht nam ook de invloed van andere rapporten over de effectiviteit toe, o.a. de IOB-evaluaties. Deze wezen op het belang van goed sociaal-economisch beleid, van implementatiecapaciteit en van 'ownership'. Op basis van deze rapporten ontstond in het parlement een discussie over de wenselijkheid van programmahulp ten opzichte van projecthulp. Programmahulp zou 'donorship' kunnen verkleinen en de effectiviteit van de hulp kunnen vergroten. In deze discussie speelde goed openbaar bestuur in die zin een rol, dat men alleen programmahulp zou kunnen geven aan landen met goed openbaar bestuur.

Goed openbaar bestuur werd op die manier conceptueel ingekaderd in het vraagstuk van effectiviteit; goed openbaar bestuur als zelfstandige doelstelling verdween meer naar de achtergrond (GGMIDDEL).

De 'herijking' betekende een mogelijkheid voor Pronks ideeën voor een ontschotting van het ministerie. Een nieuwe afdeling 'goed bestuur' werd gecreëerd, die goed openbaar bestuur zou moeten bevorderen en die tegelijkertijd stond voor het ideaal van de minister om oorspronkelijke 'M'-thema's met traditionele 'R'-thema's te verbinden. Hiermee kwam de afdeling als het ware 'tussen' de beide zijden van het ministerie terecht (en heeft daar later nog de gevolgen van ondervonden). Het bestaan van de afdeling had tot gevolg dat de term 'goed bestuur' (of *good governance*) niet meer werd geassocieerd met de Wereldbank en met conditionaliteit, maar als een eigen interventieveld gezien werd. Goed openbaar bestuur moest men bevorderen (GGBEVORDERING). Daarnaast betekende het een begin van een discoursvormende praktijk, waarin goed openbaar bestuur geassocieerd

zou worden met de activiteiten die de afdeling coördineerde - in eerste instantie vooral op het gebied van BEHEERST BESTUUR.

Los van het begrip 'goed bestuur' werd in het kader van de 'herijking' ook gesproken over de noodzaak tot beperking van het aantal landen, om de beheersbaarheid voor het ministerie te vergroten. Deze wens binnen het apparaat werd ondersteund door een rapport van de NAR en door de Kamer. De minister ontkende niet de noodzaak tot concentratie en de mogelijkheid van sancties tegen landen, maar kon het zich veroorloven te weigeren om te selecteren. We zien hier dat een praktijk van beslissing in de parlementaire arena maakt dat het dominante frame niet wordt gepraktiseerd.

Minister Herfkens: goed bestuur als story line

Bij haar aantreden wist minister Herfkens in haar discursieve strategie met het concept 'goed bestuur' een omslag in de discussie teweeg te brengen. Ze combineerde bovengenoemde twee lijnen, waardoor een nieuwe *story line* ontstond. Ze pleitte voor selectie van een beperkt aantal landen op grond van goed openbaar bestuur om enerzijds de beheersbaarheid en anderzijds de effectiviteit te vergroten. Bovendien kon juist aan deze landen door middel van budgetfinanciering de 'ownership' worden gegeven. Binnen deze *story line* leken alle argumenten van voorgaande discussie plotseling in elkaar te passen. Haar discursieve strategie werd dan ook door een brede discourscoalitie gedragen.

Dit was wel een iets ander soort 'ownership' dan in de voorgaande jaren was bedoeld. In voorgaande jaren ging het om 'ownership' van de doelgroep, die men kon bereiken door participatie van de doelgroep aan ontwikkelingsactiviteiten. Pronk had in HiU deze manier van 'ownership' al gekoppeld aan het begrip 'goed bestuur'. De 'ownership' die minister Herfkens bedoelde ging echter over de 'ownership' van de regering van het ontvangende land, mits deze natuurlijk 'goed' was bevonden. Dit was een subtiele verschuiving, die echter van invloed was op de manier waarop goed openbaar bestuur inhoudelijk werd ingevuld: goed was dat bestuur, dat men budgethulp kon geven.

Inhoud van goed openbaar bestuur: de smalle en de brede definitie

Wat betreft de inhoud van het begrip goed openbaar bestuur heeft de discussie zich pas in de laatste periode gestructureerd. In de eerste twee perioden werd de inhoud weliswaar verschillend geïnterpreteerd maar dit feit speelde geen rol in de discussie. Pas in de laatste periode werd de discussie gestructureerd door tegenstellingen tussen een 'smalle' en een 'brede' opvatting van goed openbaar bestuur.

In de eerste periode werd 'good governance' geassocieerd met het beeld van de staat zoals dat in de 'Washington consensus' naar voren kwam: een kleine, terugtrekkende, efficiënt werkende overheid. Democratisering werd eerder nog onder het aspect van 'mensenrechten' dan van goed openbaar bestuur gezien (in termen van BEHEEST BESTUUR of ook wel van EMANCIPATOIR BESTUUR).¹²² Nadat het thema goed openbaar bestuur een eigen afdeling gekregen had en gezien werd als een eigen interventieveld kwam er een andere inhoud van 'good governance' naar voren, namelijk een 'politieke' inhoud zoals die door de OESO-DAC in een beleidsdocument van 1995 was neergelegd (PARTICIPATIEF BESTUUR).

¹²² Dit kan men bijvoorbeeld in de Memories van Toelichting uit deze periode terugzien.

Maar pas toen goed openbaar bestuur door de discursieve strategie van Herfkens een *story line* werd en een rol ging spelen in belangrijke beleidsprocessen rond selectie, bevordering en sectorale benadering werd er in Nederland een discursieve strijd om de inhoud van het begrip gevoerd. Het was voor haar relatief gemakkelijk om haar eigen invulling van goed openbaar bestuur binnen het ministerie te introduceren, aangezien er tot dan toe nog niet veel discoursvormende praktijken in het Nederlandse beleidsproces waren, die de betekenis vastlegden. Dit gold zeker voor uitvoerende praktijken in de zin van ‘programmeer- een coördinatieprestaties’. Maar ook de ‘externe’ beleidsprestaties waren nog maar kort gebundeld in de organisatie onder de noemer van ‘goed bestuur’. Boven genoemde tegenstelling uit de internationale beleids- en wetenschappelijke arena tussen een ‘smalle, technocratische’ en een ‘brede, politieke’ opvatting werd het belangrijkste structuurkenmerk van de discussie.

De smalle definitie is niet goed terug te vinden in de *Q-sorts*. Van de op het ministerie gehanteerde frames komt die van ECONOMISCH BESTUUR het meest in de buurt. Daarentegen is er sprake van tenminste drie verschillende frames, die een ‘brede, politieke’ definitie van goed openbaar bestuur weergeven.

respondent	frame	beheerst bestuur	participatief bestuur	functione- rend bestuur	economisch bestuur	emancipa- toir bestuur
Buza-ambassade Kenia		0.54	0.41	0.24	-0.15	0.43
Buza-ambassade Oeganda		0.71	0.31	0.33	-0.02	0.30
Buza-DAF		0.55	0.38	-0.08	0.20	-0.03
Buza-DZA		0.66	0.21	0.43	0.05	0.16
Buza-SPL		0.60	0.21	0.30	0.00	0.20
wetenschapper		0.42	0.13	0.29	-0.11	0.40
wetenschapper		0.53	0.33	0.07	-0.25	0.38
wetenschapper		0.80	0.08	0.34	-0.02	0.10
wetenschapper		0.53	-0.14	-0.13	0.19	0.34
wetenschapper		0.66	0.10	0.20	-0.02	0.01
wetenschapper		0.64	0.25	0.28	0.03	-0.02
Buza-DMV-VG		0.16	0.43	0.14	-0.16	0.19
Buza-DMV-VG		0.00	0.78	0.19	0.06	0.11
Buza-DMV-VG		-0.19	0.60	0.21	0.15	0.30
Buza-DMV-VG		0.39	0.54	0.10	-0.33	0.25
Buza-DMV-VG		0.46	0.59	-0.08	-0.05	0.26
Buza-DMV-VG/DSI-AI		0.03	0.77	-0.08	-0.12	-0.07
Buza-DMV-VG/DSI-MY		0.31	0.52	0.28	0.17	0.39
MFO		0.04	0.63	0.26	0.20	0.24
wetenschapper		0.30	0.62	0.23	0.09	0.32
Buza-DMV-VG		0.09	0.23	0.60	0.04	0.27
Buza-DMV-VG		0.17	0.34	0.55	-0.23	0.24
Buza-DVF		0.25	0.33	0.65	0.00	0.34
MFO		0.41	0.32	0.50	-0.16	0.03
wetenschapper		0.42	0.30	0.47	0.11	0.34
Buza-DMV-VG		0.07	0.16	0.18	0.70	0.09
Buza-DMV-VG		0.13	0.15	0.24	0.03	0.76
Buza-DSI/wetenschapper		0.02	0.39	0.17	-0.22	0.65
MFO		0.02	-0.04	0.17	0.25	0.63
wetenschapper		0.41	0.34	-0.01	0.20	0.44
wetenschapper		-0.03	0.15	0.18	0.01	0.75
consultant		0.26	-0.08	0.1	0.28	0.08
wetenschapper		-0.05	0.08	0.05	0.04	0.10
wetenschapper		0.18	0.39	0.35	0.29	0.12

figuur 6.4 Factor matrix Nederlandse respondenten

Ten eerste BEHEERST BESTUUR. Enerzijds is dit een 'standaardopvatting' van goed openbaar bestuur, die door veel medewerkers op het ministerie wordt gehanteerd die op dit gebied geen conceptueel werk hoeven te verrichten. Het komt neer op de algemeen aanvaarde principes van de liberaal-democratische rechtstaat. Anderzijds wordt het vooral door de wetenschappers gebruikt. Zij zien het weliswaar in tegenstelling tot het 'smalle' frame van de Wereldbank, maar tegelijkertijd zijn zij, anders dan de beleidsmakers die op deze factor scoren, expliciet over hun twijfels ten aanzien van de andere politieke frames, bijvoorbeeld

over de rol die de *civil society* in de ontwikkelingslanden kan spelen. Zij zien niets in de idealistische ideeën van PARTICIPATIEF of EMANCIPATOIR BESTUUR met betrekking tot de rol van de *civil society*, gezamenlijke armoedestrategieën of de mogelijkheid om de machtsverhoudingen in het ontwikkelingsland van buiten te beïnvloeden. Daarom hanteren zij een beperkte, maar nog steeds ‘politieke’ agenda.

Het tweede frame, PARTICIPATIEF BESTUUR wordt gehanteerd door de beide afdelingen die zich op het ministerie inhoudelijk met het onderwerp bezighouden, DMV/VG en DSI/MY. Zij zien het als een alternatief voor de smalle opvatting, maar kunnen het door de discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken niet goed naar voren brengen.

Ten derde EMANCIPATOIR BESTUUR. Dit is het meer ‘radicale’ frame, dat in de internationale discussie door de UNDP werd gebruikt. Naar deze organisatie wordt echter niet gerefereerd. Het is echter ook het ‘oude’ frame, zoals het ook onder minister Pronk werd gehanteerd. Het is zichtbaar bij enkele wetenschappers en in de documenten van de MFOs. Het heeft op het ministerie niet veel aanhangers.

Het frame FUNCTIONEREND BESTUUR was in de discussie aanwezig. (Zie de *factor matrix*; vgl. Ellis 1995 en Ellis 1999) Ongetwijfeld gaat het hierbij om een opvatting van dit frame, waarin niet alleen nadruk ligt op de het functioneren van de overheid, zoals dit in de discursieve strategie van de Wereldbank het geval is. Toch heeft het op de beleids- en wetenschappelijke discussie geen stempel kunnen drukken. Het paste niet goed in de tegenstelling tussen de ‘politieke’ en de ‘technocratische’ benadering. Daarom werd het in de Nederlandse discussie niet werd waargenomen.

De minister hanteerde extern (in de Tweede Kamer, in speeches) een brede definitie. Klaarblijkelijk schatte zij in dat dat de ‘dominante’ definitie zou zijn. Intern hanteerde zij echter een ‘smalle’ definitie en haar ambtenaren anticipeerden daarop (nadat ze niet meer door de externe discursieve strategie van de minister in verwarring werden gebracht). De praktijken op het ministerie gaven de minister genoeg actiemogelijkheden, om alternatieve discursieve strategie te onderdrukken en om de eigen discursieve strategie te praktiseren. Ook omdat een ambtenaar altijd anticipeert op wat de minister wilt, en de minister zou een ‘smalle’ definitie van goed bestuur voorstaan. Daarnaast kan men spreken van een discourscoalitie met de Wereldbank. Hoewel beleidsmakers sceptisch zijn ten opzichte van deze organisatie, zijn zij ook overtuigd van expertise van haar onderzoekers. Het aanhalen van het onderzoek van Dollar hielp de minister bij haar overtuigingsinspanningen: er werd in de interviews met medewerkers van het ministerie inderdaad vaak naar verweten.

De smalle definitie werd intern ondersteund door de nieuwe discoursvormende praktijken die ontstonden door het beleid van de sectorale benadering en de daarbij behorende selectie van landen waar idealiter budgetfinanciering gegeven zou worden. Kort gezegd: goed was dat bestuur, waar het mogelijk was budgethulp te geven. Bovendien waren er mogelijkheidstructurende praktijken die maakten dat de afdeling DMV, die een participatieve opvatting van goed openbaar bestuur naar voren wilde brengen, minder toegang had tot de belangrijke subarena’s, namelijk die waar over selectie, sectorale benadering en budgethulp werd gesproken. De afdeling was niet goed gepositioneerd in het netwerk van het ministerie. De afdeling werd geassocieerd met de M-kant van Buza en werd gezien als de afdeling ten behoeve van de GMV-landen, waar geen sectorale benadering en budgetfinanciering werd toegepast.

Binnen het ministerie was ook BEHEERST BESTUUR een alternatief voor de ‘smalle’ opvatting. Deze tegenstelling werd echter veel minder geprononceerd waargenomen. De minister leek het naar buiten toe te bevestigen en de respondenten, die dit frame hanteerden, hadden gezien hun werkzaamheden minder interne tegenstand van de minister te overwinnen dan de respondenten van de afdelingen DMV en DSI.

Door wetenschappers werden de frames BEHEERST BESTUUR en EMANCIPATOIR BESTUUR naar voren gebracht. De relatie tussen wetenschap en beleid was in de loop van de jaren 90 gekenmerkt door een kleinere toegang van de wetenschap. Het WRR-rapport laat zien dat een discursieve strategie met GGDOEL, GGBEVORDERING en een brede definitie als kernpunt weinig kans van slagen had. Doordat minister en WRR een verschillende beeld van de relatie tussen wetenschap en beleid er op na hielden, werd het verschil van mening bijna tot een ‘affaire’. De WRR wees feitelijk op de discrepantie tussen de externe en de interne discursieve strategie van de minister, en zij voelde zich daardoor ‘politiek’ aangevallen. De minister zag het primaat van de politiek aangetast, terwijl de WRR nog uitging van een dialoogmodel tussen wetenschap en beleid.

Ambassades en MFOs: geen grote rol

In dit alles lijkt de relatie met de uitvoeringspraktijken in het ontwikkelingsland nauwelijks een rol te spelen. Er waren tussendoor pogingen vanuit DMV om ambassades bij te laten dragen aan het denken over goed openbaar bestuur, die echter niet werden doorgezet. Andersom waren de belangrijkste beleidsdocumenten van het ministerie op de ambassades nauwelijks bekend. De mogelijkheidstructurende praktijken, die wederzijds toegang tussen ministerie en ambassade zouden moeten geven, waren beperkt. Het discours op de ambassades had het discours binnen de Nederlandse beleidsarena waarschijnlijk ook niet fundamenteel kunnen veranderen: het werd immers bepaald door het standaardframe BEHEERST BESTUUR. Deze discursieve strategie is niet in de eerste plaats het gevolg van de uitvoerende activiteiten van de ambassade. Eerder moet deze gezien worden in de context van donorcoördinatie. Hierin werd de tegenstelling tussen een ‘technocratische’ en een ‘politieke opvatting’ gepraktiseerd in een tweedeling tussen arena’s.

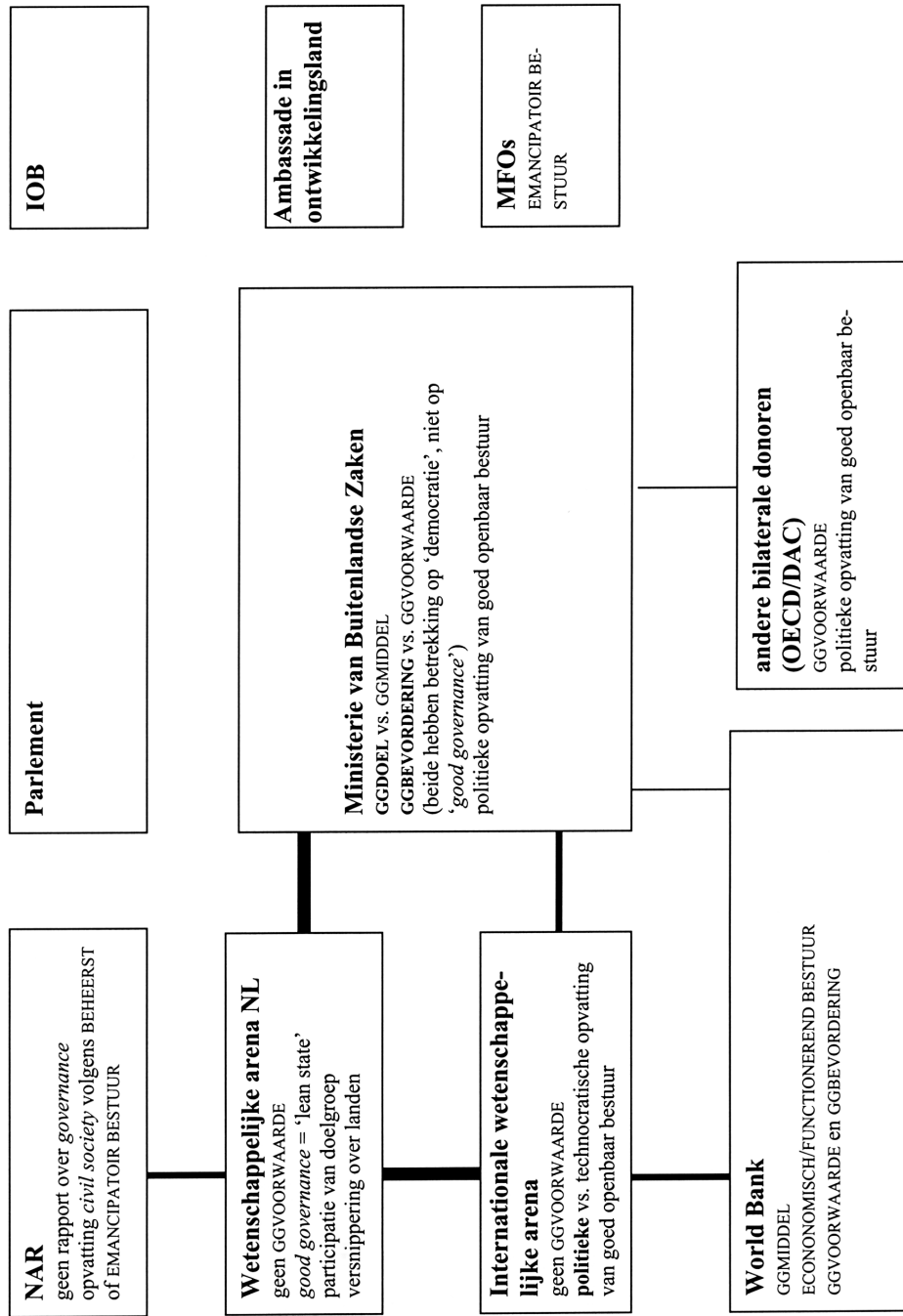
De MFOs deden niet veel aan een discursieve strategie op het gebied van goed openbaar bestuur. Toen ze dat, helemaal op het eind van de onderzochte periode, wilde inhalen, hanteerden ze het frame EMANCIPATOIR BESTUUR, maar de mogelijkheidstructurende praktijken boden hen niet veel toegang.

Als men kijkt naar de *factor matrix* scores de respondenten van de NGOs op verschillende factoren, namelijk PARTICIPATIEF BESTUUR, FUNCTIONEREND BESTUUR en EMANCIPATOIR BESTUUR. Het is logisch dat de respondenten niet scoren op frames BEHEERST BESTUUR en ECONOMISCH BESTUUR, deze zien immers geen grote rol voor *civil society*-organisaties. De verschillen tussen de drie respondenten moeten mijns inziens niet geïnterpreteerd worden als een verschil tussen de drie organisaties maar op persoonlijke verschillen: het beleid van Novib is immers radicaler op het punt van mensenrechten en toch scoort de medewerker niet op EMANCIPATOIR BESTUUR maar op FUNCTIONEREND BESTUUR.

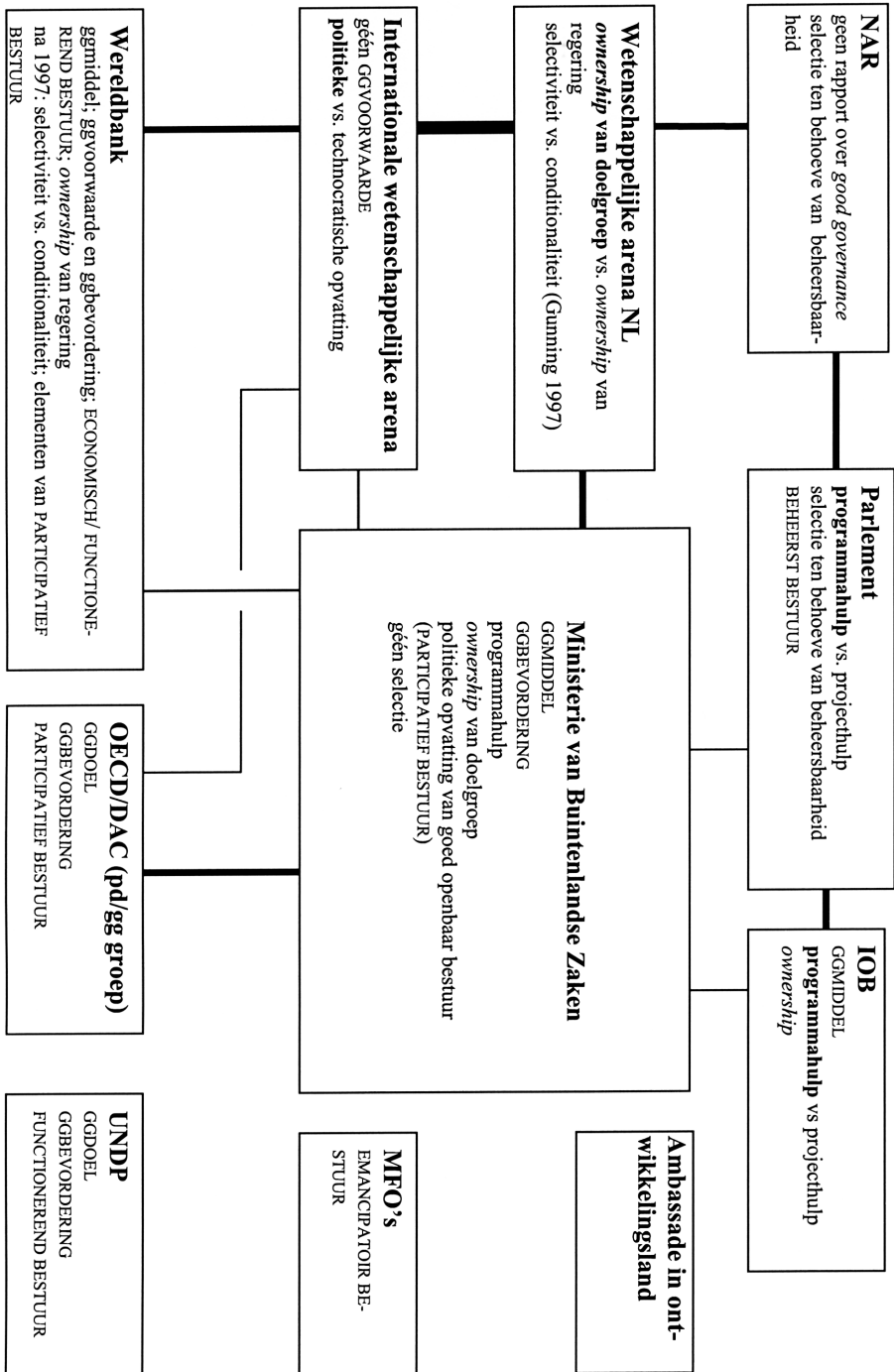
In onderstaande schema’s geef ik voor elke periode weer welk discours in welke beleidsarena bestond en welke arena’s elkaar beïnvloedden. De dikte van de lijntjes geeft aan, hoeveel invloed de actoren van de ene arena op de andere had, gezien mijn inschatting van

de overeenkomst tussen discoursen. Hierbij moet gezegd worden, dat een overeenkomst ook gelegen kan zijn in het overnemen van dichotomieën, ook als binnen de dichotomie een andere positie wordt ingenomen. Het discours binnen de arena is aan de hand van een aantal steekwoorden weergegeven.¹²³

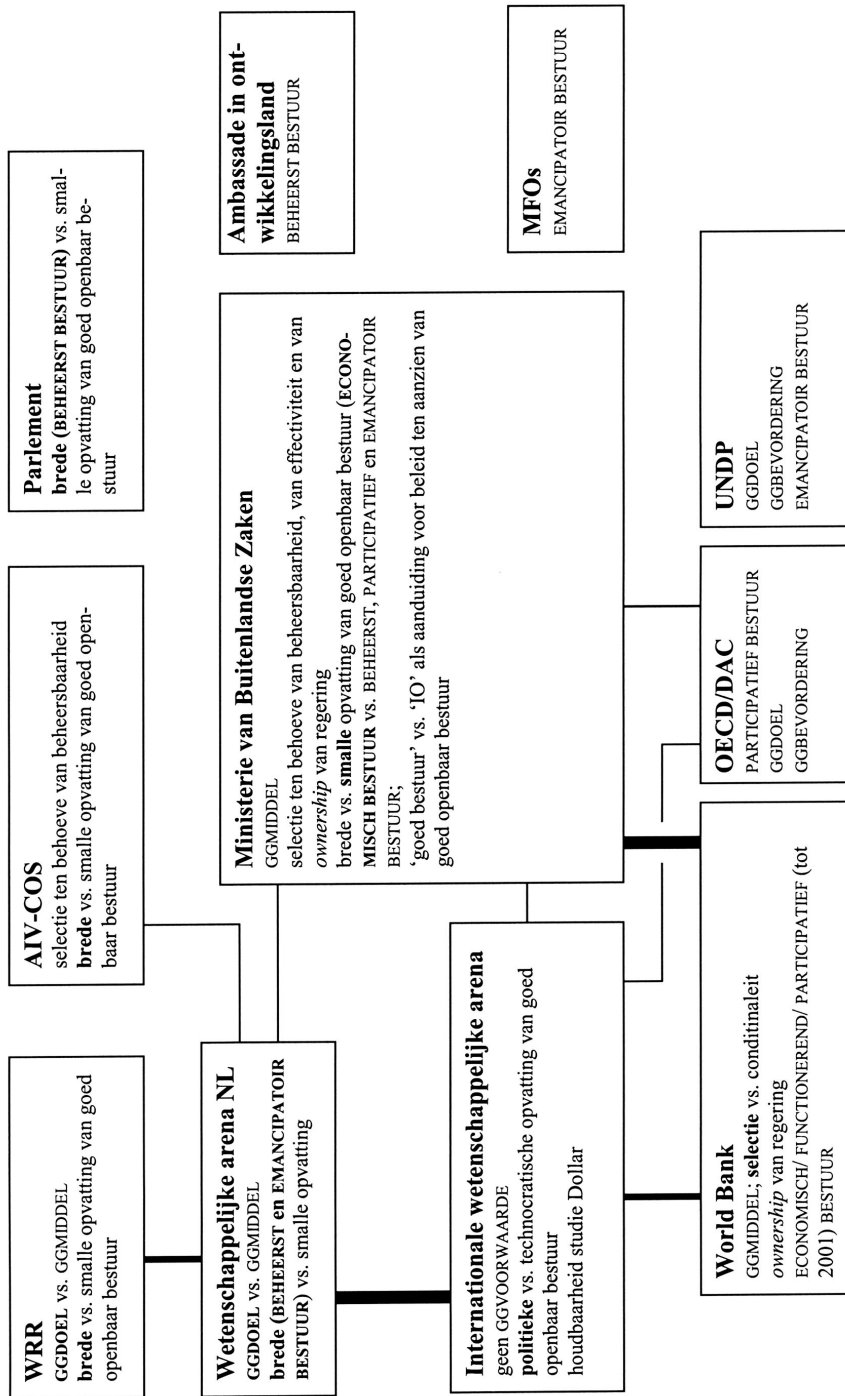
¹²³ De praktijken van toegang zijn vanwege ruimte-overwegingen niet weergegeven, zie daarvoor figuur 6.1 en de tekst van deze paragraaf.



figuur 6.5 Discoursdynamiek in de periode 1990-1993



figuur 6.6 Discoursdynamiek in de periode 1993-1998



figuur 6.7 Discoursdynamiek in de periode 1998-2002

Hoofdstuk 7. Ontwikkeling van het discours in Duitsland

Inleiding

De geschiedenis van de Duitse ontwikkelingshulp verloopt in sommige opzichten parallel aan de Nederlandse. Bij nadere beschouwing zijn echter de verschillen in de manier waarop de hulp georganiseerd wordt opvallender. In dit hoofdstuk wil ik laten zien dat dit gevolgen heeft voor de manier waarop het discours rond goed openbaar bestuur zich heeft ontwikkeld. Het hoofdstuk kan beschouwd worden als het tweede gedeelte van het antwoord op de eerste deelvraag.

Dit hoofdstuk volgt dezelfde stappen als hoofdstuk 6. In de eerste paragraaf geef ik kort enkele karakteristieken van het Duitse ontwikkelingsdiscours in het algemeen. In §7.2 stel ik de belangrijkste organisaties in de beleids- en wetenschappelijke arena voor. In §7.3 en §7.4 wordt vervolgens de ontwikkeling van het discours vanaf 1990 beschreven, waarbij ook gekeken wordt naar het Duitse beleid in de casuslanden Kenia en Oeganda. Hieruit trek ik in §7.5 ik conclusies. De systematische vergelijking tussen het Nederlandse en het Duitse beleidsproces maak ik in het slothoofdstuk 8; in dit hoofdstuk zal deze slechts zijdelings aan de orde komen.

7.1 De Duitse ontwikkelingssamenwerking

Net als in Nederland is de Duitse ontwikkelingshulp begonnen met een bijdrage aan het VN-ontwikkelingsfonds aan het begin van de jaren vijftig. In 1956 werd een zog enaamd 50-miljoen-fonds voor bilaterale hulp ingericht bij het ministerie van het Buitenlandse Zaken (*auswärtiges Amt*, AA). De VS oefenden aan het eind van de jaren vijftig druk op Duitsland uit om haar verantwoordelijkheid te nemen en ‘bondgenoten’ in de Koude Oorlog door middel van ontwikkelingshulp te ondersteunen (*burden sharing*). Dit kan men als een succes interpreteren van het beleid van Adenauer om de Bondsrepubliek in het Westen te integreren. Maar Duitsland had daarnaast een eigen diplomatiek belang. Men wilde het imago van het land in de wereld herstellen, dat door het Nationaal Socialistische tijdperk aan gruzelementen lag. Tegelijk wilde men zich afgrenzen van het andere, concurrerende Duitsland: de DDR. Ontwikkelingshulp werd ingezet om de claim kracht bij te zetten dat de Bondsrepubliek het ‘enige echte’ Duitsland was. Zo ontstond na 1955 de zogenaamde ‘Hallstein-doctrine’. Deze hield in dat ontwikkelingshulp werd geweigerd aan landen die de DDR erkenden en werd toegekend aan Westerse bondgenoten in de Derde Wereld. Kortom, zoals sommige respondenten het uitdrukken, het ontwikkelingsbeleid was gericht op “het kopen van vrienden”. (vgl. Ashoff 1999, p. 135)

In 1961 werd het ministerie voor ontwikkelingssamenwerking, het *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit* (BMZ) opgericht. De keuze voor een apart ministerie en niet, zoals in de meeste andere Europese landen, voor een afdeling voor ontwikkelingssamenwerking binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken, was het gevolg van de specifieke Duitse partijconstellatie. Er zijn twee grote partijen (SPD en CDU) die echter een veel kleinere partij (FDP, en op het ogenblik Bündnis ‘90/Grünen) nodig hebben voor een meerderheid in het parlement. Aangezien de grootste partij de bondskanselier levert, eist de kleinere partij het op één na belangrijkste ambt in het kabinet op: de minister van Buitenlandse Zaken. Daarnaast is een aparte minister voor ontwikkelingssamenwerking

een manier voor de veel grotere coalitiepartij om toch een gedeelte van het buitenlands beleid te kunnen beïnvloeden.

In eerste instantie coördineerde BMZ slechts de ontwikkelingsactiviteiten van andere ministeries. Dit was naast het AA het ministerie van Economische Zaken (BMWi) en van Financiën. In 1964 kreeg ze de bevoegdheid voor het beleid voor de bilaterale *technische Zusammenarbeit* (TZ) en in 1972 voor bilaterale *finanzielle Zusammenarbeit* (FZ). Minister Eppler (1968-1974) was de eerste minister die de hulpactiviteiten conceptueel onderbouwde met beleidsnota's voor ontwikkelingshulp. (Bellers&Haase 2002, p. 3)

Sinds 1962 worden kerkelijke ontwikkelingsactiviteiten door de staat gesteund, een ontwikkeling die in Nederland de vorm aannam van het medefinancieringsprogramma. Projecten van de evangelisch-lutherse en rooms-katholieke kerk worden door BMZ geheel of gedeeltelijk gefinancierd, waarbij de beleidsvrijheid bij de kerken blijft bestaan. (BMZ 1996, p. 3)

Vanaf de jaren 70 worden de verschillen tussen de Duitse en Nederlandse ontwikkelings samenwerking duidelijker. Anders dan het 'gidsland' Nederland, dat een belangrijke rol voor zichzelf zag weggelegd in de hervorming van de internationale verhoudingen, bleef Duitsland zichzelf tot aan het eind van de jaren 90 in de eerste plaats als bilaterale donor zien. Zeventig procent van totale ODA in de periode 1950-1994 was bilaterale hulp.

“Sie begründet dies vor allem mit dem Anspruch, als einer der großen Geber eine eigene Entwicklungspolitik zu betreiben, für deren Durchführung sie über einen differenzierten Apparat verfügt (...). Die ungeschriebene Leitlinie könnte so lauten: ‚soviel bilaterale Hilfe wie möglich, soviel multilaterale Hilfe wie nötig.‘” (Ashoff 1996, p. 66)

Zoals Nederland zich beroemt op het hoge percentage van het BNP dat aan ontwikkelingshulp wordt besteed, zo benadrukt men in Duitsland steeds opnieuw dat men na de VS, Japan en soms nog vóór Frankrijk in volume de grootste donor is.

Hoewel de 'Hallstein-doctrine' al snel veel van haar hardheid had verloren, was het beleid van de BRD nog altijd gericht op een zo groot mogelijke geografische spreiding van de hulp. Hierin wilde zij zich onderscheiden van haar Europese rivalen Engeland en Frankrijk. Deze zouden vooral hulp geven aan ex-koloniën, terwijl Duitsland zich wilde presenteren als onbelast door een koloniaal verleden. In vergelijking met andere donoren heeft Duitsland zijn ontwikkelingsbeleid nooit zo eng als belangenbehartiging gedefinieerd als deze landen, maar ook nooit zo duidelijk als zelfstandig doel als de zogenaamde *like-minded countries* (Nederland en Scandinavië).¹²⁴

Wat betreft de beleidsontwikkeling heeft Duitsland in principe de internationale trends gevolgd. (Ashoff 1996, p. 74) In de jaren 60 lag in navolging van de moderniseringstheorie de nadruk op economische ontwikkeling door kapitaaloverdracht en technische hulp, in de jaren 70 op de basisvoorzieningen, in de jaren 80 werd het structurele aanpassingsbeleid van de Wereldbank gevolgd en aan het eind van de jaren 80 was er een toenemende aandacht voor de thema's 'vrouwen in ontwikkeling' en milieu. Onder hem, net in dezelfde periode onder Pronk, was de armoedeoriëntering hoog in het vaandel geheven. In de loop van de tijd werd in dit verband de slogan "*Hilfe zur Selbsthilfe*" belangrijk.

¹²⁴ Overigens heeft Duitsland een hoog 'terugvloeiingspercentage'. Die weinige cijfers die beschikbaar zijn, wijzen op een terugvloeiingspercentage van 80 tot 90 procent voor landen als Japan en Duitsland, ter vergelijking: 50 tot 60 procent bij enkele Scandinavische landen. (Andersson en Helström 1994, geciteerd in Hoebink 1997, p. 65)

Ontwikkelingshulp moet ook een emanciperend effect hebben en de ontvangers niet afhankelijk maken van hulp. Zo stond in *Basic principles of the federal governments development policy* uit 1982 (geciteerd in Wiemann 1997, p.179) als doelstelling van ontwikkelingshulp: het ondersteunen van sociale en economische ontwikkeling door hulp en *Selbsthilfe*. Net als in Nederland was er in de jaren 80 hernieuwde aandacht voor de eigen belangen van de industrie, samenwerking met het bedrijfsleven, werkgelegenheid bij de ontwikkelingssamenwerkingsbranche en voor mogelijkheden om de staat te ontlasten door hulp via NGOs te kanaliseren. (Bellers&Haase 2002, p.4) Mensenrechtenconditionaliteit voor hulp bestond wel op papier, maar BMZ liet dit volledig over aan het AA (Waller 1995, p. 112) en speelde een minder grote rol in de discussie dan in Nederland.

Wat betreft de publieke opinie met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking menen Duitse respondenten dat deze afwijkt van die in Nederland. Dit zou veroorzaakt worden door het feit dat in Nederland het koloniale verleden een belangrijke rol speelde, terwijl die in het collectieve geheugen van Duitsland verbleekt bij de schuld van WO II. Dit mag waar zijn, maar in grote lijnen bestaat er een overeenkomstig beeld. Ook in Duitsland klagen ontwikkelingsexperts dat ontwikkelingshulp niet 'leeft' onder de bevolking en dat het draagvlak voor de hulp voortdurend in gevaar is. Net als in Nederland is er sprake van een vastomlijnde, van oudsher activistische gemeenschap die zich wel voor ontwikkelingsvraagstukken interesseert. Onder een laag stof van desinteresse is ontwikkelingshulp algemeen geaccepteerd bij het grotere publiek.

7.2 De belangrijkste organisaties en praktijken in 1990

De Duitse ontwikkelingssamenwerking bestaat uit een ingewikkeld netwerk van organisaties met ieder hun eigen taken en bevoegdheden. Om in dit 'organisatielandschap' de weg te kunnen vinden, zal ik de belangrijkste actoren hieronder introduceren.

7.2.1 Het Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Taken en competentieverdeling

Het Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) is verantwoordelijk voor ontwikkelingssamenwerking, maar is tegelijkertijd aangewezen op samenwerking met andere ministeries, vooral het AA. De officiële taken van BMZ zijn

1. beleidsformulering voor, en evaluatie van ontwikkelingssamenwerking
 2. financiering van ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's en -projecten vanuit het eigen budget
 3. coördinatie van alle activiteiten van bilaterale hulp (bijvoorbeeld ook van de *politische Stiftungen* en de kerken)
 4. onderhandelingen met ontwikkelingslanden over de bilaterale verdragen, waarop de ontwikkelingssamenwerking is gebaseerd
 5. overleg en coördinatie met andere donoren en multilaterale ontwikkelingsorganisaties.
- Op het laatste gebied heeft BMZ niet de exclusieve bevoegdheid: andere ministeries zijn

bevoegd voor het IMF (Financiën) en de ontwikkelingssamenwerking door de Europese Unie (AA). (Ashoff 1999, pp. 159-161, Wiemann 1997, pp.184-185)

De taakverdeling met AA leidt het meest duidelijk tot een competentieconflict. Tussen beide ministeries heerst een organisationele rivaliteit, waarvan ik hier verschillende aspecten wil belichten. Ten eerste zijn er een aantal taken, waarvan niet op voorhand duidelijk is tot welke ministerie ze gerekend kunnen worden. Zo rekent het AA humanitaire hulp en culturele samenwerking tot haar domein, terwijl deze zaken ook bij BMZ ondergebracht zouden kunnen worden. Het feit dat BMZ zich in de loop van de jaren 90 is gaan bezighouden met goed openbaar bestuur in ontwikkelingslanden heeft haar in toenemende mate op het 'politieke' terrein gebracht dat het AA zichzelf voorbehoudt (zie §7.3). Het AA heeft een fonds voor zogenaamde *Ausstattungshilfe*. Hoewel daarmee vroeger voornamelijk politie en defensie in ontwikkelingslanden werden ondersteund, werd in de eerste helft van de jaren 90 uit dit fonds hulp voor verkiezingsvoorbereiding en - waarneming verleend. (Betz 1996, p.212) Toen het BMZ later meer aandacht ging besteden aan conflictpreventie, vond het AA dat dat ook oorspronkelijk haar domein was.

Ten tweede is BMZ niet zelf in de ontwikkelingslanden aanwezig. De Duitse ambassade representeert de hele Duitse regering in het ontwikkelingsland, dus ook het BMZ. Maar anders dan in Nederland zijn er slechts bij uitzondering op de ambassade medewerkers aanwezig die zich exclusief met ontwikkelingshulp bezighouden. Toch moet zij ter plaatse toezien op coördinatie van de ontwikkelingsactiviteiten van Duitse organisaties, ontwikkelingsrelevante informatie leveren, een beoordeling van de ontwikkelingen geven (bijvoorbeeld met betrekking tot de kwaliteit van het bestuur), projectaanvragen van de ontvangende regering doorspelen en advies geven over de vorm en omvang van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Op sommige ambassades, bijvoorbeeld in Kenia, is er een zogenaamde *BMZ-Referent* op de ambassade aanwezig. Dit is een door BMZ bij het AA gedetacheerde ambtenaar. Deze behoort hiërarchisch tot het AA. Zijn informatie en beslissingen worden uitsluitend via de hiërarchie van het AA naar het BMZ gestuurd.

Het feit dat BMZ vertegenwoordigd wordt door AA maakt dat het AA invloed kan uitoefenen op de beslissingen van het BMZ. (Stockmann 1989, p. 35) Deze stuurt zelf weliswaar regelmatig korte missies, maar dit kan een eigen aanwezigheid niet vervangen. Vaak krijgt BMZ de informatie over de situatie ter plaatse niet van het AA, maar van GTZ, zoals we verderop zullen zien.

De uitvoeringsorganisaties die voor BMZ werken, hebben soms wel een vertegenwoordiging in het ontwikkelingsland. De ambassade zou de ontwikkelingsactiviteiten ter plaatse moeten coördineren, maar dit gebeurt niet altijd even goed. Bij gebrek aan coördinatie door de ambassade moeten de ontwikkelingsorganisaties ter plaatse via een lange omweg van ontwikkelingsrelevante beslissingen door de ambassade vernemen.

“[Die] deutsche EZ ist mit GTZ und KFW Büros zwar fachlich hervorragend vertreten, diese haben aber als Durchführungsorganisationen des nicht vor Ort vertretenen BMZ extrem wenig zu sagen und erfahren daher selbst über wichtige Dinge oft nur über den langen Umweg Botschaft - AA - BMZ - GTZ Zentrale - GTZ-Büros. “ (Lingnau 2002, p.149)

Kortom, het gebrek aan vertegenwoordiging betekent dat BMZ slechts indirect toegang heeft tot de beleidsarena ter plaatse en andersom dat de organisaties in het ontwikkelingsland slechts indirect toegang hebben tot de beleidsdiscussie op het BMZ.

Ten derde is er in de beleving van veel betrokkenen sprake van een ongelijke machtsverhoudingen tussen beide ministeries. Het AA is het oudere, eerbiedwaardigere en grotere ministerie. Zowel in het kabinet als in de Bondsdag zou aan de mening van het AA een groter gewicht toegekend worden dan die van BMZ. Een kleine anekdote illustreert het verschil. Een respondent van één van de uitvoeringsorganisaties zegt soms gebruik te maken van het feit dat AA *more senior* is om dingen voor elkaar te krijgen. Hij schakelde het AA in om van BMZ geld los te krijgen om iemand uit te nodigen.

Wir wollten mal einen Minister aus Nicaragua einladen. Das BMZ wollte den roten Teufel nicht. Wir gingen zum AA und nachher konnten wir ihn einladen. Die beim AA wussten: es ändert sich in Nicaragua, wir müssen immer einen Fuß in der Tür haben. [...] Das AA hat gesagt: liebes BMZ, gib dein Okay für die Einladung.
(46)

Het statusverschil zou zelfs gevolgen hebben voor de waarneming van BMZ door ontwikkelingslanden, die het BMZ ten gunste van het AA zouden passeren. (Ashoff 1996, p.73) Daartegenover staat dat BMZ veel meer middelen tot zijn beschikking heeft. Toch wordt het BMZ waargenomen als de *underdog*. Integratie van ontwikkelingssamenwerking binnen het AA hangt het BMZ als een zwaard van Damocles boven het hoofd. (vgl. ook Ashoff 1999, pp. 169-170)

Binnen BMZ bestaan er (net als op Buza na de 'herijking') landenafdelingen, zogenaamde *Länderreferate*, en thematische afdelingen. Andere relevante afdelingen zijn het *Planungsreferat* en het *Grundsatzreferat*. Medewerkers van het *Planungsreferat* hebben direct toegang tot de politieke leiding. Hier worden lange termijn-ontwikkelingen onderzocht en de speeches en de optredens van de minister in de Bondsdag voorbereid. Het *Grundsatzreferat* heeft een veel meer operationele taak en is verantwoordelijk voor de omzetting van het beleid in de organisatie (zogenaamde programmeer- en coördineerpraktaties. (van de Graaf&Hoppe 1992, p.346)

Relatie met de Bondsdag

Het BMZ heeft in het parlement vooral te maken met twee commissies: de begrotingscommissie en de *Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit* (AwZ). Deze laatste wordt door veel respondenten, ook vanuit het BMZ, gezien als een "tandeloze tijger". Net als in Nederland is er geen wet op ontwikkelingshulp. Maar anders dan het Nederlandse regeerakkoord (waarin zoals we zagen ontwikkelingssamenwerking een niet onbelangrijke rol speelt) is het *Koalitionsvertrag* veel minder gedetailleerd en speelt een kleinere rol in het politiek bedrijf. De enige manier waarop het parlement druk op de minister kan uitoefenen is via de begroting of via een vertrouwensvotum. Voor dit laatste wordt het onderwerp ontwikkelingssamenwerking veel te onbelangrijk gevonden. Dat is niet uitsluitend omdat het in de publieke opinie een kleine rol speelt. Tevens bestaat er binnen het parlement en binnen de partij een zekere hiërarchie van thematische commissies, waarin ontwikkelingssamenwerking heel laag staat. Dat betekent dat degenen die in deze commissie zitting hebben binnen hun eigen partijen meestal weinig invloedrijk zijn. Wat er in de AwZ besproken wordt, is van weinig belang voor de politieke verhoudingen. De scheiding tussen AA en BMZ speelt ook hierin door. De commissie Buitenlandse Zaken heeft een veel hogere status dan de AwZ.

De begrotingscommissie heeft meer invloed op de ontwikkelingssamenwerking. (Ashoff 1996, p.75; Wiemann 1997, p.191) Zij bepaalt het totale budget en de verhouding

tussen bilaterale en multilaterale hulp. Het BMZ moet aan de begrotingscommissie een zogenaamde *Soll/Ist Vergleich* sturen, waarin gedetailleerd de werkelijk uitkeringen met de toezeggingen op de begroting vergeleken worden. Deze commissie bezit misschien veel macht, maar wordt door veel respondenten ingeschat als incompetent op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De commissie heeft drie zogenaamde *Berichterstatter*, die van het beleidsveld op de hoogte moeten blijven maar deze hebben volgens de respondenten uiteindelijk niet genoeg inzicht in de werkelijke problemen. Klaarblijkelijk is er ook binnen de partijen niet een zodanig contact dat de specialist voor ontwikkelingssamenwerking het lid van de Begrotingscommissie kan informeren.

Deze twee beslissingspraktijken maken dat actoren in het parlement niet snel het discours in de beleidsarena zullen bepalen.

Anders dan in Nederland is de jaarlijkse begroting niet altijd een aanleiding voor een debat over ontwikkelingssamenwerking. Daarbuiten zijn er geen vaststaande beleidsdocumenten die het BMZ voor goedkeuring aan het parlement voorlegt. Aanleiding voor fundamentele debatten over ontwikkelingsbeleid zijn vooral de zogenaamde *Berichte zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*. Hierin licht het ministerie zijn beleid van de afgelopen jaren toe. Deze debatten worden ook door meer invloedrijke personen binnen de partijen bezocht (zoals Verheugen of Schäuble). Naar het besluit van 1971 zouden deze *Berichte* elke twee jaar moeten verschijnen. In praktijk gebeurt het zeer onregelmatig. De laatste drie *Berichte* gaan over de perioden 1989-1991, 1991-1994 en 1995-2001. Kortom, er zijn weinig praktijken van thema in het parlement waarin ontwikkelingssamenwerking aan de orde kan komen.

7.2.2 Uitvoeringsorganisaties

Organisatie van de hulp

Het BMZ bepaalt het ontwikkelingsbeleid maar laat de uitvoering over aan gespecialiseerde publieke, semi-publieke en private organisaties, waarvan sommige zeer verweven zijn met het ministerie. Ik noem hier de belangrijkste. In Duitsland is er een organisationele scheiding tussen financiële en technische bilaterale hulp. De eerste wordt uitgevoerd door de *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), de tweede door de *Gesellschaft für technische Zusammenarbeit* (GTZ). Opleidingen worden verzorgd door *Inwent* (fusie van de vroegere *Deutsche Stiftung für Entwicklungspolitik* en de *Carl Duisberg Gesellschaft*) en voor personele ontwikkelingssamenwerking is er de *Deutsche Entwicklungsdienst* (DED). Daarnaast zijn er nog organisaties die wel ontwikkelingsgeld ontvangen maar niet direct aan het beleid van BMZ gebonden zijn: de *politische Stiftungen*, de kerkelijke ontwikkelingsorganisaties. Deze organisaties komen in het navolgende aan de orde.

Het BMZ is een zeer 'administratief' ministerie. Het heeft zijn handen vol aan zijn administratieve taken. Het moet alle projecten van de uitvoerende organisaties tot in grote mate van detail fiatteren en controleren of in ieder geval becommentariëren. Daarnaast heeft het veel tijd nodig voor ondersteuning van de minister: bijvoorbeeld het beantwoorden van parlementaire vragen of het voorbereiden van buitenlandse bezoeken. Hierdoor heeft het weinig tijd voor beleidsontwikkeling (*konzeptionelle Arbeit*, Ashoff 1996, p.73) en voor de missies, die gezien het gebrek aan vertegenwoordiging in de ontwikkelingslanden noodzakelijk zouden zijn. Dit geeft hem een zwakke positie, niet alleen zoals hiervoor

besproken tegenover het AA, maar ook tegenover de GTZ. GTZ neemt een groot deel van de beleidsontwikkeling van BMZ over. Omdat BMZ geen vertegenwoordiging in het ontwikkelingsland heeft, is het voor het ministerie bovendien moeilijk om de aanvragen van ontwikkelingslanden te beoordelen. Hoewel GTZ in praktijk in het ontwikkelingsland al grote invloed heeft op de aanvragen (Stockmann 1989, p. 29) komt het voor dat ze deze zelf voor het ministerie mag beoordelen.

“[D]er chronische Personalengpass des BMZ, der sich in den Regionalreferaten besonders bemerkbar macht, sowie die stark eingeschränkten Außenkontakte, bei gleichzeitigem Fehlen einer eigenständigen Außenrepräsentanz, erschweren ein originäres und eigenständiges Beurteilungsvermögen zumindest in den BMZ-Regionalreferaten. Dadurch gerät der ministerielle Anspruch, die konzeptionellen Empfehlungen der GTZ nach eigenen developmentspolitischen Prioritäten zu ordnen und zu entscheiden, in Gefahr.“ (Stockmann 1989, p.35)

Om deze redenen wordt het ministerie door respondenten gekarakteriseerd als ‘administratief’ in vergelijking met de andere organisaties. De medewerkers op het ministerie worden afgeschilderd als “merendeels juristen”, die inhoudelijk weinig weten van de werkzaamheden en de situatie ter plaatse. Tegelijkertijd zijn ze minder generalistisch ingesteld dan de medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland, die immers tegelijk een diplomaten carrière kunnen volgen.

Die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)

De GTZ is in principe een particuliere onderneming, een *consultant* voor ontwikkelingswerk. Feitelijk is het overgrote deel van haar opdrachten afkomstig van het BMZ. Het ministerie verleent al zijn opdrachten voor technische assistentie aan het GTZ. Daarnaast doet zij aan beleidsontwikkeling voor BMZ. Al vanaf de oprichting was het de bedoeling om van het GTZ een centrum van praktische expertise te maken. Waar in andere landen deze expertise door het koloniaal verleden reeds aanwezig was, moest deze in Duitsland grotendeels nog opgebouwd worden. Het feit dat GTZ een private onderneming is, heeft gevolgen voor de verhouding tot BMZ. De GTZ heeft hierdoor niet te alleen te maken met de doelgroep van het project en de opdrachtgever (BMZ), maar ook met de partnerregering, die in een later stadium mogelijke opdrachten kan vergeven. Overigens staat in het contract van BMZ met GTZ dat zij haar eventuele winst moet investeren in ontwikkelingsrelevante zaken, bijvoorbeeld onderzoek of in zogenaamde *Eigenmaßnahmen* in een ontwikkelingsland.

De procedure rond de uitvoering van een project is ingewikkeld. In principe geldt het zogenaamde *Antragsprinzip*, hetgeen inhoudt dat GTZ alleen werkt naar aanleiding van een opdracht. De opdracht volgt op een internationaal verdrag tussen BMZ en het ontvangende land. Eens per twee of drie jaar vinden bilaterale onderhandelingen plaats tussen Duitsland en het partnerland, waarin wordt besproken welke projecten gedaan gaan worden en hoeveel het ontvangende land zelf zal bijdragen (*Eigenleistung*), vaak in de vorm van het ter beschikking stellen van ruimte en personeel. Afwisselend met de onderhandelingen vinden consultatierondes plaats waarin over komende projecten kan worden gesproken. Na de onderhandelingen geeft het BMZ aan GTZ de opdracht om het project te beoordelen en een *feasibility study* te maken. In deze studie geeft GTZ aan wat haar bijdrage aan het project zou kunnen zijn. Het is in feite een soort offerte. BMZ beoordeelt of de offerte binnen het eigen beleid past, keurt deze goed en geeft GTZ de opdracht. Vervolgens voeren de

consultants van GTZ de opdracht uit, in samenwerking met de partner. Vaak zijn zij ondergebracht bij een ministerie van het ontwikkelingsland.

Deze beschrijving van de gang van zaken aan de hand van het *Antragsprinzip* stelt GTZ teveel voor als uitvoerder en verbergt de invloed op de opdracht die zij kan uitoefenen. Feitelijk is het zo dat de partnerregering eerst met het GTZ bureau ter plaatse overlegt wat voor soort project ze bij de onderhandelingen of consultaties zal aankaarten. Pas dan wordt de aanvraag via de ambassade officieel aan BMZ toegestuurd. BMZ stuurt het vervolgens naar GTZ Duitsland om te beoordelen of het project de ondersteuning waard is. Daarna is GTZ zowel bij de onderhandelingen als bij de consultaties zelf aanwezig. Kortom: BMZ heeft weliswaar de bevoegdheid om een veto over het project uit te spreken, aan de opzet van het project, waarin het probleem en daarmee de oplossingsrichting wordt bepaald, heeft het nauwelijks deel. Met ministerie moet bovendien zijn oordeel uitspreken zonder dat het zelf ter plaatse aanwezig is en daarom afgaan op beoordelingen van GTZ.

GTZ heeft echter niet alleen invloed via het aanvraagproces maar ook op de beleidsontwikkeling zelf. Volgens het contract dat het ministerie met GTZ heeft, geeft GTZ niet alleen technisch, maar ook beleidsinhoudelijk advies. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden. Het kan zijn dat BMZ aan GTZ een onderzoeksopdracht geeft om een bepaald nieuw beleidsveld te onderzoeken. Deze opdrachten zijn er in verschillende maten: puur onderzoek of een combinatie van onderzoek en pilootprojecten (*Sektorprojekt*). Daarnaast krijgt GTZ van BMZ regelmatig de opdracht een voorzet te maken voor een BMZ-beleidsdocument.

Wir bereiten die (Politik)papiere vor. Normalerweise nimmt das BMZ dazu die Initiative. Wir verarbeiten die Erfahrungen, die wir gemacht haben, stellen die zusammen und stellen sie dem BMZ zur Verfügung, damit das Papier geschrieben werden kann. Nicht immer nimmt das BMZ die Initiative zu solchen Papiere. Manchmal sagt GTZ: aufgrund der Erfahrungen von uns oder in der internationale Diskussion könnten wir dann ein solches Papier schreiben. Auch weil wir es selbst brauchen als Grundlinie für unsere Arbeit. (80)

In het proces ter voorbereiding van een *Länderkonzept*, waarin het beleid ten opzichte van een land wordt vastgelegd, schrijft GTZ een 'sociale analyse'. Vaak schrijven GTZ-medewerkers, die ervaring in een bepaald land hebben, ook een eerste versie van het *Länderkonzept* zelf.

Het enorme overwicht in inhoudelijke expertise dat GTZ heeft op het 'administratieve' BMZ wordt nog versterkt doordat GTZ eigen middelen, die ze verdiend heeft op de projecten voor BMZ of andere opdrachtgevers, inzet voor beleidsontwikkeling op nieuwe gebieden. Een van de respondenten noemt het voorbeeld van het the ma conflictpreventie. Het kwam aan het eind van de jaren negentig op en GTZ had daarin nog geen ervaring. Met geld van andere projecten heeft zij toen expertise ingekocht, omdat ze merkte dat het een belangrijk thema zou worden. Ze schreef een concept voor conflictpreventie in de Duitse ontwikkelingssamenwerking, waarin GTZ zelf wederom een belangrijke uitvoerende rol speelde. Een dergelijke studie wordt bij BMZ op tafel gelegd, die zelf weinig capaciteit heeft om de studie op zijn waarde te beoordelen. Soms, bij personeelstekorten in BMZ worden zelfs mensen van GTZ door BMZ ingehuurd om dergelijke studies te beoordelen.

Het GTZ beschouwt het als haar taak nieuwe trends in internationaal beleid en in de wetenschap voor het BMZ op te pikken. Dat doet ze in het kader van donorcoördinatie in het ontwikkelingsland, op conferenties en door de wetenschappelijke discussie te volgen.

Kortom: voor veel respondenten is het duidelijk dat GTZ niet zozeer gecontroleerd wordt door BMZ, maar GTZ zelf belangrijke invloed heeft op de inhoud van het beleid. GTZ profiteert van vele praktijken van toegang tot het ministerie, ze heeft zelf betere contacten tot de uitvoeringsarena in het ontwikkelingsland, haar medewerkers bezetten veel van de posities binnen de beleidsarena. Ze kan daarom het discours in de beleidsarena belangrijke mate beïnvloeden.

Das ist keine Verschwörungstheorie, aber der Macht der GTZ ist sehr groß. Sie kann das BMZ die ganze Zeit beeinflussen. Es ist der größere Apparat, öfter vor Ort mehr Informationen und Analysekapazitäten. Sie sind in der Lage das BMZ ständig an die Wand zu drücken. (15)

GTZ hield zich ook vóór de jaren negentig bezig met projecten voor goed openbaar bestuur. Potentieel zouden deze activiteiten een discoursvormende praktijk kunnen vormen in de beleidsdiscussie van de jaren negentig. Haar activiteiten lagen vooral op het gebied van beleids- en planningsadvies voor regeringen, het coördineren van opleidingen en programma's ter verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van het overheidsapparaat.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

De financiële hulp wordt gegeven door de ontwikkelingsbank KfW. De KfW heeft echter een andere en wat betreft goed openbaar bestuur een minder belangrijke positie in de discussie dan GTZ. In vergelijking met GTZ bestaan er weinig mogelijkheidstructurende praktijken die het mogelijk maken de beleidsdiscussie te beïnvloeden. In de eerste plaats verricht KfW geen *konzeptionelle Arbeit* voor het BMZ. Ze kunnen bijvoorbeeld geen *Sektorprojekte* uitvoeren (zie boven). Weliswaar heeft de KfW thematische afdelingen (in de jaren negentig ook voor goed openbaar bestuur), maar deze zijn in vergelijking met GTZ zeer klein en hebben daarnaast vele andere taken. Ten tweede heeft KfW niet altijd eigen bureaus in de ontwikkelingslanden. Voor een inschatting van de situatie (ook op het gebied van goed openbaar bestuur) stuurt ze een missie. De KfW geeft haar bijdrage aan de beleidsdiscussie in de 'economische analyse' die ze ten behoeve van het *Länderkonzept* opstelt, en door deelname aan de *Ländergespräche*.

De scheiding tussen FZ en TZ brengt met zich mee dat de KfW zich alleen bezig mag houden met programma's waar een financiële investering mee gemoeid is. Dat betekent dat KfW altijd een rechtvaardiging moet hebben waarom het project gezien kan worden als een financiële investering. Dat is het 'handvat' waaraan KfW het project kan oppakken. Ze mogen wel geld overmaken, maar eigenlijk geen beleidsadvies geven. In werkelijkheid wordt er indirect beleidsadvies gegeven door aan de hulp bepaalde voorwaarden te verbinden. Een voorbeeld van een dergelijke omweg is de manier waarop KfW een fusie van verschillende overheidsorganisaties heeft weten te bewerkstelligen door alleen een gebouw te financieren waarin deze samen ondergebracht zouden worden. Kortom, de scheiding is artificieel, in praktijk betekent 'financiële hulp' dat de verhouding tussen de financiële *transfer* en de ingebrachte expertise zo duidelijk naar de kant van de eerste helt, dat gesproken kan worden van 'financiële' en geen 'technische' hulp. Het programma moet financiële 'bulk' hebben.

Zoals we zullen zien, heeft dit invloed op het soort programma's dat de KfW uitvoert onder de noemer van goed openbaar bestuur. Activiteiten in de jaren 80 werden vooral uitgevoerd op het gebied van de 'sociale fondsen' die werden opgericht om de gevolgen van de SAPs voor basisvoorzieningen als onderwijs en gezondheid op te vangen.

Deze fondsen hebben uiteraard een veel grotere omvang dan andere maatregelen om goed openbaar bestuur te ondersteunen, zoals steun aan mensenrechtenorganisaties. Vanaf het midden van de jaren 90 werd dit in toenemende mate onderdeel van het goed openbaar bestuur-thema ‘decentralisering’.

7.2.3 Politische Stiftungen

De zogenaamde *politische Stiftungen* (in het vervolg ‘Stichtingen’ genoemd) zijn een onderdeel van de Duitse ontwikkelingssamenwerking met een lange traditie, die in deze vorm in andere landen niet voorkomt.¹²⁵ Zij vervullen in de discussie rond goed openbaar bestuur een belangrijke functie.

De Stichtingen zijn gelieerd aan de Duitse politieke partijen en meestal benoemd naar vroegere voormannen: de *Friedrich Ebert Stiftung* (FES, opgericht 1925) aan de SPD, de *Friedrich Naumann Stiftung* (1958) aan de FDP, de *Konrad Adenauer Stiftung* (KAS, 1958) aan de CDU. Later kwamen hierbij de *Hans Seidel Stiftung* (HSS, 1967) voor de CSU en de *Heinrich Böll Stiftung* (vroeger Regenbogenstiftung, 1989) voor de Groenen. De eerste Stichtingen waren oorspronkelijk opgericht voor binnenlandse doeleinden, namelijk de democratische bewustwording en educatie van het Duitse volk na de tweede Wereldoorlog. In de jaren 60 werden ze gevraagd een bijdrage te leveren aan de ontwikkelingssamenwerking. Voor dit deel van hun activiteiten krijgen ze budget van BMZ.

Het werk van de Stichtingen was lange tijd gericht op de ondersteuning van ideologisch gelieerde overheidspartijen in ontwikkelingslanden en hun ontwikkelingsactiviteiten. Dit betekende in praktijk dat de Stichtingen in Afrika soms samenwerkten met regimes van één-partijstaten. Bovendien was een groot gedeelte van het werk van de Stichtingen slechts gedeeltelijk gericht op wat men nu goed openbaar bestuur-hulp zou noemen.

“The ‘Stiftungen’ were more development-oriented than democracy-oriented. A large section of their activities consisted of classical development projects: the promotion of small scale industries, the provision of vocational training to entrepreneurs and extension services to peasant farmers as well as support for cooperatives and local self-help groups. Their more politically motivated work was very much directed towards the state, its institutions, the ruling party and mass Movements affiliated to them. Especially the HSS, but almost all of the others, ran several programs which aimed at strengthening the capacities of respective public administrations. The FES supported many trade unions and women’s associations which were mere appendages of the ruling parties. Ruling parties in Kenya, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe, Zaire, Côte d’Ivoire, Senegal Togo and many more were assisted by the German ‘Stiftungen’ in improving their organizational structures, professionalising their staff and elaborating their programs”. (Mair 1997, pp.4-5)

De samenwerking met autoritaire regimes zorgde voor toenemende kritiek op het werk van de Stichtingen, die uiteindelijk uitmondde in een uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht*, dat zij niet meer rechtstreeks buitenlandse partijen mochten financieren. Hoewel de Stichtingen vonden dat ze goede redenen hadden om dat wel te doen (vgl. Mair 1997, p.5) zagen ze in dat de activiteiten hun *image* schaadden en besloten gezamenlijk tot een veran-

¹²⁵ In Nederland bestaat sinds 2000 het zogenaamde *Institute for Multiparty Democracy* (IMD). De opzet van de IMD is echter verschillend van die van de Stichtingen. Vanwege dit korte bestaan van het IMD heb ik deze organisatie in de Nederlandse casus niet onderzocht.

dering in het beleid. Ze richten zich nu niet langer op de ondersteuning van een partij maar op 'politieke' NGOs in het algemeen. In Kenia en Uganda (zie 7.4) betekent dit bijvoorbeeld dat men juist probeert om de dialoog tussen verschillende politieke stromingen op gang te brengen. Hoewel er banden met de traditionele partners blijven, zijn deze veel minder direct en exclusief. (Lingnau 1997, p.9)

In de loop van de jaren negentig zijn ook de sociaal-economische ontwikkelingsactiviteiten afgebouwd. Het werk van de Stichtingen bestaat vooral in het verzorgen van opleidingen en trainingen, *civic education*, ondersteunen van parlementen, wetsvormingsprocessen, de media en *grassroots*-organisaties. Het heeft echter een specifiek kenmerk. De vertrouwensrelaties die de Stichtingen in de loop van de jaren met hun partners hebben opgebouwd, is alleen mogelijk doordat de zij duidelijk hun politieke kleur bekennen. De Stichtingen kunnen het zich veroorloven om partijdig te zijn in de binnenlandse politieke conflicten, hetgeen een statelijke organisatie niet kan.¹²⁶ Deze vertrouwensrelaties levert wellicht enerzijds een bepaalde *bias* op, anderzijds verschaft ze ook meer inzicht in de bestaande situatie. Bovendien zijn de Stichtingen constant en vaak al sinds lange tijd in het ontwikkelingsland aanwezig. Daardoor kunnen ze op het moment dat het politieke klimaat daartoe de mogelijkheid geeft direct ondersteuning inzetten.

De Stichtingen zijn niet onderworpen aan het officiële beleid van BMZ. Ze zijn ten opzichte van het ministerie in vergaande mate autonoom, volgens sommige respondenten tot groot ongenoegen van het ministerie. Aan de ene kant zijn ze volledig afhankelijk van het geld van het ministerie (het budget wordt ongeveer naar rato van de zetelverdeling in het parlement over de Stichtingen verdeeld). (Spitzenpfeil 1996, pp.33-34) Maar daar staat tegenover dat de Stichtingen hun enge banden met de politieke partijen kunnen gebruiken om zich tegen ingrepen van het ministerie te beschermen. Er bestaat een soort '*Allparteienkoalition*', een ongeschreven coalitie tussen de verschillende partijen, om de financiering van de Stichtingen te garanderen. (Spitzenpfeil 1996, p.45)

7.2.4 Kerkelijke organisaties

Nadat aan het eind van de jaren 50 de kerkelijke hulporganisaties waren opgericht, *Misereor* aan katholieke zijde en *Brot für die Welt* aan protestantse, werden zij, net als de Stichtingen, nog vóór de oprichting van BMZ gevraagd om deel te nemen aan een constructie, waarin zij met overheidsgelden ontwikkelingsactiviteiten zouden ontplooiën. Ze behielden daarbij de zeggenschap over het soort projecten en de partners, met als enige voorwaarde dat ze met het geld geen zending zouden bedrijven. In 1962 richtten beide kerken voor deze taak hun zogenaamde *Zentralstellen* op. De *katholische Zentralstelle für Entwicklung* (KZE) werd daarbij geïntegreerd in de bestaande organisatie *Misereor*. Ontwikkelingsprojecten zijn bij de katholieken gedeeltelijk met particulier geld en gedeeltelijk door BMZ medegefinancierd. De protestantse kerk koos voor een constructie, waarbij de *Evangelische Zentralstelle für Entwicklung* (EZE) uitsluitend werkt met projecten die voor 100% door het ministerie zijn gefinancierd, en daarbij gescheiden blijft van de particuliere gelden van de kerk.¹²⁷ Later werd gemeenschappelijk voor het contact met BMZ en voor

¹²⁶ En wellicht evenmin een al-partijeninstituut als het Nederlandse IMD.

¹²⁷ Overigens zijn deze 'particuliere' gelden niet alleen door inzamelingsacties verkregen, zoals in Nederland. Ook uit de statelijke *Kirchensteuer* worden ontwikkelingsactiviteiten betaald.

lobby-activiteiten de *gemeinsame Konferenz für Kirche und Entwicklung* (GKKE) opgericht.

Mogelijkheidstructurende praktijken van toegang voor de kerken tot de ministeriële arena zijn vooral de klassieke lobby-activiteiten. Net als de Stichtingen worden er conferenties over een bepaald thema georganiseerd, nemen de kerken zelf deel aan internationale conferenties en proberen ze individuele personen in de hiërarchie van BMZ te benaderen.¹²⁸ Daarnaast is er eenmaal in het jaar een zogenaamde *Bestandsaufnahme*, waarbij zij met de voor de kerken bevoegde afdeling van het ministerie het beleid doorspreken. Bovendien nemen ze deel aan de vanaf het begin van de jaren 90 georganiseerde *Ländergespräche*. De kerkelijke organisaties zijn echter net als de Stichtingen niet gebonden aan het beleid van BMZ. De kerkelijke respondenten ontkenen niet dat ze aan nieuwe trends binnen het overheidsbeleid tegemoet willen komen. BMZ van zijn kant wil de autonomie van de kerken niet teveel aantasten. Deze komt namelijk van pas om in landen of gebieden aanwezig te zijn, waar statelijke hulp niet mogelijk is.

De kerkelijke organisaties doen naar hun eigen idee al sinds de jaren 70 aan democratiseringswerk, al werd dat niet vanaf het begin zo genoemd. Het belangrijkste werk van de kerken is het ondersteunen van partnerkerken en andere NGOs in ontwikkelingslanden. De kerken hebben dit werk sinds de opkomst van de bevrijdingstheologie en vooral in Latijns-Amerika beschouwd als een politieke stellingname voor de armen en gemarginaliseerden en tegen de machthebbers. De kerken ondersteunden de pogingen van hun partnerorganisaties om hun belangen te articuleren. Ze hielden zich bezig met politieke mensenrechten. Toen het discours rond goed openbaar bestuur aan het begin van de jaren 90 opkwam, waren deze activiteiten voor de kerken een discoursvormende praktijk die een kader vormden waarin zij het nieuwe beleid zagen.

7.2.5 Relatie tussen wetenschap en beleid

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Het DIE in Bonn is opgericht om op grond van wetenschappelijk onderzoek het BMZ van advies te voorzien. Daarnaast verzorgt het een opleiding voor deskundigen op het gebied van ontwikkelingsbeleid. De organisatie is niet van opdrachtonderzoek afhankelijk, zij wordt voor 2/3 betaald door BMZ en voor 1/3 door de deelstaat Nordrhein-Westfalen. Het onderzoek bestaat voor de helft uit opdrachten van het ministerie, voor de andere helft uit het eigen onderzoeksprogramma. Bij de opdrachten van het BMZ gaat het niet altijd om grotere onderzoeken. Het DIE kan bijvoorbeeld ook op korte termijn vanuit BMZ een opdracht krijgen om iets uit te zoeken, om het BMZ op een internationale conferentie te vertegenwoordigen of om een nieuwe publicatie van de Wereldbank van commentaar te voorzien. Deze verzoeken zijn vaak informeel, totstandgekomen door de goede persoonlijke contacten die het DIE binnen het BMZ heeft.

Het DIE wordt gezien als de *think tank* van het BMZ. Het houdt de ontwikkelingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in wetenschap en praktijk bij en suggereert nieuwe beleidsthema's aan het BMZ. Het wordt beschouwd als het belangrijkste schakel

¹²⁸ De katholieke kerk heeft daarvoor georganiseerde lobbyorganisaties 'Justitia et Pax' die regelmatig door de minister of staatssecretaris worden ontvangen.

tussen de wetenschap en BMZ. Zo wordt het bijvoorbeeld gevraagd bij het aantreden van een nieuwe minister om thema's voor de komende kabinetsperiode voor te stellen. De werkzaamheden van DIE kunnen dus beschouwd worden als een praktijk van toegang van wetenschappelijke actoren tot de beleidsarena van het ministerie. In de academische wereld kan het DIE zijn wetenschappelijke reputatie ophouden, omdat het de helft van zijn tijd kan besteden aan 'vrij' wetenschappelijk onderzoek. Toch wordt de onafhankelijkheid van zijn wetenschappers, doordat hun werkzaamheden vaak zijn verweven met die van de ambtelijke organisatie, door sommigen in twijfel getrokken. De vergelijking wordt gemaakt met de *Stiftung für Wissenschaft und Politik* (SWP), die vooral voor het AA werkt en dat meer op afstand van het ministerie zou staan dan het DIE van BMZ.

Tegelijkertijd benadrukken de respondenten dat het DIE verschilt van een universitair instituut. Het is zeer verweven met het BMZ. De medewerkers zijn goed op de hoogte van de bureaucratische procedures, de bureaupolitieke verhoudingen en het beleidskader van BMZ. Een van de respondenten (zelf niet werkzaam bij het DIE) zei met een aanschouwelijke overdrijving dat de medewerkers van DIE van de één op de andere dag het werk van de ambtenaren zouden kunnen overnemen. De relatie met het BMZ loopt vooral via beleidsrapporten en persoonlijk advies en niet via de wetenschappelijke publicaties. De typische gang van zaken rond een BMZ-opdracht is als volgt: het instituut pikt een bepaald thema op in de wetenschappelijk of internationale discussie en suggereert aan BMZ om hier aandacht aan te besteden. BMZ vraagt het DIE om het uit te werken en helpt het instituut vervolgens om het idee in de procedures en beleid van het ministerie te incorporeren. DIE doet daarna een stap terug en schrijft een wetenschappelijk artikel over het thema.

Kortom: het DIE kan beschouwd worden als het wetenschappelijk referaat van BMZ.

Wissenschaftliche Beirat

De *wissenschaftliche Beirat* voor het BMZ telt ongeveer 30 leden, uitsluitend wetenschappers, die door middel van coöptatie in de raad worden opgenomen. Ze werken in principe in opdracht van het ministerie, hetgeen niet betekent dat ze geen thema's kunnen suggereren.

Kein Gutachten wird geschrieben ohne ausdrückliches Interesse der Minister oder des Staatssekretärs. Die sind regelmäßig da. BMZ kann also nie sagen, dass sie das Papier nicht brauchen, weil sie es selbst in Auftrag gegeben haben. (50)

Er zijn drie zittingen per jaar. De rapporten worden door een beperkt aantal leden geschreven, maar door de hele raad besproken en goedgekeurd. Aan het eind van de zitting worden door het hoofd van het *Planungsreferat* van BMZ nieuwe thema's of problemen voorgesteld, waarover men graag een rapport zou willen hebben. De raad bespreekt het thema tegen de achtergrond van de wetenschappelijke discussie en stelt uiteindelijk zelf de vraagstelling vast.

Die Administration hat keine Ahnung von der wissenschaftlichen Diskussion, sie kann nicht abschätzen, was sinnvoll ist. Sie sagt nur: wir haben das und das Problem. Der Beirat diskutiert das, und sagt: das Problem ist nicht das, was Sie gerade formulierten, aber eins das gerade daneben liegt. Mit anderen Worten, er strukturiert das Problem. (50)

Drie maanden later is er een eerste versie van het rapport, die vervolgens verscheidene keren wordt doorgesproken. Het goedgekeurde rapport wordt aan de minister aangeboden. Meestal wordt het rapport daarna meteen gepubliceerd in de *Forschungsreihe* van het mi-

nisterie of in *BMZ-aktuell* (een serie van beleidsdocumenten van het ministerie). Ongeveer 15% wordt pas later en ongeveer 5% wordt nooit gepubliceerd. Anders dan in Nederland bij de NAR is het BMZ niet verplicht een officiële reactie op het rapport uit te brengen.

Aangezien de twee of drie opstellers van het rapport vanuit het ministerie ondersteuning hebben gekregen van minstens zoveel ambtenaren zijn de rapporten voor een groot deel al in het ministerie bekend voordat ze zijn aangeboden. Deze praktijken van toegang zijn in die zin vergelijkbaar met die rond de NAR in Nederland. Niet alle rapporten hebben een even grote resonantie. Het ministerie beschouwt de rapporten van de *Beirat* als 'creatief', maar geeft spoedeisende thema's liever elders in opdracht. Sommige rapporten gaan bovendien lijnrecht in tegen het beleid van BMZ en zorgen voor frictie. Vanuit de wetenschap wordt de samenstelling van de *Beirat* niet gezien als representatief voor de wetenschappelijke discussie in Duitsland.

Universiteiten

Net als in Nederland is de keur van wetenschappelijke experts op het gebied van ontwikkelingsbeleid waaruit BMZ of andere organisaties kunnen kiezen klein. Volgens de wetenschappelijke respondenten is vooral waar het gaat om Afrika de expertise zeer dun gezaaid. Bovendien zijn de verschillende disciplines ongelijk vertegenwoordigd: veel Afrika-experten zijn linguïsten, antropologen of geografen, terwijl de politicologen op dit gebied maar op een enkele plek te vinden zijn. De ontwikkelingseconomie is volgens de respondenten te weinig regionaal gespecialiseerd en speelt (in vergelijking met Nederland) een kleine rol in de goed openbaar bestuur-discussie (Nielinger 1998, pp.11-12)

Dat betekent dat BMZ of andere organisaties voor expertise op het gebied van goed openbaar bestuur teruggrijpen op een beperkt aantal (politicologische) wetenschappers. Twee belangrijke centra van expertise zijn naast het DIE het SWP in Berlijn en het *Institut für Afrikakunde* (IAK) in Hamburg. Wetenschappers van het SWP worden minder door het BMZ als door het AA om advies gevraagd. Omdat het IAK routinematig gevraagd wordt landenanalyses voor het BMZ te maken, bestaat er voor haar een mogelijkheid van toegang tot de ministeriele beleidsarena.¹²⁹

Eén van de belangrijkste manieren waarop beleidsmakers kennisnemen van wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke discussies is via het tijdschrift *E+Z* (*Entwicklung und Zusammenarbeit*), uitgegeven door Inwent. Dit blad heeft een grote verspreiding. Het staat dicht bij de praktijk zowel wat betreft het lezerspubliek als de auteurs. Het blad is, anders dan de Internationale Spectator in Nederland, exclusief gericht op het veld van de ontwikkelingssamenwerking. Men merkt dat de ministeriële scheiding tussen Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking ook hier doorwerkt. Het wordt door wetenschappers niet beschouwd als een echt wetenschappelijk blad. Zij publiceren vaak parallel in bijvoorbeeld *Nord-Süd Aktuell*, uitgegeven door het *Übersee Institut* in Hamburg.

Wetenschappers hebben zelf geen hoge dunk van de directe invloed van hun werk op het beleid van het BMZ, bijvoorbeeld als het gaat om landenanalyses. Zij zien niet dat hun studies systematisch gebruikt worden:

¹²⁹ Er zijn nog andere universitaire onderzoekscentra (bijvoorbeeld in Bochum en in Bonn) maar deze lijken in de goed openbaar bestuur-discussie geen rol te hebben gespeeld.

Was man als Input gibt, was gebraucht wird und was verloren geht: da gibt es keine Systematik. Dass die Politiker in den verschiedenen Phasen von dem Projektzyklus (Vorbereitung, Monitoring, Evaluation) sich durchgehend dieselben Dingen fragen, das ist nicht der Fall. Ich vermute das gilt auch für Governance.
(32)

Wel zien zij voor zichzelf een indirecte invloed, namelijk op het soort begrippen dat gebruikt wordt.

"[Der] wissenschaftliche Diskurs [hat] relativ wenig direkte Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik und Entwicklungsprojekte. Es scheint, dass wissenschaftliche Erkenntnisse erst mit einer Zeitverzögerung von mehr als einer Dekade in der Entwicklungspolitik aufgegriffen werden.“ (Korff 1998, p.38)

Een bijzonderder rol spelen bovendien de Stichtingen. Aangezien democratiseringhulp een van hun belangrijkste activiteiten is, organiseren de Stichtingen regelmatig symposia en conferenties over ontwikkelingsvraagstukken. Hierbij worden parlementariërs van de eigen partij, wetenschappers, ambtenaren en andere professionele experts bij elkaar gebracht. Deze bijeenkomsten vormen op die manier praktijken van toegang tussen de verschillende arena's, namelijk de wetenschappelijke arena de beleidsarena en de parlementaire arena.

Typing van het grensarrangement tussen wetenschap en beleid

Het is niet gemakkelijk het Duitse grensarrangement in termen van de ideaaltypes eenduidig te typeren. Uitgaande van het DIE als het meest opvallende en belangrijkste kenmerk van dit grensarrangement, komt het dichtst in de buurt van het bureaucratiemodel. Als ik kijk naar de twee basisdimensies van de ideaaltypologie, is er in het Duitse geval sprake van een primaat van de politiek en wordt er uitgegaan van de divergentie tussen wetenschappelijke en politieke logica.

Het BMZ heeft het DIE weliswaar niet geïncorporeerd maar het functioneert bijna als een afdeling van BMZ. Het beleid blijft het primaat houden. De medewerkers worden betaald door het ministerie en kunnen van het ministerie van het ene op het ander moment de opdracht krijgen om informatie te geven of een onderzoek te doen. Het ministerie zet het DIE 'instrumenteel' in om beleidsmatig te leren. De wetenschap wordt bovendien ingebonden in bureaucratische procedures. Zo is de *sozio-kulturelle Analyse*, die door wetenschappers, meestal van het IAK, wordt geschreven, een vaste stap in de voorbereiding van het *Länderkonzept*. Tenslotte kan men aan de praktijk om nieuwe ministers bij hun aantreden te berichten over interessante thema's een parallel zien met de afdeling SPL binnen het Nederlandse ministerie. Maar anders dan SPL in Nederland aan het begin van de jaren negentig is het DIE in Duitsland de belangrijkste schakel tussen wetenschap en beleid.

Hoewel de *Wissenschaftliche Beirat* meer op afstand staat en niet in de bureaucratie is geïncorporeerd, werkt ook deze vooral op aanvraag van het ministerie en probeert zoveel mogelijk 'bruikbare' adviezen te schrijven.

[Beamte] haben keine Zeit, die Probleme vor dem Hintergrund der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion zu sehen und ein halbes Jahr in aller Ruhe zu studieren. Das schafft eine Administration nicht. Dafür braucht man Leute, die Zeit haben. Nicht weil sie klüger sind, sondern weil sie Zeit haben. Der Beirat ist immer sehr policy orientiert gewesen, er hat sich immer verstanden als eine Dienstleistungsorganisation des Hauses. Das Gutachten wurde also so

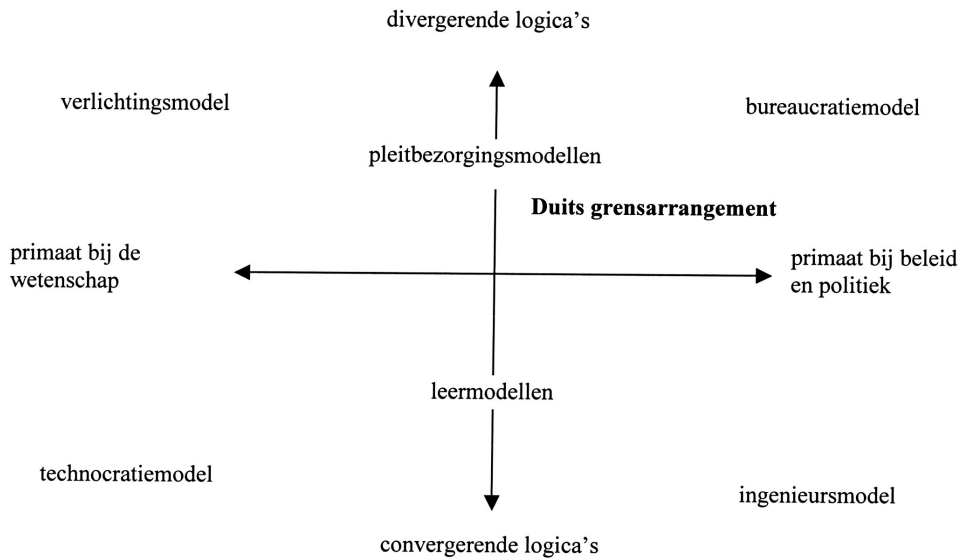
administrationsnahe formuliert, dass der ministier und seine Leute das unmittelbar umsetzen können. (50)

Dezelfde respondent benadrukt echter ook dat het hierbij gaat om de *formulering* van de inhoud van het rapport. De *inhoud* is wetenschappelijk en niet aangepast aan wat de minister kan gebruiken of niet. Met andere woorden, men hecht er zeer sterk aan te benadrukken dat er sprake is van divergerende logica's van wetenschap en politiek. Dit blijkt ook uit het feit dat men bij DIE sterk wil benadrukken, dat men ook nog wetenschappelijk onderzoek verricht en in die arena publiceert. De bijdragen van de *Wissenschaftliche Beirat* en opdrachtonderzoek worden door het ministerie gepubliceerd in een aparte wetenschappelijke reeks, de zogenaamde '*Forschungsreihe*'.

Tegelijkertijd is er meer sprake van convergentie dan in het ideaaltypische bureaucratie-model. Ten eerste kan men het feit dat de medewerkers van het DIE relatief ingebonden zijn in het dagelijks werk van het ministerie interpreteren als een teken van convergentie. Zoals een van de respondenten zei: de medewerkers van het DIE kennen de bureaucratie zo goed, dat ze elk moment het werk van de ambtenaren zouden kunnen overnemen. Ten tweede, en voor het discours wellicht nog belangrijker, is het belangrijkste medium voor de discussie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking het tijdschrift E+Z, een blad dat door wetenschappers niet als hoog-wetenschappelijk gezien wordt maar waarin ze naast ambtenaren en ontwikkelingswerkers, wèl publiceren. Ook ziet het DIE zich niet alleen als een brug van BMZ naar de wetenschap, maar ook naar de praktijk van het ontwikkelingswerk. Tenslotte ziet de GTZ als uitvoerende organisatie het als een van haar taken om de wetenschappelijke trends te signaleren en te verwerken.

De belangrijke functie van het E+Z laat zien dat er meer sprake is van dialoog tussen wetenschap en beleid dan in het ideaaltypische bureaucratie-model. Dit ziet men ook in de praktijk die door de Stichtingen vormgegeven wordt, waarin door middel van regelmatige symposia wetenschappers, ambtenaren en politici bij elkaar komen.

Dat betekent dat het grensarrangement geplaatst moet worden tussen de ideaaltypische modellen in. Dat het niet geheel aan de het bureaucratie-model voldoet, betekent immers nog niet dat het daarom met het ingenieursmodel of het pleitbezorgingsmodel getypeerd moet worden (al zien we van dit laatste enkele trekken terug in §7.3.3).



figuur 7.1 Grensarrangement tussen wetenschap en beleid in Duitsland

7.2.6 Relatie met de internationale beleidsarena

Duitsland ziet zich traditioneel eerder als een bilaterale dan een multilaterale donor. Pas aan het eind van de jaren negentig lijkt hierin verandering te komen. In de Duitse beleidsarena wordt het internationaal beleidsdiscours minder op de voet gevolgd dan in Nederland. Dit betekent niet dat de publicaties van de multilaterale donoren niet worden waargenomen. In E+Z verschijnen regelmatig artikelen en het *Planungsreferat* houdt de beleidsontwikkelingen binnen de multilaterale organisaties bij. Maar uiteindelijk wordt er in beleidsdocumenten en door respondenten minder naar deze publicaties verwezen dan in Nederland.

De inschatting van de invloed van de Wereldbank van de respondenten van de belangrijkste organisaties (de UNDP en de Wereldbank) verschilt niet veel van die in Nederland.

“Die Weltbank verfügt über ein weit größeres Gewicht, ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Schon allein aufgrund ihres finanziellen Volumens nimmt die Bank als weltweit führender (wenngleich umstrittener) *Think Tank* und fast überall engagierter Geber eine Sonderstellung in der internationalen Entwicklungspolitik ein. Weil sie vielfach eine Definitions- und Deutungsmacht besitzt, müssen ihre Publikationen ernst genommen werden” (Jakobeit 1999, p.125)

Net als in Nederland heeft het eerste *Human Development Report* van de VN in 1991 een belangrijke rol in de discussie gespeeld. In de debatten aan het begin van de jaren negentig wordt hieraan vaak gerefereerd. Tegelijkertijd heerst bij veel respondenten een zekere scepsis met betrekking tot het functioneren van de UNDP. Sommige respondenten noemen het oneerbiedig een optelsom van landen, zonder duidelijke lijn; een organisatie die op zoek is

naar geld om haar eigen organisatie draaiende te houden. Deze kritische geluiden zijn ook in Nederland te horen.

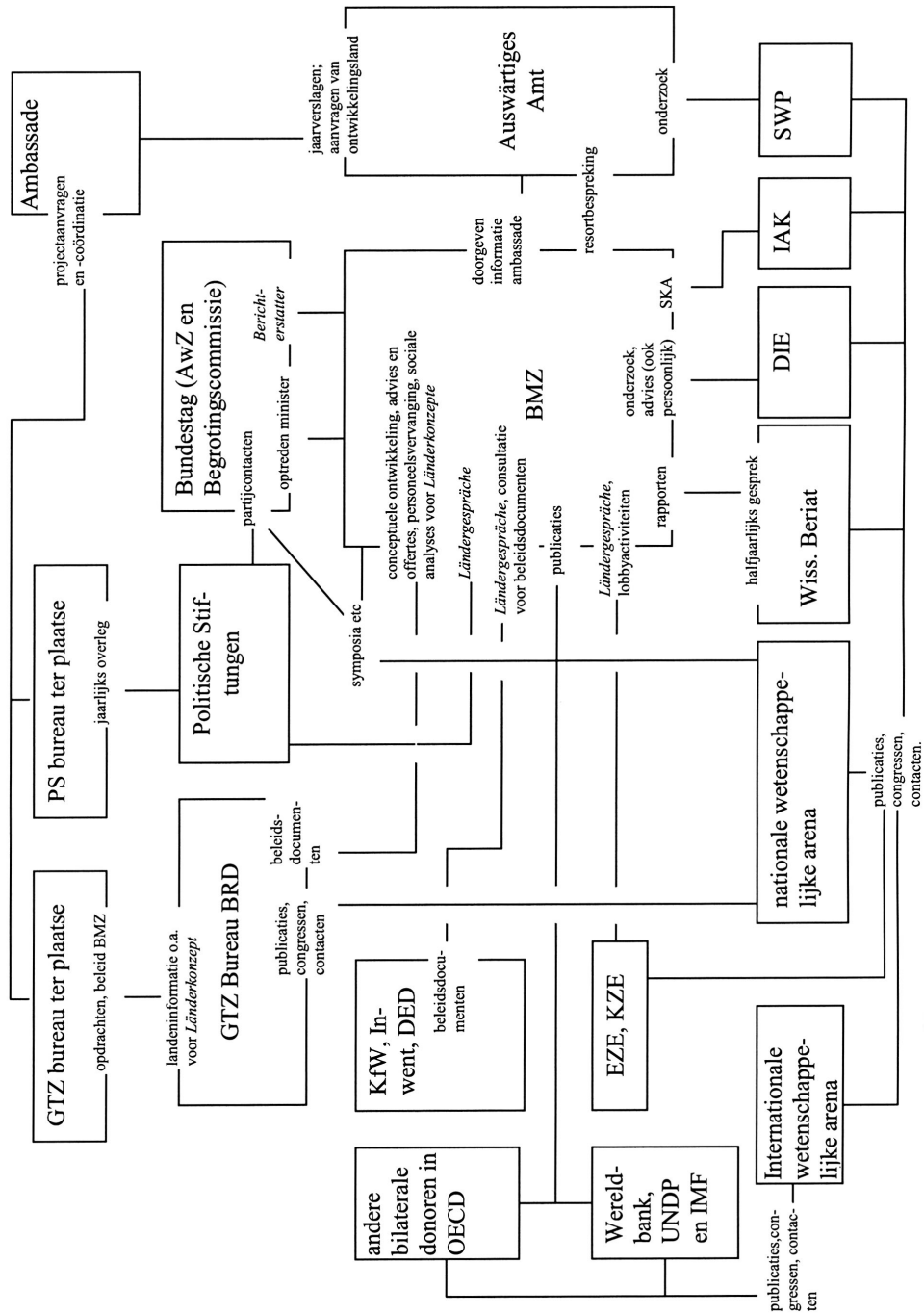
Interessanter is de relatie met de Wereldbank. Hier zijn een aantal institutionele verschillen die het relatief kleine belang van deze organisatie voor het Duitse discours mede kunnen verklaren. Ten eerste vertegenwoordigt het BMZ niet voor alle thema's Duitsland bij de Wereldbank. Ten tweede geven sommige respondenten een historisch reden. Net als andere internationale organisaties werd deze opgericht in een periode waarin Duitsland niet de experts kon bieden die deze organisaties nodig hadden, omdat het zijn koloniën al grotendeels na de eerste Wereldoorlog verloren had. Traditioneel waren er daarom weinig Duitse medewerkers en daarom weinig 'directe' contacten bij de Wereldbank. Hoewel deze situatie nu langzaam tot het verleden behoort, zou er nog steeds sprake zijn van een zeker wantrouwen.

De moeizame relatie met de Wereldbank uit zich ook in een zekere aversie onder veel experts, net als in Nederland, tegen de discussiebijdragen van de Wereldbank. Deze worden ervaren als 'ideologisch', waarmee wordt bedoeld dat er teveel een hegemoniale claim in doorklinkt. Dit heeft zeker te maken met de grote invloed die de Wereldbank heeft. Als de grootste donor geeft ze binnen de groep van donoren in het ontwikkelingslanden de toon aan. De Wereldbank wordt waargenomen als een gigantisch apparaat dat vooral in één richting is geprogrammeerd. Eerst waren dat de maatregelen van de 'Washington consensus', later de *poverty reduction strategy programs* en budgetfinanciering. De andere donoren zouden zich maar moeten aanpassen. Van dit beeld wordt men huiverig. Natuurlijk is bij wetenschappers bekend dat ook de Wereldbank niet als een homogeen apparaat beschouwd kan worden, maar het beeld bepaalt de houding van veel respondenten.

Samenvattend kan worden gezegd dat volgens veel respondenten Duitsland altijd in de tijd een beetje achter de internationale mode aanloopt. Het is een *Nachzügler*. Dit wordt door sommigen betreurd en door sommigen als een voordeel gezien. Hoewel de waardering van de belangrijkste organisaties UNDP en Wereldbank niet wezenlijk verschilt van de Nederlandse, spelen hun discussiebijdragen een minder grote rol in het discours, omdat men zich Duitsland in de eerste plaats als een bilaterale donor ziet.

Samenvatting

In figuur 7.2 geef ik de mogelijkheidstructurende praktijken van toegang tot de beleidsarena op het ministerie grafisch weer.



Figuur 7.2 Overzicht praktijken van toegang tussen Duitse arena's

7.3 Discoursontwikkeling in Duitsland 1991-2003

Inleiding

Het onderwerp goed openbaar bestuur speelde in Duitsland veel eerder een centrale rol in de beleidsdiscussie dan in Nederland. Waar in Nederland het zwaartepunt van de discussie duidelijk ligt in de periode Herfkens (1998-2002), ligt het in Duitsland aan het begin van de jaren 90.

De discoursontwikkeling in Duitsland kan onderverdeeld worden in drie perioden. Aan het begin van de jaren 90 werd de discussie gestructureerd door het idee van politieke conditionaliteit om de contextvoorwaarden (*'Rahmenbedingungen'*) voor hulp in de ontwikkelingslanden te verbeteren. Vanaf 1994 tot 2000 voltrekt zich een ontwikkeling waarin het accent verschuift van GGVOORWAARDE naar GGBEVORDERING. Nieuwe dichotomieën structureren de discussie. Tenslotte is er van 2000-2003 een begin van een verschuiving naar een nieuwe inhoudelijke benadering van goed openbaar bestuur, die tot dan toe nagevoel onveranderd was gebleven.

7.3.1 De periode 1991-1994

Projecten versus 'Rahmenbedingungen' en 'technisch' versus 'politisch'

Het woord *'good governance'* heeft in de eerste helft van de jaren negentig geen rol gespeeld in het Duitse discours. Toen het onderwerp opkwam, sloot het immers aan bij de begrippen en de activiteiten die de Stichtingen al jaren bezigden. Het onderwerp goed openbaar bestuur werd niet aangeduid met het door de Wereldbank geïntroduceerde begrip, maar als de *'politische Rahmenbedingungen'* (contextfactoren) en de *'democratie'* in het ontwikkelingsland. De ontwikkelingen bij de Wereldbank werden wel waargenomen, maar werden gezien als *parallel* aan dat wat er in Duitsland aan beleidsontwikkeling plaatsvond. Ook in het parlementair debat werd er slechts sporadisch van *'good governance'* gesproken.¹³⁰ Sommigen respondenten zien Duitsland zelfs als een *'Vorreiter'* voor ontwikkelingen, die later pas op het internationale toneel plaatsvonden. Dit past in het beeld dat Duitsland zich in de eerste plaats ziet als een bilaterale donor en daarom zijn beleid minder dan Nederland ontwerpt als een discursieve strategie gericht op de internationale beleidsarena. De Wereldbank en andere internationale organisaties hebben op de Duitse beleidsarena daarom een ander *ethos* dan in Nederland.

Dat de discursieve strategie van de Wereldbank werd waargenomen als een parallelle ontwikkeling heeft daarnaast alles te maken met het discours in Duitsland zelf. Het Duitse discours werd bepaald door het frame GGVOORWAARDE. De discursieve strategie van de Wereldbank vormde in dat opzicht dus geen alternatief voor het dominante Duitse

¹³⁰ Het is wel interessant dat de belangrijkste voorvechter van politieke conditionaliteit binnen het ministerie, het hoofd van het *Planungsreferat* van de Sand, in publicaties argumenten naar voren brengt die uit de neo-institutionele theorie van North lijken voort te komen. Deze theorie lag ook ten grondslag aan de ontwikkelingen bij de Wereldbank (Otto 1997a). Maar het bracht van de Sand klaarblijkelijk geen discursief voordeel deze bron ook te noemen.

discours. Maar men kan evenmin spreken van een discourscoalitie: het feit dat de Wereldbank een vergelijkbare discursieve strategie voerde, wordt zelden als een bevestiging van de juistheid er van opgevoerd. De kritiek op de conditionaliteit, die in de internationale wetenschappelijke literatuur en later in de Duitse wetenschappelijke arena geuit werd, vormde in Duitsland een nationale beleidsdiscussie veel meer dan dat daarin kritiek op de Wereldbank werd gezien. Ook toen andere tegenstellingen met het frame van de Wereldbank werden opgemerkt, speelden deze nauwelijks een rol in de discussie.

Het thema goed openbaar bestuur werd in Duitsland conceptueel ingekaderd door het idee van politieke conditionaliteit. Politieke conditionaliteit werd vooral in tegenstelling gezien tot de 'projectitis'. Ontwikkelingshulp zou teveel gericht zijn op afzonderlijke projecten, terwijl de duurzaamheid van ontwikkelingshulp zou afhangen van de grotere (sociale, culturele, politieke of economische) context. De tegenpool van projecthulp was in het Duitse discours niet zoals in Nederland programmahulp, maar de hulp gericht op de 'contextfactoren' voor hulp: de *Rahmenbedingungen*. Het beleid is er vanaf 1991 op gericht deze '*Rahmenbedingungen*' door middel van conditionaliteit te beïnvloeden.

De oorsprong van deze aandacht voor de '*Rahmenbedingungen*' is meervoudig. Er bestond in 1991 de interne, synthetiserende evaluatiestudie uit 1986 *Aus Fehlern lernen*, waarin net als in de IOB-evaluatie tien jaar later op het belang van contextfactoren voor de effectiviteit van projecten wordt gewezen. Anders dan het BMZ later wilde doen voorkomen, (Bohnet 1992; Fonari 1999, pp.30-32), gaat het in de evaluaties echter niet om 'politieke' contextfactoren als democratie en de respectering van mensenrechten, maar eerder om macro-economisch *Rahmenbedingungen*, zoals het ontwikkelingsbeleid van de regering, efficiëntie van de overheid of juridische regelingen. Weinig respondenten noemen de evaluatiestudies als een voorloper voor de later discussie, hoewel dit soort studies worden verspreid onder de medewerkers van BMZ. Het kan echter goed zijn dat deze studies het denken binnen het cruciale *Planungsreferat* wel degelijk beïnvloed heeft.

De meeste respondenten noemen een andere oorsprong van de discussie over politieke conditionaliteit. Peter Waller, toen werkzaam bij het DIE, had al in 1989 gepleit voor het verbinden van politieke voorwaarden aan ontwikkelingshulp. Zijn artikel in *Die Zeit* had als titel "*Hilfe durch Einmischung. Entwicklungshilfe muss politischer werden*". Deze titel verwijst naar het belangrijkste kenmerk van het Duitse discours rond goed openbaar bestuur: de tegenstelling tussen 'technisch' en 'politiek'. Het is dan ook geen wonder dat deze subtitel van het artikel tot in 2000 steeds opnieuw aangehaald wordt.

De 'technische' opvatting van ontwikkelingssamenwerking komt voort uit de voorstelling dat ontwikkelingshulp een kwestie is van *transfer* van kennis en kapitaal. Dat de ontwikkelingshulp ook om politieke of economische redenen werd gegeven (denk aan de 'Hallstein-doctrine') was bekend, maar werd in de ontwikkelingswereld beschouwd als een soort 'bezoedeling' van de hulp. Hulp zou eigenlijk alleen gegeven moeten worden uit morele of ideële overtuiging. Ontwikkelingshulp wordt daarmee in de eerste plaats gegeven door 'vakmensen: mensen die hun vak verstonden en die met de benodigde kapitaalmiddelen hun kennis konden toepassen en aanleren in ontwikkelingslanden. (Ook de vaardigheid om dergelijke transfers tot stand te brengen en te begeleiden in een volledig andere culturele en sociale context wordt beschouwd als een vak op zich.) Daartegenover staat het 'politieke' domein, dat de verhouding tussen de donor- en de ontvangende regering en de politieke verhoudingen in het ontvangende land betreft. In de 'technische' voorstelling van

zaken heeft de ontwikkelingswerker hierover wel een mening maar brengt deze niet tot uiting in zijn werk.

Deze voorstelling van ontwikkelingshulp is in de wisselende theoretische modes (moderniseringstheorie, *basic needs*-theorie, structurele aanpassing) ingebouwd of heeft ze overleefd (*dependencia*-theorie). De tegenstelling is niet een specifiek Duits fenomeen. Maar opvallend in vergelijking met Nederland is de grote mate waarin deze tegenstelling is geïnstitutionaliseerd. Ten eerste doordat er sprake is van twee ministeries. Het BMZ beschouwt zichzelf als een in ontwikkelingshulp gespecialiseerd en in die zin een ‘technisch’ ministerie. Het moet veel van haar beslissingen aan het AA voorleggen, dat verantwoordelijk is voor de ‘politieke’ consequenties voor de relatie tussen beide landen. Ten tweede heeft BMZ op haar beurt de meest ‘technische’ kant van de ontwikkelingshulp uitbesteed aan verschillende uitvoeringsorganisaties: GTZ, KfW, Inwent etc. Ten opzichte van deze organisaties is de taak van het ministerie eerder een ‘politieke’: zij moet met het ontvangende land over de projecten onderhandelen en deze coördineren. De tegenstelling tussen ‘technisch’ en ‘politiek’ wordt kortom op verschillende manieren gepraktiseerd en kan op haar beurt het discours beïnvloeden.

Wanneer Waller ervoor pleit dat de hulp ‘politieker’ moet worden, doelt hij precies op deze tegenstelling. Hij wijst op de politieke verhoudingen binnen het ontwikkelingsland als voorwaarde voor succes van de hulp. Zijn pleidooi voor conditionaliteit raakt aan de politieke bilaterale relatie. Hoewel het artikel al maanden voordien bij de redactie van *Die Zeit* lag, was het de onverwachte val van de Berlijnse muur en daarmee het einde van de Oost-West-tegenstelling die de impact van dit artikel zo groot maakte. Door vele commentatoren en respondenten wordt het genoemd als het begin van de discussie. Dat betekende niet dat het voorstel voor politieke conditionaliteit meteen werd omarmd. Collega-onderzoekers bij het DIE die zich met conditionaliteit (*‘Auflagenpolitik’*) bezig hielden, voelden niets voor zijn voorstel. Volgens Waller waren ze bevreesd dat Duitse ontwikkelingshulp *“in den politischen Sumpf”* getrokken zou worden. Toch heeft Waller vanuit het DIE zijn ideeën in BMZ kunnen laten doordringen.

De tegenstelling tussen ‘technisch’ en ‘politiek’ bleef de discussie structureren in de gehele onderzoeksperiode. Het is het belangrijkste dichotomie van het discours.

Overigens moet men zich wel realiseren dat het accent van het artikel in de eerste plaats lag op de landen waar evident sprake is van *‘bad governance’*. Het feit dat bij het artikel een foto van Mobutu stond (President van het vroegere Zaïre, in veel opzichten het toonbeeld van een *‘predatory state’*), onderstreepte deze boodschap. In de publieke opinie waren het niet zozeer de negatieve evaluatiestudies van het ministerie waar men zich over opwond, als wel de ‘schandalen’. Dat gold tot op zekere hoogte ook binnen het ministerie. Volgens een van de respondenten was het overheersende gevoel binnen het ministerie dat men nu *“eindelijk Zaïre eens de waarheid kon zeggen”*. Een andere respondent drukt het zo uit:

Nicht Entwicklungshilfe per se, aber Hilfe für Diktatoren, das hat die Öffentlichkeit berührt. (1)

Waller was niet de enige die met het idee rondliep. Ook binnen het AA werden al in 1989 door het afdelingshoofd van West- en Centraal Afrika gedachten in deze richting op papier gezet. Zijn memo viel echter niet in vruchtbare bodem. Hoewel men zich juist niet identificeerde met het ‘technische’ aspect, achtten de superieuren het idee om zich door middel van

conditionaliteit te bemoeien met ‘binnenlandse aangelegenheden’ als “te gevaarlijk” voor de buitenlandse betrekkingen.

De introductie van de zogenaamde ‘vijf criteria’

In juli 1990, nog onder minister Warnke, schrijft de *Wissenschaftliche Beirat* een rapport over dit onderwerp. Volgens sommige respondenten nam de raad zelf het initiatief, volgens andere werden ze door het *Planungsreferat* gevraagd. Zoals we hebben gezien is het verschil niet heel erg groot: ook in het geval van een opdracht heeft de raad een grote invloed op de vraagstelling. In het rapport ‘*Grundsätze für die EZ in den 90er Jahren*’ wordt gepleit voor politieke conditionaliteit om de effectiviteit van de hulp te verhogen:

”Das nicht unumstrittene Ansehen öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit ließe sich daher verbessern, wenn in den 90er Jahren Entwicklungszusammenarbeit weit stärker als bisher einen Zusammenhang zwischen der Allokation von Entwicklungshilfe und den entwicklungspolitischen Rahmenbedingungen im Empfängerland herstellen würde” (BMZ 1990, p.1)

Het rapport geeft een indeling in politieke, *ordnungspolitische*¹³¹ en economische criteria die gehanteerd zouden kunnen worden.

Bij aankomst van de nieuwe minister Spranger in januari 1991 reikt het *Planungsreferat* de minister het idee aan voor conditionering van de hulp. Net als op het Nederlandse ministerie bestaat op BMZ de mogelijkheid structurende praktijk van toegang, dat bij de komst van een nieuwe minister nieuwe ideeën meer kans maken om opgepikt te worden. De nieuwe minister kan zich hier immers mee profileren. Dat juist een minister van (conservatieve) CSU-huize, waarvan ideologisch gezien niet verwacht kon worden dat hij open zou staan voor een binnen de donorwereld nogal ‘progressief’ idee, koos voor politieke conditionaliteit, zegt misschien meer over de moeilijkheden die een minister van ontwikkelingssamenwerking heeft om zich te profileren dan over de CSU zelf.

Het rapport van de *Wissenschaftliche Beirat* heeft volgens de respondenten een belangrijke rol in de discussie gespeeld (zie bijvoorbeeld Waller 1992). “Meestal loopt wetenschap achter ontwikkelingen in veld aan, maar nu waren ze juist de motor van de ontwikkelingen” is de teneur van de reacties. Volgens hen heeft het rapport een rol gespeeld in het overwinnen van weerstanden tegen het conditionaliteitsbeleid binnen het ministerie.

Minister Spranger stelt zijn nieuwe beleid voor in het begrotingsdebat in oktober 1991, waar ook het *entwicklungspolitische Bericht* werd gepresenteerd. Kernpunt is de introductie van ‘vijf criteria’ waaraan in het vervolg de aard en omvang van de hulp aan wordt afgemeten. Deze zijn gedeeltelijk aan de door de *Wissenschaftliche Beirat* ontwikkelde criteria ontleend. Zijn discursieve strategie is om de criteria te presenteren als middel op de effectiviteit van de ontwikkelingshulp te vergroten. Dit zou noodzakelijk zijn voor het verbeteren van het imago van ontwikkelingssamenwerking in de publieke opinie. Het nieuwe beleid moest er op gericht zijn de ‘*Rahmenbedingungen*’ in de ontwikkelingslanden te verbeteren. Bovendien zou op deze manier de hulp niet langer terechtkomen in de zakken van corrupte regeringen.

Het conditionaliteitsbeleid van de minister vond instemming. Maar ook als dat niet het geval was geweest, had het parlement het beleid niet gemakkelijk kunnen veranderen.

¹³¹ *Ordnungspolitik* is een moeilijk vertaalbaar woord. Het heeft betrekking op de randvoorwaarden die de overheid stelt waarbinnen de relatie tussen economie en maatschappij vorm moet krijgen.

Zoals in §7.2 uiteengezet, is er in de relatie tussen BMZ en AwZ bijna sprake van éénrichtingsverkeer: het ministerie deelt gewoon mee wat ze wil gaan doen. De commissie kan natuurlijk schriftelijke vragen stellen, maar deze worden door het ministerie niet als belangrijk beschouwd, omdat er uiteindelijk geen sanctiemacht achter staat.

GGMIDDEL en GGDOEL

Het functieframe dat de discussie rond goed openbaar bestuur in deze periode bepaalt, is GGVOORWAARDE. Dit wordt nog niet in tegenstelling gezien tot GGBEVORDERING. De tegenstelling tussen GGMIDDEL en GGDOEL werd wel gezien.

“Sofern man bereit ist, dem politisch-gesellschaftlichen System im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Zukunft mehr und konsequentere Beachtung zu schenken als in der Vergangenheit, so sollte dies in doppelter Hinsicht geschehen: Zum Einen als ein die Lebensverhältnisse und -qualität aller Menschen wesentlich bestimmender Bereich, der in seiner Eigenständigkeit ernst genommen werden muss. Zum anderen als Rahmen und Bedingung für die wirtschaftliche Entwicklung.” (BMZ 1990, p.7)

Het is moeilijk uit te maken welke van beide posities in de discussie dominant is. (vgl. Fonari, p.34) Enerzijds komt in het parlement vooral GGMIDDEL als frame voor. Ook in het artikel van Waller wordt vooral de waarde van goed openbaar bestuur voor de effectiviteit van de hulp benadrukt. Anderzijds was de wetenschappelijke bewijsvoering, zoals we zullen zien, voor de samenhang tussen goed openbaar bestuur en sociaal-economische ontwikkeling geen punt in de Duitse discussie. Ook het BMZ benadrukt in een brief aan de AwZ van 1992 de intrinsieke waarde van goed openbaar bestuur. De boodschap van het *Human Development Report* van 1991 dat ontwikkeling niet-economische, ja zelfs politieke aspecten heeft, kon in de discussie niet ongenoemd blijven. (vgl. ook Spranger 1994)

Waller ziet aan het begin van de jaren 90 twee discussielijnen samenkomen. Aan de ene kant begonnen traditionele, ‘technische’ ontwikkelingswerkers in te zien, dat hun werk zonder verbetering van het openbaar bestuur niet duurzaam kon zijn (GGMIDDEL). Aan de andere kant onderkenden de organisaties die zich traditioneel met mensenrechtenverdragen hadden beziggehouden dat ontwikkelingshulp er aan zou kunnen bijdragen dat deze verdragen daadwerkelijk zouden worden omgezet (GGDOEL).

Dat beide frames naast elkaar gebruikt konden worden, is gezien het Nederlandse discours opvallend. Daar werd GGDOEL immers expliciet in tegenstelling tot GGMIDDEL gezien. GGDOEL was een antwoord op het bezwaar, dat niet bewezen was dat goed openbaar bestuur inderdaad sociaal-economische ontwikkeling ondersteunt. Dat deze samenhang niet bewezen was, was op de Nederlandse wetenschappelijke arena één van de redenen om het begrip ‘*good governance*’ niet te gebruiken. Het is een opvallend verschil met het wetenschappelijk discours in Duitsland, waar weliswaar kritiek was op het beleid (zie onder) maar deze samenhang als gegeven wordt aangenomen.¹³² Dat er tegenstrijdige bewijzen waren in de ontwikkelingseconomie, speelt geen grote rol in de discussie. De *Beirat* zegt hierover.

“Gerade angesichts des Charakters von ‘Entwicklung’ als einem ungerichteten Prozess bzw. einem offenen System und den überaus komplexen [...]”

¹³² Dit gold bijvoorbeeld voor het clubje wetenschappers, dat sinds 1995 door het AA over dit onderwerp wordt georganiseerd.

Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlicher, sozialer und politischer Entwicklung, ist die Ableitung und Zusammenstellung isolierter politische Indikatoren zur Verbesserung der entwicklungspolitischen Vergabep Praxis - sofern überhaupt - nur unter großen Schwierigkeiten und problematischen Simplifizierungen möglich". (BMZ 1990, p.10)

Anders dan in de Nederlandse discussie trekt de Beirat hieruit niet de conclusie dat de criteria niet toegepast moeten worden, maar juist dat men zich door het gebrek aan bewezen samenhang niet van het idee moet laten afbrengen. Waar men in Nederland zei: 'we weten het niet, dus we doen het niet' komt men in Duitsland tot de omgekeerde conclusie. Een verklaring voor dit verschil zou kunnen liggen in het verschil in de manier waarop de verhouding tussen wetenschap en beleid geïnstitutionaliseerd zijn. In Duitsland is er sprake van een grensarrangement, waarbij men uitgaat van de divergentie tussen de logica's van wetenschap en beleid. In Nederland, waar de relatie in het begin van de jaren 90 vormgegeven was naar het 'zuiver leermodel' waren wetenschappelijke twijfels eerder doorslaggevend in het discours. In Duitsland heeft de politiek zijn eigen reden om de '5 criteria' in te voeren, namelijk politieke profilering en verbetering van het image van ontwikkelingssamenwerking. Deze redenen hoeven niet dezelfde te zijn als wetenschappelijke redenen. De *Beirat* reikt deze redenen zelf eigenhandig aan, namelijk het imago van de ontwikkelingssamenwerking in de publieke opinie.

De 'vijf criteria' en hun discoursvormende praktijken

De '5 criteria' lieten veel ruimte voor interpretatie. De eerste drie criteria luiden: respectering van mensenrechten; rechtstatelijkheid en participatie van de bevolking aan besluitvormingsprocessen. Het vierde is vooral gericht op het economische beleid en heeft als indicatoren zaken als bescherming van eigendomsrechten; de aanwezigheid van een kadaster, "*Preisfindung durch den Markt*", realistische wisselkoersen, "*Gewerbe- und Niederlassungsrecht*", en vrije concurrentie. Het vijfde criteria is het meest brede: "*Entwicklungsorientiertheit staatlichen Handelns*". Dit is een soort vergaarbak van diverse indicatoren:

"Ausrichtung der Regierung auf die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der ärmeren Bevölkerungsteilen, Militärausgaben, umweltbezogene und bevölkerungspolitische Maßnahmen, Dezentralisierung, Korruptionsbekämpfung, solide Finanz- und Haushaltspolitik, Zusammenarbeit mit Weltbank und IWF."¹³³

Het vijfde criterium lijkt vooral te gaan om de 'goede intenties' van de regering. Bij elkaar kan men zeggen dat in de 'vijf criteria' vooral de frames BEHEERST BESTUUR en ECONOMISCH BESTUUR tot uitdrukking komen. Deze werden echter in de discussie niet in tegenspraak gezien. De internationale tegenstelling tussen een 'politieke' en een 'technocratische' opvatting speelden in de Duitse discussie geen rol.

De indicatoren voor de '5 criteria' werden met hulp van DIE uitgewerkt door *Planungs-* en *Grundsatzreferat* en de afdelingen voor TZ en FZ.

Auf Treiben von Van de Sand sind die Konditionen in Kriterien umgesetzt. Man wollte auch damit ein Instrument haben um es in der Verwaltung durchzusetzen. Beamten brauchen das. Viele haben das lächerlich gemacht, das Abhaken von

¹³³ Dit laatste houdt natuurlijk indirect een aantal andere criteria in, namelijk die van Wereldbank en IMF.

Punkten. Aber wenn man etwas umsetzen will im Apparat muss man es konkreter fassen. (1)

Binnen deze groep waren er onenigheden die werden gevoed door weerstand elders binnen het ministerie, vooral bij de *Länderreferate*. De discussie ging echter minder over de inhoud van de criteria dan wel over de manier waarop ze toegepast zouden moeten worden. De criteria zouden te statisch zijn en zouden een flexibele samenwerking met het ontwikkelingsland belemmeren.

Vanaf 1991 BMZ 1992) worden de criteria gebruikt in de zogenaamde *Rahmenplanungen*. Elk jaar voor de begrotingsbespreking in het parlement wordt door het BMZ intern de hoogte van het budget voor bilaterale hulp aan elk land opnieuw bepaald. Alle projecten in alle landen worden op de 'vijf criteria' beoordeeld door de betreffende *Länderreferate*, het *Grundsatzreferat* en iemand die zich bezig houdt met mensenrechten. De *Länderreferate* geven op grond van ambassadeverslagen en eventueel eigen missies hun inschatting van de situatie, het *Grundsatzreferat* stelt daar zijn voorstelling, op grond van internationale rapporten, tegenover. Op grond van de uitkomst wordt de hoogte van het budget voor de projecten bijgesteld. Het gaat uitsluitend over het financiële aspect: de inhoud van het ontwikkelingsprogramma wordt niet ter discussie gesteld. Omdat de hoogte van de hulp politieke consequenties heeft, moeten andere ministeries, en vooral het AA van de uitkomst van de besprekingen op de hoogte worden gesteld. Dit gebeurt in zogenaamde *Resortverhandlungen* tussen de ministeries.

Het verloop van de onderhandelingen tussen BMZ en AA wordt op de ministeries verschillend weergegeven.¹³⁴ Volgens de eigen medewerkers wil BMZ de criteria veel "brutaler und härter" toepassen. Het AA zou het liefst geen "Türe zuschlagen", zoals zij het uitdrukken: het zou er vooral belang aan hechten de relatie met het ontwikkelingsland niet te verstoren om de Duitse belangen niet te schaden. Het zou het liefst "helemaal geen criteria aanleggen". Een respondent van het AA zegt daarentegen:

Was ich für ganz falsch halte, ist das alte Argument der Entwicklungsmafia, die immer gesagt haben: AA vertritt kurzfristigen Interessen, die der Wirtschaft usw., während das BMZ die längerfristigen Interessen vertreten würden. Das ist falsch. Wir bedienen die langfristigen Interessen der Entwicklungsländern, sonst wäre es schlecht. Außerdem kann man sich fragen, ob es immer das Entwicklungsministerium war, das die Interessen der Entwicklungsländern im Blick hatte. BMZ hat mehr Nähe zur Wirtschaft als wir. (41)

Volgens BMZ-respondenten zou het AA graag gebruik willen maken van het (veel grotere) budget van BMZ om de diplomatieke relatie met ontvangende regering te ondersteunen. Respondenten van het AA ontkennen dit ten stelligste. Volgens hen is men het in de *Resortverhandlungen* over de meeste zaken eens en is de rolverdeling in het geval van conflicten veel symmetrischer: soms zou BMZ projecten willen uitvoeren waar het AA het niet verstandig vindt, soms is het andersom. Een van de respondenten noemt het oudere voorbeeld van Namibië en Angola. Tijdens de feitelijke bezetting van Namibië door Zuid-Afrika wilde BMZ er projecten ontwikkelen, terwijl het AA, om de toekomstige machthebbers van de SWAPO niet voor het hoofd te stoten, daar terughoudend wilde zijn. In Angola was het daarentegen het AA dat graag Duitse ontwikkelingshulp zag vloeien, terwijl het

¹³⁴ Vgl. Thiel 1996b, p. 67. De hier volgende beschrijving is ook van toepassing op de vergelijkbare onderhandelingen, die in 1998 tussen de ministeries gevoerd werden (zie 7.3.2)

BMZ daar niets in zag. Volgens het AA is er niet zozeer sprake van een overmacht van één van beide ministeries, maar eerder van een vetorecht: diegene die geen hulp wil geven, krijgt meestal gelijk. Tegenover het grotere politieke gewicht van het AA staat het feit dat het AA zonder de medewerking van BMZ het budget niet heeft om iets te beginnen. Vanuit het BMZ worden de onderhandelingen daarentegen voorgesteld als een strijd van David tegen Goliath, waarbij men vervolgens tevreden vaststelt, dat het BMZ toch nog vaak zijn zin kan doordrijven.

De verschillende voorstelling van zaken is onderdeel van verschillende discursieve strategieën. Het BMZ wil zich duidelijk van het AA onderscheiden. Voor haar ligt het gevaar van een fusie voortdurend op de loer. Het AA wordt voorgesteld als de oppermachtige, op macht beluste tegenstander. Het BMZ is in dit verhaal degene die voor zijn idealen staat en als de *underdog* de sympathie van de toeschouwer heeft. Het AA daarentegen wil de situatie het liefst zo voorstellen dat er geen sprake is van een conflict. Het zou niets anders zijn dan de verschillen in inschattingen die altijd binnen een ministerie voorkomen, zelfs niet binnen het AA tussen *Fach-* en *Länderreferate*. Het AA weert zich vehement tegen de voorstelling als zou het AA vooral de belangen van Duitsland in het oog hebben en alleen het BMZ de ‘advocaat’ van de ontwikkelingslanden zou zijn. Ook zij hebben de belangen van ontwikkelingslanden op het oog. Maar natuurlijk anders dan ‘enkelen op BMZ, die nog een wereldbeeld hebben van de zestiger en zeventiger jaren’ denken. Ontwikkelingssamenwerking zou bij het AA in goede handen zijn, mocht ooit besloten worden om beide te integreren: de verschillen van mening zouden immers niet groter zijn dan die tussen twee departementen op één en hetzelfde ministerie.

De tweede praktijk met een discoursvormend effect wordt gevormd door de nieuwe ‘*Länderkonzepten*’, die in het begin van jaren 90 werden ingevoerd. Met deze beleidsdocumenten, die ook worden gebruikt in de bilaterale onderhandelingen, worden de activiteiten van alle Duitse ontwikkelingsorganisaties gecoördineerd. De bedoeling is dat hierbij ook de activiteiten van Stichtingen en kerken zijn inbegrepen. Deze zijn echter niet aan het *Länderkonzept* gebonden. De beschrijving van de ‘politische Rahmenbedingungen’ in een land aan de hand van de ‘vijf criteria’ is een vast onderdeel van de *Länderkonzepte*.

De ‘vijf criteria’ die zijn vastgelegd in de praktijken van in *Rahmenplanungen* en de *Länderkonzepte* hebben een discoursvormende effect. Ze leggen de inhoud van het begrip goed openbaar bestuur zodanig vast, dat hierover tot ver in de jaren 90 weinig nooit discussie is geweest. Steeds opnieuw werden ‘democratie’, ‘*politische Rahmenbedingungen*’ en ‘*good governance*’ opgehangen aan deze ‘vijf criteria’, waar immers al mee werd gewerkt. Het BMZ geeft zelf aan dat de ‘vijf criteria’ in allerlei praktijken wordt gehanteerd:

“In der konkreten Arbeit des BMZ haben die Kriterien und Indikatoren mehrere Bedeutungen. Sie sind: 1. ein Raster für die Bewertung der Kernproblemen der Entwicklung und der Zusammenarbeit im jeweiligen Partnerland. (*Länderkonzept*, hjt) 2. ein Referenzrahmen für die Bestimmung der sektoralen und übersektoralen Schwerpunkte und den Einsatz der Instrumente der Zusammenarbeit (latere Schwerpunktconcentratie, ook vastgelegd in *Länderkonzept*, hjt) 3. eine wesentliche Einschätzungshilfe für die Festlegung des Umfangs der EZ mit den Partnerländern (Rahmenplanung, hjt) 4. Grundlage für den Politikdialog mit dem Partnerstaat und Orientierung für die Koordination mit anderen Gebern.“ (BMZ 1998, p.15)

De ‘vijf criteria’ vormen als het ware een kristallisatiepunt: alles wat aan nieuwe begrippen opduikt, wordt eerst in verbinding gebracht met één van de ‘vijf criteria’. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop het begrip ‘good governance’ in het begin van de jaren 90 door sommigen ‘vertaald’ werd in de Duitse systematiek door het te identificeren met het vierde (‘*marktwirtschaftliche Ordnung*’ of vijfde criterium (‘*entwicklungsorientiertes Handeln der Regierung*’)). (Spranger 1994; Hein 1995; Fonari 1999, p.35). Bij deze interpretatie werd klaarblijkelijk minder gekeken naar de feitelijke definitie van de Wereldbank in bijvoorbeeld ‘*governance and development*’ (1992) als wel naar de Duitse vertaling van ‘good governance’, namelijk ‘*gute Regierungsführung*’. Dit suggereert in het Duits dat ‘good governance’ zou gaan om ‘inhoudelijke goede’ keuzes van de regering: goed beleid dus. Hoewel we deze interpretatie steeds weer tegengekomen en het wellicht enkele actoren goed van pas zou zijn gekomen, is dit niet de dominante invulling geworden, ook niet toen later in de jaren 90 de term ‘good governance’ meer gebruikt werd.

In de loop van de jaren 90 zijn er nauwelijks punten aan de indicatorencatalogus voor de ‘vijf criteria’ toegevoegd. Een uitzondering vormt het onderwerp corruptie, waarover in het begin van de jaren 90 nog moeilijk openlijk gepraat kon worden.

Länderkonzepte en Ländergespräche als een praktijk van toegang?

De *Länderkonzepte* worden geschreven door het *Länderreferat*. Deze doet dit echter vaak op basis van een concept dat door een externe expert op het gebied van dat land is opgesteld. Deze experts kunnen zogenaamde ‘*freie Gutachter*’ zijn maar ook afkomstig van wetenschappelijke instituten of GTZ. Aan de basis van het concept liggen een aantal vaste analyses, namelijk een ‘sociale analyse’ van GTZ en een economische analyse van KfW, die gezamenlijk de algemene sociaal-economische situatie in het land moeten weergeven. Daarnaast wordt door het IAK van de Universiteit Hamburg een zogenaamde ‘*sozio-kulturelle Analyse*’ geschreven. BMZ geeft voor deze analyses zogenaamde ‘*Rasters*’ uit, waarin de thema’s staan genoemd die de schrijvers moeten behandelen.

Aangezien het *Länderkonzept* een centraal beleidsdocument is, kan deze werkwijze als een mogelijkheidstructurende praktijk van toegang voor de betrokken organisaties tot de beleidsdiscussie worden gezien. De organisaties kunnen via deze weg de waarneming van de situatie ten aanzien van goed openbaar bestuur sturen. Dat geldt natuurlijk vooral voor de schrijvers van de conceptversie.

Vervolgens worden de conceptversie aan alle ontwikkelingsorganisaties en de opstellers van de analyses gestuurd, en deze worden uitgenodigd deel te nemen aan zogenaamde *Ländergespräche*. Hierin kunnen alle organisaties hun mening over het stuk inbrengen onder leiding van de *Regionalbeauftragte* van het BMZ. De bijdragen van de genodigden zijn echter alleen adviezen, de *Länderbeauftragte* kan deze naast zich neer leggen. Opnieuw is er hier sprake van een mogelijkheidstructurende praktijk van toegang, waarin actoren hun discursieve strategie direct in de beleidsdiscussie kunnen inbrengen.

Het zal duidelijk zijn dat niet alle adviezen binnen het *Ländergespräch* en voor het uiteindelijke *Länderkonzept* even zwaar meetellen.

In den *Ländergesprächen* trägt der Regionalverantwortliche das Spiel. Oft wird das Portfolio nur abgehakt. Da werden eher die Durchführenden gefragt als die Wissenschaftler. Da wird nicht mehr gefragt: wie schätzen wir diese Regierung *wirklich* ein. Das BMZ muss mit den verschiedenen Stakeholder hier in Deutschland jonglieren und im Zweifelsfall ist der Wissenschaftler in Hamburg

weiter weg als der Mensch von GTZ und KfW, mit dem es täglich zu tun hat. Die können ihre Interessen viel massiver vertreten. (32)

Een andere wetenschappelijke respondent vertelt dat het voor hem alleen mogelijk is een punt te maken wanneer hij vooraf een bondgenootschap heeft afgesloten met GTZ of KfW. En ook dan gaat het alleen om “*leichte Akzentverschiebungen*”.

Letztendlich ist es die politische Überzeugung vom Länderreferent, die bestimmt, was rein kommt. (58)

Het is deze waarneming, namelijk dat men uiteindelijk heel weinig terugziet van zijn inbreng in het *Ländergespräch*, die door alle soorten genodigden wordt gedeeld. De deelnemers verwachten daarom niet veel van het gesprek. Sommige respondenten vertelden dat ze nauwelijks tijd hebben de stukken te lezen. Volgens anderen verschilt het per referent dermate wat hij van de inbreng van andere organisaties maakt, dat het niet de moeite waard is in het gesprek te investeren. Van de kant van BMZ wordt dit beeld feitelijk bevestigd. Men laakt de passieve houding van de genodigden in het gesprek. De deelnemers zouden er alleen in geïnteresseerd zijn om hun eigen projecten veilig te stellen. Men zou niet bereid zijn open te discussiëren over de mogelijke tegenstrijdigheden tussen projecten en het omvattende concept. Dit zou men geheel aan de referent overlaten. Om deze redenen kan men zeggen dat het *Ländergespräch* feitelijk niet functioneert als een mogelijkheidstructurende praktijk van toegang van actoren tot de ministeriële arena. Dat geldt echter niet voor de *Länderkonzepte*.

Ontvangst van de criteria in de arena's buiten het BMZ

Het nieuwe beleid van Spranger wordt niet alleen in het parlement positief ontvangen. Ook NGOs, waaronder de kerken stonden ‘kritisch-positief’ tegenover de politieke conditionaliteit. Zij wilden altijd al de politieke dimensie van armoede voor het voetlicht brengen: de rechteloosheid van de armen die zij ondersteunden in hun strijd tegen hun eigen regeringen.

“[D]iese Projekte hatten einen eminent politischen Charakter, und sie wären in ihrer Eigenart genauso als Projekte der politische Stiftungen, von Menschenrechtsorganisationen, anderen NRO, der europäischen Union oder auch vereinzelt durch das BMZ denkbar, wie sie seit Anfang der 90er Jahre die Förderung von Menschenrechten und Demokratie verstehen. (Erdmann 1999, p.198)

De discussie in parlement, wetenschappelijke fora en geïnformeerd publiek draaide niet zozeer om het noodzaak van politieke conditionaliteit, als wel om de toepassing ervan op specifieke landen. Men verweet de regering met twee maten te meten, bijvoorbeeld waar het ging om hulp voor China. Wetenschappers verweten het BMZ zwakheid tegenover het AA en BMWi (Betz 1996, p.205, Wiemann 1997, p.187, Waller 1995). Daarnaast betwijfelden wetenschappers de werking van de conditionaliteit in landen waar Duitsland weinig financiële druk kon uitoefenen en in landen waar de regering de politieke druk van buiten intern in steun voor het regime konden omzetten. Tenslotte verweten ze BMZ, dat de ‘5 criteria’ niet duidelijk te operationaliseren waren. (Wissing 1992, p.37 (57ff)) Men bekritiseerde “das Dunkel das um die Bewertung und Umsetzung der Kriterien herrscht”. (Bartelt 1992, p.41ff).

Onder andere de kerken bekritiseerden tevens dat bepaalde criteria niet opgenomen werden, bijvoorbeeld alleen de burgerlijke en politieke rechten en niet de sociaal-economische rechten. Dergelijk inhoudelijke alternatieven gingen echter pas later de discussie structureren.

Op dat moment is het geen begin geweest van een discussie over de inhoud van goed openbaar bestuur.

Bij elkaar vertoont de receptie van de '5 criteria' grote gelijkenissen met de ontvangst van Herfkens' selectiebeleid in Nederland 8 jaar later. Ook hier speelt de vraag of het Westen geen blauwdruk van het eigen ontwikkelingsmodel oplegt. Ook hier bezweert het ministerie dat de beoordeling van landen geen mathematische opgave is maar een trendinschatting. Ook hier komt het verwijt dat de armen in de ontwikkelingslanden dubbel bestraft worden: eenmaal met een slechte regering en dan nog eens met het inhouden van ontwikkelingshulp. Ook hier belooft het ministerie dat de criteria niet in de eerste plaats gaan om de omvang van de hulp, maar om de kanaalkeuze.

Conclusie over de periode 1990-1994

Goed openbaar bestuur was een belangrijk onderwerp in het Duitse beleidsdiscours aan het begin van de jaren 90. Wetenschappelijke actoren, die goede toegang hadden tot de ministeriële beleidsarena, hadden hierin een belangrijke rol. Het werd echter niet behandeld onder de noemer van 'good governance', maar onder het begrip 'politische Rahmenbedingungen' en democratie. De discussie werd conceptueel ingekaderd door de tegenstelling tussen 'technisch' en 'politiek', een tegenstelling die al in de organisatie van de Duitse ontwikkelingssamenwerking was gepraktiseerd. In deze fase van de discussie stond de tegenstelling gelijk aan de tegenstelling tussen een projectbenadering en een benadering die de contextfactoren door middel van conditionaliteit wilde beïnvloeden (GGVOORWAARDE). Over de inhoud van goed openbaar bestuur werd weinig gediscussieerd. Deze werd vastgelegd in de zogenaamde '5 criteria', waarin BEHEERST BESTUUR en ECONOMISCH BESTUUR tot uitdrukking komen. Deze inhoudsframes werden gepraktiseerd in twee belangrijke discoursvormende praktijken, namelijk de zogenaamde *Rahmenplanungen* en het *Länderkonzept*.

7.3.2 De periode 1994-2000

In deze periode komt de tegenstelling tussen conditionaliteit en bevordering in het discours centraal te staan. Het wordt door de meeste respondenten als een belangrijke wending in het debat gezien. Men ging in toenemende mate richten op de mogelijkheden om door middel van projecten de 'Rahmenbedingungen' in een land te verbeteren. Men sprak van *Positivmaßnahmen*, in expliciete tegenstelling tot de 'negatieve' conditionaliteit. Deze ontwikkeling is niet zozeer het gevolg van ontevredenheid met de resultaten van conditionaliteit als wel van de mogelijkheidstructurende praktijken die aan de uitvoerende organisaties toegang geven tot de ministeriële arena. De wending veroorzaakte tevens een competentiestrijd tussen de belangrijkste uitvoerende organisaties.

In de wetenschappelijke arena is er wel degelijk kritiek op de effectiviteit van conditionaliteit. Vanaf ongeveer 1996 verschijnen er artikelen in E+Z, die concluderen dat conditionaliteit niet heeft gewerkt, of vaker nog, dat deze alleen een schijndemocratie (façadedemocratie) heeft gebracht. (e.g. Tetzlaff 1996, Tetzlaff 1998) Maar deze komen te laat om de opkomst van het functieframe GGBEVORDERING te verklaren.

Tegelijkertijd doen de kerken moeite om de *human rights based approach* (die in de termen van dit onderzoek de frames GGDOEL en PARTICIPATIEF/EMANCIPATOIR BESTUUR hanteert) als een alternatief frame op de beleidsarena te krijgen.

De 'Positivmaßnahmen'

Als reactie op de veranderingen in het beleid sinds 1991 ging GTZ de eigen TZ als democratiseringshulp verkopen. Zij had al veel langer programma's die gericht waren op verbetering van het openbaar bestuur. Bohnet (1990) noemt het vooral 'technocratische hulp': beleidsadvies, planning, opleidingen en trainingen en verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector. Deze maatregelen sloten prima aan bij het vierde en vijfde BMZ-criterium. Daarnaast benadrukte zij dat goed openbaar bestuur ook betekende dat de bevolking kon participeren aan ontwikkelingsprogramma's, hetgeen bevorderlijk was voor goed openbaar bestuur volgens het derde criterium.

Maar de discursieve strategie van GTZ maakt duidelijk dat er niet alleen sprake was van continuïteit. Ze bestond in een opdeling van drie verschillende aspecten van 'democratiseringshulp'. Men sprak van directe, structurele en indirecte democratiseringshulp. Onder *directe* democratiseringshulp verstond men projecten die gericht waren op ondersteuning van bijvoorbeeld de politieke meningsvorming en publieke discussie, mensenrechten, en maatschappelijke organisaties. Onder *structurele* democratiseringshulp verstond men projecten die gericht waren op de vormgeving van de beleidsmatige contextfactoren, bijvoorbeeld van het beleid ten aanzien van decentralisering, rechtshervormingen, en *public sector reform*. Onder *indirecte* maatregelen vielen maatregelen van klassieke armoedebestrijding, bijvoorbeeld de ondersteuning van grass root organisaties, publieke voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg) en microkredieten. (Nielinger 1998, p.177) Deze laatste twee categorieën vielen onder het aanbod dat GTZ al had. In de categorie 'indirecte maatregelen' kon de GTZ aanvoeren dat ze bovendien de doelgroep in de planning en uitvoering van projecten liet participeren. De meeste projecten die GTZ in de eerste jaren uitvoerde, lagen op het gebied van de 'structurele democratiseringshulp' en vertoonden een grote overlap met datgene wat GTZ voordien al deed (Nielinger 1998 p.178). Maar de GTZ nam hier geen genoegen mee. Ze wilde ook haar diensten aanbieden bij 'directe' democratiseringshulp.

Zoals ik in §7.2 heb beschreven, bestaan er verschillende mogelijkheidstructurende praktijken die GTZ een gunstige positie binnen de beleidsdiscussie geven. Zij is in staat nieuw beleid te entameren. Als GTZ zijn 'diensten aanbiedt', klinkt dit dan ook onschuldiger dan het is: GTZ probeerde waarschijnlijk actief het beleid van BMZ te beïnvloeden.

Maar het was zeker niet alleen GTZ, die het frame GGBEVORDERING in de discussie bracht. Opnieuw was het Waller van het DIE, die dit in E+Z in 1992 voorstelde toen het binnen de wetenschappelijke discussie nog geen thema was. In 1994 verschijnen er bij DIE studies over mogelijkheden voor *Positivmaßnahmen*. (DIE 1994, Heinz *et al.* 1995) In ieder geval de laatste studie, uitgevoerd in opdracht van BMZ, had expliciet de bedoeling mogelijkheden voor en effectiviteit van bevorderingsmaatregelen in kaart te brengen. Volgens de respondenten heeft DIE geadviseerd om inderdaad aan bevordering te doen. Beide studies geven een eerste indeling in mogelijke interventievelden (*Förderbereiche*). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten overheidsactoren (analoog aan de *Trias politica*) en drie niet-overheidsactoren (NGOs, media en gemarginaliseerde groepen). De indeling tussen statelijk en niet-statelijke actoren blijft in het discours een belangrijke tegenstelling maar zal het discours niet werkelijk structuren, zoals we zullen zien. Het DIE stelde daarnaast voor om te onderscheiden tussen verschillende soorten landen naar de mate

van democratisering. In landen waar de democratisering minder ver was voorgeschreden, zouden vooral de niet-statelijke actoren gesteund moeten worden, in andere zouden overheidsorganisaties steun moeten krijgen.

Ook de Stichtingen kwamen het functieframe GGBEVORDERING natuurlijk beter uit. Het BMZ begon het werk van de Stichtingen als uitvoering van haar eigen beleid te verkopen, hoewel voordien eigenlijk altijd het tegendeel had gegolden.

Was neu war, war, dass das BMZ die Maßnahmen der *politischen Stiftungen* als Teil der offiziellen Politik verkauft hat. Das war vorher gerade umgekehrt. In den 80er hätte man im Falle eines Projekts der FES um Gewerkschaften in Madagaskar zu fördern, obwohl die Regierung von Madagaskar dagegen war, immer umgekehrt argumentiert: dass die FES nichts mit der deutschen Regierung zu tun hat. Zuhause hat man das dann damals wieder als tolle Erfindung präsentiert, dass die unterdrückten Gewerkschaften doch noch unterstützt wurden und bilaterale Beziehungen mit der Regierung dennoch gut blieben. Erst Mitte der 90er wurde dasselbe dann offizielle Regierungspolitik. (1)

Ook in debatten in het parlement ziet men het frame GGBEVORDERING terug: de CDU-woordvoerder stelde voor om goed openbaar bestuur, in de vorm van meer participatie van de doelgroep, een dwarsdoorsnijdend thema bij bilaterale overheidshulp (lees GTZ) te maken, en tevens om het werk van de Stichtingen en kerken te erkennen als *Positivmaßnahmen*. (Bundestag 1994)

Zo zien we een brede discourscoalitie, die het frame GGBEVORDERING expliciet in tegenstelling tot GGVOORWAARDE hanteerde. Hiertoe hoorde twee organisaties, GTZ en DIE, die door de mogelijkheidstructurende praktijken werden begunstigd om hun discursieve strategie op de beleidsarena dominant te maken. De aanduiding '*Positivmaßnahmen*' is een manier om zich af te zetten tegen het frame GGVOORWAARDE. De conditionaliteit werd niet afgeschaft, maar men vond dat daarop niet de nadruk zou moeten liggen. De tegenstelling tussen conditionaliteit en bevordering wordt onderdeel van de discursieve strategie van BMZ:

Vergabekriterien nicht am ersten Stelle Sanktionsinstrumente, sondern entwicklungspolitische Aktionsfelder. (BMZ 1994, p.2-3)

In de eerste periode was de tegenstelling 'politiek' vs. 'technisch' gekoppeld aan de tegenstelling tussen 'projectbenadering' en de 'beïnvloeding van de politieke Rahmenbedingungen'. De partijen die in de tweede periode pleitten voor GGBEVORDERING, stonden in de eerste periode hopeloos aan de kant van de 'projectbenadering'. Door te hameren op de mogelijkheid om met behulp van projecten de contextfactoren te beïnvloeden, kon deze tegenstelling worden overwonnen: Ook projecten konden 'politisch' zijn. Daarmee was de tegenstelling tussen technisch en politisch nog niet uit de discussie verdwenen: achteraf beoordeelden respondenten de wending naar *Positivmassnahmen* opnieuw als een overwinning van de 'technische' kant van ontwikkelingssamenwerking.

GTZ vs. de Stichtingen

Met de uitbreiding van haar *Leistungsangebot* kwam GTZ echter in conflict met de Stichtingen. De discursieve strategieën die gebaseerd waren op de indeling in structurele versus directe hulp of de indeling in overheids versus niet-overheidsactoren, hadden een bepaalde arbeidsverdeling gesuggereerd. Deze indeling was ook opgenomen in een conceptdocument van BMZ uit 1994, waarin ze de nieuwe activiteiten van GTZ aankondigt, ('*Maßnahmen*

der staatlichen TZ zur direkten Unterstützung von politischen Rahmenbedingungen'). Deze riep heftige reacties van de Stichtingen op. Het ging uit van de door de DIE gemaakte onderverdeling in soorten landen. Er werd gesproken over 'comparatieve voordelen' van de Stichtingen in landen waar statelijke bilaterale goed openbaar bestuur hulp niet goed mogelijk is (bijvoorbeeld door contacten met oppositie). De GTZ zou beter zijn om

“Strukturen und politik des öffentlichen Sektors mit breitem Instrumentarium und entsprechendem Mitteleinsatz und flächendeckend zu beeinflussen.” (p.2)

Er werd in dit document niet gerept over de comparatieve voordelen van de Stichtingen in landen waar statelijke bilaterale goed openbaar bestuur-hulp wel mogelijk is.

Nu GTZ ook *directe* goed openbaar bestuur-hulp wilde geven en vooral nu ze ook met *niet-statelijke* partners wil werken, gedroeg GTZ zich volgens de Stichtingen “expansionistisch”. Ze zagen door de ontwikkelingen hun werkterrein in gevaar. Daarbij ging het vooral om de concrete gevallen waarin GTZ partners van de Stichtingen in ontwikkelingslanden met hun grotere budget wegkocht. Een respondent namens de Stichtingen:

[Es gibt] Partner, von den wir sagen: dass sind originär unsere, mit den wir viele Jahren gearbeitet haben, auch in Hinblick auf *good governance*, und mit den wir vorsichtig und mühsam in Aushandlungsprozessen uns angenähert haben. Und dann kommt die mächtige GTZ und schickt sich an sie mit viel Geld an sich zu reißen. (47)

De Stichtingen konden op grond van hun goede contacten in het parlement hun probleem goed voor het voetlicht brengen en druk op BMZ uitoefenen. (vgl. Bundestag 1996, p.7946) Dat dit wederom frustraties bij GTZ oproep, bewijst het volgende langere citaat uit een (niet uitgekomen) rapport:

“Aus dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und vor allem aus den Grundsatzabteilungen und Stabsreferaten des BMZ wird die GTZ aufgerufen, vermehrt zivilgesellschaftliche Organisationen zu fördern und politischer zu werden. Wie alle Durchführungsorganisationen der internationalen Gebergemeinschaft sieht auch die GTZ, dass nachhaltige Wirksamkeit von technischer Zusammenarbeit mit professioneller Wahrnehmung der politischen Dimension und Trägerdiversifikation zusammenhängt. Die Forderung von außen wird daher von innen gerne aufgenommen. Die größeren finanziellen Mittel der staatlichen TZ führen berechtigterweise zu Befürchtungen bei den Stiftungen. Zur Unterstützung 'ihrer' Stiftungen treten Parlamentarier/-innen über die Parteigrenzen hinweg für die Eingrenzung von Tätigkeitsbereichen und Subsidiarität staatlicher TZ gegenüber den Stiftungen ein. Das Auswärtige Amt, welches Aktivitäten der staatseigene GTZ als 'regierungsamtlich' vertreten muss, zieht in heiklen Situationen verständlicherweise ein Agieren von Stiftungen und NROs vor.¹³⁵ Darüber hinaus befürchtet das AA Übergriffen in außenpolitische Belange und Verantwortlichkeiten. Und die operativen Abteilung im BMZ befürchten in entwicklungspolitischen Steuerbereichen Übergriffe der Durchführungsorganisation.”(Diaby-Penzlin 1997, p.61)

¹³⁵ Zie ook Mair 1997, p.3. De Stichtingen werden gesteund door het AA. Het AA had liever niet dat de bilaterale overheidshulp zich op dit terrein begaf, omdat men bang was dat dit de bilaterale relaties in gevaar zou brengen. Voor activiteiten van de Stichtingen daarentegen zouden ze de verantwoordelijkheid kunnen afschuiven, omdat het geen regeringsbeleid is.

Het document van BMZ werd niet geaccepteerd door de Stichtingen. Bij een bijeenkomst die op het ministerie was belegd om de strijd te slechten liepen de Stichtingen boos weg. Volgens respondenten op het ministerie grepen de Stichtingen de plannen van BMZ en GTZ aan om in de *Haushaltsgespräche* om meer geld te vragen.

Uiteindelijk werd de strijd niet zozeer door een nieuw BMZ-document of een nieuwe werkverdeling gesust maar op een daarvoor belegde bijeenkomst van GTZ en Stichtingen in herfst 1996 in Cadenabbia in Italië. Beide partijen hadden expres het ministerie niet uitgenodigd. Dit geeft iets aan van de slechte positie die het 'administratieve' BMZ in het veld heeft: door zowel GTZ als door Stichtingen wordt het gezien als een actor die weinig idee heeft van de werkelijke gang van zaken *on the ground* in het ontwikkelingsland. Een inhoudelijke afbakening kwam op deze bijeenkomst niet tot stand. Beide partijen verzetten zich tegen een indeling, waarbij GTZ uitsluitend met statelijke en Stichtingen uitsluitend met niet-statelijke partners samenwerkt, hoewel dit in grote lijnen wel de feitelijke praktijk weergeeft. GTZ wil zoals gezegd ook met niet-statelijke partners samenwerken. De Stichtingen willen ook met overheidsinstanties samenwerken. De Stichtingen argumenteren dat ze niet alleen met oppositionele elites samenwerken, maar ook met de regeringspartij en -elites in contact moet blijven, om überhaupt iets gedaan te krijgen.¹³⁶

In plaats van een inhoudelijke afbakening spreken de partijen af dat ze in elk ontwikkelingsland ter plaatse de activiteiten met elkaar zullen coördineren (en niet via BMZ, zoals de bedoeling was in de beleidsdocument). Het afsnoepen van partners is verboden. De enige inhoudelijke afbakening die gemaakt wordt, is dat de GTZ zich niet mag bemoeien met partijen en vakbonden. Eens per jaar moet er een bijeenkomst zijn tussen Stichtingen en GTZ op centraal niveau, waarin de problemen besproken zouden worden. BMZ legt de afspraken vast in een document '*Regeln für die Zusammenarbeit*'. Zelfs in een BMZ beleidsdocument over '*good governance*' van 2002 wordt nog expliciet vastgelegd, dat er geen "*scharfe Trennlinien*" zijn tussen beide organisaties wat betreft de soort partners. (BMZ 2002a, p.11)

Op het moment van interviewen zijn de afbakeningsproblemen afgenomen. Men is zeer vriendelijk over elkaar en spreekt wederzijds over comparatieve voordelen. Maar volgens sommige respondenten zijn de problemen nog steeds aanwezig.

Toenemend gebruik van het woord 'governance'

Men had verwacht dat in deze strijd door GTZ het begrip '*governance*' door GTZ ingezet zou worden. Net als bij de Wereldbank was het immers een ideale manier geweest om te zeggen: de Stichtingen doen de 'politieke' zaken, GTZ de '*governance*'-zaken (waarbij zij zich desondanks met allerlei politieke zaken zou kunnen bemoeien). Deze discursieve strategie is niet gevolgd. Dit komt voornamelijk omdat het woord nog geen onderdeel was van het discours. De discussie over goed openbaar bestuur werd gevoerd in termen van '*politische Rahmenbedingungen*' en 'democratie'. Het geschil was al opgelost voordat '*governance*' in Duitsland een modewoord werd.

¹³⁶ Respondenten van de Stichtingen ontvouwden later in de interviews een nieuwe indeling: De afbakening zou niet moeten verlopen naar soorten partners, maar zo, dat de Stichtingen verantwoordelijk zijn voor 'het politieke', in de zin van 'omstreden kwesties'. Hiervoor moet zij met allerlei soorten personen in eng contact kunnen staan. Zij nemen hierin ook partijdig stelling. De GTZ zou die dingen mogen doen, die meer technocratisch zijn *in de zin van minder omstreden*. Dus bijvoorbeeld: Stichtingen zetten zich in voor een onafhankelijke rechterlijk macht, GTZ leidt de rechters op.

Dat gebeurde vanaf het midden van de jaren negentig. Al vanaf het begin van de jaren 90 werd de term wel genoemd in de Duitse wetenschappelijke discussie maar men speelde geen rol in de zin van een analytisch begrip of als onderdeel van een discursieve strategie. Het begrip kwam uiteindelijk via de internationale beleidsarena, en niet via wetenschappelijke arena op de Duitse beleidsarena. Een belangrijke rol in het contact met het internationale discours speelde waarschijnlijk de reeds genoemde Van de Sand van het BMZ, die het voorzitterschap vervulde van de *OESO-DAC working group on Participatory Development and Good governance* (pd/gg). Hij was ook degene die binnen het ministerie voor het onderwerp goed openbaar bestuur, dat nog niet bij een afdeling was ondergebracht, als hoofd van de *Planungsreferat* en als *Menschenrechtenbeauftragter* aanspreekpunt was. Bovendien bracht hij het thema goed openbaar bestuur en het begrip ‘*good governance*’ via wetenschappelijke publicaties onder de aandacht. (Sand 1995a, Sand 1995b) Hoewel de DAC expliciet een ‘politieke’ opvatting hanteerde in tegenstelling tot de Wereldbank, ging deze tegenstelling de discussie niet structureren. De opvatting van de Wereldbank werd niet als een alternatief gezien en men vond dat men zowel de ‘politieke’ als de ‘technocratische’ kant van goed openbaar bestuur al had uitgedrukt in de ‘5 criteria’.

Naar verloop van tijd verschenen er bijdragen in de wetenschappelijke arena die wezen op het verschil in inhoudelijke opvatting met de Wereldbank langs de scheidslijnen, zoals die ook in de internationale beleids- en wetenschappelijke arena werden gebruikt. Maar ook toen structureerde deze tegenstelling de discussie niet, goed openbaar bestuur werd niet conceptueel bepaald door het frame van de tegenstelling. De meeste wetenschappelijke papers hanteerden een ‘politieke’ definitie en sommigen hanteerden gewoon de Wereldbank-definitie (Wohlmuth 1999), zonder de tegenstelling te benoemen. De reden waarom de tegenstelling de wetenschappelijke discussie niet structureerde, was volgens de respondenten dat het begrip door wetenschappers waargenomen werd als afkomstig uit de praxis, uit de (internationale) beleidsdiscussie, en niet gezien werd als een wetenschappelijk begrip.

Der Begriff *good governance* war auch nicht so bekannt unter Wissenschaftlern. Vor allem Weltbank und IWF haben es in die Diskussion eingeführt. Es kam eher aus der politischen und praktischen Ecke als der Wissenschaft. Es kam nicht über die Wissenschaft nach Deutschland, sondern über die Praxis. Ich bin mir auch nicht sicher, ob es überhaupt Eingang in die Wissenschaft gefunden hat. Es wird in der Wissenschaft nicht als analytische Kategorie gebraucht, nur in Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik. (58)

Het is interessant dat dit voor Duitse wetenschappers een verklaring was. In Nederland was namelijk in 1993 hetzelfde geconstateerd (Box 1995) maar dit was daar geen reden om het begrip (conceptueel bepaald door GGVOORWAARDE en minimale overheid) gewoon maar te accepteren. Integendeel: onder het ‘zuiver leermodel’ in Nederland was dit een reden om zich er tegen te verzetten. Hier zien we dat er in Duitsland een grotere divergentie tussen wetenschappelijke en beleidslogica verondersteld werd.

De introductie van het begrip ‘*good governance*’ veranderde niets wezenlijks aan het discours. Het werd niet beschouwd als iets nieuws. In het discours duidde het precies dat aan, wat vroeger met ‘*politische Rahmenbedingungen*’ of ‘democratie’ werd benoemd. De term zelf werd geen *story line*, zoals ‘democratisering’ dat was, of ‘structurele stabiliteit’ dat later zou worden (zie §7.3.3). Het werd gewoon onderdeel van het vocabulaire.

Die Positivmaßnahmen haben irgendwann den Strich bekommen, dass wir sagen: das sind Governance-maßnahmen. (26)

Doordat men zich in Duitsland tot en met 2002 richtte op de opvatting van de OESO-DAC heeft de term ‘participatieve ontwikkeling’ in de goed openbaar bestuur discussie wellicht nog een extra grote rol gespeeld. Zoals uiteengezet in §5.1.3 was participatieve ontwikkeling een oude stroming in de ontwikkelingsdiscussie, waarin de participatie van de doelgroep in de ontwikkelingsprogramma’s wordt bepleit. Ook in Duitsland hielden veel mensen in verschillende organisaties zich al langer met het onderwerp bezig. Omdat dit door OESO-DAC werd samengenomen met goed openbaar bestuur, zien we dat participatieve ontwikkeling, net als in Nederland, een rol ging spelen in de discussie rond de inhoud van goed openbaar bestuur, maar met behulp van iets andere frames.

Politiek systeem versus project: het conflict binnen GTZ

Juist over een participatieve invulling van goed openbaar bestuur woedde in de tweede helft van de jaren 90 binnen GTZ een interne discussie, waaraan men kan zien, dat men individuele organisaties ook als een subarena moet beschouwen. Toen mevrouw Diaby-Penzlin, onderzoekster bij GTZ, in 1995 onderzoeksgeld toegewezen kreeg om nieuwe mogelijkheden voor GTZ voor *Positivmaßnahmen* in kaart te brengen, lanceerde zij met haar rapport een opvatting van goed openbaar bestuur die aansloot bij de participatieve benadering. Het rapport was omstreden en werd eerst niet door GTZ uitgebracht. Haar discursieve strategie maakt echter opmerkelijk op twee tegenstellingen die in het Duitse discours een rol speelden. Deze tegenstellingen vallen niet volledig samen met de tegenstellingen tussen de ideaaltypen van de inhoudframes.¹³⁷ Zij maken het mogelijk te onderscheiden tussen verschillende groepen respondenten binnen een factor, dus verschillende interpretaties van één en hetzelfde ideaaltype. Daarom zal ik de discussie eerst in termen van deze tegenstellingen bespreken, voordat ik laat zien hoe deze onderscheidingen in termen van de ideaaltypische inhoudframes gezien moeten worden. Het gaat hier enerzijds om de tegenstelling tussen een systemische benadering van goed openbaar bestuur, waarbij men denkt vanuit het (nationale) politieke systeem, en een project/doelgroep-benadering, waarbij men denkt vanuit een concrete doelgroep of een concreet project. Anderzijds gaat het om de tegenstelling tussen formeel-institutionele benadering en een machtsrealistische benadering van goed openbaar bestuur. De eerste tegenstelling zal ik in het volgende behandelen, de tweede komt later aan bod.

In het rapport koos Diaby-Penzlin een nieuw begrip voor wat tot dan toe ‘democratie’ had geheten: ‘politieke participatie’ (*politische Teilhabe*). Dit wordt gedefinieerd als: *die aktive Rolle und gleichberechtigte Teilnahme der Gesellschaftsmitglieder in verteilungsrelevanten Entscheidungsprozessen sowie bei Entscheidungen, die die eigenen Lebenszusammenhänge betreffen. Dies umfasst Zugang, Zugriff, Verfügungsrecht und Entscheidung über Ressourcenverteilung sowie Verhandlung von Interessen.*” (Diaby-Penzlin 1997, p.VII)

Zelf zag ze dit begrip in tegenstelling tot een systemische benadering van goed openbaar bestuur, waarin men probeert aan de top van de maatschappij zaken probeert te veranderen. In de project/doelgroep-benadering moet goed openbaar bestuur-hulp erop gericht zijn de armen in de concrete situaties waarin zij te maken hebben met de overheid hun belangen te laten articuleren. Zij vond de systemische benadering vooral terug in het werk van politologen en juristen die, in tegenstelling tot sociologen en antropologen, bezig zouden zijn

¹³⁷ In ieder geval niet tussen die ideaaltypes, die in het Duitse discours gehanteerd werden.

met het bouwen van structuren die van bovenaf de samenleving zouden moeten veranderen. In plaats daarvan zou men in de participatieve benadering moeten proberen van onderop, op dorpsniveau bij wijze van spreken, naar participatiemogelijkheden voor burger bij concrete problemen in het contact met de overheid moeten kijken.

Voor haar onderzoek interviewde Diaby-Penzlin o.a. de medewerkers van GTZ zelf, die volgens het rapport grotendeels een dergelijke doelgroep/project-benadering zouden voorstaan. Dit is niet verwonderlijk. De doelgroep/project-benadering zou immers betekenen, dat goed openbaar bestuur-hulp geïntegreerd zou worden binnen de traditionele werkzaamheden van ontwikkelingswerkers, bijvoorbeeld plattelandsontwikkeling of gezondheidszorg. Goed openbaar bestuur viel daarmee binnen hun traditionele werkgebied en liet meer ruimte voor de eigen 'technisch-fachliche Kompetenz'. Goed openbaar bestuur zou daarmee een dwarsdoorsnijdend thema worden (*Querschnittsthema*) en niet een eigen 'sector', waar geld naar zou afvloeien. Veel GTZ-medewerkers zagen de goed openbaar bestuur-specialisten die werkten op het niveau van het centrale politieke systeem als 'nieuwkomers', die nog niets wisten van het werkelijke ontwikkelingswerk. Ze hadden het gevoel, dat deze politicologen en rechtswetenschappers op het werk 'op dorpsniveau' neerkeken, omdat het niet 'politiek' genoeg zou zijn.

Binnen de top van GTZ stootte haar discursieve strategie evenwel niet op instemming. Tegen de tijd dat het rapport klaar was (1997) was er net een nieuwe leiding gekomen die juist de systemische benadering voorstond. Deze verbood het om het rapport als een publicatie van GTZ uit te brengen. Hiervoor waren verschillende redenen. De meest acute reden was het recente conflict met de Stichtingen. Diaby Pentzlin had in haar rapport de werkwijze van de Stichtingen kritisch besproken en tegelijkertijd opnieuw een voorzet gegeven voor een inhoudelijke werkverdeling met de Stichtingen. Deze werkverdeling liep niet volgens het onderscheid statelijke vs. niet-statale organisaties, maar zou er als volgt uitzien. De Stichtingen hanteren een elite-georiënteerde, systemische benadering. Zij zouden zich bezig moeten houden met politiek met een grote P, die zich in de schijnwerpers (en voornamelijk in de hoofdstad) afspeelt. GTZ zou zich richten op het 'dagelijkse' contact tussen burgers en overheid in concrete situaties van ontwikkelingsprojecten. De leiding van de GTZ vond het waarschijnlijk niet verstandig, op het moment dat het conflict met de Stichtingen na Cadenabbia net begon af te vlakken opnieuw te komen met een inhoudelijke voorstel voor de werkverdeling, temeer daar de systemische benadering van de Stichtingen in het rapport kritisch werd besproken.

De tweede reden zou kunnen zijn geweest dat de kritiek op de systemische benadering zich ook richtte tegen werkzaamheden die GTZ al uitvoerde, namelijk *Regierungsberatung*. Deze wilde GTZ kunnen verkopen als hulp voor goed openbaar bestuur. Bovendien wilde GTZ zich volgens sommige respondenten vooral richten op de overheden in de ontwikkelingslanden, die meer direct profiteren van een systemische benadering. Dit kan immers later weer andere opdrachten opleveren. GTZ is werkt vooral in opdracht van overheden werkt, en is als bedrijf *kundenorientiert*.

De actiemogelijkheden van de leiding boden hen uiteraard de mogelijkheid om de verspreiding van het rapport tegen te houden en daarmee een rivaliserende discursieve strategie uit te schakelen. De systemische benadering bleef de discursieve strategie van GTZ.

Het was voor Diaby-Penzlin ook niet gemakkelijk haar nieuwe discursieve strategie op andere manier in de beleidsarena op het ministerie te brengen dan via de officiële

kanalen. Op het ministerie was het thema namelijk nog niet organisationeel verankerd: er was voor dit onderwerp geen eigen afdeling. Het belangrijkste aanspreekpunt voor het onderwerp was altijd de heer Van de Sand geweest, die door persoonlijk engagement en zijn functie als hoofd van het *Planungsreferat* het thema in het ministerie levend had gehouden. Deze had inmiddels een functie elders aangenomen. De onderzoekster vond op dat moment geen andere ingang op het ministerie. Hier zien we hoe een praktijk van positie (het ontbreken van een organisatieonderdeel voor goed openbaar bestuur) het discours beïnvloedde. Er was geen afdeling die baat had bij een inhoudelijke discussie over goed openbaar bestuur en die daarbij gebruik kon maken van de actiemogelijkheden die bij de positie van een afdeling horen.

De bijdrage van Diaby-Penzlin was daarmee niet geheel uit de discussie verdwenen. Het rapport vond enige verspreiding: ze publiceerde erover in *Nord-Süd Aktuell* (Diaby-Penzlin 1998) en het werd door wetenschappers besproken. Er wordt bijvoorbeeld door Erdmann (1999) kritisch op ingegaan.¹³⁸

Een vergelijkbare ontwikkeling in de richting van een benadering van goed openbaar bestuur-hulp vanuit de top van de maatschappij heeft plaatsgevonden binnen de Stichtingen. De Stichtingen hebben tot in de jaren 90 een tweedeling in hun activiteiten gehad. Enerzijds gaven ze hulp voor de ‘sociale structuur’, anderzijds voor politieke instituties. Het eerste onderscheidde zich niet veel van klassieke ontwikkelingshulp (zie §7.2). Sinds in het beleidsdiscours het ‘*politische Rahmenbedingungen*’ zo’n belangrijke rol ging spelen, hebben de Stichtingen zich veel duidelijker op het tweede domein geconcentreerd. Ze richten zich daarbij vooral op de (hoofd)stedelijke elite. Het gaat daarbij niet alleen om de elite die aan de macht is maar ook om een tegen-elite, een elite die ‘*countervailing power*’ heeft. Door middel van opleidingen, *capacity building*, het organiseren van gesprekken en conferenties, het ondersteunen van wetenschappelijke instituties van partijen proberen ze de democratische dialoog in een land op gang te brengen.

Das Stichwort für die politische Stiftungen ist ‚Demokratie‘ und das hat auch mit Institutionen und Strukturen zu tun. Dann muss man oben ansetzen: Gesetzestexte, Parlamente, Entscheidungsträger in Parteien, NRO’s und Gewerkschaften. Der Schwerpunkt ist auf dieser Ebene. (47)

Volgens de respondenten zorgt deze tweedeling in uitzonderingsgevallen ook binnen de Stichtingen nog een conflict. Sommigen zouden nog de oude hulp van vóór de trendwende in 1991 willen bedrijven. Deze project/doelgroep-benadering wordt als ‘onpolitiek’ afgeschilderd. Het officiële beleid binnen de Stichtingen is opgeschoven in de richting van een systemische benadering. Als het in een land niet mogelijk zou zijn met de elites samen te werken, zouden de Stichtingen er nu eerder er voor kiezen er helemaal geen activiteiten te ontwikkelen.

De kerken en de formeel-institutionele versus de machtsrealistische benadering

Naast de onderscheiding tussen een systemische en een doelgroep/project-benadering blijkt er nog een tweede tegenstelling voor het discours relevant te zijn. Deze wordt vooral zichtbaar wanneer we de discursieve strategie van de kerken bij de analyse betrekken.

¹³⁸ Voor degenen die willen weten hoe het is afgelopen: in de periode van interviews (2002-2003) hanteert de GTZ, bijvoorbeeld in Oeganda, wel degelijk een ‘participatieve’ benadering (alhoewel geen machtsrealistische, zoals Diaby-Penzlin voorstond). Het rapport is nu op de GTZ-site te downloaden.

De kerken hadden altijd een doelgroep/project-benadering gehanteerd, waarin het om de concrete situatie van de armen ging. Hun discursieve strategie werd altijd al bepaald door het principe “*Option für die Armen*”. De kerken willen partij kiezen en formuleren hun argumenten vaak in morele termen. Ze kiezen partij tegen de ‘machtigen’, de heersende elite en zien zich zelf als de ‘advocaat van de armen’. (vgl. Donner-Reichle 1996)

“Politische Willkür sowie versagen der mächtigen sind Grundlage für das leiden der armen” ([Nikolai, 2003 #470], p.22)

Zij conceptualiseren goed openbaar bestuur daarom ook in termen van rechten van de armen, die door hen bij hun regering moeten worden opgeëist.

“Die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, die Rechenschaftslegung von Regierungen gegenüber ihren Bevölkerungen und die effiziente und effektive Verwendung von Mitteln für eine Verbesserung der Lebensverhältnisse der Menschen sind keinesfalls selbstverständlich, sie müssen eingefordert werden. [...] Daher müssen die Kapazitäten zur Ausübung ausreichender Kontrolle der Verantwortlichen gegeben sein, wenn es zu nachhaltigen Entwicklungsschüben kommen soll”(Misereor 2003, pp.24-25)¹³⁹

De kerken zijn veel minder dan de Stichtingen in conflict gekomen met de GTZ. De voornaamste reden is dat ze niet bang hoefden te zijn dat hun partners afgesnoept zouden worden. Het overgrote deel van hun samenwerkingspartners zijn kerken in ontwikkelingslanden waarmee men al zeer lange tijd, soms honderd jaar, een band heeft. Deze organisaties zouden niet snel van partner wisselen en werden daarom ook min der ‘geworven’ door de GTZ. Andersom hebben de kerken in tegenstelling tot de Stichtingen weinige contacten met statelijke organisaties en willen zich ook niet op dat niveau begeven. Een van de respondenten zei dat ook als de kerken een groot overheidsproject zouden willen doen, ze niet zouden weten waar ze moeten beginnen, omdat ze altijd gewend zijn geweest van de andere kant te werken.

Die Stiftungen sind sehr stark wenn es geht um die Eliten in der Zivilgesellschaft. Obwohl es Gegeneliten sind, bleiben es Eliten. Die Kirchen setzen viel tiefer unten an. Das heißt nicht, dass sie die Rahmenbedingungen nicht im Blick haben, aber das bottom-up ist ihnen wichtig.[...] Wir sollten innerhalb Misereor bedenken: wie können wir die Rahmenbedingungen ändern, direkt auf staatliche Träger einlassen, dezentrale Gebietskörperschaften z.B., oder Rechtsstaatlichkeit, [...] Wie es jetzt ist, würden wir eine Menschenrechts- oder Lobbygruppe unterstützen, aber ein großer Auftrag um ein Programm mit der Regierung zu entwickeln, da wissen wir nicht wo wir anfangen sollen. (respondent Misereor) .

Ondanks de doelgroep/projectbenadering volgen de kerken in toenemende mate een ander frame dan wat met ‘*politische Teilhabe*’ in het rapport van Diaby-Penzlin bedoeld wordt. Daarom moet ik een tweede tegenstelling introduceren: die tussen een formeel-institutionele benadering en een machtsrealistische benadering van goed openbaar bestuur. De tegenstelling tussen de doelgroep/project- en systemische benadering lijkt op, maar mag niet gelijkgesteld worden met de tegenstelling tussen een machtsbenadering en een formeel-

¹³⁹ Af te gaan op sommige publicaties was het eerder moeilijk de kerken ook te bewegen om *ook* het systemische perspectief in te nemen en mee te denken over de manier waarop men de aansluiting tussen de elite, die uiteindelijk de veranderingen vorm moet geven, en de basisbewegingen kan maken. (Erdmann 1999, p. 223).

institutionele benadering. In de laatste wil men goed openbaar bestuur ondersteunen door formele instituties en processen te veranderen. In combinatie met de doelgroep/project-benadering gaat het hier bijvoorbeeld om de rechten van de armen en gemarginaliseerden in hun contact met de overheid, bijvoorbeeld door formele participatie en consultatieprocedures in te voeren. In combinatie met de systemische benadering gaat het om veranderingen in de nationale wetgeving, bijvoorbeeld *gender mainstreaming*. De ‘*human rights based approach*’ kan daarom een van de uitingsvormen van de formeel-institutionele benadering zijn.

In de machtsbenadering gaat men daarentegen uit van de best aande formele en informele machtsverhoudingen binnen de samenleving. Deze machtsverhoudingen kan men niet zomaar veranderen door nieuwe formele instituties op te bouwen: de bestaande verhoudingen zouden zich reproduceren in nieuwe instituties. Het gaat er om strategisch binnen het systeem van maatschappelijke machtsrelaties in te grijpen. Dit kan door het veranderen van regels, maar vaak is het niet genoeg om de mensen nieuwe rechten te geven en ze vertellen dat ze daarvan gebruikt moeten maken. Men moet er achter komen welke sociaal-culturele machtsfactoren het maatschappelijk systeem in stand houden en deze door gerichte interventies ten gunste van een van de partijen proberen te veranderen (wat lang niet altijd zal lukken). Machtsrealisten kijken geringschattend neer op procedures van ‘consultatie’ en op formele wetgeving: ze gaan er van uit dat de ‘machtigen’ in het systeem deze processen al snel naar hun hand kunnen zetten.

Volgens sommige respondenten richtten de kerken richten zich in toenemende mate op de formeel-rechtelijke positie van de armen. Bijvoorbeeld bracht EZE in haar lobbywerk hoogleraren in het Internationaal Recht bijeen, die zich moesten buigen over de vraag in wat voor opzicht sociaal-economische rechten een recht zijn. Vervolgens probeerde ze door middel van conferenties en gesprekken aan andere kerken en aan het BMZ duidelijk te maken dat deze sociaal-economische en culturele rechten een belangrijk thema in de ontwikkelingssamenwerking is. Ze wilde een *human rights based approach* volgen.

Vorher wurden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK Rechte) nicht gesehen als Rechten. In der Kirche ist es ein großes Thema geworden. EZE hat die besten Völkerrechtler aus Deutschland zusammengepackt, hat mit denen überlegt, Konferenzen mit der ganzen Kirche gemacht, Organisationen wie Amnesty zu diesen Konferenzen eingeladen. Alles um zu zeigen: das ist ein wichtiges Thema, das vom BMZ nicht aufgenommen worden ist. (39)

Deze benadering week op dit punt af van de positie van de onderzoekster Diaby-Penzlin bij de GTZ. Maar ook binnen GTZ zal ze op dat moment voor haar ‘machtsbenadering’ niet veel medestanders gevonden hebben. De machtsbenadering werd vooral door wetenschappers naar voren gebracht, vooral specialisten op het gebied Afrika en werd, zoals we zullen zien, in de derde periode belangrijker.

De wetenschappers met deze opvatting hadden ook de mogelijkheid deze discussie strategie in de beleidsarena te introduceren, namelijk door middel van de zogenaamde ‘*sozio-kulturelle Analyse*’ (SKA) door het IAK. Sinds 1993 is de SKA een vast bestanddeel van de voorbereiding van het *Länderkonzept*. De SKA gaat in op de feitelijke machts- en autoriteitsverhoudingen verschillende groepen in de samenleving. De macht en legitimiteit hoeft immers helemaal niet te liggen bij degene die dit ‘rechtens’ zouden moeten hebben. De analyses gaan ook in op het conflictpotentiaal dat in de samenleving aanwezig is. De

wetenschapper hebben dus binnen het raster genoeg gelegenheid, hun machtsbenadering via het *Länderkonzept* in de discussie in te brengen.

De volgende tabel geeft een overzicht van de verdeling van de actoren over de verschillende benaderingen. Daarnaast laat de figuur zien op welke manier deze frames corresponderen met de in Duitsland gehanteerde ideaaltypes van de inhoudframes.

		systemische benadering	doelgroep/project-benadering
formeel-institutionele benadering	actoren	top van GTZ wetenschappers BMZ	medewerkers GTZ kerken
	past bij inhoudframes:	BEHEERST BESTUUR ECONOMISCH BESTUUR FUNCTIONEREND BESTUUR	PARTICIPATIEF BESTUUR+
machtsrealistische benadering	actoren	top van Stichtingen (elite-benadering) wetenschappers (3e periode)	dissidente medewerkers Stichtingen kerken ¹⁴⁰
	past bij inhoudframes:	BEHEERST BESTUUR FUNCTIONEREND BESTUUR	FUNCTIONEREND BESTUUR PARTICIPATIEF BESTUUR+

figuur 7.3 Actoren, benaderingen en ideaaltypische frames in Duitsland

Uit deze figuur wordt duidelijk dat de tegenstellingen tussen de benaderingen niet één op één samenvallen met de tegenstellingen tussen de ideaaltypen. Het schema laat bijvoorbeeld zien dat het verschil tussen een formeel-institutionele benadering en een machtsbenadering niet samenvalt met het verschil tussen BEHEERST BESTUUR en FUNCTIONEREND BESTUUR. Het schema laat ook zien, dat de respondenten klaarblijkelijk vanuit verschillende benaderingen op één en hetzelfde frame kunnen scoren. Bijvoorbeeld FUNCTIONEREND BESTUUR kan men opvatten vanuit een systemische benadering, zoals we in de derde periode zullen zien, en vanuit een doelgroep/projectbenadering, zoals de ‘dissidenten’ in de Stichtingen dat doen. FUNCTIONEREND BESTUUR kan ook opgevat worden in een nog een andere, formeel-institutionele betekenis, zoals we dat in de discursieve strategie van de Wereldbank tegen zijn gekomen.

PARTICIPATIEF BESTUUR en EMANCIPATOIR BESTUUR komen nauwelijks in de Duitse discussie voor. Een aantal Duitse actoren scoren significant negatief op factor 4, hetgeen inhoudt dat ze positief scoren op een ‘omgekeerd’ frame. In bijlage III heb ik de *factor array* van deze ‘omgekeerde factor’ weergegeven. De interpretatie van deze scores is complex: het gaat om meer dan alleen het oneens-zijn met het frame ECONOMISCH BESTUUR. We zien dat dit frame een extreme variant is van het frame PARTICIPATIEF BESTUUR is. Net als in dat frame wordt goed openbaar bestuur opgevat als dat bestuur dat de sociaal-economische rechten van de armen kan inlossen. Meer nog dan het frame PARTICIPATIEF BESTUUR leggen de respondenten hier nadruk op consultatie en de maatschappelijke dia-

¹⁴⁰ Hier zou ook de discursieve strategie van GTZ-onderzoekster Diaby-Penzlin passen.

loog. (28:4;13:4;19:3;27:3) Vandaar dat ik dit frame (dat alleen in de Duitse context een rol speelt) 'PARTICIPATIEF BESTUUR+' noem. Het zijn de respondenten van de kerken die dit frame hanteren, maar ook de medewerkers van GTZ, die een doelgroep/project-benadering willen. In §8.2 kom ik terug op de vraag waarom Duitse actoren scoren op dit frame en niet op PARTICIPATIEF BESTUUR.

Men ziet dat de respondenten die een formeel-institutioneel benadering hanteren op twee verschillende ideaaltypes scoren. Enerzijds zijn dit de respondenten, die de 'normale' invulling van goed openbaar bestuur volgen, zoals die ook in de 'vijf criteria' naar voren komt (BEHEERST BESTUUR/ECONOMISCH BESTUUR). Dit zijn GTZ-medewerkers, medewerkers van BMZ, en wetenschappers. Anderzijds zijn het de 'dissidenten' binnen GTZ, die goed openbaar bestuur als een dwarsdoorsnijdend thema willen zien, hetgeen vaak de vorm aanneemt van participatie en consultatie van de *stakeholders* binnen hun armoedebestrijdingsprojecten. Daarnaast de kerken, die op willen komen voor een bepaalde onderdrukte doelgroep (beide scoren op PARTICIPATIEF BESTUUR+).

Kijkt men naar de respondenten, die een machtsrealistische benadering hanteren, ziet men wederom verschillende soorten. De Stichtingen hanteren in principe een machtsbenadering: ze grijpen partijdig in de machtsverhoudingen in om veranderingen te bewerkstelligen. De top van de Stichtingen wil dit vooral doen vanuit een zogenaamde 'elitebenadering', om het politieke systeem als geheel te beïnvloeden. De dissidenten binnen de Stichtingen willen echter een doelgroep/project-perspectief blijven hanteren en komen dan op het frame FUNCTIONEREND BESTUUR uit. Daarnaast zijn er de wetenschappers die het frame FUNCTIONEREND BESTUUR hanteren maar vanuit een machtsrealistische benadering (zie vooral derde periode). Zij zijn vooral geïnteresseerd in de machtsverhoudingen die een maatschappij als geheel stuurt. Deze opvatting is daarom anders dan de manier waarop de Wereldbank FUNCTIONEREND BESTUUR hanteert: zij doet dat vanuit een formeel-institutionele benadering. Tenslotte vallen ook de 'oude' werkzaamheden van de kerken onder een machtsbenadering, waarin de kerken niet door middel van andere instituties, maar door middel het partijdig ingrijpen ten gunste van een *counterpart* in het Zuiden willen helpen.

Positivmaßnahmen: discoursvormende praktijken in uitvoeringsorganisaties en AA

Na de opkomst van de *Positivmaßnahmen* was het niet alleen GTZ die dergelijke activiteiten ondernam, maar ook andere uitvoerende organisaties. Hieronder wil ik de activiteiten van de belangrijkste organisaties noemen. Men ziet vooral een discoursvormende werking in de richting van een systemische, formeel-institutionele benadering.

Voor GTZ ligt het zwaartepunt van de activiteiten bij de samenwerking met de apparaten van centrale en lagere overheden. In 1995 zijn de belangrijkste velden van interventie: 1. Beleidsadvisering aan de regering, parlement, gedecentraliseerde overheid en NGOs. 2. Ondersteuning van het tweede van de 'vijf criteria' (rechtsstatelijkheid), door middel van advisering voor wetgeving, maar ook *capacity building* voor het justitieel apparaat. 3. Ondersteunen van mensenrechtenorganisaties en *civil education* op het gebied van mensenrechten. (vgl. Betz 1996) Vanaf ongeveer 2000 zijn daar twee zaken bijgekomen: corruptiebestrijding en *Verwaltungsförderung*: opbouw van het administratief apparaat van regionale en gemeentelijke overheden. (BMZ 2002b)

Volgens GTZ wordt dit laatste interventieveld sinds het eind van de jaren 90 belangrijker als gevolg van de door de Wereldbank geëiste PRSP-processen. Naast de

begeleiding op het gebied van de financiële huishouding ondersteunt GTZ ook de opbouw van een overheidsapparaat dat in staat is de eenmaal besloten armoedebestrijdingsprogramma's te coördineren en uit te voeren. Een van de GTZ-respondenten merkte op dat zoals de overheidsapparaten in veel landen in Afrika op dit moment functioneren deze programma's helemaal niet uitgevoerd kunnen worden. De activiteiten van GTZ sluiten dus goed aan bij de activiteiten van de Wereldbank.

Het zwaartepunt van de activiteiten van KfW ligt bij het onderwerp decentralisatie. Men moet daarbij denken aan financiële steun voor decentrale overheden op het moment dat deze in het kader van decentralisering meer bevoegdheden krijgen. De KfW stelt eigen voorwaarden voor hulp op (zoals het houden van regionale of gemeentelijke verkiezingen, het bestrijden van corruptie en een transparante begrotingssystematiek). Het KfW positioneert zichzelf op twee niveaus: enerzijds spant ze in voor veranderingen door conditionaliteit op landelijk (macro) niveau, en daarnaast wil ze goed openbaar bestuur bevorderen door investeringen op het microniveau (namelijk in het gemeentelijk apparaat). KfW zou het liefst zien dat GTZ zich beperkt tot advisering op het gebied van de 'Rahmenbedingungen' op meso- en macroniveau, maar ziet in praktijk nog veel klassieke armoedebestrijding op microniveau. Men verklaart dit door het feit dat er in de *Länderreferate* van BMZ en GTZ nog steeds 'ouderwetse' medewerkers zouden zitten, die vooral technische hulp zouden willen geven.

Zoals in §7.2 uiteengezet, is het voor KfW niet makkelijk om veel invloed uit te oefenen op de goed openbaar bestuur-discussie. Dit heeft vooral te maken met het feit dat Duitsland geen budgetsteun wil geven aan ontwikkelingslanden. Op het moment dat dit wel het geval zou zijn, zou de KfW opeens een van de sleutelfiguren in de discussie rond goed openbaar bestuur worden. Alle financiële hulp wordt immers door haar gegeven, zij bepaalt de voorwaarden daarvoor en controleert deze zelfstandig. Budgetfinanciering zou voor haar een belangrijke mogelijkheidstructurende praktijk van toegang tot de beleidsarena op het ministerie zijn.

Inwent is de uitvoeringsorganisatie die alle opleidingen in het kader van ontwikkelingshulp verzorgt. Een groot deel van de 'technische' goed openbaar bestuur-hulp geschiedt door het aanbieden van een opleiding aan ambtenaren in ontwikkelingslanden. Inwent heeft aparte afdelingen voor de opleidingen die te maken hebben met goed openbaar bestuur. Men benadrukt echter dat men niet werkt naar een eigen concept van goed openbaar bestuur. Het gaat haar vooral om het "pragmatische, technische" handwerk. Een klassiek samenwerkingsproject voor Inwent is het ondersteunen van ambtenarenopleidingen in de ontwikkelingslanden (*Verwaltungsschulen, academies of public administration*). Inwent heeft echter, net zoals de andere uitvoeringsorganisaties, toegang tot de beleidsdiscussie wanneer ze wordt gevraagd mee te schrijven aan beleidsdocumenten, bijvoorbeeld een *Positionspapier* over *Verwaltungsförderung*, zoals deze in 2000 is geschreven. Hierin wordt wel duidelijk dat de activiteiten van Inwent een neerslag kunnen krijgen in beleid.

Ook de Deutsche Entwicklungsdienst (DED), die de uitzending van Duitse vrijwilligers coördineert, houdt zich bezig met goed openbaar bestuur. Ze heeft programma's op het gebied van mensenrechten, rechtstaat en participatie (in de zin van consultatie van *civil society*-organisaties en *capacity building* binnen deze organisaties).

Ik concludeer dat de uitvoeringspraktijken van de genoemde organisaties voornamelijk een frame hanteren, waarin een formeel-institutionele, systemische benadering tot

uitdrukking komt. In termen van de ideaaltypische frames gaat het hier om elementen van BEHEERST BESTUUR, FUNCTIONEREND BESTUUR en ECONOMISCH BESTUUR.

Deze activiteiten passen bij het dominante inhoudsframe in het discours, dat door de '5 criteria' is vastgelegd. Tegelijkertijd kan men het discoursvormend effect van deze werkzaamheden traceren: de werkzaamheden van deze organisaties zijn de basis voor de keuze van de onderwerpen die de beleidsdocumenten (in dit geval *Positionspapiere*) van BMZ behandelen: namelijk de rechtsstaat, corruptiebestrijding, decentralisering en *Verwaltungsförderung*.

Ook het AA heeft eigen activiteiten op het gebied van bevordering van goed openbaar bestuur. Op de ambassadeursconferentie van Accra in 1994 was besloten om het beleid van conditionaliteit en de '5 criteria' als richtlijn over te nemen. Maar het AA zag niet alleen een rol voor zichzelf in de politieke dialoog met de ontvangende regering, maar ook in de bevordering van goed openbaar bestuur. Er werd besloten het bescheiden budget dat het AA had voor mensenrechtenhulp uit te breiden tot democratiseringshulp. Het mensenrechtenreferaat in het AA ging zich in de loop van de jaren negentig naast het 'diplomatieke circus' rond mensenrechtenverdragen meer richten op bevorderingsmaatregelen. Het gaat hierbij voornamelijk om de ondersteuning van verkiezingsprocessen in ontwikkelingslanden. Toch is het tussen beide ministeries niet tot een conflict gekomen. De werkafpraak dat AA zich zou bezighouden met 'incidentele' steun en GTZ met de 'lange termijn' wordt als bevredigend beschouwd. Het budget van AA liet meer dan 'incidentele' steun ook niet toe.

Een nieuwe regering: veranderingen in het beleid, maar niet in het beleidsdiscours

Het aantreden van de eerste coalitieregering tussen Sociaal-democraten en Groenen in 1998, met als nieuwe minister Wierzorek-Zeul, bracht belangrijke vernieuwingen met zich mee. Deze vernieuwingen vormen echter geen trendbreuk in het beleidsdiscours rond goed openbaar bestuur.

In het 11e Bericht van de Bondsregering over ontwikkelingshulp van 2000 wordt politieke ontwikkeling voor het eerst een zelfstandig doel van ontwikkelingssamenwerking genoemd (GGDOEL), naast sociale, economische ontwikkeling en het bewaren van het ecologisch evenwicht. Zoals we hebben gezien, was de tegenstelling tussen GGDOEL en GGMIDDEL nooit sterk aanwezig in de discussie: het GGDOEL frame was nooit helemaal afwezig en GGMIDDEL wordt ook in de nieuwe periode nog gehanteerd.

Belangrijkste element van het nieuwe beleid was het idee van een vermindering van het aantal landen en het aantal sectoren waarin Duitsland bilateraal ontwikkelingssamenwerking bedrijft. Anders dan in de Nederlandse discussie rond selectie was 'goed bestuur' in Duitsland geen echte *story line*, die een vernieuwing in het discours bewerkstelligde.

De belangrijkste impuls voor de selectie ging uit van het ministeriële apparaat zelf. Toch kan men ook in het parlement en de wetenschap in de jaren negentig dergelijke geluiden horen. Zo schrijft de *Wissenschaftliche Beirat* in 1995 een rapport, waarin meer differentiering in de relaties met ontwikkelingslanden wordt voorgesteld en zelfs het 'opgeven' van sommige landen.

Das hat die Politik erschüttert. Die ganze community hat vibriert. Es war ein Skandal. Aber die Konsequenzen, daß wir die Hälfte der afrikanischen Ländern

nicht mehr bedienen, wie das später von BMZ gemacht worden ist, soweit war man damals noch nicht. (50)

Dit rapport werd indertijd buitengewoon slecht ontvangen op het ministerie en daarbuiten (Fues 1995, pp.176-177) en had weinig invloed op het discours. Mijn wetenschappelijke respondenten hadden vaak nog nooit van het rapport gehoord. Ook het pleidooi van Dollar voor selectie speelt in de Duitse beleidsdiscussie helemaal geen rol, hoewel Dollar zelf nota bene bij de GTZ op een conferentie gesproken had.

De beleidsverandering richting selectie kwam volgens waarnemers niet van de wetenschap maar was een interne ontwikkeling. Sinds het begin van de jaren 90 probeer de het ambtelijk apparaat van BMZ het aantal landen terug te dringen. Men sprak van het *Bauchladenproblem*, naar de marskramer die alles wat hij verkoopt in een kistje voor zich uit draagt: een bonte verzameling van zaken maar van alles maar een klein beetje. De ambtenaren klaagden dat ze niet genoeg capaciteit hadden om alle projecten in het grote aantal landen naar behoren te begeleiden. Het is de uit de Nederlandse discussie bekende discursieve strategie van beperking van het aantal landen ten behoeve van de beheersbaarheid. Net zoals in Nederland de discussie over de beperking van het aantal landen direct werd gevolgd door de concentratie van het aantal sectoren, zo gaat ook de Duitse oplossing van het *Bauchladenproblem* niet alleen om een beperking van het aantal landen, maar tevens om een beperking van het aantal sectoren in een ontwikkelingsland waarin hulp verleent wordt.

Volgens de respondenten (zie ook Wiemann 1997) vond het ambtelijk apparaat een bondgenoot in de Begrotingscommissie, die gezien de noodzaak tot bezuiniging aandrang op een vergroten van de efficiëntie. De politieke leiding van BMZ, daarin gesteund door het AA, had tot dan toe niet veel gezien in een beperking. Het probleem werd wel onderkend (BMZ 1994; Wissenschaftliche Beirat 1995) en er werd een zekere mate van concentratie doorgevoerd, maar er werden nauwelijks landen uitgeselecteerd. Bij het aantreden van de nieuwe regering was de druk van onderop en vanuit de Begrotingscommissie klaarblijkelijk groot genoeg. Zij verhief de concentratie juist tot een van de centrale punten van het nieuwe beleid.

BMZ presenteerde het als een omslag in het beleid. Duitsland zou afscheid nemen van het zelfbeeld dat ze in de eerste plaats een bilaterale donor is. Het is niet langer noodzakelijk overal ter wereld de Bondsrepubliek een goede naam te bezorgen. De sectorale concentratie werd bovendien gepresenteerd als de oplossing voor de oude ziekte van de 'projectitis', waar het ook aan het begin van de jaren 90 al om ging. Het aantal landen waarmee Duitsland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt werd teruggebracht van ongeveer 120 naar ongeveer 80. De oorspronkelijke wens van het apparaat van 40 landen werd politiek onhaalbaar geacht.

Waar in Nederland minister Pronk de druk van apparaat en parlement kon weerstaan en een beperking van het aantal landen pas bij de komst van een minister die zelf voorstander was, doorgezet kon worden, moest in Duitsland de minister uiteindelijk buigen. Dit komt niet door het verschil in krachtsverhoudingen tussen minister en ambtelijk apparaat, hoewel die in Duitsland anders dan in Nederland. De hoogste ambtenaren op het BMZ (*Ministerialdirektoren* en *Staatssecretarissen*) zijn zogenaamde politieke ambtenaren, die de minister meteen kan ontslaan wanneer hij met de onderlinge samenwerking niet tevreden is. Ook het parlement is, zoals we zagen, niet zeer invloedrijk. De praktijk van actiemogelijkheden in Duitsland was dus meer in het voordeel van de minister dan in Nederland. In

Duitsland had de beperking van het aantal landen dus eigenlijk later moeten plaatsvinden dan in Nederland. Dat dit niet het geval was, had waarschijnlijk te maken met de verschillende strategie die beide ministers ten opzichte van hun collega van Buitenlandse Zaken volgden. Pronk koos voor de integratie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingsbeleid, stelde zich op als een 'tweede minister van Buitenlandse Zaken' en was daarom tegen beperking van het aantal landen. Wiezoreck-Zeul koos voor de confrontatie met AA (want zij kon weten dat beperking van het aantal landen problemen met het AA zou opleveren) en voor profilering van haar eigen ministerie.

De selectieprocedure verliep op een vergelijkbare manier als in Nederland. Zij werd het doorgevoerd door een klein clubje van leden van de planningsafdeling en de regio-afdelingen. De selectie werd besproken met het AA. Volgens respondenten van BMZ was er daarbij sprake van grote conflicten over de status van bepaalde landen. Logisch genoeg waren de conflicten groter dan tijdens de conditionaliteitsdiscussie van het begin van de jaren negentig. Het ging niet langer om het uitoefenen van druk binnen de ontwikkelingsrelatie, maar om het afkappen ervan. Maar volgens respondenten van het AA zag het AA in dat een dergelijke operatie nodig was en bleven de conflicten beperkt.

In wetenschap en parlement werd in principe positief op de selectie gereageerd, hoewel er, net als in Nederland, bezwaren waren tegen de onduidelijke manier waarop het selectieproces was verlopen.

Am Ende hat ein wichtiger Beamte die Liste zusammengeschrieben. Es was nicht mehr nachvollziehbar. Es gab am Anfang irgendwelche Kriterien, wie die gewichtet wurden, weiß keiner und dann spielt noch eine Rolle, dass das Ministerium so aufgestellt ist, dass es regionale Bereiche hat. Man könnte also nicht entscheiden, keine Länder in Süd-Amerika mehr zu haben. Die Liste ist natürlich vollkommen angreifbar. (32)

Anders dan in Nederland speelde de kritiek op de selectie, dat er sprake was van een arbitrair criterium voor goed bestuur geen grote rol in de discussie. Dit komt omdat goed openbaar bestuur een heel andere rol speelde in de concentratie-procedure dan in Nederland. De criteria voor de selectie van de landen waren als volgt. Ten eerste de behoefte aan hulp op het gebied van de vier bovengenoemde doelstellingen: economische, sociale, ecologische en politieke ontwikkeling (politieke ontwikkeling was nu immers één van de hoofddoelstellingen van het beleid geworden). Landen die laag scoren, komen in aanmerking voor hulp. Dat betekent dat landen met slecht bestuur in eerste instantie *ingeselecteerd* worden. Ten tweede de bijdrage die Duitse hulp kan leveren gezien de hulp die het land ontvangt van andere bilaterale en multilaterale donoren. Tenslotte werd beoordeeld in welke van de geselecteerde landen het geven van hulp geen zin had, omdat de '*Rahmenbedingungen*' er te ongunstig waren. De landen die in aanmerking komen voor hulp worden onderverdeeld in zogenaamde *Schwerpunktländer* (de 40 landen die het hoogste scoren op de eerste twee criteria), *Partnerländer* (40 die lager scoren), en *potenzielle Kooperationsländer* (de landen die vanwege slecht openbaar bestuur zijn afgevallen).

Goed openbaar bestuur speelt dus op twee manieren een rol: enerzijds om landen in te selecteren op grond van behoefte aan hulp voor het openbaar bestuur, anderzijds om landen uit te selecteren waar de samenwerking door slecht openbaar bestuur praktisch onmogelijk is. De selectie vindt niet plaats op basis van reeds aanwezig goed bestuur, maar juist op basis van de behoefte aan goed bestuur. De reden om landen op basis van het goed openbaar bestuur-criterium te laten afvallen is een puur pragmatische: het geven van bilate-

rale hulp is daar niet mogelijk. Door deze constructie vermijdt men de theoretische discussie over wat goed bestuur zou moeten inhouden. Zoals wetenschappers in de Nederlandse discussie al aangeven, is het veel makkelijker om het eens te worden waar sprake is van 'bad governance' dan om een consensus over de inhoud van goed openbaar bestuur te vinden. Vanuit het standpunt van BMZ is deze discursieve strategie veel beter dan die van hun Nederlandse collega's, omdat men uit kan gaan van een op *common sense* gebaseerde consensus over waar slecht bestuur heerst. Het feit dat in de eerste plaats geselecteerd wordt op behoefte aan goed bestuur maakt BMZ meer dan DGIS immuun tegen het verwijt dat de armen en politiek gemarginaliseerden in de ontwikkelingslanden dubbel gestraft worden door het beleid. Hun land was immers eerst geselecteerd, helaas is het echter niet mogelijk ze te helpen. Hoewel het proces net zo ondoorzichtig verliep als in Nederland, heeft het voor veel minder commotie gezorgd in parlement en de wetenschappelijke arena.

Ook de gehanteerde inhoudframes waren niet veranderd. De beoordelingen op het gebied van bestuur gebeurde aan de hand van de '5 Vergabekriterien'. Toch zien we ook een begin van een inhoudelijke discussie: er was volgens de respondenten op dat moment ook een alternatief frame beschikbaar, namelijk het (door de kerken en sommigen binnen GTZ gebruikte) PARTICIPATIEF BESTUUR+, dat een *human rights based approach* hanteert en de nadruk legt op sociaal-economische rechten als mensenrecht.

In 1998 hat man sich schwer getan, ob man noch mal die 5 Kriterien übernimmt. Menschenrechte sind darin Kernelementen, aber die Armutorientierung ist in den 5 Kriterien nicht so stark. Es geht da eher um Marktwirtschaft, Rechtsstaat und Rechtssicherheit. (44)

Het onderscheid tussen *Schwerpunktländer* en *Partnerländer* betekent, anders dan in Nederland het verschil tussen structurele samenwerkingslanden en GMV-landen, niet het begin van verschillende discoursvormende praktijken op het ministerie. Het verschil is immers niet het verschil tussen landen met goed en landen met slecht bestuur.

Hoewel de concentratie-operatie geen directe gevolgen heeft gehad voor het discours rond goed openbaar bestuur, waren er wel degelijk indirecte gevolgen. Het schied namelijk praktijken van positie die het discours op de langere termijn beïnvloedden. De concentratie op sectoren betekent dat de ontwikkelingssamenwerking zich slechts op een beperkt aantal sectoren mag afspelen: drie sectoren in een *Schwerpunktland* en één sector in een *Partnerland*. Er is daarbij een keuze uit een tiental sectoren. Voor elk van deze sectoren is er een *Fachreferat* op BMZ, dat de *Länderreferate* bijstaat bij het werk in deze sector. Sinds de concentratieoperatie in 1999 is er daarom ook een sector 'democratisering'.¹⁴¹

Hiermee was er voor het eerst een afdeling die zich uitsluitend op de bevordering van democratisering richt. Voordien was het onderwerp ondergebracht bij het *Grundsatzreferat*, maar hing feitelijk van de persoon van Van de Sand af, die midden jaren negentig het ministerie verliet. Aan het eind van de jaren 90 werd de afdeling *Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung* opgericht. Toen goed openbaar bestuur in 1999 een sector werd, kwam bij deze afdeling tevens het onderwerp 'mensenrechten'. Bepaalde aspecten, namelijk 'Außenpolitik, Sicherheitspolitik und Menschenrechte' en 'Frauen und

¹⁴¹ In beide soorten landen wordt ongeveer even vaak bevorderingsactiviteiten op dit gebied ontplooid. Cijfers 2003: 31 keer in *Schwerpunktländer* (40x3 sectoren) is dus 26% van de mogelijke sectorkeuzes, 7 keer in *Partnerländer* (40x1 sector) is dus 18% van de sectorkeuzes.

Kinderrechte’ bleven echter elders ondergebracht. Pas rond 2003 zijn deze aan het referaat toegevoegd en heet het ‘*Governance, Democratie, Frauen- und Menschenrechte*’.

Hoewel dit rijtje wellicht alleen maar laat zien dat men zich met het onderwerp geen raad wist, verraaft het tegelijkertijd een ontwikkeling waarin ‘mensenrechten’ klaarblijkelijk samengevoegd moeten worden met ‘democratie’ en ‘*good governance*’. Sommigen op het ministerie wilden komen tot een conceptie van goed openbaar bestuur, waarin mensenrechten (inclusief de *WSK Rechte*) een belangrijke rol spelen en niet meer als aparte categorie worden gezien. Gezien de verschillende rollen die *WSK Rechte* in de verschillende opvattingen van goed openbaar bestuur zouden we hier een ontwikkeling kunnen zien in de richting van PARTICIPATIEF BESTUUR+, hoewel deze nog niet in de *Q-sorts* zichtbaar is.¹⁴²

Het feit dat goed openbaar bestuur een belangrijk deel van de jaren 90 door het *Grundsatzreferat* ‘er bij’ werd gedaan, is een belangrijke mogelijkheidstructurende praktijk van positie. Het betekende dat er behalve de ‘vijf criteria’ geen beleidsdocumenten verschenen waarin ‘*good governance*’ verder conceptueel ontwikkeld werd. Een eigen afdeling had de behoefte gehad zich met behulp van dergelijk beleid te profileren, terwijl het *Grundsatzreferat* nog allerlei andere taken vervullen moest. Voor hen hadden de ‘vijf criteria’ al uitdrukking gekregen in de *Rahmenplanungen* en in het *Länderkonzept*; er werd al mee gewerkt. Er waren geen redenen om deze definitie van goed openbaar bestuur te veranderen. Het ontbreken van een eigen afdeling betekende, dat er geen goed aanspreekpunt was voor nieuwe ideeën op dit gebied van buiten het ministerie.

De nieuwe afdeling had in principe de mogelijkheid om de discussie rond goed openbaar bestuur te beïnvloeden. Het had bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid om de *Länderreferate* van advies op dit gebied te voorzien. Hierbij is een bepaalde praktijk van thema (procedureel) van belang. De afdeling heeft namelijk verschillende mogelijkheden. De sterkste is het schrijven van een *Sektorpapier* over goed openbaar bestuur: hierin zou bindend staan wat er in deze sector van GTZ en andere uitvoeringsorganisaties verwacht wordt. Daarnaast kan men het *Länderreferat* helpen om een *Schwerpunktstrategiepapier* te schrijven, waarin voor een bepaald land, dat het *Schwerpunkt* goed openbaar bestuur had gekozen, een strategie wordt uitgezet. Tenslotte kan men een *Positionspapier* schrijven, dat ideeën met betrekking tot een onderwerp bundelt, maar verder niet verplichtend is voor wie dan ook.

De nieuwe afdeling heeft het niet aangedurfd een *Sektorpapier* te schrijven. Volgens de respondenten was men huiverig voor de conflicten die daaruit zouden ontstaan. (Dat dit niet ongegrond is, bewijst het lot van de beleidsnotitie in Nederland.) Ze heeft het gelaten bij een aantal *Positionspapieren* over specifieke onderwerpen: *Recht und Justiz, Verwaltungsreform, Korruption, Dezentralisierung* en een algemene over ‘*good governance*’. De afdeling argumenteert dat het geen zin heeft om over een zo breed onderwerp een *Sektorpapier* van 15 pagina’s op te stellen, waarin men niet verder komt dan *bullet-*

¹⁴² We zien bovendien dat één van de respondenten van de afdeling governance, die ook in staat is invloed uit te oefenen op de toekomstige inhoudelijke definitie van goed openbaar bestuur, niet scoorde op BEHEERST BESTUUR (zoals de andere respondenten van het ministerie), maar ook niet op een andere factor. Zij scoort op een factor, die ik niet heb opgenomen (omdat de statistische en theoretische significantie niet hoog genoeg was). Kijken we echter naar de factor *array* van deze niet-opgenomen factor, dan zien we dat daarin de *WSK Rechte* (uitspraak 7) een belangrijke rol spelen plus de capaciteiten van de uitvoerende macht.

points. De onderwerpkeuze van de verschillende *Positionspapiere* laat zien dat deze vooral de activiteiten weergeven van de statelijke uitvoeringsorganisaties (zie boven).

Van het 'good governance' -document is zeker, dat de eerste versie (*Vorlage*) werd geschreven door GTZ. We kunnen deze invloed in het beleidsdocument ook terugvinden. De definitie van goed bestuur wordt enerzijds opnieuw opgehangen aan de '5 criteria', dat wil zeggen de klassieke mix van de frames BEHEERST BESTUUR en ECONOMISCH BESTUUR. De opsomming van de activiteiten van de statelijke uitvoeringsorganisaties (namelijk op precies de bovengenoemde terreinen waarvoor ook een *Positionspapier* is geschreven) bevestigt het beeld dat de uitvoerende praktijken een discoursvormend effect hebben.

Daarnaast zien we ook elementen in het document, die eerder passen in de doelgroep/project-benadering. Men bekent zich expliciet tot de 'politieke' opvatting van de OESO in tegenstelling tot de 'technocratische' opvatting van de Wereldbank. Hoewel deze tegenstelling verder geen belangrijke rol speelt, is het belangrijk om te zien dat parallel aan de opvatting van pd/gg van de OESO het participatieve element in het *Positionspapier* veel aandacht krijgt. Goed openbaar bestuur zou een dwarsdoorsnijdend thema zijn, waarbij de mogelijkheid voor participatie van gemarginaliseerde groepen (doelgroepparticipatie) centraal staat. We herkennen hier de tweedeling in de discussie tussen een systemische als een doelgroep/project-benadering, zoals die binnen GTZ aan de orde was. Degene binnen GTZ, die de opzet voor het document hebben geschreven, hebben van hun mogelijkheid gebruik gemaakt om in ieder geval ook de doelgroep/project-benadering toe te voegen.

Ook in het *Positionspapier* over *Verwaltungsförderung* vinden we een vergelijkbare discursieve strategie. Dat *Verwaltungsförderung*, het meer efficiënt en effectief maken van de overheid, officieel geassocieerd wordt met goed openbaar bestuur, is relatief nieuw. In de eerste versie van de '5 criteria' duikt het nog niet op, in E+Z wordt voor het thema in een speciaal nummer gelobbyd en in het 'good governance' -document staat het plotseling onder het vijfde criterium. De opname van het onderwerp interpreteer ik als een aanwijzing voor het discoursvormend effect van de activiteiten van uitvoeringsorganisaties als bijvoorbeeld Inwent, die bij het schrijven van dergelijke documenten een goede toegang tot het ministerie hebben. En ook hier vinden we het participatieve frame terug in de manier waarop het onderwerp *Verwaltungsförderung* wordt behandeld. Participatie van de doelgroep wordt voorgesteld als belangrijke manier om het overheidshandelen effectiever te maken. Organisaties van de *civil society* spelen hierbij een belangrijke rol.

Kortom, we zien dat de participatieve benadering, die vanuit verschillende bronnen komt (OESO, GTZ rapport) en de daarbij passende benadering van goed openbaar bestuur als een *Querschnittsthema* in verschillende officiële documenten tot uitdrukking komt, en terrein wint ten opzichte van een pure systemische benadering. We zien dit ook in de volgende rechtvaardiging van een BMZ-respondent voor de keuze van een *Positionspapier* in plaats van een *Sektorpapier*:

Als je een *Sektorpapier* zou maken, is het gevaar dat je alleen de klassieke dingen, justitie, intern bestuur, eronder zou verstaan. Maar 'good governance' is een dwarsdoorsnijdend thema. Het is soms ook veel beter governance vast te maken aan heel concrete thema's. Soms kan je het ook alleen nemen (bijvoorbeeld bij de justitiële sector), maar veel ontwikkelingslanden willen daar niet aangesproken worden, terwijl je wel mensenrechtenvragen in de gezondheidssector kan aanspreken. (54)

Conclusie periode 1994-2000

In deze periode vond er een verandering in het discours plaats, waarin de tegenstelling tussen GGVOORWAARDE en GGBEVORDERING benadrukt werd en daarbinnen GGBEVORDERING de dominante positie werd. Dit kan toegeschreven worden aan de praktijken die de uitvoerende organisatie GTZ en de Stichtingen goede toegang tot de beleidsarena geven. Er ontstond een competentieconflict tussen beide, dat echter niet door middel van een inhoudelijke werkverdeling opgelost werd maar op een pragmatische manier, zonder gebruik te maken van discursieve strategieën rond goed openbaar bestuur. Binnen zowel Stichtingen als GTZ waren er conflicten over de inhoudframes van goed openbaar bestuur. In termen van de ideaaltypologie ging het om de tegenstelling van BEHEERST BESTUUR versus PARTICAPTIEF BESTUUR+ versus FUNCTIONEREND BESTUUR. Maar de tegenstellingen kunnen niet alleen met behulp van de typologie worden beschreven. Het ging namelijk ook om een 'systemische' versus een 'doelgroep/project'-benadering en om een 'formeel-institutionele' benadering versus een 'machtsrealistische' benadering. Na de komst van het eerste rood-groene kabinet vond er een nieuw beleid van selectie plaats, hetgeen niet gepaard ging met een wezenlijke discoursverandering. Wel werden nieuwe mogelijkheidstructurende praktijken van positie geschapen, die in potentie van grote invloed op het discours zouden kunnen zijn. Bij de inhoudelijke invulling van het begrip goed openbaar bestuur ziet men, nadat het thema een sector geworden was, het discursvormend effect van de activiteiten van statelijke uitvoeringsorganisaties als GTZ, die een formeel-institutionele, systemische benadering ondersteunen.

7.3.3 De periode 2000-2003

Vanaf 2000 neemt de discussie geleidelijk een andere wending en verschuift richting de vraag naar de inhoud van goed openbaar bestuur. Werd het voordien geïdentificeerd met de '5 criteria' en met een formeel-institutionele en systemische benadering, nu wordt een machtsrealistische benadering als alternatief gezien. Enerzijds wordt goed openbaar bestuur in toenemende mate geassocieerd met de stabiliteit van het maatschappelijk systeem. Het 'Afrika-Memorandum', geschreven door een aantal wetenschappers in 2000, verandert in dit opzicht definitief de structuur van de discussie. Anderzijds wordt er vanuit GTZ, in opdracht van het nieuwe goed openbaar bestuur-referaat, gewerkt aan een analyse-instrument voor de beoordeling van goed openbaar bestuur. Ook daarin staat de 'machtsrealistische benadering' centraal.

Het Afrika-Memorandum

Al vanaf ongeveer 1997 was er sprake van een opkomende mode in de beleidsdiscussie, namelijk crisisbeheersing en conflictpreventie als interventievelden van ontwikkelingssamenwerking. Een aantal wetenschappers uit het Afrika-specialisme schrijven in 2000 het zogenaamde Afrika-Memorandum. Twee punten uit het Memorandum riepen veel discussie op.

Ten eerste maakt het Memorandum een nieuwe inschatting van de kansen op ontwikkeling op het continent. Op grond daarvan pleit men voor een differentiering van de landen in Sub-Sahara Afrika op grond van de politieke contextfactoren in zogenaamde hervormingslanden (8 stuks), landen met geringe ontwikkelingskansen (12) en de rest, waar

op middellange termijn geen verbetering te verwachten valt. De eerste categorie zou vooral gesteund moeten worden met macro-economische hulp. In de tweede categorie is alleen ontwikkelingshulp met betrekking tot goed openbaar bestuur zinvol. Voor de rest geldt dat eigenlijk alleen noodhulp gegeven zou moeten worden.

Ten tweede zou de hulp, voorzover die aan de tweede categorie gegeven zou worden, zich vooral moeten richten op structuren van goed openbaar bestuur en het voorkomen van conflicten. Het Memorandum introduceert hiervoor een nieuwe term, die afkomstig is van documenten binnen de OESO-DAC: '*strukturelle Stabilität*'. (OESO 1997b) Voor deze landen moet men overwegen

“ob solchen Staaten in den Bereichen Institution- und capacity building geholfen werden soll und kann, um sie dauerhaft zu stabilisieren” (Weiland 2002, p.14).

Hierbij wordt gedacht aan “*Demokratisierungshilfe, Rechtsberatung, Reformen des Staates und insbesondere des Sicherheitssektors, sowie Konfliktbearbeitung*”.

Het Memorandum werd op verschillende plaatsen besproken. In de wetenschappelijke arena luidde de kritiek dat analyses van de landen te weinig precies was en de term '*strukturelle Stabilität*' niet duidelijk genoeg gedefinieerd. Interessanter zijn echter reacties van BMZ en AA. Beide stelden zich eerst terughoudend op, hoewel het Memorandum op een conferentie van het AA was verspreid. (Weiland 2002, p.5) Korte tijd later reageerden beide met een eigen beleidsdocument voor Sub-Sahara-Afrika.

In mei 2001 belege BMZ met DIE en DSE een symposium, dat “*explizit als Kontrastprogramm*” was bedoeld (Weiland 2002, p.1) Hun reactie op het memorandum was afwijzend. Men mocht geen landen afschrijven als “*Sozialfälle*”. Er zou reden zijn voor optimisme: alle Afrikaanse landen hebben een kans op ontwikkeling. Bovendien onderschatten volgens Lignau van het DIE de auteurs van het Memorandum wat er reeds gebeurde op het gebied van ondersteuning van '*strukturelle Stabilität*'. Zij zouden de werkelijkheid veel te zwart-wit zien. Ook volgens het *Positionspapier* over '*good governance*' van BMZ is er slechts bij uitzondering sprake van sprake van “*Staatsversagen*” en “*Staatszerfall*”. (BMZ 2002a, p.6)

De kritiek op het “opgeven” van een aantal landen lijkt te suggereren dat de auteurs van het Memorandum een GGMIJDEL/GGVOORWAARDE frame wilden hanteren. Dit was niet het geval. De auteurs wilden zelf de nadruk leggen op juist de tweede categorie landen, ze wilden een perspectief vanuit GGDOEL/GGBEVORDERING hanteren.

Ich würde jetzt eher sagen: Demokratie ist ein Wert als solcher, den wir nicht ständig koppeln mit Entwicklung und Wirtschaft. Diese Diskussion gab es in der 60er Jahren sehr stark, aber dann umgekehrt: Demokratie wird kommen wenn es wirtschaftlich besser geht. Auch das war die falsche Diskussion. Wir sollten es entkoppeln, und erkennen das beide an sich einen Wert darstellen. (32)

Door de provocerende indeling in soorten landen is hun eigenlijke strategie niet opgegaan.

Hoewel de officiële reactie van het AA terughoudend was (men vond een meer 'politieke' hulp weliswaar noodzakelijk, maar wilde niet afzien van het doel van armoedebestrijding in de tweede en derde categorie landen), zijn sommige respondenten van het AA veel enthousiaster. Volgens hen kan men ontwikkelingsbeleid in Afrika niet alleen meer onder het gezichtspunt van armoedebestrijding zien. Voor hen is de *failed state* geen uitzondering, maar juist de belangrijkste ontwikkeling in Sub-Sahara-Afrika, ondanks alle *Positivmaßnahmen*. Zij noemen de auteurs van het Afrika-Memorandum realisten van een

nieuwe, jonge generatie wetenschappers. ‘Jong’ en ‘realistisch’ wordt gezien in tegenstelling tot de eigenschappen van de “generatie ‘68”.

Ich denke, es ist eine Trendwende in der deutschen Politikwissenschaft hin zu Realismus. Das sind Wissenschaftler von der Generation unter 45, die anderen sind ideologisch noch immer in den Denkschemata der 68er Bewegung. Es sind die führende junge Leute, die wir als Gesprächspartner haben. Die haben eine realistische, nüchterne Sicht der Dinge. (10)

Door dit Memorandum werd het AA weer betrokken in de discussie over goed openbaar bestuur. De discussie stelde namelijk een thema in het middelpunt dat traditioneel aan het AA is toegedacht: veiligheid.

Terug naar het de inhoud van het Memorandum. Het centrale begrip: ‘*strukturelle Stabilität*’, is expliciet bedoeld als koppeling van de discussies over ‘*good governance*’ en democratie met de discussie over conflictpreventie. De auteurs willen het begrip baseren op een machtsrealistische benadering.

‘Basierend auf einem analytischen Verständnis von der Funktionsweise des in der Regel neopatrimonialen, d.h. rentenökonomischen Staates in Afrika bedarf es einer klaren und offensiv vermittelten Vision darüber, wie Staat Gesellschaft und Wirtschaft in Afrika in Zukunft funktionieren und wie weitere Interventionen mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium auf diesen Zustand hin konzipiert werden sollen.’ (Engel 2000, p.17).

Het begrip ‘*good governance*’ is daarbij niet langer bruikbaar, het wordt “*nebulös*” genoemd en is volgens hen teveel gericht op regeringshandelen. Liever wil men zich richten op de machtsrelaties die de samenleving bijeenhouden, “*governance beyond the state*”.

Es geht dann um legitime Autorität und Handlungsfähigkeiten, Regulierungsfähigkeiten. Da wo Herrschaftsbeziehungen vorliegen in Flüchtlings Camps und Grenzregionen [waar de staat niets meer te vertellen heeft, hjt]. (32)

Goed openbaar bestuur wordt geïnterpreteerd als datgene wat structurele stabiliteit schept. Goed openbaar bestuur is datgene wat maakt dat de maatschappij weer functioneert als een zelfsturend systeem en niet in elkaar klapt. Er ontstaat rond de term een *discourse coalition* van wetenschappers en het AA. Deze discursieve strategie was zeer invloedrijk. Ondanks het feit dat men er aanvankelijk bij BMZ fel tegen was, ziet men toch dat het begrip lan gzaam ook daar wordt overgenomen, bijvoorbeeld in officiële documenten (Wiezoreck-Zeul 2001, p.5-6) en in de interviews.

Man ist, gerade im BMZ, erstmal ziemlich aufgelaufen, aber drei Jahren später erkannte man, dass die Terminologie Stückweit übernommen worden ist, mehr Bereitschaft mit uns darüber zu diskutieren. (32)

Het frame rond ‘*strukturelle Stabilität*’ werd door de Afrika-Memorandisten opnieuw gezien in het kader van de tegenstelling tussen ‘politiek’ en ‘technisch’. Zij beweerden dat de ontwikkelingssamenwerking, ondanks de beleidsveranderingen aan het begin van de jaren 90, in feite ‘technisch’ was gebleven en dat hun nieuwe pleidooi voor ‘politieke’ hulp noodzakelijk was.

De gang van zaken rond het Afrika-Memorandum is een illustratie van het verschil tussen de vormgeving van de verhouding wetenschap en beleid in Nederland en in Duitsland. We zien dat het discours bepaald werd door het bureaucratisch geïnstitutionaliseerde onderscheid tussen ‘politiek’ en ‘technisch’. Dat de hulp ‘politiek’ moest zijn, was binnen het discours van de beleidsarena inmiddels vanzelfsprekend. Dat de tegenstelling opnieuw

een thema kon worden, heeft te maken met een nieuwe duiding van de tegenstelling ('*strukturelle Stabilität*' vs. armoedebestrijding), die ervoor zorgt dat het AA opnieuw zich met het thema kan bezighouden. Het AA ondersteunt deze wetenschappers dan ook (door het Memorandum uit te delen op een conferentie van AA). De wetenschappers van het DIE die medeauteur zijn van het Memorandum krijgen daarentegen kritiek van hun collega's. Hier zien we de situatie optreden, die in het pleitbezorgingsmodel zijn ideaaltypische vorm krijgt: beleidsactoren mobiliseren wetenschappers met standpunten die hun goed uitkomen. In het ingenieursmodel, dat in dezelfde periode in Nederland ingang vindt, is dit niet noodzakelijk: de wetenschappelijke en de beleidsmatige strijd worden daar niet van elkaar gescheiden omdat er sprake is van een convergentie tussen de logica van het beleid en van de wetenschap. Er hoeft geen 'tweede front' op het wetenschappelijke vlak geopend te worden omdat deze in de beleidsmatige strijd wordt geïncorporeerd.

De 'Governance Questionnaire' (GQ)

Daarnaast waren er ontwikkelingen bij GTZ die de discussie over de inhoud van goed openbaar bestuur beïnvloedden. Dit is de tweede manier waarop de klassieke 'vijf criteria' concurrentie krijgen als formulering van goed openbaar bestuur.

In opdracht van het nieuwe referaat voor goed openbaar bestuur op BMZ ontwikkelde een onderzoekster van GTZ een nieuwe methode om het openbaar bestuur van een land te beoordelen. Enerzijds is dit een vervolg op de 'technisering': goed openbaar bestuur wordt teruggebracht tot een soort *checklist*, die men kan toepassen. Anderzijds is de *checklist* inhoudelijk allesbehalve klassiek. Hij gaat uit van een machtsrealistische benadering: het object van onderzoek is het dynamisch machtssevenwicht tussen actoren binnen het maatschappelijk systeem. Het systeem wordt daarbij veel breder gezien als de klassieke *trias politica* plus media plus NGOs. Het is een machtsrealistische benadering die de formeel-institutionele benadering zou kunnen gaan vervangen. Volgens de auteurs heeft men zich in het verleden teveel laten leiden door de formele principes en spelregels, terwijl de processen in het ontwikkelingsland deze vaak niet volgen. Een nieuwe opvatting van goed openbaar bestuur maakt het mogelijk juist het geheel van alle maatschappelijke 'spelregels' te vatten. 'Governance' wordt gedefinieerd als

“die Summe aller Regeln und Prozesse, nach denen in einer Gesellschaft politische Autorität und Kontrolle ausgeübt werden.” (GTZ 2004b, p.8)

Het eerste opvallende aan het rapport is dat het blijft refereren aan de 'vijf criteria'.¹⁴³ Het moet klaarblijkelijk volhouden dat deze de basis blijven. (GTZ 2004a, pp. 4, 12 en 16) Anderzijds komt tot duidelijk uitdrukking dat de BMZ-criteria niet genoeg zijn: men moet niet alleen de gewenste situatie beschrijven, maar juist de factoren die feitelijk van invloed zijn. Pas daarna kunnen maatregelen, gericht op de 'vijf criteria', ingezet worden. De onderzoekster ziet het goed openbaar bestuur-debat van het afgelopen jaar vooral als een formeel-institutionele, systemische benadering.

“Bisher hat sich die 'good governance'-Debatte auf vier Bereiche konzentriert: Steigerung der Leistungs- und Steuerungsfähigkeit von der öffentlichen Verwaltung, Festlegung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten in Staat

¹⁴³ Het nu volgende is gebaseerd op een oudere versie van de GQ (2002). Deze wijkt echter wat betreft de typering niet van de benadering in de nieuwe, officiële, maar minder uitvoerige versie ([Gutierrez, 2004 #473]) af.

und Verwaltung, Verbesserung rechtlichen Rahmenbedingungen und viertens die Erhöhung der Transparenz" (GTZ 2000, p.4)

In plaats van dergelijke 'systemische' voorstellingen van goed openbaar bestuur zou men de governance-situatie moeten bestuderen als verschillende, met elkaar verbonden arena's waarin een strijd gaande is om de macht, de hulpbronnen en de legitimiteit.

Hierbij zou men in ieder geval rekening moeten houden met de volgende factoren.

1. De relatie tussen staat en maatschappij in de context van bestaande formele en informele instituties en verdelingen van de macht. Hervormingen uit jaren negentig hebben onder andere gefaald, omdat ze teveel gericht waren op het formele beleid. Goed openbaar bestuur gaat niet alleen om het vermogen van de overheid om oplossingen te vinden, maar vooral om de vraag of deze oplossingen ook draagvlak heeft bij de doelgroep. (GTZ 2002, p.11) De overheid heeft voor de doelgroep vaak weinig legitimiteit. Hiermee komen we op het volgende punt:

2. er is sprake van 'overlappende regelsystemen'. De regels van de overheid hebben meer dan in het Westen te maken met concurrerende regelsystemen, die bepaald worden etnische en verwantschapsverhoudingen. Dit geldt niet alleen voor de maatschappij, ook binnen de overheid zelf spelen deze regelsystemen. Dit maakt dat de overheid vaak niet in staat is haar regels op te leggen. Deze zwakheid van de staat resulteert vaak in een gewelddadige staat.

3. Ook de overheid zelf moet geanalyseerd worden in termen van een machtsstrijd tussen verschillende organen, bijvoorbeeld om competenties.

4. De verhouding tussen markt en staat. Enerzijds moet deze gezien worden in termen van *rent seeking*: Marktactoren proberen invloed te nemen op de staat, bijvoorbeeld om de toegang tot de markt voor concurrenten te dwarsbomen of om subsidies te krijgen. Anderzijds is de markt gebaat bij een sterke overheid, die rechtszekerheid kan verschaffen. Tenslotte moet de overheid marktoppenheid voor mensen, die tot dan toe buitengesloten waren, bevorderen of afdwingen.

5. De verhouding tot de buurlanden en tot de internationale donoren. De staten in ontwikkelingslanden hebben vaak te maken met internationale conflicten met buurlanden of van daaruit geïmporteerd. Bovendien zijn ze soms extreem afhankelijk van donorgelden en is veel van het overheidshandelen verklaarbaar uit de verhoudingen tot donoren.

Op deze manier komt de machtsrealistische benadering naar voren in de GQ. Op het eind van de onderzoeksperiode was het te vroeg om te zeggen welke rol deze nieuwe benadering van goed openbaar bestuur in de discussie zou gaan spelen. Voor dit onderzoek relevant is echter, dat de nieuwe afdeling op BMZ ook een praktijk van toegang betekende, doordat het een dergelijke opdracht gaf tot onderzoek op het gebied van goed openbaar bestuur. Daarom heeft dit onderzoek veel meer kans om het discours te gaan beïnvloeden dan het vorige. De praktijken van posities zijn nu anders dan in 1997: de onderzoekster heeft nu een partner binnen BMZ, een afdeling die het onderzoek kan gebruiken om zich te profileren.

Conclusie periode 2000-2003

In deze periode verschijnt er een nieuwe discursieve strategie in de beleids- en wetenschappelijke arena, die een machtsrealistische benadering toepast en goed past bij het frame FUNCTIONEREND BESTUUR. Weliswaar gaat het hierbij niet meer om het begrip 'good governance', maar om 'strukturelle Stabilität', maar het laatste wordt wel expliciet aan het

eerste gekoppeld. Opnieuw wordt de positie aan de ‘politieke’ kant van de tegenstelling technisch-politiek ingenomen. Er lijkt een *discourse coalition* te ontstaan van deze wetenschappers met het AA en toenemend ook medewerkers van BMZ.

De machtsrealistische benadering wordt ondersteund door de discursieve strategie die tot uitdrukking komt in een nieuw analyse-instrument, dat voor BMZ door GTZ ontwikkeld werd en door de veranderde praktijken van positie binnen het BMZ goede kansen heeft als alternatief voor de bestaande formeel-institutionele frames.

7.4 Het Duitse beleidsdiscours in Kenia en Oeganda

In deze paragraaf komen het Duitse discours en de praktijken in de twee casuslanden, Kenia en Oeganda aan de orde. De vraag is of het discours dat in de uitvoeringsarena gebezigd wordt, afwijkt van dat in het donorland zelf en of er mechanismen zijn die ervoor zorgen dat het beleidsdiscours in de ontwikkelingslanden het discours in Duitsland beïnvloedt.

Ik behandel in deze paragraaf alleen het beleid van het beperkte aantal Duitse organisaties, dat ik ook in de Duitse binnenlandse context heb behandeld, namelijk BMZ, AA, GTZ en de Stichtingen. Voor een overzicht van de plaatselijke politieke context, waarin de organisaties opereren, verwijst ik naar de beschrijvingen in §6.4.

7.4.1 Kenia

Ontwikkeling van het beleid tijdens de jaren negentig

Duitsland was een van de initiatiefnemers van de gezamenlijke inspanning van donoren in 1991 om in Kenia door middel van conditionaliteit een opening van het politieke systeem af te dwingen. Omdat de verkiezingen van 1992 geen werkelijke overgang naar een nieuw regime betekenden, stelde Duitsland een nieuwe bilaterale onderhandelingsronde uit. Toen de onderhandelingen in 1993 werden hervat, gaf Duitsland aan dat haar hulp voortaan mede gericht zou zijn op de bevordering van een ‘pluralistische maatschappij’ en ‘respectering van de mensenrechten’ waarbij uitdrukkelijk ook politieke mensenrechten als de persvrijheid werden bedoeld.

In de jaren daarna werden drie verschillende strategieën gevolgd om deze doelen te bereiken: conditionaliteit, het ‘ompolen’ van de bestaande hulprelatie en directe ondersteuning van democratie. De toepassing van conditionaliteit binnen de bilaterale onderhandelingen werd steeds moeilijker, aangezien Duitsland in de loop van de jaren 90 de hulp reeds sterk had teruggebracht. Bovendien wist president Moi het klaar te spelen om dezelfde beloften voor hervormingen steeds opnieuw te verkopen. Het ompolten van hulpprojecten gebeurde op verschillende manieren. Ten eerste richtte men zich in toenemende mate op decentrale overheidsorganisaties. KfW eiste bijvoorbeeld een aparte lokale organisatie voor het beheer van de waterprojecten die zij financierden. Ten tweede probeerde men meer via NGOs te financieren. Dit was al een trend geweest in de jaren 80, maar het was de KANU steeds gelukt de belangrijkste NGOs in te kapselen. Na de introductie van het meerpartijstelsel en de constitutionele hervormingen konden de NGOs zich echter enigszins aan de greep van KANU onttrekken en konden nieuwe NGOs worden opgericht. Ten derde slotte trok Duitsland zich terug uit bepaalde, als zeer corrupt bekend staande sectoren en werd er minder ‘*commodity aid*’ gegeven en méér ‘technisch advies’. Directe ondersteu-

ning van de democratie gebeurde vooral door middel van de Stichtingen, wier activiteiten verderop besproken zullen worden.

Nadat de Wereldbank en IMF in 1997 hun kredieten afhankelijk hadden gemaakt van hervormingen en met name de bestrijding van corruptie, en Kenia daarop het 'Leakey team' en KACA installeerde, had Duitsland groot vertrouwen in de ontwikkelingen. Ten behoeve van de donoren in gemeenschappelijk verband onderzocht GTZ de mogelijkheden om KACA te ondersteunen. Uiteindelijk kwam hiervan niets terecht. De gang van zaken volgens twee respondenten:

In 1999 waren wir zuversichtlich, dass es mit Kenia besser werden wurde. Leakey hatte ein *dream team* von *technical advisors* auf hohen Posten. Wir dachten: 'Mit denen wird es was, die übernehmen das Management. Die politischen Ebenen, die Minister, die dürfen machen was sie wollen.' Leakey hat zusammen mit den Richtern gearbeitet: *zero tolerance* gegen Korruption. Als KACA abserviert wurde, war damit das Programm wieder völlig offen. (28)

Die Kenianer haben erstmal versucht die Abschaffung von KACA runterzuspielen. Es gibt jetzt es eine neue Einheit: *Kenya anticorruption police*. Die hat aber nicht die gleiche Befugnisse: sie können nicht in Anklage gehen, sie dürfen die Sachen aufdecken, sie aber nicht vor Gericht bringen. Aber sogar das erste machen sie nicht. Sie sind nicht unabhängig, gehören zum Innenministerium. Das Geld für die Unterstützung von KACA ist jetzt immer noch bei GTZ. Es muss neu zugewiesen worden. (45)

In het concentratie- en selectiebeleid van na 1999 werd Kenia *Schwerpunktland*. De reden dat Kenia niet op het laatste criterium (zie §7.3.2), het criterium van goed opbaar bestuur, is afgefallen, tekent het belang dat het AA aan hulp voor Kenia hechtte. Volgens sommige respondenten geloofde niemand dat het met Kenia op het punt van goed bestuur snel goed zou komen. Maar het feit dat Kenia een stabiel land is in een instabiele regio (Soedan, Somalië, DRC) zou een doorslaggevende betekenis hebben gehad.

Op het moment van interviewen (herfst 2002) had Duitsland grote bedenkingen met betrekking tot de mogelijkheden voor ontwikkelingssamenwerking met Kenia. Men kon echter niet, zoals Nederland, alleen met NGOs samenwerken. De samenwerking is geregeld in een bilateraal verdrag van staat tot staat. In 2001 is opnieuw voor drie jaar geld toegezegd, al wordt de hulp in 2002 sterk gekort (middels de *Rahmenplanungen* is dat tussentijds mogelijk).

Es ist viele Jahre so gewesen, dass der kenianische Teil seinen Beitrag nicht geleistet hat, oder verringert hat. Darauf drängen wir nun ganz stark: dass die Gelder, die 'Eigenleistung' nicht abgezogen werden und anderweitig verwendet, dass das Geld auch wirklich im Budget steht. (45)

Men had sterke twijfels of Duitsland een nieuwe consultatieronde in zou moeten gaan, gezien het feit dat Kenia bij IMF en Wereldbank *off track* was, bilaterale donoren zich terugtrokken en sommige Duitse projecten niet werkelijk succesvol waren door gebrek aan capaciteit of politieke wil bij de Keniaanse overheid als partner. Men wilde echter de verkiezingen afwachten.

Samenvattend: het beleid in Kenia is een illustratie van het algemene ontwikkelingsdiscours in Duitsland. Aanvankelijk zette dit in op conditionaliteit, maar al vroeg vond er een overgang plaats naar bevordering. Het selectiebeleid aan het eind van de jaren negentig betekende geen werkelijke verandering van het beleidsdiscours.

Duitse activiteiten in 2002

Duitsland ondersteunt in het kader van de bilaterale hulp de drie sectoren water, landbouw en reproductieve gezondheid. De keuze voor deze sectoren is gemaakt op basis van het PRSP-proces (BMZ 2001b, p.2), dat in 2002 is afgesloten maar nooit als zodanig is uitgevoerd. Naast deze sectoren is echter binnen de zogenaamde vrije *Gestaltungsspielraum* gekozen voor goed openbaar bestuur. Er bestaat bovendien een zogenaamde 'open fonds' voor goed openbaar bestuur-maatregelen, dat buiten de in §7.2 beschreven normale procedure voor bilaterale projecten aangevraagd kan worden. Het wordt door uitvoerende organisaties ter plaatse met de ambassade gecoördineerd.

De werkzaamheden van GTZ verlopen meestal in samenwerking met de overheidsbureaucratie in het ontvangende land. GTZ en de ontvangende overheid leveren beide een gedeelte van de medewerkers en financiën die nodig zijn om het programma uit te voeren. Dat betekent dat GTZ werkt binnen de overheidsorganisaties, bijvoorbeeld binnen een ministerie, in een bestaande of nieuw op te richten organisatieonderdeel.

Op het gebied van goed openbaar bestuur heeft de GTZ de volgende activiteiten. Binnen het *office of the president* en het ministerie van financiën loopt het zogenaamde *social policy advisory project*. Hierin probeert men in het kader van *public expenditure management* de *monitoring* van de uitvoering van armoedebestrijdingsprogramma's te versterken.

Es gibt jetzt ein PRSP Länderprogramm, aber an der Umsetzung hapert es. Das ist ein Bereich, in dem wir als GTZ federführend tätig sind, neben der Weltbank, UNDP und DFID. Wir haben als Schwerpunkt: Verfolgung der Implementierung. Wir machen die Monitoring; wir sammeln Daten und stellen die der Regierung wieder zu Verfügung: inwieweit ist dieser Plan in die Budgetvorlage eingeflossen? Wir bauen ein Monitoring- und Feedbacksystem auf. Das ist wichtig um die Öffentlichkeit zu informieren, damit die wieder Druck ausüben kann. (respondent GTZ Kenia)

Het zogenaamde '*Kenya participatory impact monitoring programm*' (Kepim) van het ministerie van financiën gebruikt participatieve methoden. Hierbij komt de bevolking zelf aan het woord over de belangrijkste aspecten van hun situatie van armoede en de gebr eken van voorzieningen als school, gezondheidszorg en water.

Daarnaast houdt GTZ zich bezig met decentralisatie en het vergroten van de bestuurlijke capaciteit van gemeenten. Ten behoeve van de bestrijding van corruptie moest op het moment van interviewen nog een besteding gevonden voor het geld dat indertijd voor KACA bestemd was geweest. Tenslotte worden gelden uit het open fonds gebruikt om de participatie aan het proces voor een nieuwe grondwet te ondersteunen.

Wir unterstützen verschiedene Organisationen, die diese neue Verfassung kritisch der Öffentlichkeit vorstellen, die ein Meinungsbild erzeugen wollen, die Stärken und Schwächen herausarbeiten wollen, bevor die endgültige Debatte losgeht, damit eine informierte Öffentlichkeit an diesem Prozess teilnehmen kann. (respondent GTZ Kenia)

Het AA heeft een eigen fonds voor mensenrechten en democratisering, dat in Kenia gebruikt wordt om activiteiten van de Stichtingen te ondersteunen waarin de bevolking voorgelicht wordt over het verkiezingsproces.

De Stichtingen hebben een breed scala aan activiteiten. Hierbij is het onderscheid tussen de KAS en de FES niet geprononceerd. In tegenstelling tot GTZ werken de Stichtingen echter niet binnen het staatsapparaat, maar juist met *civil society*-organisaties en parlement. Een aantal activiteiten liggen opnieuw in het verlengde van de actuele gebeurtenissen van de aanstaande verkiezingen en de grondwetgevend vergadering. De Stichtingen ondersteunen in dat kader *civic education* voor de bevolking, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van lesmateriaal dat in het formele curriculum van scholen ingebouwd kan worden. Daarnaast ondersteunen ze de organisaties die deelnemen aan de officiële discussie over de grondwet. In Kenia zijn dat bijvoorbeeld de kerken, omdat die, volgens een medewerker van de KAS, het beste georganiseerd zijn en een brede basis binnen de bevolking hebben.

The religious catholic peace commission is our main partner in this area. They educate the public on parish level on current constitution and the need to reform it. They try to invoke the people and get their views to commission. (respondent KAS Kenia)

Daarnaast hebben de Stichtingen meer structurele activiteiten. Men probeert de rol van het parlement tegenover de uitvoerende macht te versterken door enerzijds het publiek voor te lichten over de rol van het parlement en anderzijds parlementariërs in hun werk te ondersteunen.

A lot of people do not know what the parliament is doing. They think parliamentarians are there to raise money for projects back home. (respondent KAS Kenia)

De Stichtingen proberen de kwaliteit van het debat in het parlement te vergroten. Hiervoor houdt men onder andere bij, hoe goed individuele leden van het parlement hun werk doen en publiceren jaarlijks een overzicht. Daarnaast traint men volksvertegenwoordigers op nationaal en op lokaal niveau met betrekking tot specifieke issues, bijvoorbeeld anti-corruptie, het signaleren van tegenstrijdigheden in wetgeving, *gender*-aspecten van wetgeving etc. Tenslotte probeert men om parlementaire vergaderingen *live* uitgezonden te krijgen.

De Stichtingen doen daarnaast aan *capacity building* voor politieke partijen. Het direct ondersteunen van partijen is niet meer mogelijk, maar de Stichtingen ondersteunen bijvoorbeeld *think tanks* en opleidingsinstituten, of adviseren partijen bij het oprichten van lokale afdelingen. Men bevordert samenwerking tussen de (vele) politieke partijen in Kenia en de partij- interne democratie.

Ook decentralisatie is een aandachtsgebied van de Stichtingen. De KAS traint volksvertegenwoordigers op het decentraal niveau. De FES ondersteunt de koepelorganisatie van lokale gemeentes, om invloed uit te kunnen oefenen op de nationale wetgeving inzake de -centralisering.

De FES ondersteunt pluralisme binnen de media, onder andere door in landelijke gebieden alternatieven voor de nationale, regeringsvriendelijke media te ondersteunen.

Verder ondersteunen de Stichtingen een scala van NGOs: Vrouwenorganisaties, zoals de *women's lawyers organisation* die nieuwe wetgeving op *genderaspecten* onderzoekt, of economische belangenbehartigingsorganisaties. Traditioneel ondersteunt de FES de vakbonden, maar deze werden in Kenia ten tijde van het interview als teveel "*government friendly*" ingeschat. Tot recent ondersteunde de KAS koepelorganisaties van de coöperaties en vertegenwoordigingen van het midden- en kleinbedrijf.

Tenslotte ondersteunt de KAS lokale basisgroepen, bijvoorbeeld op het buurtniveau. Men helpt lokale gemeenschappen om met behulp van *grass roots*-organisaties zelf voorzieningen voor hun gemeenschap op poten te zetten en betere voorzieningen van de overheid te eisen

We help local communities of self-help. This is all done by self management, with small efforts and small resources, for example in the life stock and the fishery area's. But it has impact on the way the people elect local leaders in the councils. We try to tie the political work with actual development work. For example when micro-enterprise is hampered by macro-policies. The people involved in micro enterprise should therefore organize to influence the making of these policies, at the policy level. And it's working! KAS will do more in that direction. (respondent KAS Kenia)

Binnen de activiteiten van de KAS in Kenia wordt bij dit laatste punt zichtbaar dat binnen de Stichtingen de systemische benadering, die de leiding voorstond, niet door iedereen wordt gedeeld. Hoewel een groot deel van de activiteiten op het niveau van de stedelijke elite plaatsvindt, zien de respondenten van de KAS zelf meer in een doelgroep/project-benadering.

Man kann eine verderbte staatliche Elite, die ganz genau wissen, warum sie etwas machen (nämlich auszubeuten und Klientelwirtschaft) durch Bildung, Beratung, oder Studienreisen nicht verändern. Die machen weiter so. Ich selbst komme immer mehr zurück auf die Basis. Man muss eine Druckkomponente aus der *civil society* erzeugen. Ich arbeite fast ausschließlich mit *resident association*: ein Ortsteil, eine Straße, oder manchmal ein ganzer Distrikt (wenn die ihre Vertrauensbasis haben in ihren Gebieten). Sie untersuchen, wo die Fonds geblieben sind: das Geld das vom Staat an Gemeinden übergeben wird, damit investiert werden kann in Straßen usw. Wo ist das Geld eigentlich? Die politisch Einflussreichen haben sich bedient. Diese Organisationen Sie fordern Transparenz klagen die Leute an, bringen Bürokraten mit Goodwill auf ihrer Seite. Unsere Botschaft ist immer : tut euch zusammen. Alles was ich mache geht automatisch auf Organisation hin. Wenn ich irgendwo komme und ich sehe keine Organisation, keine Struktur die länger anhält, dann geh ich nicht mehr rein. Armutsbekämpfung hat immer mit Empowerment zu tun. Armut manifestiert sich in bewusste Vorenthaltung der politischen rechte. Es ist nicht so, dass die Leute den Armen nicht helfen. Man fühlt sich wohl in der Rolle als Helfer wenn man ein Shilling hinschmeißt. Aber politische Bewusstsein und Verantwortung übernehmen, dass muss man lernen und geht hand in hand mit dem ökonomisch fortschritt. Das Mehr-Wollen, das Bewusstsein: ich bin ein Bürger und sie könne mich nicht so behandeln, bildet sich mit der ökonomischen Aktivität. (respondent KAS Kenia)

Samenvattend: de aandachtsgebieden van de Stichtingen zijn: *civil society*, lokaal bestuur, partijen en parlement. Hierbij zijn de verschillen tussen de Stichtingen niet geprononceerd. Wel het verschil met de GTZ, die vooral met de uitvoerende macht samenwerkt. Doordat de interviews plaatsvonden in de aanloop van verkiezingen is de overlap tussen de activiteiten van GTZ en Stichtingen groter dan normaal. Alle organisaties hielden zich bezig met *civic education* voor de bevolking in de vorm van voorlichting en debatten.

Coördinatie met andere donoren verloopt voor wat betreft Duitse bilaterale hulp vooral via de gremia van EGG en DGG (zie §6.4.1). Deelname aan 'Limid' wordt beperkt doordat het voor Duitse organisaties moeilijk is om mee te doen aan *basketfunding*. Daardoor staat de Duitse ontwikkelingssamenwerking wat betreft de Nederlandse actoren in de donorcoördinatie aan de zijlijn. Ze wordt gezien als ouderwets.

Degenen die aan gezamenlijke financiering meedoen zijn er maar een stuk of zes: de Britten Denen, Canadezen, Zweden, Nederland en de Amerikanen. De Duitsers

doen aan dit soort dingen niet mee, die leveren links en rechts een bromfiets af en dan staan ze aan de kant. (29)

Analyse in termen van discours, discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken

Welke discursieve strategie hanteerden de Duitse uitvoerende organisaties in Kenia? In hoeverre zijn praktijken van uitvoering daarin discoursvormend geweest? Welke mogelijkheidstructurend praktijken van toegang bestonden er tussen de beleidsarena in Duitsland en de organisaties in Kenia?

Kijken we naar de discursieve strategie van de Duitse actoren zoals die tot uitdrukking komt in de *Q-sorts* en de beleidsdocumenten, dan zien we zowel het frame BEHEERST BESTUUR als FUNCTIONEREND BESTUUR. Zo ontstaat het beeld van een tweedeling: aan de ene kant hanteert de BMZ referent en de respondent van de FES het frame BEHEERST BESTUUR. Aan de andere kant hanteren de KAS en de respondenten van GTZ het frame FUNCTIONEREND BESTUUR (zie schema §7.5).¹⁴⁴ Deze laatste doen dat echter vanuit een verschillende benadering: de KAS-respondenten kiest voor een machtsrealistische benadering, de GTZ respondenten kiezen een formeel-institutionele benadering.

Het *Länderkonzept* voor Kenia van november 2001 is overwegend te karakteriseren binnen het frame van FUNCTIONEREND BESTUUR. De kernproblemen van het openbaar bestuur worden geïdentificeerd op het terrein van de gebrek aan bestuurscapaciteit bij de overheid en corruptie (ibid., pp.3,7t/m9), uitholling van de rechtsstaat en gebrek aan stabiliteit door ‘etniserende’ beleid. (ibid., p.3). Het gebrek aan politieke legitimiteit bij de bevolking wordt weliswaar genoemd, maar de noodzaak voor een meer open politieke systeem komt slechts kort ter sprake (ibid., p.6). Hetzelfde geldt voor de schending van de mensenrechten. Daarentegen wordt meer dan in het ideaaltype FUNCTIONEREND BESTUUR de nadruk gelegd op fouten bij de economisch beleid, en wel door de “*politische Elite des KANU-establisment*” (p.1) Ook meer dan in het ideaaltype wordt ingegaan op de *civil society* als vertegenwoordigers van de belangen van de bevolking en de noodzaak van een armoedegeoriënteerde overheid (p.6). Het *Länderkonzept* lijkt daarmee op het frame, zoals dat door de GTZ wordt gehanteerd.

De tegenstelling tussen een machtsrealistische, doelgroep/project benadering en een formeel-institutionele, systemische benadering wordt door de KAS-respondent gethematiseerd. Deze geeft aan dat hij twijfels heeft bij een benadering die uitsluitend gericht is op de training en ondersteuning van de elite in *civil society*, lokaal bestuur en parlement. De respondent zou meer vanuit een benadering willen werken waarbij de ontvangers van voorzieningen leren hun recht op een functionerende overheid te eisen en kracht bij te zetten. De verschillende in score tussen KAS en FES moeten niet direct geïnterpreteerd worden als een verschil tussen beide organisaties. Zoals we in de §7.3.2 hebben gezien is er binnen de Stichtingen in het algemeen een strijd over een zogenaamde ‘elitebenadering’ of een doelgroep/project-benadering.

Wanneer we de activiteiten van de Stichtingen analyseren in termen van de ideaaltypische frames, in hoeverre drukken discours en praktijken dan hetzelfde frame uit? Beide

¹⁴⁴ Helaas kon ik met de GTZ respondenten in Kenia geen Q-interview houden, maar uit het open interview en een voordracht, die een van beide over goed openbaar bestuur had gehouden, kon hun discursieve strategie worden opgemaakt.

Stichtingen doen aan *civil education* in het kader van de voorbereiding van de verkiezingen. Deze activiteiten passen in ieder geval bij de het frame BEHEERST BESTUUR. Maar aangezien hierbij gaat om voorbijgaande activiteiten, zouden we liever moeten kijken naar andere, meer structurele activiteiten. We zien dat de Stichtingen inderdaad vooral activiteiten uitvoeren die er op gericht zijn het formele politieke systeem goed te laten functioneren, het samenspel tussen nationale NGOs, partijen, parlement in hun controle op de uitvoerende macht. Hiermee wordt de dominante discursieve strategie binnen de Stichtingen ondersteund (BEHEERST BESTUUR/systemische benadering). De activiteiten van KAS op het buurtniveau ondersteunen het alternatief: FUNCTIONEREND BESTUUR/doelgroep/project-benadering. Wat betreft de Stichtingen is er sprake van een *match*: men vindt de tegenstelling zowel in discours als in hun activiteiten.

Of de frames in de activiteiten van GTZ passen bij hun discursieve strategie is moeilijker te zeggen, aangezien ik deze medewerkers geen *Q-sort* heb kunnen laten samenstellen. Maar als we af mogen gaan op de een presentatie over goed openbaar bestuur, die een van de GTZ-respondenten hield, is er sprake van een *match*. Zowel presentatie als activiteiten hanteren de frames FUNCTIONEREND BESTUUR (formeel-institutioneel/systemisch) en PARTICIPATIEF BESTUUR. GTZ werkt samen met de overheid om het overheidsoptreden meer effectief en minder corrupt te maken en de financiële *accountability* te verhogen. Het Kepim-project is een voorbeeld van een activiteit die prima in PARTICIPATIEF BESTUUR past: ook in PARTICIPATIEF BESTUUR wordt vooral de nadruk erop gelegd hoe de overheid er actief voor kan zorgen dat ze de wensen van burgers te weten komt. Kortom, voor zover we informatie hebben over de discursieve strategie van GTZ, kunnen we spreken van een *match* met haar activiteiten.

Het meest opvallend is de discursieve strategie die binnen het *Länderkonzept* gebruikt wordt. Men zou in eerste instantie verwachten dat hierin vooral het frame BEHEERST BESTUUR gehanteerd zou worden. Het *Länderkonzept* wordt immers opgesteld door het *Länderreferat* van BMZ, waarvan de medewerkers op BEHEERST BESTUUR scoren. Daarnaast zou men verwachten, dat de *BMZ-Referent* (in Kenia scoort deze op BEHEERST BESTUUR) grote invloed zou hebben op het *Länderkonzept*. Dit vanwege de praktijken van toegang, die ik hieronder kort zal schilderen.

De BMZ-Referent op de ambassade in Nairobi moet de ontwikkelingssamenwerking ter plaatse politiek sturen. Hij moet zorgen voor de coördinatie tussen Duitse actoren en aan BMZ rapporteren hoe het met het programma staat. Hij is ook degene die uiteindelijk aan BMZ rapporteert of de '*Rahmenbedingungen*' in het land wel gunstig genoeg zijn om nieuwe bilaterale onderhandelingsronde te starten. De referent schrijft verschillende soorten rapporten (*aktuelle Berichte, Jahresberichte*) en beoordeelt zowel het *Strategiepapier* voor een sector als het *Länderkonzept*. Al deze rapporten moet hij via het AA naar het BMZ sturen. De BMZ-referent is officieel ingedeeld in de hiërarchie van het AA, daarom moeten zijn rapporten ook door het AA goedgekeurd worden.

Op grond van deze sleutelpositie van de *BMZ-referent* wat betreft de informatievoorziening naar BMZ en zijn discursieve strategie in de *Q-sorts* zou men in het *Länderkonzept* daarom ook het frame BEHEERST BESTUUR verwachten. Het feit dat het *Länderkonzept* desondanks eerder het frame FUNCTIONEREND BESTUUR (formeel-institutioneel/systemisch) hanteert, is daarom op het eerste gezicht verrassend. Dit zou wijzen op invloed van GTZ op de inhoud van het *Länderkonzept*. Haar activiteiten en discursieve strategie wijzen immers op een dergelijk frame.

Korte conclusie

Als we kijken naar de *factor matrix*, wordt het Duitse beleidsdiscours in Kenia vooral bepaald door de inhoudsframes BEHEERST BESTUUR en FUNCTIONEREND BESTUUR. In dit opzicht loopt het discours parallel aan de tegenstellingen binnen de Stichtingen tussen een systemische en een doelgroep/project-benadering. Deze twee frames zien we ook in de activiteiten van de Stichtingen. Maar als we het *Länderkonzept* erbij betrekken, zien we dat in Kenia het frame FUNCTIONEREND BESTUUR ook in een andere interpretatie een rol speelt, namelijk in de systemische, formeel-institutionele benadering. Dit frame zien we terug in de activiteiten van de GTZ in Kenia en de discursieve strategie van haar medewerkers (voor zover reconstrueerbaar). Het is aannemelijk dat GTZ meer dan de BMZ-referent (die op BEHEERST BESTUUR scoort) invloed heeft gehad op het *Länderkonzept*. Het frame van haar activiteiten ligt ten grondslag aan de analyse van het openbaar bestuur, dat we daarin vinden. De GTZ kan deze invloed aanwenden via praktijken van toegang tot de opzet van het *Länderkonzept*, of via de *Ländergespräche*.¹⁴⁵

7.4.2 Oeganda

Beleidsontwikkeling

Net als voor Nederland groeide het Oeganda van Museveni voor Duitsland al snel uit tot een *donor darling*, als gevolg van de medewerking van het nieuwe bewind aan de hervormingsprogramma's van de Wereldbank en de goede resultaten op sociaal-economisch gebied. Anders dan in Kenia is er geen BMZ-referent op de Duitse ambassade werkzaam. Dat betekent dat AA-medewerkers verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de ontwikkelingshulp en de beoordeling van de *politische Rahmenbedingungen*. In 1999 werd Oeganda *Schwerpunktland*, waarbij stedelijke watervoorziening, het financiële systeem en beroepsonderwijs als sector werden uitgekozen.

Zoals in hoofdstuk 6 uiteengezet, heeft Oeganda de *poverty reduction strategy* tot de richtlijn van zijn armoedebeleid en tot coördinatiemechanisme met de donoren gemaakt. Het vraagt van donoren in principe budgetfinanciering. Duitsland kan deze vorm van hulp niet geven, en houdt vast aan de klassieke projecthulp. Duitsland zou niet eens medewerkers ter plaatse hebben, die de budgetfinanciering zouden kunnen coördineren.

Bei uns: ein Arzt aus einem Gesundheitsprojekt, ein Landwirt beim Düngemittelprojekt: sie sind gar nicht in der Lage mitzuhaltten, wenn es um die 'Armutsstrategie' geht, um ökonomische Auswirkungen, Prioritäten, um Monitoringssystem usw. Es sind für die ganz andere Punkte, die wichtig sind. (26)

Volgens sommige respondenten betekent dat niet dat goed openbaar bestuur een minder belangrijk thema is, maar anders dan bij budgethulp kan men projecthulp bij verslechtering van het openbaar bestuur minder abrupt stoppen.

Weil wir klassische EZ haben und kein Budget support, würden wir es weiter laufen lassen, auch wenn was nicht so gut ist. Man sagt: projektbezogene EZ ist nicht so anfällig für politische Rahmenbedingungen. Eigentlich stimmt das nicht.

¹⁴⁵ Het frame van de activiteiten van GTZ zou wederom verklaard kunnen worden door invloed van de Wereldbank. Het Kepim-project is immers in het kader van het PRSP opgezet, en vertoont sterke WB trekken. Anderzijds had ook GTZ zelf altijd al een vergelijkbare systemische, formeel-institutionele benadering.

Wenn die hier plötzlich Luxuslimousinen kaufen, hat mein Counterpart hier kein Geld mehr. Es wirkt sich immer aus, bei Projektzusammenarbeit ist es nur indirekter. (36)

Inmiddels experimenteert men echter met hulpvormen, die dicht bij budgetfinanciering komen. (“*Hier passiert alles, was sonst nicht kann*”). Ten eerste wordt via GTZ een bijdrage gegeven aan het JLOS project (zie §6.4.2). Daarnaast is er een cofinanciering van KfW met de Wereldbank voor het PRSP 2 programma, betaald uit een potje van BMZ voor extra uitgaven aan armoedebestrijding. Hoewel het officieel geen budgetfinanciering is, wordt het door de Oegandese overheid zo opgevat.

Zoals uiteengezet in §6.4.2 ontstond er juist op het moment van interviewen op het gebied van goed openbaar bestuur een gespannen situatie. Museveni was bezig het grote voorschot aan vertrouwen van de donoren te verspelen door zijn militaire activiteiten in Kongo en in het noorden van Oeganda en de daarbij behorende extra uitgaven voor defensie. Wereldbank en IMF dreigden de kredieten voor de derde *poverty reduction strategy* niet te geven. Bilaterale donoren koppelden de uitkering van de gelden voor het lopende armoedebestrijdingsprogramma aan het voldoen aan de voorwaarden voor PRSC 3. Zij hadden bovendien daarnaast extra, meer politieke criteria. De twijfel aan de wil van het regime om het politieke systeem opener te maken groeide, helemaal nadat de regeringsonafhankelijke krant ‘*The Monitor*’ voor een tijdje gesloten werd. In de woorden van een respondent: de donorlanden waren “*extrem sauer*”. De grote hulpafhankelijkheid van Oeganda (meer dan 50% van het budget van de Oegandese overheid bestaat uit hulp gelden) gaf de donoren enerzijds de mogelijkheid veel druk uit te oefenen, anderzijds hadden zij daardoor een bijzondere verantwoordelijkheid: ze konden niet zomaar “het licht uitdoen”.

Duitse activiteiten in 2002

Net als in Kenia werkt GTZ vooral samen met de Oegandese regering. In de ondersteuning binnen de drie sectoren gaat het om het geven van beleidsadvies in de richting van privatisering, het introduceren van moderne managementmethoden en van mechanismen van doelgroepconsultatie.

“Wir stehen generell der Regierung sehr nahe. Wir arbeiten mit Regierungsorganisationen und helfen denen, gute Regierungsführung in ihrem Verantwortungsbereich zu machen. Governance ist ein Querschnittsthema, das für alle Projekte Bedeutung hat.” (respondent GTZ Oeganda)

Bij stedelijke watervoorziening gaat het om institutionele hervormingen: privatisering van de watervoorziening. Men ziet dit als onderdeel van hervorming in de richting van nieuwe vormen van management. Het gaat hier vooral om beleidsadvies, gecombineerd met financiering door de KfW. In de sector ‘financieel systeem’ geeft GTZ beleidsadvies en training aan de Oegandese centrale bank. Ook in de sector onderwijs gaat het om beleidsadvies voor de opzet van een systeem van beroepsonderwijs. Op deze gebieden probeert GTZ de consultatie van de betrokkenen binnen het proces van beleidsveranderingen te vergroten. Consultatie van de belanghebbenden moet ervoor zorgen, dat er geen ‘*top-down*’ beleid ontstaat.

Es geht darum, dass man Systeme entwickelt, die bürgernah sind, die das Anliegen der Kunden einbeziehen, Bürgern und deren Interessen gerecht werden. Wichtig ist, dass man begriffen hat, dass die GTZ das System ändern will, nicht mehr nur ein Endprodukt. Partizipation der Bevölkerung, Transparenz um Korruption zu

vermeiden, das sollte Bestandteil vom ganzen System sein. (respondent GTZ Oeganda)

Bevordering van goed openbaar bestuur door GTZ gebeurt daarnaast als zogenaamde ‘*Eigenmaßnahme*’. In Oeganda ondersteunt GTZ de lokale afdeling van *Transparency International*.

Net als in Kenia zijn er weinig verschillen tussen de activiteiten van de Stichtingen KAS en FES, in de zin dat de verschillen terug te voeren zouden zijn op verschillende ideologieën. Omdat de vorming van partijen in Oeganda praktisch onmogelijk is, ligt bij beide Stichtingen de nadruk op het bevorderen van pluralisme binnen de bestaande politieke structuren. Het gaat er volgens de respondenten om een “democratische dialoog” op te starten, ook als de structuren zoals die in het Westen bestaan in Oeganda niet toegestaan zijn.

De FES steunt de *Young Parliamentarians Organisation*, een groep van progressieve volksvertegenwoordigers die zich probeert in te zetten voor meerpartijdemocratie, onafhankelijk van het conflict tussen Movement en de traditionele partijen. Daarnaast is de FES van oudsher met de Movement verbonden en onderhoudt nog steeds contacten met het secretariaat van de partij.

We hebben dit jaar discussies georganiseerd tussen het Movement secretariaat en studenten. We beschouwen het secretariaat als een soort avant-garde, de *think tank* van de Movement en wilden die met jonge mensen in contact brengen. Juist jonge mensen hebben geen ervaringen met de burgeroorlog en staan daarom meer open, ze kunnen kritisch zijn tegenover de Movement. (respondent FES Oeganda)

Tegelijkertijd ziet FES het gevaar, dat de Movement dergelijke bijeenkomsten gebruikt om het politiek pluralisme juist te beperken en zending te bedrijven voor hun eigen zaak. Dat is een moeilijke afweging.

Wir wollen beitragen zur Reform der Gesellschaft, nicht nur vom Movement. Der Movement ist dabei ein Schlüsselakteur, aber es ist schwierig mit dem Movement darüber zu sprechen. Wir müssen aufpassen, dass wir nicht zum Status quo beitragen. Und das ist manchmal schwer abzusehen. Z.B.: Wir helfen dem Sekretariat des Movements bei ihrer PR-arbeit. Damit sie lernen wie eine Partei funktioniert, wie sie intern organisiert ist, wie man Finanzierung macht, wie man eben PR betreibt. Damit sie das Vertrauen kriegen und sich selbst eines Tages selbst als eine Partei sehen. Aber es ist auch möglich, dass sie diese Hilfe ‘missbrauchen’ nur um ihre eigene Position zu verstärken. (respondent FES Oeganda)

Ook de KAS zet in op pluralisme binnen het bestaande systeem, waarin ze een ‘cu Ituur van democratische dialoog’ wil bevorderen. Toch ondersteunt zij de oppositiepartij, de *Democratic Party*, door het wetenschappelijk instituut achter deze partij te financieren. Onder de naam *Foundation of African Development*, moet dit als een *think tank* voor de partij en een opleidingscentrum voor haar kader dienen. Maar anderzijds zet ze samen met Makerere University een nieuwe studie ‘*Politics and development*’ op en verleent studenten die tot de Movement behoren hiervoor een beurs. Ze wil inzetten op het kritisch denken van de toekomstige leidende figuren binnen het systeem. Ze plant een jeugd-netwerk, waarin jongeren van verschillend stromingen binnen de Movement met elkaar kunnen discussiëren.

De Stichtingen hebben daarnaast kleine projecten die geen ander doel hebben dan de politieke discussie te bevorderen, die tussen partijen niet gevoerd kan worden.

We ondersteunen het *forum for integrity and democracy*. Het bestaat uit religieus geïnspireerde mensen, die politiek geïnteresseerd zijn. Ze richten zich vooral op het onderwerp 'corruptie' rondom het parlement: parlementariërs die zichzelf plotseling veel meer loon geven, of kredieten voor auto's krijgen. Ze schrijven dan open brieven om dit aan de kaak te stellen. Bovendien hebben ze onderzoek gedaan naar corruptie bij verkiezingen zelf. Na de verkiezingen hebben ze tenslotte *post-election reconciliation* in gang gezet, ze zijn naar bepaalde omstrede kiesdistricten gegaan om daar tussen verliezers en winnaars te bemiddelen. Zodat men elkaar niet meer als vijanden ziet, maar kan zeggen: *we agree to disagree*. (7)¹⁴⁶

Men probeert de dialoog ook te ondersteunen via de media, door middel van een opleiding voor journalisten of de ondersteuning van beroeps- of koepelorganisaties. De KAS probeert door middel van talkshows, die landelijk worden uitgestraald, politieke thema's voor het voetlicht te brengen.

Naast de bevordering van democratische dialoog ondersteunen de Stichtingen (netwerken van) mensenrechtenorganisaties, vrouwenorganisaties, juridische organisaties en, voor wat betreft de FES, de koepelorganisatie van vakbonden, zodat deze organisaties intern sterker en democratischer worden en beter kunnen lobbyen richting de overheid. De KAS ondersteunt daarnaast de opleiding van rechters.

Net als in Kenia trekken de Stichtingen in Oeganda zich langzaam terug uit projecten die direct gericht zijn op sociaal-economische ontwikkeling. Vroeger werden veel coöperaties ondersteund, maar met weinig succes. De KAS ondersteunt nog een *grassroot*-organisatie, die haar leden vaardigheden leert op het gebied van duurzaam inkomen uit landbouw. De FES ondersteunt nog een vereniging van het kleinbedrijf. Met het steunen van het verband van het kleinbedrijf wil men ook vooral de lobby-activiteiten ondersteunen, niet het 'primaire proces' van het kleinbedrijf zelf.

Binnen haar nieuwe kerntaken worden de Stichtingen soms door andere donoren weggedrongen. Sinds andere, meer kapitaalcrachtige donoren zich ook op het gebied van goed openbaar bestuur bewegen, is het voor de Stichtingen moeilijker geworden partners te vinden. De Stichtingen proberen in dit nadeel een *niche* te zien:

Door onze manier van werken en ons kleine volume maken we juist tot ons speerpunt: het vinden van nieuwe organisaties om te ondersteunen. Dat was bijvoorbeeld zo met de ombudsman, met de mensenrechtenorganisaties, het parlement. Wij waren de eersten, nu doet iedereen dat en wij hebben in vergelijking daarmee slechts een *Kleckerbetrag*. Maar wij hebben die gebieden ontsloten. (7)

Analyse in termen van discursieve strategie, discoursvormende en mogelijkheidsstructurende praktijken

In de *Q-sorts* van de respondenten in Oeganda zien we dezelfde tweedeling in frames als in Kenia. Aan de ene kant ziet men respondenten scoren op BEHEERST BESTUUR aan de andere kant op FUNCTIONEREND BESTUUR (zie schema §7.5).

¹⁴⁶ *Makerere law society, Uganda Law society*, maar ook *Forum for Democratic Constitutionalism*. Deze laatste bestaat eigenlijk maar uit een persoon. Hij kent veel mensen, en heeft ook steun van anderen. FES organiseert organiseren samen met hem bijeenkomsten met mensen niet uit de eerste of tweede garde van de Movement, maar uit de derde of vierde, uit verschillende richtingen en praten na een biertje en een inleiding gestructureerd over een bepaald thema, bijvoorbeeld federalisme.

De discursieve strategie van de medewerker van de GTZ is in die zin verrassend, dat zijn mondelinge uitspraken in termen van de ideaaltypische frames niet in overeenstemming zijn met de *Q-sort* die hij neerlegt. Reflecterend op het soort activiteiten binnen zijn werk voor goed openbaar bestuur gebruikt hij namelijk eerder het frame PARTICIPATIEF BESTUUR+. Hij definieert het als participatie van de bevolking aan het beleid dat hen aangaat: de armoedebestrijding, zoals die in concrete projecten en programma's aan de orde komt.

Entwicklungshilfe, das muss mehr sein als ein paar Experten im Ministerium. Die Bevölkerung muss einbezogen werden in die Gestaltung von diesen Maßnahmen: integrativ, partizipativ."

En: 'Ik ben van mening dat 'good governance' voor GTZ een dwarsdoorsnijdend thema is en niet een doel. Het hangt van de regering af, of je naar goed openbaar bestuur als doel toe kunt werken. Maar je kunt bijvoorbeeld ook in Kenia, waar goed openbaar bestuur ontbreekt, het ondersteunen, door elk project op een bepaalde manier vorm te geven. Het hoeft niet zo expliciet of hardop. (respondent GTZ Oeganda)

De discursieve strategie in het *Länderkonzept* is enerzijds vergelijkbaar met dat van Kenia, in de zin dat economisch structuurbeleid (*Ordnungspolitik*), managementcapaciteit, belastinginkomsten en corruptie als belangrijke factoren opgesomd worden om de ontwikkelingsproblemen te verklaren. Anderzijds is het opvallend dat veel meer dan in het Keniaanse document het belang van de opening van het politieke systeem en meerpartijen-democratie wordt benadrukt.

"...dass Demokratie ohne die Assoziations- und Versammlungsfreiheit auch von Parteien nur schwer organisierbar ist und durch die Partizipationsmöglichkeiten im Movementsystem nicht ersetzt werden kann." (BMZ 2001a, p.8)

Men vreest dat de integratieve kracht van het Movementsysteem op den duur afneemt, vooral wanneer het ontwikkelingsverschil tussen het noorden en het zuiden niet wordt verkleind. De *civil society* (ibid., p.7) wordt gezien als een mogelijkheid om tegenmacht tegen de regering op te bouwen en de bevolking "programmatische alternatieven" te bieden.

Met andere woorden, net als in Kenia wordt in het *Länderkonzept* de formeel-institutionele, systemische benadering gekozen. Maar meer dan in Kenia is dit behalve FUNCTIONEREND BESTUUR en ECONOMISCH BESTUUR ook de nadruk op het belang van partijen en formele democratie, hetgeen beter past in het ideaaltypische frame BEHEERST BESTUUR.

In hoeverre komt het discours overeen met de activiteiten die door de organisaties worden ondernomen? Wat betreft de Stichtingen zouden we de frames in *Q-sorts* en activiteiten gemakkelijk kunnen interpreteren in termen van de bekende tegenstelling waarbij sommige 'dissidenten' zich afzetten tegen benadering van de top. Desondanks komt de dissidente respondent van de FES in Oeganda volgens hemzelf hiermee niet in conflict met de leiding. Waarom komt dit conflict tussen twee frames in dit geval niet aan de oppervlakte? Ten eerste is de projectleider ter plaatse zeer vrij ten opzichte van de centrale, en hoeven er dus sowieso geen conflicten op te treden. Dit ondanks het feit dat de projectleider aan zijn chef in de centrale aan het begin van elk jaar een zogenaamde 'Kursbogen' moet voorleggen, waarin de voorstellen voor activiteiten zijn opgesomd, die vervolgens met de referent worden bediscussieerd.

Ten tweede is de tegenstelling tussen dissident en top minder groot dan in Kenia. De ‘dissident’ ziet minder een tegenstelling met de systemische benadering als wel met de formeel-institutionele benadering van andere donoren. Hij zet zich af tegen wat hij ‘technisch’ noemt, maar dan bedoelt hij formeel-institutionele in plaats van de machtsrealistische benadering, namelijk wat de GTZ en de Wereldbank doen.

Wir als Ebert Stiftung versuchen ‘good governance’ nicht nur als technisches zu verstehen: gibt’s vernünftige audits, gibt’s vernünftige Prozessabläufe, Finanzströme. Viele bleiben da stehen. Stiftungen müssen darüber hinausgehen, sich die politischen Prozesse angucken. System-Checks und balances, Interessenausgleich. Zum Beispiel wenn es um Korruption geht: Wenn der Ansatz zu technisch ist, wenn es nur darum geht mehr Überwachung zu schaffen usw., dann ist es nicht für uns. Es gibt Korruption, es gibt es, dass Leute ihre Ämter missbrauchen, weil andere Interessen nicht durchdringen, weil der Interessenausgleich nicht stark genug ist. (respondent FES Oeganda)

Met andere woorden, voor zover er een tegenstelling is tussen de top en de ‘dissident’ van de FES in Oeganda, is niet zozeer de tegenstelling tussen een systemische en een project/doelgroep- benadering, maar tussen BEHEERST BESTUUR en FUNCTIONEREND BESTUUR binnen één en dezelfde benadering.

Ditzelfde verschil is er tussen de twee respondenten van beide Stichtingen in Oeganda. Men ziet dit verschil terug in het soort activiteiten. Men ziet dat de projecten die door de Stichtingen in Oeganda worden uitgevoerd inderdaad op twee verschillende manieren de *civil society* ondersteunen. In veel van de projecten van de FES is men gericht enkel en alleen op het opstarten van een dialoog binnen de publieke sfeer (zoals dat in het ideaal-frame FUNCTIONEREND BESTUUR bedoeld wordt). In de projecten van de KAS is men gericht op het ondersteunen van *countervailing power* in het politieke systeem, zoals dat in BEHEERST BESTUUR bedoeld wordt.

Er is dus sprake van een *match* tussen het soort activiteiten en het discours wat betreft de Stichtingen. Geldt dit ook voor de GTZ? Net als in Kenia bestaan de activiteiten van deze GTZ-medewerker in beleidsadvies, waarin hij het participatieve aspect een belangrijke plaats wil geven. Het is in die zin vergelijkbaar met het Wereldbank-frame vanaf de introductie van de PRSPs, dat de activiteiten zowel gericht zijn op de verbeteren van het functioneren van de overheid, maar daarbij de doelgroep wil betrekken.

Toch kiest de medewerker in zijn *Q-sort* ervoor om vooral de elementen van BEHEERST BESTUUR te benadrukken. Dit is vanuit de discussie binnen GTZ in de tweede periode begrijpelijk: hoewel de medewerkers zelf goed openbaar bestuur zoveel mogelijk willen integreren binnen hun bestaande werk, zijn ze zich ervan bewust dat het dominante frame nog steeds BEHEERST BESTUUR is, waarin voor de doelgroep/project-benadering geen plaats is. We kunnen in ieder geval concluderen dat de GTZ-activiteiten niet zo’n sterke discoursvormende praktijk vormen, dat dit de discursieve strategie van de respondent in de *Q-sort* bepaalt.

De donorcoördinatie in Oeganda is grotendeels opgezet langs de lijnen van het PRSP-proces en het daaruit voortvloeiende *Poverty Eradication Action Plan*. De donorcoördinatie in deze ‘eerste zuil’ is voor de Duitsers echter niet erg relevant omdat ze geen budgetfinanciering mogen geven. Daarentegen neemt Duitsland net als alle andere donoren deel aan de tweede zuil van donorcoördinatie, waarin de actuele ‘politieke’ problemen besproken wordt. Gezien de actuele problemen in Oeganda was hierin het frame BEHEERST

BESTUUR dominant . Dit discours wordt opzettelijk door de bilaterale donoren opgehouden om een tegenwicht te geven tegen het economistische discours binnen de arena waarin het overleg met de Wereldbank en IMF plaatsvindt. Ook Duitsland wil in het *Länderkonzept* het ‘politieke’ aspect duidelijk naar voren laten komen. (BMZ 2001, p.16)

Korte conclusie Oeganda

In het Duitse beleidsdiscours in Oeganda ziet men sommige kenmerken van het beleidsdiscours in het donorland terugkeren. De respondent van de FES zag een tegenstelling in het discours tussen de machtsrealistische benadering versus de formeel-institutionele benadering, en verwoordt dit in termen van ‘politiek’ versus ‘technisch’, hetgeen past bij het Duitse discours.

Binnen GTZ ziet men dezelfde spanning die ook in §7.3.2 is beschreven: die tussen een systemische benadering, waarin goed openbaar bestuur-activiteiten gericht zijn op veranderingen op het niveau van het maatschappelijk of politiek systeem, en een doelgroep/project-benadering, waarin goed openbaar bestuur een dwarsdoorsnijdend thema is. In Oeganda komt dit tot uitdrukking in het feit dat in de mondelinge communicatie de GTZ-medewerker weliswaar getuigt van een doelgroep/project-benadering, maar de respondent in zijn *Q-sort* het frame BEHEERST BESTUUR tot uitdrukking brengt, dat eerder met een systemische benadering te verenigen is.

Het ‘gemengde’ frame in het *Länderkonzept* voor Oeganda, namelijk BEHEERST BESTUUR en FUNCTIONEREND BESTUUR (beide formeel-institutionele, systemische benadering) zou verklaard kunnen worden uit twee kenmerken van de Duitse ontwikkelingssamenwerking ter plaatse. Enerzijds is het *Länderkonzept* een reflectie van de activiteiten van vooral GTZ (hetgeen neerkomt op een benadering volgens vooral de frames FUNCTIONEREND BESTUUR), anderzijds wil Duitsland met dit document een politieke signaalfunctie uitoefenen, zoals die binnen de ‘tweede zuil van donorcoördinatie’ gebruikelijk is en wijzen op de tekortkomingen van de Oegandese overheid naar maatstaven van BEHEERST BESTUUR.

7.4.3 Vergelijking en conclusie

Lijkt het discours onder de ‘uitvoerende’ organisaties in de ontwikkelingslanden nu op het beleidsdiscours in Duitsland? Kan men in de casus zien dat de discursieve strategie van de actoren daar ondersteund worden door discoursvormende effecten van hun uitvoerend werk? Welke praktijken van toegang bestaan er tussen de beleidsarena’s in het ontwikkelingsland en in Duitsland? In de conclusie van de casusparagraaf probeer ik deze vragen te beantwoorden.

De discursieve strategieën in Kenia en Oeganda en die in Duitsland komen in belangrijke mate overeen. In beide arena’s is er sprake van een dominantie van het frame waarin de formeel-institutionele benadering tot uiting komt. In de arena’s in beide Afrikaanse landen komt dit tot uitdrukking in de *Q-sorts*, de *Länderkonzepte* en in de reconstructie van discursieve strategieën van de GTZ-respondenten, waarvoor geen Q-interview afgenomen kon worden.

Het discours komt niet alleen overeen wat betreft deze dominantie, men ook in de alternatieven hiervoor. Sommige van de tegenstellingen, die we in Duitsland zagen, vinden we in de casus terug. Ten eerste ziet men bij de Stichtingen de tweedeling die we ook al in

§7.3.2 tegengekomen waren: die tussen een ‘elitebenadering’ en een doelgroep/projectbenadering van onderop. Vooral in Kenia ziet men een ‘dissidenten’, die niet het officiële discours volgens de BEHEERST BESTUUR (systemische benadering) volgt.

Ten tweede ziet men ook de discussie die in de tweede periode binnen GTZ woedde in de casus terugkomen. Ook daarbij ging het om een systemische benadering of een benadering, die goed openbaar bestuur meer wil integreren in het normale projectwerk en daarbij de participatie van de doelgroep centraal stelt. Niet alleen komt dit laatste frame tot uiting in de werkzaamheden van de GTZ, men ziet hoe beide discoursen in het achterhoofd van de medewerker van GTZ in Oeganda zitten wanneer hij in het open interview de ‘participatieve’ benadering benadrukt, maar in zijn *Q-sort* er toch voor kiest eerst de ‘principes’ te leggen, zoals dit het dominante discours was binnen GTZ.

In hoeverre kan men spreken van discoursvormende effecten van praktijken? In hoeverre komen de frames in de discursieve strategieën en in de activiteiten van de actoren overeen?

Aan de activiteiten van de Stichtingen is te zien dat zij zich in beide landen terugtrekken uit de directe armoedebestrijding. Stichtingen doet in beide landen bijna hetzelfde (zie bijlage V): ondersteunen van parlementariërs en politieke partijen, ondersteunen van vakbonden (FES), activiteiten op het gebied van de kwaliteit van de wetgeving, de vrije media, mensenrechten, de positie van de vrouw. In Oeganda, waar geen meerpartijdemocratie is, wordt het geschaard onder het kopje ‘democratische dialoog’. In Kenia doet men meer aan ‘*civil education*’. In beide landen ziet men de tegenstelling tussen beide door de actoren gehanteerde frames (BEHEERST BESTUUR versus FUNCTIONEREND BESTUUR; systemische versus doelgroep/projectbenadering) terug in de activiteiten.

Wat betreft GTZ is het minder duidelijk dat de activiteiten passen bij de discursieve strategie van de medewerkers, omdat we hier minder *Q-sorts* tot onze beschikking hebben. Op zich komt de formeel-institutionele, systemische benadering komt in beide tot uiting. In Kenia lijkt er bovendien sprake te zijn van een *match* tussen de discursieve strategie en de activiteiten, maar juist in Oeganda, waar we de *Q-sort* van een medewerker tot onze beschikking hebben, legt de medewerker BEHEERST BESTUUR terwijl zijn werkzaamheden, net als in Kenia, veel meer te maken hebben met de frames ECONOMISCH/FUNCTIONEREND BESTUUR of zelfs PARTICIPATIEF BESTUUR.

Betrekken we echter de *Länderkonzepte* bij onze analyse, dan wordt het aannemelijker dat we moeten spreken van een discoursvormende praktijk. Het is duidelijk dat men de werkzaamheden van GTZ in Kenia en Oeganda, die zoals gezegd eerder richting ECONOMISCH/FUNCTIONEREND BESTUUR dan richting BEHEERST BESTUUR gaan, terug kan vinden in de manier waarop de contextfactoren in de ontwikkelingslanden in de *Länderkonzepte* beoordeeld worden. Net als bij de *Positionspapiere* in Duitsland zien we dat het frame van de werkzaamheden van de statelijke uitvoerende organisaties prominent terugkomen in de manier waarop over goed openbaar bestuur in documenten gesproken wordt. Net als in Duitsland komt FUNCTIONEREND BESTUUR in de formeel-institutionele betekenis niet zozeer tot uitdrukking in de *Q-sorts*, maar wel in de beleidsdocumenten. Net als in andere beleidsdocumenten blijken de werkzaamheden van de actoren de discursieve strategie in de officiële documenten te beïnvloeden. Als we het proces van het opstellen van het *Länderkonzept* zien als een eigen subarena, dan zien we dat niet alleen de formeel-institutionele, systemische benadering de dominantie behoudt, maar ook in de meer specifieke invulling krijgt van FUNCTIONEREND BESTUUR. De goede toegang voor GTZ als belangrijk-

ste uitvoerende organisatie lijkt hiervoor bepalend te zijn. Het *Länderkonzept* is een van de centrale praktijken van toegang waardoor de uitvoerende organisaties en vooral de GTZ een discussiebijdrage kunnen doen in de ministeriële beleidsarena. Hierbij lijkt de rol van de BMZ-referent op de ambassade niet zeer belangrijk: in Kenia kon hij niet duidelijk een stempel drukken op het *Länderkonzept*.

Men kan uiteindelijk ook spreken van een discoursvormende praktijk, waarin de werkzaamheden van de GTZ in de ontwikkelingslanden inderdaad doorwerken in het discours in Duitsland. Dit bracht echter geen verandering in het discours: de dominantie van het formeel-institutionele, systemische discours verder versterkt, een tegenstelling tussen deze benadering van FUNCTIONEREND BESTUUR en BEHEERST BESTUUR was geen thema in de discussie.

Op twee andere punten wijkt het beleidsdiscours in Kenia en Oeganda af van het Duitse. Ten eerste is de discussie rond '*strukturelle Stabilität*' nauwelijks zichtbaar in het plaatselijke discours. Ten tweede lijkt men zich ook expliciet af te willen zetten tegen een technocratische opvatting van goed openbaar bestuur. Dit aspect komt in het discours in Duitsland nauwelijks voor. Het verschil zou te maken kunnen hebben met de praktijk van donorcoördinatie, waarin deze tegenstelling als het ware zit ingebakken. Alhoewel Duitsland minder intensief daaraan deelneemt dan Nederland, neemt ze deel aan de 'bilaterale' arena's van donorcoördinatie, die is opgezet als contrast tegen de 'non-politieke' arena, waarin de Wereldbank het voortouw neemt.

Het (kleine) verschil tussen de discursieve strategieën van de *Länderkonzepte* van Kenia en Oeganda laat zien dat dit document ook een politieke signaalfunctie heeft in de diplomatieke relatie tussen Duitsland en het ontwikkelingsland. Wat betreft het vroeger opgehemelde Oeganda is er in het *Länderkonzept* meer nadruk op opening van het politieke systeem, dan wat betreft Kenia, dat al jaren als een zwart schaap werd gezien. Dit betekent dat het *Länderkonzept* ook gezien moet worden als een instrument waarmee Duitsland diplomatieke druk wilde uitoefenen op het moment dat ze dacht dat het zin heeft. Hiervan verwachtte men in het donorafhankelijke en meer hanteerbare Oeganda meer dan in Kenia, dat al jaren aan de eisen van de donoren wist te ontkomen.

7.5 Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik de ontwikkeling van het beleidsdiscours in Duitsland beschreven. Als we naar deze ontwikkeling kijken, welke discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken spelen kennelijk een belangrijke rol in het beleidssysteem van ontwikkelingssamenwerking in Duitsland?

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling van het discours aan de hand van de belangrijkste concepten en tegenstellingen.

1990-1994	1994-2000	2000-2003
<i>Demokratie/politische Rahmenbedingungen</i> = '5 criteria'	<i>Demokratie/politische Rahmenbedingungen</i> = <i>good governance</i> = '5 criteria'	<i>good governance</i> = <i>strukturelle Stabilität</i> of '5 criteria' +GQ
GGMIDDEL en GGDOEL	GGMIDDEL en GGDOEL	GGMIDDEL en GGDOEL
GGVOORWAARDE wel of niet	GGVOORWAARDE vs. GGBE-VORDERING (Positivmaßnahmen)	
technisch vs. politiek = niet-inmenging vs. innemenging = projectbenadering vs. beïnvloeden van Rahmenbedingungen	politiek ¹⁴⁷	technisch versus politiek = armoedebestrijding vs. stabiliteit = idealisten vs. realisten
BEHEERST BESTUUR/ ECONOMISCH BESTUUR	BEHEERST BESTUUR/ ECONOMISCH BESTUUR; FUNCTIONEREND BESTUUR; PARTICIPATIEF BESTUUR+	BEHEERST BESTUUR/ ECONOMISCH BESTUUR; FUNCTIONEREND BESTUUR; PARTICIPATIEF BESTUUR+
	doelgroep/project- vs. systemische benadering	doelgroep/project- vs. systemische benadering
	formeel-institutionele versus machtsrealistische benadering	formeel-institutionele vs. machtsrealistische benadering

figuur 7.4 Overzicht discoursontwikkeling Duitsland

Das Reizwort war nicht 'good governance' sondern Konditionierung. (41)
 Bovenstaand citaat is van toepassing op de eerste periode, maar voor de hele onderzochte periode geldt dat 'good governance' of de vertaling daarvan nooit de exclusieve aanduiding voor een *story line* is geweest. Aan het begin van de jaren negentig ging het om 'politische Rahmenbedingungen' en democratisering. In de tweede periode werd het begrip 'good governance' in het beleidsdiscours gebruikt, maar het werd geen vervanging van de andere begrippen. In de laatste periode tenslotte werd het discours verrijkt met een volgend begrip: 'strukturelle Stabilität'. 'Good governance' was altijd op de achtergrond aanwezig, in de eerste periode op de (internationale) achtergrond waarvan vooral wetenschappers zich bewust waren, vanaf het midden van de jaren negentig ook in het beleidsdiscours. Het werd echter nooit de aanduiding voor een nieuwe manier van denken. Het duidde op een geheel van aspecten binnen de ontwikkelingsamenwerkingsdiscussie, die ook onder andere namen bekend was.

De reden hiervoor wordt in de vergelijking met Nederland duidelijk. Hoewel ook in Nederland in het begin van de jaren 90 niet graag het woord 'good governance' gebruikt werd, was het toch zeer in de discussie aanwezig, namelijk als aanduiding voor de frames die men niet wilde hanteren. Duitsland heeft echter een heel andere verhouding tot de actoren van de internationale beleidsarena en dus ook ten opzichte van de Wereldbank,

¹⁴⁷ Tegenstelling tussen 'politiek' en 'technisch' ontbreekt in discussie: alles wat men doet is 'politiek'. Wordt in de derde periode echter geïnterpreteerd als een feitelijke overwinning van de 'technische' kant.

waarvandaan het begrip afkomstig was. Duitsland ziet zichzelf in de eerste plaats als een bilaterale donor. Het ziet zichzelf als een ‘*Nachzügler*’. Hoewel de Wereldbank dezelfde praktijken van toegang heeft tot de nationale wetenschappelijke en beleidsarena heeft als in Nederland, heeft ze een ander *ethos*: hoewel ze een goede reputatie heeft, wordt ze binnen de Duitse discussie als minder relevant voor het eigen beleid beschouwd. Men beroept zich daarom veel minder op internationale actoren (zowel negatief als positief) dan in Nederland.

Van GGVOORWAARDE naar GGBEVORDERING: politiek vs. technisch

Het idee van conditionaliteit was afkomstig vanuit de wetenschap, namelijk uit het DIE en *Wissenschaftliche Beirat*. Het werd snel opgenomen in het beleidsdiscours en omgezet in bureaucratische, discoursvormende praktijken (*Rahmenplanungen* en *Länderkonzepte*). Het ‘bureaucratische model’, dat het grensarrangement tussen wetenschap en beleid in de Duitse ontwikkelingssamenwerking het beste typeert, faciliteert een dergelijke snelle opname en omzetting. De wetenschappers maakten van de bewijsvoering geen groot probleem. Anders dan in Nederland werd de samenhang tussen goed openbaar bestuur en ontwikkeling in de discussie gewoon verondersteld. Hoe kon het dat het idee van politieke conditionaliteit zo positief werd opgepakt, terwijl dat in Nederland juist het struikelblok was voor wetenschappers en beleidsmakers om met de internationale mode mee te doen, met het argument dat de bewijsvoering niet klopte?

In de eerste plaats werd het idee van politieke conditionaliteit in de Duitse discussie niet waargenomen als afkomstig van de Wereldbank. Het was daarom ook niet zo onlosmakelijk gekoppeld aan GGMIJDEEL, zoals dat in het frame van de Wereldbank het geval is, maar kon net zo goed gecombineerd worden met GGDOEL. De tegenstelling tussen GGMIJDEEL en GGDOEL heeft in Duitsland verder nooit een grote rol gespeeld. Al in de eerste periode worden beide genoemd, zonder dat de tegenstelling tussen beide een rol ging spelen in de discussie. Maar dan is de vraag waarom deze zo makkelijk naast elkaar gebruikt konden worden, terwijl dat in Nederland niet ging. Wat hier meegespeeld kan hebben is het feit dat in Nederland meer uitgegaan werd van een convergentie van wetenschap en beleid (zuiver leermodel). Pronk stond op het frame GGDOEL, juist omdat het omdat het wetenschappelijk niet bewezen was. In Duitsland konden wetenschappers en politici er mee leven dat er voor de introductie van GGVOORWAARDE en GGMIJDEEL niet alleen ‘wetenschappelijke’ argumenten werden aangevoerd. De wetenschappelijke *Beirat* argumenteerde zelf dat er politieke redenen van ‘draagvlak’ waren, die een dergelijke stap nodig maakten. De ‘zuiver’ wetenschappelijke bewijsvoering was daarom niet belangrijk.

De meest opvallende ontwikkeling in het beleidsdiscours is die van conditionaliteit naar bevordering. Deze heeft te maken met de in Duitsland uitvoerig gepraktiseerde tegenstelling tussen het ‘technische’ en ‘politieke’ aspect van ontwikkelingshulp. Deze tegenstelling tussen ‘technisch’ en ‘politiek’ is vastgelegd in de arbeidsverdeling van verschillende organisaties. Aan het begin van de jaren negentig werd deze tegenstelling analoog geconstrueerd met de tegenstelling tussen de traditionele ‘projectbenadering’ en de benadering waarin men de maatschappelijke contextfactoren door middel van conditionaliteit probeert te beïnvloeden. Nadat het adagium dat de hulp ‘politieker’ moest worden in de discussie door iedereen aanvaard was, koppelden de actoren die oorspronkelijk aan de ‘technische’ kant zaten de ‘politieke’ ontwikkelingssamenwerking aan bevorderingsmaatregelen, met andere woorden aan projecten. Men ging spreken van ‘*Positivmaßnahmen*’,

die belangrijker zouden zijn dan de ‘negatieve’ sancties binnen het frame GGVOORWAARDE. Deze opvallende ontwikkeling schrijf ik toe aan een sterke discourscoalitie van GTZ, Stichtingen en DIE. De uitvoerende organisatie GTZ heeft geprivilegieerd toegang tot de ministeriële beleidsarena en kan het beleid in belangrijke mate kan beïnvloeden. Ook de Stichtingen en ander uitvoerende organisaties kwam deze wending goed uit. Hoewel de ‘politieke’ positie sindsdien in het beleidsdiscours dominant, ja zelfs de enige mogelijk is, wordt de wending later toch uitgelegd als een overwinning van de ‘technische’ kant. De tegenstelling tussen ‘technisch’ en ‘politiek’ was daarmee nog niet uit het discours verdwenen, zoals we in de derde periode zullen zien.

Een van de belangrijkste ontwikkelingen in het beleid rond goed openbaar bestuur was de strijd tussen GTZ en de Stichtingen die ontstond toen GTZ activiteiten ter bevordering van goed openbaar bestuur wilde ontplooiën. Een dergelijke competentiestrijd is bij uitstek een punt waarop het discours het verschil kan maken om domeinen voor zichzelf te claimen of juist een werkverdeling te maken. Dergelijke pogingen zijn inderdaad waarneembaar. De GTZ probeerde het met het verschil tussen ‘directe’ en ‘structurele’ democratiseringshulp, maar overtrad meteen zelf de grenzen van deze verdeling. Studies van het DIE en een beleidsdocument van BMZ suggereerden een verdeling naar de partners waarmee GTZ en Stichtingen traditioneel samenwerken en maakt het verschil tussen drie machten van de overheid aan de ene kant en verschillende soorten NGOs aan de andere. Deze verdeling werd echter niet geaccepteerd door beide partners, hoewel zij voor de werkelijk uitgevoerde activiteiten vaak wel klopte. Uiteindelijk is de werkverdeling niet tot stand gekomen door middel van inhoudelijke onderscheidingen, maar op grond van een pragmatische overeenkomst.

In de derde periode kwam de tegenstelling tussen politiek en technisch opnieuw tot leven. In de wetenschappelijke arena klonk opnieuw de oproep om de ontwikkelingshulp ‘politieker’ te maken. Deze had nu niets meer te maken met of met conditionaliteit of bevordering. In dit geval ging het om de tegenstelling tussen de klassieke ontwikkelingshulp in de zin van armoedebestrijding en een nieuwe thema: conflictpreventie en veiligheid, onder de noemer van het nieuwe begrip ‘*strukturelle Stabilität*’. De tegenstelling tussen ‘technisch’ en ‘politiek’ liep in deze controversie langs de organisationele scheidslijn: tussen het BMZ en het AA. ‘Veiligheid’ is traditioneel een AA-thema en daarmee een ‘politiek’ onderwerp. De bewering dat in sommige landen in Afrika geen armoedebestrijding zou moeten plaatsvinden, maar vooral goed openbaar bestuur-hulp gegeven zou moeten worden, was koren op de molen van het AA.

Men ziet hier verschillende mechanismen optreden. In de eerste plaats ziet men dat een bepaalde tegenstelling het discours blijft beheersen en steeds opnieuw weer over andere tegenstellingen heen wordt gelegd. De tegenstelling tussen ‘technisch’ en ‘politiek’ wordt hier plotseling de tegenstelling tussen ‘armoedebestrijding’ en het opbouwen van ‘*strukturelle Stabilität*’, en volgens sommige van het AA zelfs die tussen ‘idealisten’ en ‘realisten’. Ten tweede zien we dat de betekenis van deze tegenstellingen wordt bepaald door discoursvormende praktijken. Het was altijd al zo dat het onderscheid tussen technisch en politiek geassocieerd werd met het onderscheid tussen het AA en BMZ. Nu plotseling de term ‘*strukturelle Stabilität*’ opduikt, wordt het geassocieerd met conflictpreventie en veiligheid en daarmee meteen met de activiteiten die het AA op dit gebied ontplooit. Tenslotte ziet men in deze gebeurtenissen dat er sprake is van een bepaald soort grensarrangement tussen wetenschap en beleid, dat meer dan in Nederland lijkt op het pleitbezorgingsmodel: bureau-

cratische tegenstellingen vertalen zich in wetenschappelijke tegenstellingen. Het AA ondersteunt de wetenschappers die de nieuwe these van het belang van ‘*strukturelle Stabilität*’ aanhangen, terwijl de wetenschappers van het aan BMZ gelieerde onderzoeksinstituut zich tegen het nieuwe frame keren.

De inhoud van goed openbaar bestuur: discoursvormende praktijken

Het is opmerkelijk hoe stabiel de opvatting over de inhoud van goed bestuur is gebleven tijdens de jaren 90. Goed openbaar bestuur werd vereenzelvigd met de ‘5 criteria’, waarin de inhoudframes BEHEERST BESTUUR en ECONOMISCH BESTUUR tot uitdrukking kwamen. Er was jarenlang nauwelijks discussie over de inhoud van goed openbaar bestuur. Ook toen men aan bevordering ging doen, bleef men tevreden met de ‘5 criteria’, die eigenlijk helemaal niet voor dat doel waren opgesteld. In Nederland waren er heftige discussies over een ‘brede’ of ‘smalle’ definitie. In Duitsland heerste heel lang consensus over een politieke definitie van goed openbaar bestuur.

Ik zou dit willen toeschrijven aan het feit dat er op het ministerie al snel een aantal discoursvormende praktijken ontwikkeld werden rond de ‘5 criteria’, namelijk de *Rahmenplanungen* en de *Länderkonzepte*. De inhoudelijke bepaling door de ‘5 criteria’ bleef de hele onderzoeksperiode bestaan. Bij de selectieprocedure van 1998 bleef ze behouden, in het *Positionspapier* over ‘*good governance*’ van 2000 wordt het nog steeds gebruikt. Zelfs als er duidelijke alternatieven voor het frame van de ‘5 criteria’ worden aangedragen, namelijk in de GQ, wordt er nog aan gerefereerd.

Er heerste algemeen de overtuiging dat men al wist wat goed openbaar bestuur inhoudt. Het feit dat er lange tijd geen afdeling voor goed openbaar bestuur op het ministerie was maakte dat de neiging om een nieuw beleid te maken klein was. De afdeling *Grundsatzfragen* deed de criteria *nebenbei* en hoefde zich met het onderwerp niet te profileren. Men ziet dan ook dat, zodra er een afdeling voor goed openbaar bestuur was geschapen, deze meteen begint het thema inhoudelijk in te vullen. De activiteiten van de afdeling (opstellen van beleidsdocumenten, opdracht geven voor onderzoek) schiep meteen de mogelijkheden voor alternatieve opvattingen van goed openbaar bestuur, die ontwikkeld waren buiten het ministeriële beleidsarena, om toegang te krijgen.

Vanaf de tweede periode waren er namelijk wel degelijk discussies die aan de inhoud van goed openbaar bestuur raakten. Deze discussies kan ik het beste bespreken door vooralsnog geen gebruik te maken van de ideaaltypen van inhoudframes. De eerste tegenstelling in de discussie heeft betrekking op de discursieve strategie die een alternatief wil geven voor de ‘systemische’ benadering, waarin de interventies gericht zijn op veranderingen op een algemeen niveau, die zouden moeten gelden voor de samenleving als geheel. Het doelgroep/project-alternatief wil goed openbaar bestuur graag zien als een *Querschnittsthema* en heeft grote aantrekkingskracht voor de ‘traditionele’ ontwikkelingswerkers. De tegenstelling tussen beide benaderingen speelt zowel binnen GTZ als binnen de Stichtingen. De systemische benadering blijft echter de dominante invulling van goed openbaar bestuur binnen beide organisaties, omdat in beide gevallen de top van de organisaties achter deze benadering blijven staan en de mogelijkheden heeft om alternatieve discursieve strategieën te verhinderen. In het geval van de GTZ verbood de top de publicatie van een onderzoek, enerzijds omdat het competentieconflict tussen GTZ en Stichtingen met betrekking tot de *Positivmaßnahmen* zou kunnen oprakelen en anderzijds

omdat het niet aansloot bij de nieuwe activiteiten die net op het gebied van de *Positivmaßnahmen* waren opgezet.

Daarnaast wordt een tweede inhoudelijke tegenstelling gemaakt, de formeel-institutionele vs. een machtsrealistische benadering. In de derde periode wordt de machtsrealistische benadering meer dominant, enerzijds via het zogenaamde 'Afrika-Memorandum' van een aantal wetenschappers, die ook de machtsbenadering aanhangen en het nieuwe GQ-project, dat door GTZ in een onderzoeksopdracht voor BMZ ontwikkeld werd.

De systemische/formeel-institutionele benadering wordt in de activiteiten van de uitvoeringsorganisaties opgenomen en wordt zo een belangrijke discoursvormende praktijk (zoals we kunnen zien aan de problemen die een alternatief frame binnen in GTZ had). Maar het geldt niet alleen voor de uitvoeringsorganisaties zelf. Als BMZ in 2000 over een aantal goed openbaar bestuur-onderwerpen beleidsdocumenten schrijft, zijn de activiteiten van deze organisaties hiervoor de basis hiervoor. Ook ziet men dat de *Länderkonzepte* van Kenia en Oeganda vooral steunen op de werkzaamheden van de GTZ in beide landen. Het is klaarblijkelijk vanzelfsprekend om deze documenten op te hangen aan datgene wat er al op dit gebied gebeurt en de uitvoerende organisaties en vooral GTZ hebben nu eenmaal bij het schrijven van beleidsdocumenten door BMZ goede toegangsmogelijkheden.

Kijken we naar de *Q-sorts* (afgenomen in 2003) dan zien we het volgende beeld.

respondent	frame	beheerst bestuur	participatief bestuur	functionerend bestuur	participatief bestuur+ ¹⁴⁸	emancipatoir bestuur
AA		0.73	-0.01	0.08	0.09	-0.19
BMZ-Planung/GG		0.44	0.39	0.13	0.09	0.41
BMZ		0.68	0.23	0.35	-0.14	0.10
BMZ-Amb. Kenia		0.44	-0.40	0.29	0.06	0.28
BMZ-Ost-Afrika		0.57	0.14	0.43	-0.09	0.14
GTZ-Centrale		0.74	-0.07	0.11	0.02	0.31
GTZ-Oeganda		0.43	0.11	0.33	0.17	0.20
PS-FES-Centrale		0.65	-0.27	0.07	-0.20	0.22
PS-FES-Kenia		0.52	-0.02	0.08	-0.09	-0.11
PS-KAS-Centrale		0.55	0.28	0.01	0.02	0.05
PS-KAS-Oeganda		0.79	0.02	0.13	0.23	-0.06
wetenschapper		0.78	0.13	0.16	0.21	-0.15
wetenschapper		0.72	-0.01	0.33	0.13	0.10
KfW		0.22	0.05	0.65	0.34	0.11
PS-FES-Oeganda		-0.05	0.25	0.46	0.17	0.17
PS-KAS-Kenia		0.06	0.07	0.56	0.01	0.20
wetenschapper		0.10	-0.06	0.91	-0.04	-0.03
wetenschapper		0.47	0.28	0.53	0.03	0.22
wetenschapper		0.34	0.23	0.42	0.08	0.37
wetenschapper		0.41	-0.06	0.50	-0.04	0.21
wetenschapper		0.32	-0.07	0.71	-0.25	0.08
GTZ-Centrale		0.12	-0.07	0.13	0.56	0.20
Kirche		0.31	0.35	0.17	0.43	-0.06
Kirche		0.11	0.05	0.18	0.79	0.14
wetenschap/NGO		0.12	0.15	0.04	0.27	0.68
AA-Oeganda		0.25	0.01	0.39	0.26	-0.30
BMZ-GG		0.21	0.17	-0.00	0.14	0.15
PS-FES-Centrale		0.30	0.09	-0.06	0.12	0.11

figuur 7.5 *Factor matrix* van Duitse respondenten

De frames PARTICIPATIEF BESTUUR en EMANCIPATOIR BESTUUR zijn praktisch niet aanwezig binnen het Duitse discours. In plaats daarvan vindt men het frame PARTICIPATIEF BESTUUR+ uitsluitend in het Duitse discours. Net als in Nederland is BEHEERST BESTUUR een soort standaardframe. Hierop scoren veel actoren van BMZ, AA, Stichtingen, en GTZ. Het gaat hierbij om de systemische benadering van goed openbaar bestuur, voor de actoren van Stichtingen in de machtsrealistische benadering en voor de rest om de formeel-institutionele benadering. Dit is het frame dat in combinatie met ECONOMISCH BESTUUR in de ‘vijf criteria’ en de daarbij behorende discoursvormende praktijken wordt gereproduceerd. Daarnaast zien we dat een van de medewerkers van GTZ scoort op het frame PARTICIPATIEF BESTUUR+. Hier gaat het om een formeel-institutionele, systemische benadering, die

¹⁴⁸ Dit zijn exact de omgekeerde scores van de factor ECONOMISCH BESTUUR.

waarschijnlijk door andere medewerkers van GTZ wordt gedeeld. (zie casus Oeganda en Diaby-Penzlin 1997)

Daarnaast zien we dat ook de respondenten van de kerkelijke organisaties scoren op PARTICIPATIEF BESTUUR+. Van deze laatste is niet zeker te zeggen of ze dat vanuit de machtsrealistische of de formeel-institutionele benadering doen: in verschillende documenten is van de eerste sprake, maar de sommige activiteiten van de kerken wijzen op de laatste. Met deze laatste activiteiten lijkt men overigens succes te hebben op BMZ, zoals enkele opmerkingen in de interviews met BMZ-medewerkers suggereren. In zekere zin is hier sprake van een onwaarschijnlijke *discourse coalition* rond het frame PARTICIPATIEF BESTUUR+.¹⁴⁹

Tenslotte zijn daar degenen die scoren op FUNCTIONEREND BESTUUR. Zoals we in de afgelopen hoofdstukken hebben kunnen zien, zijn er verschillende redenen om op deze factor te scoren. Ten eerste zijn daar de medewerkers van de Stichtingen, die blijven vertrouwen op een doelgroep/project-benadering tegenover de in de Stichtingen dominante elitebenadering. Ten tweede zijn wellicht respondenten, die functionerend bestuur vanuit een formeel-institutionele benadering kiezen. Afgaand op de begeleidende interviews is echter niet duidelijk wie dat zou moeten zijn, met uitzondering van de KfW respondent. Ten derde tweede moeten we ook daar de wetenschappers die in de derde periode met ondersteuning van het AA een nieuwe, machtsrealistische discursieve strategie lanceren rond het begrip '*strukturelle Stabilität*' plaatsen.

Invloed van de wetenschap op het beleidsdiscours

De invloed van de wetenschap op het beleidsdiscours is groter dan in Nederland, in ieder geval wanneer we het vergelijken met Nederland in de periode Herfkens. Dat wetenschappers het beleidsdiscours konden beïnvloeden wordt op verscheidene momenten duidelijk. De wetenschap doet het voorstel voor de introductie van conditionaliteit op goed openbaar bestuur. Ze helpt bij het ontwikkelen van de '5 criteria'. Ze is onderdeel van de discurscoalitie die de *Positivmaßnahmen* voorstaat. De discursieve strategie van wetenschappelijke actoren om de werkverdeling tussen GTZ en Stichtingen te regelen wordt niet gevolgd, maar in de derde periode zien we opnieuw dat wetenschappers het discours beïnvloeden door het Afrika-Memorandum.

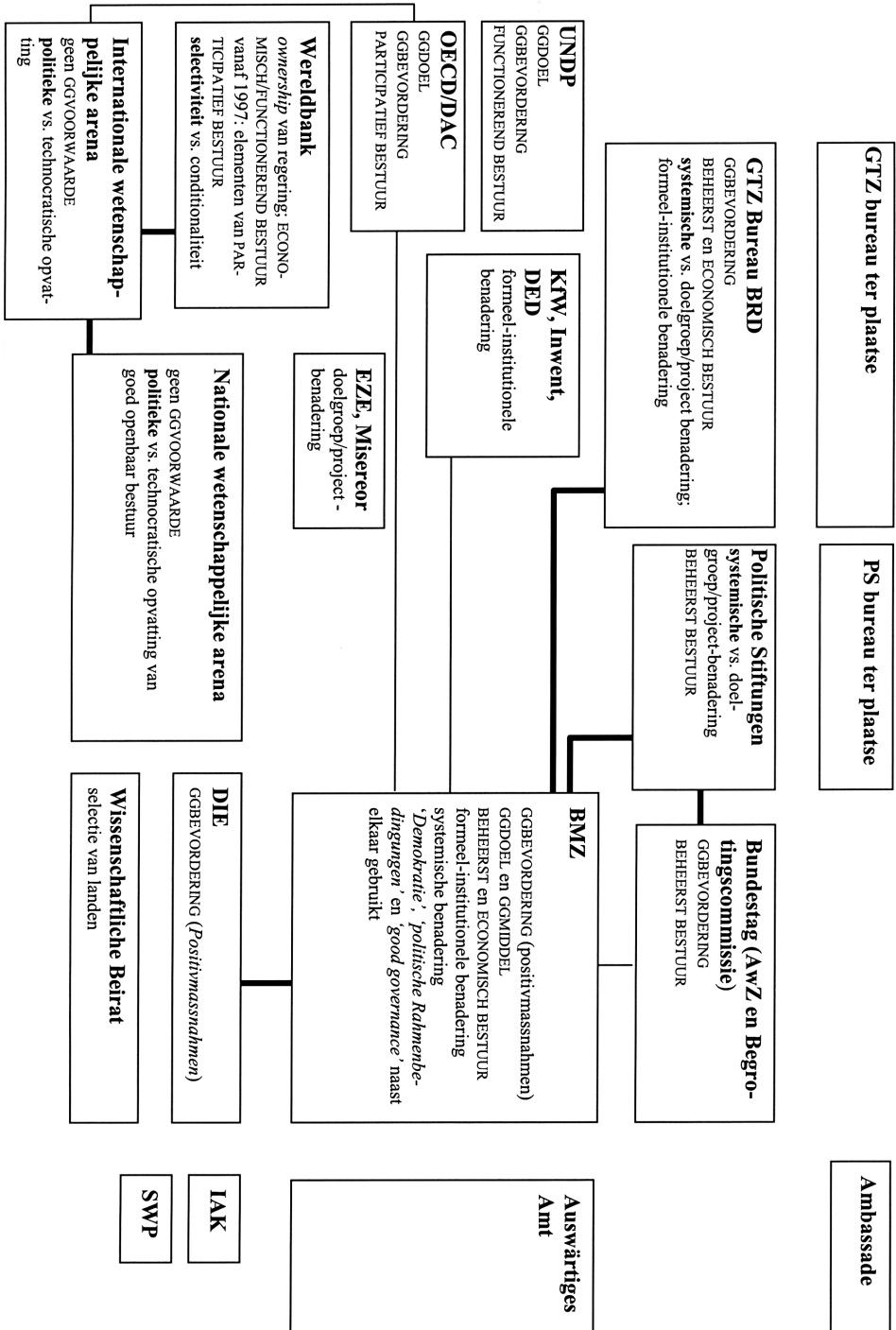
Zowel beleidsmakers als wetenschappers volgen veel meer dan in Nederland de eigen, binnenlandse discussie in plaats van zich vooral op de internationale beleidsdiscussie te richten. Dit heeft zeker met een schaalverschil te maken, maar ook met het verschil in grensarrangement, dat vooral aan het eind van de jaren 90 in Nederland een kleinere toegang voor de wetenschap betekende.

Ten eerste is er de enge verhouding tussen DIE en ministerie. Dit betekent dat een belangrijk deel van de wetenschappelijke specialisten direct in contact staat met de be-

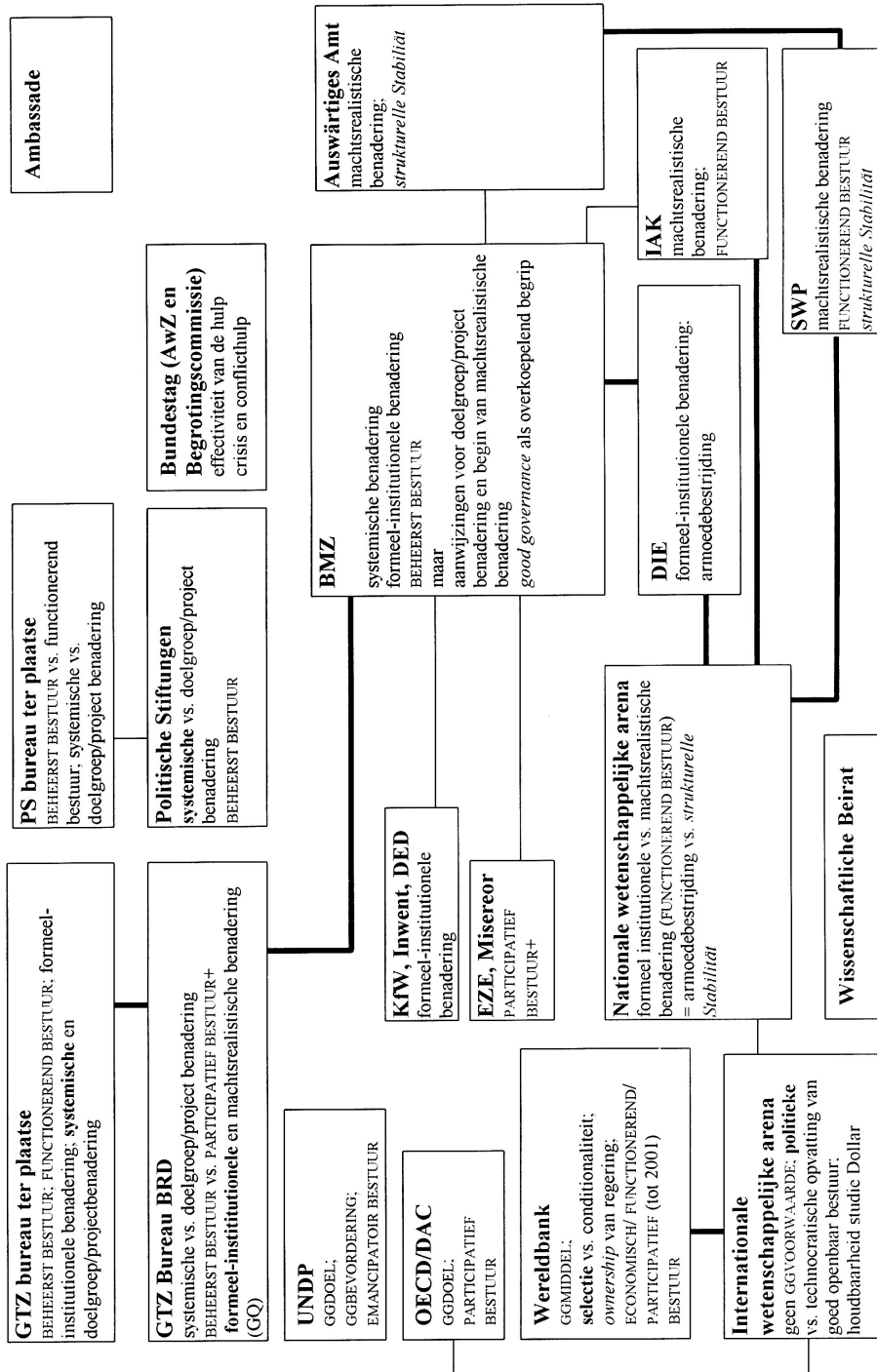
¹⁴⁹ Het is opvallende dat medewerkers van GTZ en de kerken op dezelfde factor scoren. In eerste instantie zou men namelijk zeggen, dat deze totaal andere visies hebben op goed openbaar bestuur: de GTZ vooral vanuit het perspectief van de overheidsbureaucratie, de kerken vanuit het perspectief van de "*Option für die Armen*". Daarom is het belangrijk om te zien, dat er twee benaderingen van dit ideaaltypische frame zijn: de formeel-institutionele en de machtsrealistische. De overeenkomst is er in gelegen, dat PARTICIPATIEF BESTUUR+ veel nadruk legt op de participatie van de armen als doelgroep, hetgeen de kerken toejuichen. Bovendien is zijn de kerkelijke organisaties, af te lezen aan sommige van hun activiteiten, inderdaad opgeschoven naar de formeel-institutionele benadering.

leidsmakers. Op het cruciale moment van de komst van een nieuwe minister wordt het DIE niet alleen gevraagd om ideeën voor de nieuwe regeerperiode, maar ook te helpen deze binnen de organisatie in te voeren. De Nederlandse afdeling SPL is daarmee vergelijkbaar, maar deze heeft veel minder contact met de wetenschappelijke wereld dan het DIE. Daarnaast is er de oude concurrentie tussen de twee ministeries BMZ en AA (zie §7.2), die maakt dat verschillen in opvatting in de wetenschappelijke arena sneller opgepikt worden: deze komen één van beide ministeries gelegen in de competentiestrijd en dit geeft wetenschappelijke onenigheden een extra dynamiek.

Figuren 7.6, 7.7 en 7.8 geven een samenvatting van de wederzijdse beïnvloeding van de verschillende arena's in de drie periodes.



Figuur 7.7 De samenhang tussen arena's in het Duitse discours 1994-2000



Figuur 7.8 De samenhang tussen arena's in het Duitse discours 2000-2003

Hoofdstuk 8. Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk wil ik de conclusie uit het voorgaande trekken door drie vragen te beantwoorden. Ten eerste moet ik, nadat ik in de conclusies van hoofdstuk 6 en 7 een antwoord op de eerste deelvraag geformuleerd heb, ook de tweede vraagstelling beantwoorden. Hiertoe wil ik onderzoeken in hoeverre de hypothesen over de relatie tussen praktijken en discoursen, die ik in hoofdstuk 3 heb opgesteld, opgaan of niet. Ten tweede wil ik een samenvattende vergelijking maken van de discoursontwikkeling in Nederland en Duitsland. Het geheel overziend, wat zijn nu de belangrijkste verschillen en overeenkomsten en hoe kunnen deze worden verklaard? Tenslotte wil ik kort reflecteren op de in dit onderzoek gebruikte analysemethode. Welke toegevoegde waarde heeft de discoursanalyse voor de beleidswetenschap?

Deze drie vragen geven in grote lijnen de structuur van dit hoofdstuk weer. In §8.1 zal ik de argumenten voor of tegen de hypothesen aan de hand van een diachrone en/of synchrone analyse van het beleidsdiscours proberen te verzamelen. Paragraaf 8.2 wijd ik aan de vergelijking tussen de discoursontwikkeling in Nederland en Duitsland. Hierbij zal er sprake zijn van een zekere overlap met de eerste paragraaf. De praktijken die ik in §8.1 afzonderlijk behandel worden daar pas in hun onderling verband gezet. Dit kan dan ook beschouwd worden als de eigenlijke en definitieve beantwoording van de tweede deelvraag. Het is een herordening van argumenten: waar in de eerste paragraaf de hypothesen de leidraad voor de vergelijking zijn, maak ik in de tweede paragraaf een chronologische vergelijking. Lezers die vooral geïnteresseerd zijn in de landenvergelijking adviseer ik dan ook direct bij de tweede paragraaf te beginnen. In de laatste paragraaf behandel ik tenslotte enkele redenen waarom de door mij gekozen theoretische benadering meerwaarde heeft voor de beleidswetenschap.

8.1 De drie hypothesen

Zoals de lezer zich zal herinneren, heb ik in hoofdstuk 3 drie hypothesen opgesteld. In deze paragraaf wil ik per hypothese onderzoeken welke argumenten vóór of tegen de aanname het onderzoek heeft opgeleverd. De hypothesen vloeien voort uit de theoretische onderscheiding tussen discoursvormende en mogelijkheidstructurende praktijken:

1. Naarmate er meer praktijken zijn waarin frames met betrekking tot goed openbaar bestuur worden gepraktiseerd, zal het discours in de betreffende arena
 - a. meer lijken op deze frames en
 - b. minder snel veranderen.
2. Naarmate praktijken een actor meer mogelijkheden bieden, heeft zijn discursieve strategie meer kans dominant te worden binnen het discours.
3. Naarmate er meer sprake is van praktijken die actoren van de ene arena toegang verlenen tot de andere zal het discours in beide arena's meer op elkaar lijken.

Bij alle drie de hypothesen zal ik in eerste instantie weergeven welke voor- en tegenargumenten een *diachrone* analyse in beide landen afzonderlijk opleveren, waarna ik zal overgaan tot een *synchrone* analyse van de verschillen en overeenkomsten tussen beide

landen. Of ik hierbij de ‘waarden’ van de variabelen (enerzijds praktijken en anderzijds overeenstemming van discoursen of snelheid van verandering van discoursen) hoog of laag inschat, heeft niet zozeer een absoluut karakter, maar moet opgevat worden als een beoordeling in vergelijking met de situatie in het andere donorland.

Ik behandel de derde hypothese vóór de tweede, omdat daarbij eerder de grotere verbanden aan de orde komen, namelijk die tussen arena's. Daarna zal ik pas kijken naar de overige mogelijkheidstructurend praktijken, die in hypothese 2 worden bedoeld, waarbij ik zal ‘inzoomen’ op de ministeriële beleidsarena.

Discoursvormende praktijken

Het discoursvormend effect van praktijken is in de beide donorlanden duidelijk zichtbaar. Uitvoeringspraktijken waarin een bepaald frame is vastgelegd, maken het onwaarschijnlijker dat andere frames de discussie structureren. Hierbij moet wel een kanttekening geplaatst worden. Uitvoeringspraktijken in de zin van ‘programmeer- en coördinatieprestaties’ (van de Graaf&Hoppe 1992, p.346) lijken een groter effect te hebben dan ‘externe’ beleidsprestaties, in dit beleidsveld bijvoorbeeld de keuze en financiering van samenwerkingspartners.

In Nederland bestonden aanvankelijk weinig praktijken met een discoursvormend effect. De bevorderingsmaatregelen voor goed openbaar bestuur waren verspreid over verschillende afdelingen van het ministerie. Voor zov er ze aanwezig waren, waren ze gericht zowel op de ondersteuning van verkiezingen en de respectering van de mensenrechten, als ook (onder het kopje van IO) op de verbetering van managementcapaciteiten e.d. Toen er een afdeling ontstond die zich met bevordering van goed openbaar bestuur bezig ging houden, leek haar discursieve strategie dan ook op deze werkzaamheden, waarin een ‘brede’ opvatting van goed openbaar bestuur naar voren kwam. Maar deze werkzaamheden waren nog maar net gekoppeld aan het begrip ‘goed bestuur’ en werden relatief weinig gepraktiseerd in ‘programmeer- en coördineerprestaties’. Toen Herfkens minister werd, was het dan ook niet moeilijk het discours op het ministerie met haar discursieve strategie te veranderen: de ‘brede’ opvatting werd immers nog weinig gepraktiseerd. De praktijken die als gevolg van haar succesvolle discursieve strategie ontstonden op het ministerie waren er vooral op gericht om de regering van het ontvangende land idealiter door middel van budgethulp de ‘ownership’ te geven, en daarmee op aspecten van goed openbaar bestuur die over het algemeen ervaren werden als ‘smal’. Deze praktisering van het ‘smalle’ opvatting had een sterke invloed op het discours: hoewel de meeste respondenten van het ministerie een ‘brede’ interpretatie aanhingen, was in hun ogen de ‘smalle’ interpretatie dominant: voorstellen die niet van deze interpretatie uitgingen (zoals de notitie van DMV) hadden minder kans van slagen, de belangrijke subarena's waren opgebouwd rond de structurele samenwerkingslanden en de mogelijkheden voor budgetfinanciering.

Kijken we daarentegen naar de uitvoerende praktijken van de ambassades in Kenia en Oeganda, dan bevestigen deze de hypothese eerder niet. Hoewel de uitvoering van het beleid in beide landen vele praktijken schept, lijken deze in veel mindere mate verband te houden met de daar gehanteerde frames. Hoewel in Oeganda, en verrassenderwijs ook in zekere mate in Kenia de activiteiten van de ambassade gericht zijn op een samenwerking met de overheid, wordt door de ‘governance’-teams van beide landen het frame BEHEERST BESTUUR gehanteerd, waarin de ‘afweerrechten’ van de burger tegen de overheid centraal staan en niet het alternatieve frame PARTICIPATIEF BESTUUR, dat veel beter in overeenstemming zou zijn met de activiteiten.

Ook in Duitsland zien we een dergelijk sterk discoursvormend effect van de ‘programmeer- en coördinatieprestaties’ en slechts een zwakker effect van de externe uitvoerende prestaties. Laten we in eerste instantie kijken naar het ministerie. Het feit dat de ‘vijf criteria’ waren vastgelegd in verschillende bureaucratische praktijken (*Rahmenplanung*, de opzet van het *Länderkonzept* en de procedure van selectie na ’98) heeft een sterk discoursvormend effect gehad. Gedurende de gehele onderzochte periode, tot en met het *Positionspapier* over ‘good governance’ en de *governance questionnaire* toe, werd voor de invulling van goed openbaar bestuur naar deze criteria verwezen. Het daarin tot uiting komende frame, namelijk een combinatie van BEHEERST BESTUUR en ECONOMISCH BESTUUR bleef op die manier dominant: alternatieve inhoudframes worden nauwelijks overwogen. Over de hele onderzoeksperiode gezien, was er sprake van een stabiel discours wat betreft de inhoudframes. Pas op het eind is er een beweging waar te nemen, waarin men zegt dat de ‘5 criteria’ niet alle aspecten van goed openbaar bestuur dekken.

Wat betreft de praktijken binnen de uitvoerende organisaties is het bewijsmateriaal voor de hypothese meer gemengd. Toen het onderwerp goed openbaar bestuur aan het begin van de jaren 90 opkwam, bestonden er bij de GTZ eigenlijk al veel uitvoerende praktijken op het gebied van goed openbaar bestuur. GTZ bewoog zich immers op het gebied van *Regierungsberatung*. Volgens de hypothese had men binnen deze organisatie goed openbaar bestuur in het verlengde van deze werkzaamheden moeten interpreteren. Enerzijds gebeurt dit ook. Men ziet dat GTZ inzet op verbetering van de efficiëntie van het overheidsapparaat en de verbetering van het beleid. Of, zoals later ook door een gedeelte van de medewerkers werd voorgesteld, dat men goed openbaar bestuur zou moeten opvatten als een *Querschnittsthema*, dat binnen de bestaande armoedebestrijdingsprogramma’s toegepast moest worden (PARTICIPATIEF BESTUUR+). In de discursieve strategie van de top van GTZ ziet men echter, dat deze de opvatting van goed openbaar bestuur zoals die is vastgelegd in de ‘5 criteria’ overneemt. Hierdoor vallen de oorspronkelijke activiteiten van GTZ enerzijds binnen de definitie van goed openbaar bestuur (‘indirecte en structurele democratiseringshulp’), maar geeft ze tegelijkertijd aan dat ze op het derde aspect van goed openbaar bestuur-hulp (directe democratiseringshulp, hetgeen meer overeenkomt met BEHEERST BESTUUR) nieuwe activiteiten wil ontplooiën. De uitvoerende praktijken waren dus niet geheel vormend voor het discours binnen GTZ en daarmee niet voor haar discursieve strategie binnen de beleidsarena.

Ook wanneer men kijkt naar de discoursvormende werking van de uitvoerende praktijken van GTZ in de beide casuslanden is de ondersteuning voor de hypothese gemengd. Enerzijds vindt men een gedeeltelijke overeenstemming tussen haar activiteiten en het frame ECONOMISCH/FUNCTIONEREND BESTUUR in de *Länderkonzepte* van Kenia en Oeganda. Anderzijds moet men constateren dat de discursieve strategie van de medewerkers niet altijd in overeenstemming is met deze activiteiten. Waar men FUNCTIONEREND BESTUUR of PARTICIPATIEF BESTUUR zou verwachten, vindt men soms BEHEERST BESTUUR.

Het discoursvormend effect van de uitvoerende organisaties als GTZ vindt men echter wel terug wanneer men het analyseert in termen van de verschillende ‘benaderingen’ die in Duitsland gehanteerd werden. De werkzaamheden van GTZ, KfW en Inwent waren gericht op een systemische, formeel-institutionele benadering, zoals die lange tijd dominant was en ook in de ‘5 criteria’ tot uitdrukking komt. Ook ziet men dat de werkzaamheden van de uitvoerende organisaties de themakeuze van de *Positionspapiere* en de goed openbaar bestuur-analyse in de *Länderkonzepte* beïnvloedt.

Veel meer nog dan bij de GTZ bestonden er bij de Stichtingen al voor 1990 activiteiten waarin frames met betrekking tot goed openbaar bestuur werden geïmplementeerd. De Stichtingen waren toen al begonnen zich terug te trekken uit activiteiten die gericht waren op armoedebestrijding. In plaats daarvan kwam een 'elitebenadering'. Deze 'elitebenadering' komt overeen met de discursieve strategie van de meeste respondenten van de Stichtingen (BEHEERST BESTUUR). Tegelijkertijd zie je dat plaatselijke 'directeuren' veel vrijheid hebben om de programma's vorm te geven en dat er in de casuslanden nog steeds activiteiten zijn waarin eerder het frame FUNCTIONEREND BESTUUR wordt geïmplementeerd (doelgroep/project-benadering). Dit frame vindt men ook in de *Q-sorts* van deze respondenten. Over de Stichtingen in het algemeen kan men daarom zeggen dat de tweedeling in soorten activiteiten precies zo terug te vinden is in het discours binnen de Stichtingen.

Kijkt men naar het empirisch materiaal op een *synchroon* vergelijkende manier dan ziet men twee verschillen die argumenten ten faveure van de eerste hypothese leveren. Ten eerste levert de geschiedenis van beide landen na de Tweede Wereldoorlog een belangrijk verschil. Na de capitulatie van het nationaal-socialistische regime werden in Duitsland tijdens de wederopbouw programma's gestart die de democratische gezindheid van de bevolking moesten ondersteunen. De Stichtingen waren daarvan een uitvloeisel. Aan het begin van de jaren zestig is hun werkgebied uitgebreid naar de ontwikkelingslanden. De Stichtingen hielden zich dus reeds lang voor 1990 bezig met bevordering van goed openbaar bestuur in ontwikkelingslanden. Er waren al activiteiten waarin een frame met betrekking tot goed openbaar bestuur werd geïmplementeerd. Het is dan ook niet verwonderlijk, en spreekt tevens voor de hypothese, dat na de val van het communisme het thema goed openbaar bestuur binnen de ontwikkelingssamenwerking onder de noemer van democratisering werd gebracht en gemakkelijk werd geaccepteerd. Het betekende immers de voortzetting van een discours, dat al in vele praktijken was vastgelegd. Het voor de Duitse arena nieuwe concept '*good governance*' werd gewoon in dit oude discours geïntegreerd. In Nederland daarentegen bestond een dergelijke traditie in het geheel niet. De discursieve strategie van de Wereldbank werd gezien als 'nieuw' en er ontstond al snel een discours dat in belangrijke mate werd gestructureerd als een reactie op de discursieve strategie van de Wereldbank - de dominante positie binnen het discours was expliciet tegengesteld aan het Wereldbank-standpunt.

Een tweede discursvormende praktijk ziet men optreden in het beleidsdiscours van de ontwikkelingslanden. Zowel in Kenia als in Oeganda is de donorcoördinatie opgebouwd rond het verschil tussen een 'technocratische' opvatting en een 'politieke' opvatting van goed openbaar bestuur: In de eerste arena is de Wereldbank als de belangrijkste donor (dominant) aanwezig en in de tweede niet. Het is voor iedereen duidelijk dat het verschil alleen bestaat, omdat de Wereldbank zich niet met 'politieke zaken' mag bemoeien. De scheiding tussen de beide arena's vormt een praktijk die een discursvormend effect heeft. Dit ziet men vooral bij de Nederlandse respondenten. Ambassademedewerkers hanteren BEHEERST BESTUUR expliciet in tegenstelling tot de 'brede' benadering van de Wereldbank. Maar ook in het Duitse *Länderkonzept* van Oeganda wordt deze tegenstelling benadrukt, hoewel dit in het beleidsdiscours in Duitsland zelf helemaal geen onderdeel van het discours was.

Al met al zijn er, vooral door de diachrone analyse, veel argumenten te geven dat de hypothese van het discursvormend effect van praktijken klopt. Het gaat hierbij echter meer om praktijken die bureaucratische procedures en de 'invoering' van beleid binnen de

eigen organisaties betreft, dan om de uitvoerende praktijken in de zin van het ‘externe’ beleidsprestaties.

Mogelijkheidstructurende praktijken van toegang

Hieronder behandel ik die relaties waar we argumenten *ten gunste van* de hypothese kunnen vinden. De lezer mag er daarom van uitgaan dat met betrekking tot van de overige relaties, die tussen de niet-behandelde arena’s, een dergelijk argument niet of niet duidelijk genoeg te vinden was. Om redenen van leesbaarheid zal ik niet alle mogelijke relaties opsommen tussen de verschillende arena’s waar ik een dergelijk verband niet vind.

Door een diachrone analyse van de discoursontwikkeling in Nederland zien we dat veranderingen in praktijken van toegang voor de nationale wetenschappelijke arena samenvallen met verandering van het beleidsdiscours. In de eerste periode en in afnemende mate in de tweede periode bepaalt het ‘zuiver leermodel’ het grensarrangement tussen wetenschap en beleid in Nederland. In de eerste periode is er grote overeenkomst tussen beide arena’s: afwijzing van GGVOORWAARDE en GGMIDDEL en een afwijzing van het begrip ‘good governance’. Zowel in de eerste als in de tweede periode wijst men in beide arena’s een ‘technocratisch’ inhoudframe af. De ontwikkeling van het grensarrangement in de laatste periode tot wat men een ingenieursmodel zou kunnen noemen, betekende in het specifieke geval van Nederland een verkleining van de mogelijkheden van toegang voor de wetenschap tot de beleidsarena. Deze verkleining van de mogelijkheden zien we terug in een teruggang van de overeenkomsten tussen de discoursen in beide arena’s. In de laatste periode zien we juist verschillen tussen beide arena’s, vooral wat betreft de dominantie van posities: de dominantie van een ‘smal’ versus een ‘breed’ inhoudframe, en van GGMIDDEL versus GGDOEL.

Ook in Duitsland biedt een diachrone analyse van het empirisch materiaal ondersteuning voor de derde hypothese. Tijdens de hele onderzochte periode hadden uitvoerende organisaties goede mogelijkheden van toegang tot de ministeriële beleidsarena. De uitvoerende organisaties worden bijvoorbeeld uitvoerig geconsulteerd als BMZ een beleidsdocument over een bepaald onderwerp wil opstellen. Twee organisaties zijn echter bijzonder in dit opzicht: de Stichtingen en de GTZ. De mogelijkheden van toegang van deze twee zijn groter dan van andere uitvoerende organisaties, ook dan die van de KfW (die een zeer belangrijke stem in de discussie zou hebben, mocht Duitsland overgaan tot budget-financiering) en van uitvoerende organisaties als Inwent. De grote mate van toegang gaat gepaard met een toenemende mate van overeenkomst tussen de discursieve strategie van deze organisaties en die in de officiële beleidsdocumenten. De belangrijkste ontwikkeling vindt in de tweede periode plaats, waarin GGBEVORDERING op de ministeriële beleidsarena dominant wordt.

Daarnaast ziet men dat beleidsdocumenten van BMZ gestructureerd worden door het discours of de werkzaamheden van GTZ. In het *Positionspapier* van 2000, dat is voorbereid door GTZ, en in de open interviews met BMZ medewerkers wordt de binnen deze organisatie belangrijke doelgroep/project-benadering overgenomen. Het frame van de werkzaamheden van GTZ in Kenia en Oeganda, waarin een belangrijke nadruk ligt op het functioneren van de overheid, vindt men meer uitgebreid terug in de *Länderkonzepte* dan men op grond van het discours op het ministerie zou verwachten.

Maar ook een synchrone vergelijking van beide landen kan interessante inzichten opleveren. Het is duidelijk dat het Nederlandse beleidsdiscours meer overeenkomst ver-

toonde met het internationale beleidsdiscours dan het Duitse.¹⁵⁰ In de eerste periode (1990-1993) speelde het internationale discours in die zin een belangrijke rol, dat men zich in het Nederlandse beleidsdiscours ertegen afzette: het woord ‘*good governance*’ werd bepaald door de functieframes GGMIDDEL en GGVOORWAARDE en door het concept van de ‘*lean state*’. Het discours werd bepaald door de tegenstellingen met deze frames. In de tweede periode (1993-1998) ziet men dat door een combinatie met binnenlandse ontwikkelingen het GGMIDDEL-frame wordt overgenomen. Inmiddels heeft de OESO-DAC een concurrerend, ‘politiek’ inhoudsframe in de internationale beleidsdiscussie geïntroduceerd. Deze tegenstelling wordt overgenomen, en het ‘politieke’ inhoudsframe wordt gepraktiseerd in de Nederlandse bevorderingswerkzaamheden. In de derde periode is de toegang tot de ministeriële beleidsarena voor de Wereldbank alleen maar groter geworden. Dit heeft te maken met de veranderde relatie tussen wetenschap en praktijk (zie hieronder meer uitvoerig). De overgang naar ‘ingenieursmodel’ betekende dat de minister haar expertise wilde kunnen halen waar het volgens haar voorradig was, en dit was op de internationale beleidsarena. Er treedt tegelijkertijd een verandering van de waardering voor de discursieve strategie van de Wereldbank op. Het functieframe GGVOORWAARDE - en wel in zijn extreme variant van selectie - wordt dominant. De tegenstelling tussen ‘politieke’ en een ‘technocratische’ opvatting van goed openbaar bestuur structureert de discussie.

Het is duidelijk dat de Duitse beleidsarena minder overeenkomt met die van de internationale arena dan de Nederlandse. Het begrip ‘*good governance*’ deed slechts langzaam zijn intrede op de Duitse beleidsarena. De tegenstelling tussen een ‘politieke’ en een ‘technocratische’ opvatting van goed openbaar bestuur, zoals die in de internationale beleidsarena bestond, speelde een veel kleinere rol. Duitsland begeeft zich in de richting van GGBEVORDERING en GGDOEL, een omgekeerde ontwikkeling in vergelijking met de discursieve strategie van de Wereldbank, maar zonder dat men zich in Duitsland expliciet op andere internationale actoren beroept.

Dit verschil in overeenkomst tussen enerzijds de Nederlandse en anderzijds de Duitse arena met de internationale arena kan echter niet gemakkelijk toegeschreven worden aan een verschil in de mate waarin internationale actoren mogelijkheden van toegang geboden worden. In beide landen wordt in de wetenschappelijke arena gereageerd op de discursieve strategieën van internationale organisaties. Op beide ministeries zijn er stafafdelingen die de belangrijkste documenten van internationale beleidsactoren lezen en naar de leiding doorspelen. Het verschil in de mate waarin het internationale discours toegang vond tot de nationale beleidsarena is niet zo duidelijk als het verschil in overeenkomst met het internationale discours dat is. Dit heeft eerder te maken met andere zaken dan de praktijken van toegang, namelijk met het verschil in het zelfbeeld van de beide donoren en daarmee in het ‘*ethos*’ dat internationale actoren hebben in de ogen van de deelnemers aan de nationale discussie. Hierop zal ik in §8.2 verder ingaan.

Vergelijken we de toegang van de wetenschappelijke arena tot de nationale beleidsarena dan vinden we meer steun voor de derde hypothese. In de eerste helft van de jaren negentig is er weliswaar sprake van een verschillend grensarrangement (in Nederland een ‘zuiver leermodel’, in Duitsland een ‘bureaucratiemodel’) maar het is niet evident in welk land wetenschappelijke actoren betere toegangsmogelijkheden tot de beleidsarena hebben. In beide landen waren deze toegangsmogelijkheden goed, en in beide landen ziet

¹⁵⁰ Nogmaals: het gaat hier ook om ‘negatieve’ overeenkomst!

men grote overeenkomsten tussen het discours in de wetenschappelijke en de beleidsarena. Dit verandert aan het eind van de jaren negentig, wanneer er in Nederland duidelijk minder praktijken van toegang voor de wetenschap zijn. Terwijl daar de overeenkomst tussen de wetenschappelijke en beleidsarena duidelijk afneemt, blijft de overeenkomst in Duitsland hoog. Dit zien we aan het debat rond *'strukturelle Stabilität'*, waarin wetenschappelijke discussies ook de beleidsdiscussie beïnvloeden.

Wat betreft de toegang van uitvoerende organisaties is er een frappant verschil tussen beide landen, die de verschillen in discours en de ontwikkeling van het discours helpen begrijpen. Niet alleen is er in Duitsland een veel groter aantal 'uitvoerende' organisaties dan in Nederland, sommige van deze hebben ook nog betere mogelijkheden van toegang tot het debat op het ministerie. Het beleidsdiscours is dan ook meer dan in Nederland bepaald door de discursieve strategie van de uitvoerende organisaties. In Nederland zijn in dit kader alleen de MFOs onderzocht. Deze hebben zich in de jaren 90 nauwelijks in de discussie rond goed openbaar bestuur gemengd. We zien weinig overeenkomst tussen beide arena's: het frame EMANCIPATOIR BESTUUR is nauwelijks aanwezig op het ministerie.

De mogelijkheden van toegang voor de MFOs zijn vergelijkbaar met die van de Duitse kerkelijke organisaties (EZE, Misereor). Maar andere uitvoerende organisaties hebben een veel betere toegang. De belangrijkste praktijk van toegang voor de Stichtingen zijn de connecties via hun partijen in het parlement. Hierbij is het niet mogelijk om heel gedetailleerd een bepaalde conceptie van goed openbaar bestuur op de arena binnen het ministerie te brengen, aangezien dat alleen via de AwZ zou kunnen, die echter niet veel invloed heeft. Maar dit is ook niet de ambitie van de Stichtingen, zij willen vooral met rust gelaten worden. Het geeft hen echter wel de mogelijkheden grotere bewegingen te proberen bij te sturen, bijvoorbeeld in de richting van *'Positivmaßnahmen'*. Van de andere mogelijkheden van toegang die de Stichtingen hebben (bijvoorbeeld de mogelijkheid om via de *Landergespräche* hun zegje te doen en om via conferenties bepaalde thema's voor het voetlicht te brengen) maakten zij in de discussie rond goed openbaar bestuur niet veel gebruik.

De GTZ heeft van de onderzochte organisaties de meeste mogelijkheden om toegang tot de arena van het ministerie te krijgen. De belangrijkste hiervan is, dat GTZ officieel de opdracht heeft om de 'conceptuele beleidsontwikkeling' voor het BMZ te doen, aangezien het BMZ vooral gezien wordt als een 'administratief' ministerie. Daarnaast is haar kennis van de plaatselijke situatie gevraagd bij het opstellen van het *Länderkonzept*, vaak ook bij het opstellen van de *draft* daarvoor.

Deze bij elkaar toch goede mogelijkheden van toegang voor Stichtingen en GTZ zien we terug in de overeenkomst van het discours van de ministeriële beleidsarena met hun discursieve strategie. Dit is het duidelijkst zichtbaar in ontwikkeling in het discours in Duitsland van GGVOORWAARDE naar GGBEVORDERING, die ik hierboven besproken heb.¹⁵¹ Daarnaast kwam het op de ministeriële beleidsarena dominante inhoudframe (BEHEERST BESTUUR) overeen met de discursieve strategie van zowel de (top van) de Stichtingen en de GTZ. En toen er een goed openbaar bestuur-afdeling was opgericht, had GTZ opnieuw een belangrijke bijdrage aan haar conceptuele werk (*Positionspapier*), waarin invloeden van de

¹⁵¹ De rivaliteit die tussen beide organisaties ontstond toen het BMZ besloot tot bevordering van goed openbaar bestuur heeft weliswaar de beleidsdiscussie bezig gehouden, maar geen gevolgen gehad voor het discours rond goed openbaar bestuur in termen van de inhoud- en functieframes

alternatieve doelgroep/project-benadering, die binnen de goed openbaar bestuur-afdeling van GTZ te vinden is, terugkomen.

Waar het gaat om de praktijken van toegang tussen het parlement en het ministerie is het verschil tussen Nederland en Duitsland klein. Zowel in Nederland als in Duitsland zijn er weinig praktijken van toegang van de parlementaire arena naar de ministeriële arena. Toch is er een verschil, waardoor men toch in Nederland kan spreken van een betere toegang tot de ministeriële beleidsarena. Het onderwerp ontwikkelingssamenwerking is in het politieke discours in Nederland relatief belangrijk. Hoewel het daarbij meestal uitsluitend gaat om de hoogte ervan (uitgedrukt in percentage van het BNP) kan men met ontwikkelingssamenwerking politiek meer 'scoren' dan dat in Duitsland het geval is. Deze hogere prioriteit van het thema wordt ondersteund door het feit, dat ontwikkelingssamenwerking binnen het parlementair bestel meer dan in Duitsland onderdeel uitmaakt van het buitenlands beleid. Maar het maakt vooral dat in de onderhandelingen voor het regeerakkoord - dat in Nederland ook weer een belangrijkere rol speelt dan in Duitsland - er meer belang aan wordt gehecht. De mogelijkheden voor een discursieve strategie in de politiek om via het regeerakkoord de beleidsdiscussie op het ministerie te bereiken, is daardoor groter. Kijken we naar de discussies in Kamer en ministeriële beleidsarena, dan zien we vaak een verschillend discours. Zowel waar het ging om de beperking van het aantal landen in de tweede periode, als om de smalle of brede inhoudframes in de derde periode, was er een duidelijk verschil. Maar op één punt, namelijk de vervanging van het frame GGDOEL door GGMIDDEL, heeft het parlement, samen met andere ontwikkelingen, een verandering in het beleidsdiscours op het ministerie teweeggebracht. In de Regeringsonderhandelingen van 1994 werd besloten tot een 'herijking' van het beleid, waarbij (onder vele andere zaken) de effectiviteit van het beleid centraal stond. Onder meer hierdoor werd het functieframe GGMIDDEL het dominante frame in de discussie rond goed openbaar bestuur.

Vergelijkend zien we in Duitsland grote overeenstemming tussen parlementair en ministerieel discours. Toch zou het onwaarschijnlijk zijn, hieruit te concluderen dat het parlement een grote rol speelt in veranderingen van het beleidsdiscours. Eerder is het andersom. Maar tegen de hypothese spreekt de constatering spreekt sowieso al het feit dat er in vergelijking met Nederland nog minder praktijken van toegang aanwezig zijn.¹⁵²

Tenslotte kunnen we de praktijken van toegang tussen de uitvoerende organisaties in het ontwikkelingsland en het ministerie in het donorland vergelijken. Daarbij is het eerst de vraag of er een verschil is tussen beide donorlanden voor wat betreft de overeenkomst tussen nationale beleidsarena en de beleidsarena's in het ontwikkelingsland. Van de discursieve strategie van de Nederlandse ambassades kan weliswaar niet gezegd worden dat ze afwijken van de frames in Nederland. In beide arena's zien ze zichzelf als een tegenwicht tegen de 'economistische' benadering van de Wereldbank. Maar het is wel opvallend dat ze als 'breed' alternatief niet hebben gekozen voor PARTICIPATIEF BESTUUR, dat goed bij hun werkzaamheden paste, en dat ze zich niet bewust leken te zijn van de inhoudelijk tegenstellingen die er op het gebied van goed openbaar bestuur op het ministerie speelden. In vergelijking daarmee zijn de overeenkomsten tussen de Duitse arena's groter. In het *Län-*

¹⁵² De Begrotingscommissie heeft wel een rol gespeeld in de beleidsverandering rond de reductie van het aantal landen. Zoals we zagen in §7.3.2 heeft dit laatste echter geen verschil gemaakt voor het discours rond goed openbaar bestuur.

derkonzept, dat uiteindelijk in Duitsland wordt opgesteld, ziet men een frame terugkomen, dat vooral door de werkzaamheden van GTZ wordt bepaald (net zoals dat voor andere beleidsdocumenten van BMZ geldt, zoals de *Positionspapiere*). Meer in het algemeen is dit een ondersteuning voor de dominante systemische, formeel-institutionele benadering in Duitsland. Maar ook de interne discussie binnen Stichtingen en GTZ over de tegenstelling tussen verschillende benaderingen vindt men terug in het beleidsdiscours in de ontwikkelingslanden.

De grotere mate van overeenkomst gaat gepaard met meer praktijken van toegang tussen beide arena's in Duitsland dan in Nederland. We zagen dat na de decentralisering er in de casuslanden Kenia en Oeganda relatief weinig contact was over het onderwerp goed openbaar bestuur tussen de Nederlandse ambassades en het ministerie in Den Haag. Binnen het Duitse bestel zijn er verschillende momenten waarop over de ontwikkelingsactiviteiten met de centrales in de donorlanden worden besproken. De bilaterale ontwikkelingsactiviteiten worden om de drie jaar per verdrag geregeld, in een zelfde ritme verschijnen de *Länderkonzepte* en tussendoor wordt bij GTZ, de Stichtingen en welke uitvoerende organisaties verder aanwezig zijn, intern het beleid afgestemd.

De diachrone en synchrone analyses laten zien dat mogelijkheidstructurende praktijken van toegang ontwikkelingen in het discours kunnen helpen verklaren.

Mogelijkheidstructurende praktijken binnen het ministerie

Tenslotte wil ik kijken naar alle momenten dat mogelijkheidstructurende praktijken een rol speelden bij de discoursontwikkeling op het ministerie. Hierbij komen andere mogelijkheidstructurende praktijken dan alleen die van toegang aan de orde.

In Nederland ziet men dat de oprichting van een nieuwe afdeling voor goed bestuur gevolgen heeft voor het discours. Dit had enerzijds een discouurvormend effect. Doordat er nu een afdeling voor goed bestuur was, werden allerlei activiteiten die voordien elders werden gedaan en anders werden genoemd, plotseling onder de naam 'goed bestuur' gebundeld. Het begrip werd geassocieerd met datgene wat de afdeling deed. Het bestaan van de afdeling en haar werkzaamheden was een praktisering van het functieframe GGBEVORDERING op het ministerie. Het heeft bijgedragen aan de dominantie van de idee dat men 'goed bestuur'/'good governance' ook kan bevorderen, en niet alleen maar in termen van conditionaliteit moest zien. Maar het bestaan van een afdeling schiep ook, in combinatie met de op het ministerie geldige praktijken van thema (namelijk de mogelijkheid om de MvT's en nota's te schrijven) een praktijk van toegang tot de minister en het parlement voor het thema goed openbaar bestuur. Dat deze mogelijkheden niet altijd werden waargenomen of niet succesvol waren, ligt aan de andere mogelijkheidstructurende praktijken (zie onder), die de afdeling juist weer benadeelden.

Als we kijken naar de voordelen die de mogelijkheidstructurende praktijken de minister bieden om zijn discursieve strategie dominant te maken, dan zijn deze niet gering. Dit zijn in de eerste plaats de vele actiemogelijkheden van de minister om bijvoorbeeld de nota's (zoals die van DMV of DSI) tegen te houden, zodat het daarin gehanteerde frame niet kon worden gepraktiseerd. Maar het heeft ook te maken met de praktijk van beslissing in de parlementaire arena. Deze praktijken zorgt er voor dat het parlement weliswaar formeel het laatste woord heeft, maar dat het niet snel zover zal komen dat de regeringspartijen een minister van hun eigen kabinet zullen afvallen op het punt van ontwikkelingssamenwerking. Ook als de minister de Kamer niet kan overtuigen, kan hij

daarom vaak toch weggelaten met zijn beleid. Zo heeft degene die de positie van minister inneemt veel mogelijkheden de praktisering van frames te sturen. Een voorbeeld hiervan zien we met de kwestie van selectie ten behoeve van de beheersmatigheid. Hoewel de Kamer hier vóór was en hierin gesteund werd door een NAR-advies, stemde de minister verbaal wel in met de noodzaak tot concentratie in, maar wilde niet overgaan tot selectie. Hij kon de praktisering van zijn eigen frame doorzetten. Weliswaar zorgden de praktijken van beslissing niet voor de dominantie van de discursieve strategie van de minister op de betreffende arena (namelijk het parlement), zoals het in de hypothese staat voorspeld, maar de praktisering van de discursieve strategie van de minister heeft wel gevolgen voor het discours op de beleidsarena als geheel.

De mogelijkheidstructurende praktijken van toegang scheppen een duidelijk voordeel voor de discursieve strategie van de stafafdeling, in Nederland het SPL, om toegang te krijgen tot de subarena van minister en hoge ambtenaren, vooral op het moment dat de nieuwe minister aantreedt. Deze afdeling heeft een belangrijke rol in het uiteenzetten van de beleidsmogelijkheden voor de nieuwe regeerperiode. We zien in het onderzoek dat de discursieve strategie van de stafafdeling inderdaad veel kans heeft om dominant te worden. Het was SPL die minister Herfkens opmerkelijk maakte op de studie van Dollar, die zo'n belangrijke rol in de discursieve strategie rond selectie speelde. Dit ziet men overigens ook in Duitsland: het functieframe GGVOORWAARDE, dat in 1990 dominant werd, was afkomstig van DIE en het *Planungsreferat* bij het aantreden van minister Spranger.

Op het ministerie geldt de volgende praktijk van arenakeuze. Uiteindelijk wil men bereiken dat zijn eigen frame onder de aandacht van de minister komt. Dit maakt dat de arena's die zich bezighouden met thema's die voor de minister urgent zijn, belangrijker zijn dan andere. Toen de minister de invoering van selectie en de sectorale benadering had aangekondigd, werden daarmee bepaalde subarena's belangrijker om aan deel te nemen dan andere.

Deze en andere mogelijkheidstructurende praktijken droegen er aan bij dat op het ministerie de 'smalle' en niet de 'brede' interpretatie van goed openbaar bestuur dominant werd. We zien dat de afdeling DMV, die het 'participatieve' inhoudsframe hanteerde, geen goede toegang had tot de belangrijke subarena's. Het was een relatief nieuwe afdeling, die bovendien was geworteld in de M-kant van het ministerie. Daarnaast werd de afdeling geassocieerd met de GMV-landen en niet met de structurele samenwerkingslanden, waarover de discussie in de belangrijke arena's ging. Tenslotte had DMV weinig toegang tot de subarena waarin over selectie werd beslist en waar een 'smal' frame werd gepraktiseerd. Weliswaar mocht ze het lijstje criteria opstellen, maar ze had vervolgens geen invloed op de manier waarop deze criteria werden ingevuld. Zo ziet men dat zelfs een criterium als 'participatie' 'smal' werd opgevat door de degenen die het moesten beoordelen.

Ook in de discursieve strijd om 'goed bestuur' of IO als aanduiding voor goed openbaar bestuur speelden mogelijkheidstructurende praktijken een rol. Hoewel deze uiteindelijk het discours nauwelijks beïnvloedden (beide afdelingen hadden immers een discursieve strategie waarin een brede, participatieve benadering van goed openbaar bestuur werd voorgestaan), laat de gang van zaken zien hoe de mogelijkheden van toegang ongelijk zijn verdeeld. DMV had goede toegang tot de afdeling waar de speeches van de minister werden geschreven. Haar discursieve strategie kwam in de speeches voor. Naar later bleek, was de externe discursieve strategie van de minister niet dezelfde als haar strategie binnen het ministerie. Maar omdat het begrip 'goed bestuur', ook bij de minister,

hoogconjunctuur leek te hebben, verkoos de afdeling die zich bij DSI met IO had beziggehouden om bij DMV te komen, waardoor IO onder goed bestuur ging vallen. Omdat DMV echter geen goede toegang tot de belangrijke arena's had, moest ze later een 'bureaucratische nederlaag' slikken, toen er opnieuw een afdeling IO bij DSI werd geschapen.

Ook in een diachrone analyse van de ontwikkelingen op het Duitse ministerie spelen mogelijkheidstructurende effecten van praktijken een rol in de discoursontwikkeling. De oprichting van een eigen afdeling voor goed openbaar bestuur had gevolgen voor het discours. Voordien werd de discussie bepaald door het frame BEHEERST/ECONOMISCH BESTUUR. Dat was niet alleen te danken aan de discursvormende praktijken op het ministerie (zie hierboven) maar ook aan het feit dat er lange tijd een praktijk van positie bestond, waarin er geen afdeling voor goed openbaar bestuur was. Het onderwerp was ondergebracht bij het *Grundsatzreferat*, dat met de *Rahmenplanungen* en de pacificatie van de strijd tussen de Stichtingen en GTZ genoeg gedaan dacht te hebben. Deze praktijk van posities maakte, dat de discursieve strategieën die betrekking hadden op de inhoud van het discours weinig toegang vonden tot de ministeriële beleidsarena. Er was immers geen afdeling die een discursieve strategie op gebied zou willen inzetten. Met de oprichting van een sector 'goed openbaar bestuur' kwam er ook een afdeling voor dit thema. Meteen ziet men activiteit op inhoudelijk gebied en daarmee ook praktijken van toegang van actoren buiten het ministerie. Men ziet al eerste tekenen van verandering in de *Positionspapiere* (naast het frame BEHEERST BESTUUR ook een doelgroep/project-benadering). Daarmee was de dominantie van het systemische, formeel-institutionele benadering nog niet verdwenen, maar de opdracht tot het ontwikkelen van de GQ zette de deur nog verder open voor verandering. Het GQ-instrument zou een verandering in het discours op het ministerie kunnen brengen in de richting van een machtsrealistische benadering.

Ook een synchrone analyse van de mogelijkheidstructurende praktijken kan interessante inzichten opleveren, hoewel deze in dit geval geen argumenten voor of tegen de hypothese opleveren. Men ziet dat er in de Duitse ministeriële arena veel minder strijd was over de inhoudframes van goed openbaar bestuur. Weliswaar week het *Positionspapier* over 'good governance' niet zo veel af van het dominante frame als de beleidsnotitie van DMD afweek van de positie van Herfkens. Maar hier kan ook een praktijk van thema (procedureel) beslissend zijn geweest. In Nederland is het de gewoonte een notitie te schrijven die parlementaire en dus goedkeuring van de minister behoeft, terwijl in Duitsland volstaan kan worden met een *Positionspapier*, dat veel minder bindend is dan een Nederlandse notitie, en daarom gemakkelijker geaccepteerd kan worden. De goed bestuursafdeling in Duitsland heeft expliciet voor een *Positionspapier* gekozen om niet in aanvaring te komen met andere afdelingen. Met andere woorden: de afdeling voor goed openbaar bestuur in Duitsland had meer mogelijkheden dan de Nederlandse en kon haar discursieve strategie naar voren brengen terwijl er in Nederland een strijd om de notitie uitbrak, waardoor de inhoudelijke bijdrage uiteindelijk verloren is gegaan.

Iets dergelijks geldt voor het *Länderkonzept*. Het *Länderkonzept* speelt een rol in de bilaterale onderhandelingen en is in dit opzicht een politiek belangrijk document. Het bestaan en de opzet van het *Länderkonzept* maakt de uitvoerende organisaties in het ontwikkelingsland een goede toegang hebben tot een belangrijke subarena, namelijk die waarin het *Länderkonzept* wordt opgesteld. Men ziet in de twee onderzochte *Länderkonzepte* de invloed van de uitvoerende organisaties ook terug. Als er in Nederland een dergelijke praktijk zou zijn geweest, zou wellicht BEHEERST BESTUUR vanwege de voorkeu-

ren van de ambassades een dominanter frame zijn geweest dan het nu is. Of EMANCIPATOIR BESTUUR vanwege de discursieve strategie van de MFOs.

We zien dat vooral de diachrone analyse van de discoursontwikkeling in Nederland belangrijke argumenten levert die de tweede hypothese ondersteunen.

8.2 Samenvattende vergelijking tussen beide donorlanden

In deze paragraaf wil ik de verschillen in discoursontwikkelingen tussen Nederland en Duitsland samenvatten en met behulp van de bovengenoemde hypothesen duiden. Men zou kunnen menen dat ik deze paragraaf zou kunnen overslaan: als men alle synchrone analyses van §8.1 bij elkaar optelt, zou men immers ook een vergelijking hebben. Ik denk echter dat een weergave van de belangrijkste verschillen en de redenen daarvoor in chronologische volgorde en in hun onderlinge samenhang de lezer een beter inzicht verschaft dan de onvermijdelijk meer versnipperde weergave per hypothese. Hoewel in de vorige paragraaf een antwoord is gegeven op de tweede deelvraag, kan deze paragraaf daarom beschouwd worden als de eigenlijke samenvattende conclusie van het onderzoek.

De val van de communistische regimes in Oost-Europa en het einde van de Koude Oorlog luidde in beide donorlanden een verandering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in, waarbij de interne politieke situatie van het ontwikkelingsland een grotere rol in het beleid ging spelen.

In Nederland zette minister Pronk zijn visie in de nota 'Een wereld van verschil' uiteen. De respectering van de mensenrechten en meerpartijdemocratie (het meest vergelijkbaar met het frame BEHEERST BESTUUR) zouden als een integraal onderdeel van ontwikkeling gezien en door de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking actief bevorderd moeten worden (functiefames GGDOEL en GGBEVORDERING). In het begin van de jaren negentig was de discursieve strategie van de minister expliciet gericht tegen het door de Wereldbank gehanteerde frame rond het begrip 'good governance'. Dit begrip werd geassocieerd met een nieuwe vorm van conditionaliteit, een vervolg op de *Structural Adjustment Programs* van de jaren tachtig, die juist in die periode internationaal veel kritiek kregen. Men verzette zich ook tegen wat men zag als de inhoudelijke voorstelling van 'good governance' van de Wereldbank, die voornamelijk gericht zou zijn op een minimale overheid ('lean state'). Pronk zette zich bovendien expliciet af tegen de positie GGMIDDEL; goed openbaar bestuur zou een waarde op zich hebben. In het dominante frame werd goed openbaar bestuur daarom niet in verband gebracht met de sociaal-economische doelstelling of met de effectiviteit van de hulp, zoals dat ook door de Wereldbank werd gedaan. De laatste kwestie werd in deze periode aan de orde gesteld door de politicus Bolkestein van de VVD, die kritiek uitte op de effectiviteit van de hulp en, net als andere voor hem, pleitte voor een selectie van landen met goed openbaar bestuur.

Het discours in de beleidsarena kwam in grote mate overeen met dat in de wetenschappelijke arena. Ook hier werd het discours bepaald door de afwijzing van het frame rond het concept 'good governance', dat geïnterpreteerd werd binnen de frames GGMIDDEL, GGVOORWAARDE en de voorstelling van een minimale staat. Hierbij oriënteerden de wetenschappers zich op de internationale wetenschappelijke discussie, waar het verschil tussen de Wereldbank en bilaterale donoren (zoals Nederland) werd voorgesteld als het

verschil tussen een ‘technocratische’ en een ‘politieke’ opvatting van goed openbaar bestuur. In Nederland was de dominante wetenschappelijke discursieve strategie daarom om het ‘ideologische’ begrip ‘*good governance*’ helemaal niet te gebruiken. De NAR publiceerde in deze en navolgende jaren daarom ook geen rapport over het thema. Het grensarrangement tussen wetenschap en beleid kan in deze periode het best vergeleken worden met het ‘zuivere leermodel’ en er waren voor de wetenschap relatief goede mogelijkheden van toegang tot de beleidsarena. Men kan spreken van een discourscoalitie van minister, en wetenschappers (verbonden via actoren als NAR en SPL), die zich gezamenlijk als tegengewicht zagen tegen de internationale ‘mode’ van de Wereldbank.

Tegelijkertijd vond er in Duitsland een vergelijkbare ontwikkeling plaats, waarbij het discours zich echter in een andere richting ontvouwde. In Duitsland werd het thema goed openbaar bestuur niet via de internationale, maar via de nationale wetenschappelijke arena op de beleidsarena gebracht. Het grensarrangement tussen wetenschap en beleid in Duitsland kan gekarakteriseerd worden volgens het bureaucratiemodel. Bij het aantreden van de nieuwe minister Spranger vond een wetenschapper bij het DIE, Waller, dan ook gemakkelijk toegang binnen het *Planungsreferat*, terwijl niet lang daarna de *Wissenschaftliche Beirat* een advies met een vergelijkbare discursieve strategie uitbracht. In deze discursieve strategie werd goed openbaar bestuur vooral bepaald door de functieframes GGVOORWAARDE en GGMIDDEL. Landen met een slecht bestuur - verbeeld door de foto van Mobutu bij zijn artikel - zouden op minder of helemaal geen ontwikkelingshulp meer kunnen rekenen. Ook in Duitsland nam men het concept ‘*good governance*’ niet over, maar sprak van ‘*politische Rahmenbedingungen*’ of van ‘democratie’. Maar hier werd het discours, anders dan in Nederland, niet bepaald door de tegenstelling met het Wereldbankframe. In plaats daarvan werd de discussie conceptueel bepaald door de in de Duitse ontwikkelingssamenwerking bekende tegenstelling tussen ‘technisch’ en ‘politiek’. Het gaat hierbij niet om de tegenstelling zoals die in het internationale wetenschappelijke discours of later in de Nederlandse discussie bekend is, namelijk de tegenstelling tussen verschillende inhoudelijke opvattingen van goed openbaar bestuur. Het gaat om de tegenstelling tussen ontwikkelingssamenwerking als een technische *transfer* van kennis en kapitaal en de ‘politieke’ diplomatieke betrekkingen; en tussen de ‘technische’ uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking door daarvoor gespecialiseerde organisaties en de ‘politieke’ coördinatie daarvan. In de discussie werd het stellen van voorwaarden op het gebied van goed openbaar bestuur een ‘politieke’ manier van ontwikkelingshulp genoemd. Men zou hierbij proberen de contextvoorwaarden (*Rahmenbedingungen*) voor ontwikkeling en een effectieve ontwikkelingshulp te verbeteren. Dit wordt gepresenteerd in tegenstelling tot een ‘technische’ benadering, waarin men vooral in projecten werkt, waarbij men niet in de binnenlandse aangelegenheden denkt in te grijpen. De discursieve strategie van DIE, *Wissenschaftliche Beirat* en *Planungsreferat* werd overgenomen door de minister. Tegenstand van meer ‘technisch’ georiënteerde afdelingen binnen het BMZ kon worden overwonnen, evenals de tegenstand vanuit het AA, die vond dat men met deze ‘politieke’ benadering op haar terrein kwam. Het frame van deze discourscoalitie werd gepraktiseerd in minstens twee praktijken, die ervoor zorgden dat dit frame lange tijd dominant kon blijven. Ten eerste werd een beoordeling van het openbaar bestuur geïntegreerd in de jaarlijkse ‘*Rahmenplanungen*’, waarbij het budget voor elk land afzonderlijk wordt bijgesteld. De zogenaamde ‘5’ criteria die hierbij gehanteerd werden, leggen de inhoud van goed openbaar

bestuur vast binnen de frames BEHEERST BESTUUR en ECONOMISCH BESTUUR. Ook de instelling van de zogenaamde *Länderkonzepten* droeg bij aan de praktisering van dit frame.

We zien hier in beide landen een nogal verschillende ontwikkeling. Waar het Nederlandse discours vooral bepaald wordt door de oppositie tot de discursieve strategie van de Wereldbank in de internationale beleidsarena, is het Duitse discours veel meer gericht op de binnenlandse discussie. In Nederland werd het concept ‘*good governance*’ niet gebruikt, maar dit was bedoeld als oppositie tegen de Wereldbank. Van een dergelijke oppositie is bij het Duitse beleidsdiscours rond de ‘*politische Rahmenbedingungen*’ geen sprake, men spreekt eerder van een “parallele” ontwikkeling in het Duitse en het internationale beleidsdiscours (zonder overigens het Wereldbank-frame over te nemen). Men ziet dit ook aan het feit, dat in Duitsland de frames GGMIDDEL en GGDOEL niet als een tegenstelling gezien werden. Hoewel aan het begin van de jaren 90 vooral effectiviteitsargumenten in de discussie naar voren werden gebracht, vindt men tegelijkertijd ook argumenten waarin goed openbaar bestuur een zelfstandige doelstelling is, zonder dat tussen beide posities een tegenstelling gezien wordt. In Nederland werd het frame GGDOEL expliciet als een contrast met het GGMIDDEL-frame van de Wereldbank beschouwd.

Dit verschil tussen beide discoursen kan niet gemakkelijk worden toegeschreven aan verschillen in praktijken van toegang van de internationale tot de nationale beleidsarena. Zowel in Nederland als in Duitsland worden de publicaties van de internationale organisaties zowel op de stafafdeling van het ministerie als in de wetenschappelijke arena (o.a. in E+Z) opgemerkt en besproken. Het verschil is eerder het gevolg van het verschil in zelfbeeld dat in beide landen bestaat en daarmee het verschil in *ethos* van de Wereldbank. In Nederland ziet men zichzelf als een ‘gidsland’, dat vooraan in de internationale ontwikkelingen loopt. Als op het internationale toneel een nieuw begrip zijn intrede doet, voelt men zich genoopt zich daartoe op een bepaalde manier te verhouden. Omdat het begrip ‘*good governance*’ afkomstig was van de Wereldbank, was het aan het begin van de jaren negentig bovendien voor veel Nederlandse actoren verdacht; de Wereldbank is binnen de internationale beleidsarena eerder de tegenpool van het zich progressief beschouwende Nederland (*underdog*-beginsel). Duitsland ziet zichzelf daarentegen vooral als een bilaterale donor. Ze voelt zich niet geroepen om meteen te reageren op de nieuwste internationale trends. De respondenten spreken - met verschillende waardering - van Duitsland als van een “*Nachzügler*”. De Wereldbank heeft een ander *ethos* binnen de Duitse discussie: wellicht met een even grote reputatie, maar niet als de natuurlijke tegenpool. Door Duitse respondenten wordt de introductie van het thema goed openbaar bestuur dan ook veeleer als een binnenlandse ontwikkeling gezien. Gezien de Duitse geschiedenis en het bestaan van de Stichtingen is dit ook niet verwonderlijk. In Nederland ziet men de eigen beleidsdiscussie eerder als een onderdeel van de internationale discussie dan in Duitsland. Hier komt nog bij dat de discursieve strategie van de Wereldbank ook daadwerkelijk tegengesteld was aan de Nederlandse (in ieder geval gedeeltelijk). In Duitsland zag men het ‘*good governance*’-frame (gedeeltelijk terecht) als een parallelle ontwikkeling en gebruikte het begrip op den duur gelijkwaardig aan de bekende termen van ‘*politische Rahmenbedingungen*’ en ‘democratie’.

Een tweede belangrijke punt is het verschil tussen het wetenschappelijke discours in beide landen. Waarom speelde de vraag naar de samenhang tussen goed openbaar bestuur en economische ontwikkeling geen rol in Duitsland aan het begin van de jaren negentig, toen de conditionaliteit werd ingevoerd, terwijl het in het Nederlandse weten-

schappelijke discours een centraal bezwaar was? Het gebrek aan bewijs voor de samenhang tussen goed openbaar bestuur en ontwikkeling was in Nederland het belangrijkste argument om tegen de nieuwe conditionaliteit van de Wereldbank te zijn. Dit is ook de reden, waarom het 'bewijs' dat Dollar geleverd had in Herfkens' discursieve strategie later een centrale rol speelde.

Het verschil in de grensarrangementen tussen wetenschap en beleid kan een verklaring geven. Aan het begin van de jaren 90 leek het grensarrangement in Nederland op het zuiver leermodel, terwijl in Duitsland het eerder gemodelleerd was naar het bureaucratiemodel. In Nederland argumenteerde men: we weten niet of de samenhang bestaat, dus we voeren geen conditionaliteit in. In Duitsland zei men daarentegen: we weten niet of de samenhang bestaat, dus doen we het wel. In Duitsland vond men dat er een heel andere reden was om het te doen, namelijk het imago van de ontwikkelingssamenwerking in de publieke opinie. De *Wissenschaftliche Beirat* (zie citaat in §7.3.1) wees als het ware op het verschil in wetenschappelijke en politieke rationaliteit en volgde de laatste in haar advies, terwijl men in Nederland vasthield aan de convergentie van de beide soorten rationaliteit en dus vond dat men aan de wetenschappelijke waarheid verplicht was ervan af te zien.

In Nederland vond vervolgens vanaf ongeveer 1993 een ontwikkeling plaats waarin het thema goed openbaar bestuur conceptueel bepaald begon te worden door het frame GGMIDDEL. Het werd in toenemende mate geassocieerd met de effectiviteit van het beleid. De belangrijkste gebeurtenis in deze ontwikkeling was het feit dat in het regeerakkoord van 1994 werd besloten tot een 'herijking' van het buitenlands beleid, mede in het licht van de gegevens over de effectiviteit van het beleid. Twee specifiek Nederlandse praktijken lagen (mede) ten grondslag aan deze afspraak. Ten eerste is dat de praktijk van de gedetailleerde regeerakkoorden en het feit dat het onderwerp ontwikkelingssamenwerking daarin een relatief belangrijke rol kan spelen. Zoals gezegd had de VVD-politicus Bolkestein in discussies met Pronk willen scoren met de (in)effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking. In de 'Paarse' regeringsonderhandelingen wilde de VVD, met een beroep op dat gebrek aan effectiviteit, snijden in het budget voor ontwikkelingshulp. Voor de PvdA, de partij van Pronk, was dit onverteerbaar. Het compromis was de genoemde 'herijking' van het buitenlands beleid in het licht van de effectiviteit. Hiermee kwam het onderwerp 'effectiviteit van de hulp' levensgroot op de beleidsagenda van het ministerie. Maar de reden waarom minister Pronk instemde met een dergelijke hervorming kan pas goed begrepen worden, wanneer men een andere Nederlandse praktijk in ogenschouw neemt. Het gaat hierbij om de plaats van ontwikkelingssamenwerking binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het competentieconflict tussen beide ministers op één en hetzelfde ministerie was in de jaren daarvoor met betrekking tot Indonesië opnieuw op de voorgrond getreden. Eén van de elementen van de 'herijking' van het buitenlandse beleid was de zogenaamde ontschottingsoperatie, waarbij de M- en de R-kant van het ministerie niet meer apart beleid voeren, maar het buitenlandse beleid ten aanzien van een land, inclusief ontwikkelingssamenwerking, wordt gecoördineerd door een landenafdeling, terwijl thematische afdelingen vanuit zowel de M- als de R-kant van het ministerie verantwoordelijk werden voor de toelevering van expertise aan de landenafdelingen. De ontschottingsoperatie, die het buitenlandse beleid inclusief ontwikkelingssamenwerking ten aanzien van partnerlanden moest integreren, was al langer een wens van Pronk en gaf hem meer legitimiteit om als minister van ontwikkelingssamenwerking zich bezig te houden met zaken, die voordien onder de competentie van de minister van Buitenlandse Zaken vielen.

Deze ambitie had zijn collega Spranger nooit met een reorganisatie kunnen bereiken: in Duitsland zijn ontwikkelingssamenwerking en buitenlands beleid niet alleen beleidsmatig, maar ook organisationeel gescheiden.

De ‘herijking’ en het daarmee verbonden dominante frame van de effectiviteit van de hulp ging gepaard met verscheidene andere veranderingen in het Nederlandse discours rond goed openbaar bestuur. Nog voor de ‘herijking’ had het IOB in een samenvattend rapport van de beleidsevaluaties van de daaraan voorafgaande jaren, gesteld dat de belangrijkste factoren voor effectiviteit van de hulp gevormd werden door een goed sociaal-economisch beleid, voldoende implementatiecapaciteit van de overheid van het ontwikkelingsland, en de mate van ‘ownership’ van de ontvangende partij. Dit laatste betekent dat naarmate de donor meer eigen doelstellingen, voorstellingen en voorwaarden aan de hulp verbindt, de ‘ownership’ van de ontvangende partij afneemt. Een dergelijk pleidooi voor ‘ownership’ was voordien ook al in Wereldbankdocumenten naar voren gebracht (Wereldbank 1995). Deze ontwikkeling liep parallel aan de discussie rond ‘participatieve ontwikkeling’ in de wetenschappelijke discussie en internationale beleidsdiscussie. De Nederlandse beleidsdiscussie, ook in de Kamer, waar de IOB door middel van zijn rapporten toegang toe had, werd nu bepaald door de tegenstelling tussen ‘ownership’ en ‘donorship’, waarbij alle actoren (Minister, Kamer, IOB, Wereldbank) de eerste positie voorstonden. Het dominante frame was dat de effectiviteit van de hulp verbeterd kan worden door afbouwen van ‘donorship’. Hierbij hoort ook een afkeer van ‘projecthulp’ en een pleidooi voor ‘programmahulp’. Om ontwikkelingslanden programmahulp te kunnen geven, zou echter ‘goed bestuur’ noodzakelijk zijn. (Hoewel de IOB vooral had gesproken over ‘goed beleid’ wordt dit in de discussie aan elkaar gelijkgesteld). Voor de aanduiding hiervan wordt nu ook het woord ‘good governance’ gebruikt in Kamer en beleidsstukken. ‘Ownership’ wordt - in ieder geval in de discursieve strategie van de minister - echter nog geïnterpreteerd als eigenaarschap van de doelgroep, en niet in de eerste plaats van de ontvangende regering.

Tegelijkertijd ging de herijkingsdiscussie gepaard met de opleving van een ander thema. Het ging hierbij om de beperking van het aantal partnerlanden, teneinde de beheerslasten van het ministerie te verminderen en de middelen efficiënter in te kunnen zetten. De grote mate van ‘versnippering’ van de hulp over een veelheid van projecten stond ter discussie. Dit thema was altijd al een onderwerp geweest in het ontwikkelingsdiscours en er was steeds opnieuw sprake geweest van concentratie van de hulp op een beperkt aantal landen. Desondanks was het aantal landen waarmee Nederland een ontwikkelingssamenwerkingsrelatie had uiteindelijk toegenomen. Toen de NAR in haar commentaar op de ‘herijking’ opnieuw dit punt aankaartte en adviseerde het aantal landen te beperken, vond zij hiervoor niet alleen op het ministerie maar ook in de Kamer steun. Het voorstel ging echter precies tegen het belang van de minister in, die juist door middel van ontwikkelingssamenwerking in zoveel mogelijk landen een plaats aan de gesprekstafel wilde garanderen. Hoewel de minister binnen het effectiviteitsdiscours het argument van de beheersmatigheid in de Kamer niet kon loochenen, had hij de actiemogelijkheid om geen selectiebeleid in te voeren. De Kamer liet hem daarmee weggelaten. De minister moest in de Kamer binnen het discours blijven, maar kon verhinderen dat het in de Kamer dominante frame werd gepraktiseerd.

De ‘herijking’ had nog een gevolg voor het discours rond goed openbaar bestuur. Een van de nieuwe ‘thematische’ afdelingen die in het kader van de ontschottingsoperatie

werden opgericht, was de directie voor mensenrechten, democratie en goed bestuur. Deze stond noch aan de M- noch aan de R-kant van het ministerie maar was 'dubbel opgehangen'. Goed bestuur werd bij uitstek als een thema gezien, waarbij de beide zijden van het buitenlands beleid zouden moeten worden geïntegreerd. Voordien waren er nauwelijks activiteiten onder de noemer van 'goed bestuur' opgezet. Deze naamgeving was onderdeel van de discursieve strategie van de minister om het ministerie te ontschotten. De oprichting van de afdeling, met zijn eigen onderdeel in het budget en de MvT betekende een nieuwe positie binnen de arena in het ministerie. Het had tot gevolg dat GGBEVORDERING als frame van 'goed bestuur' meer werd gepraktiseerd. In de discursieve strategie van de nieuwe afdeling (bijvoorbeeld in de MvT) kiest de afdeling positie in de internationale discussie door zich te baseren op het participatieve frame van de OESO.

Intussen was ook het discours in Duitsland veranderd. Hoewel het thema goed openbaar bestuur nog steeds werd gezien als 'politiek' kon het als het ware worden 'getechniseerd' doordat het functieframe van goed openbaar bestuur veranderde: in plaats van GGVOORWAARDE werd GGBEVORDERING dominant. Hier is de invloed merkbaar van de 'technische' uitvoerende organisaties. Vooral GTZ heeft verschillende mogelijkheden van toegang tot de beleidsarena. De praktijken die deze mogelijkheden openen worden o.a. gevormd door hun rol bij de voorbereiding van beleidsdocumenten. Ze bereiden onder meer algemene, 'conceptuele' beleidsdocumenten voor; ze hebben een belangrijke invloed op de aanvraag van het ontwikkelingsland voor bilaterale projecten, en ze hebben een belangrijke inbreng in het *Länderkonzept*, zowel in de voorbereidende analyse als in het *Länderspräch*. Het is onder andere het bestaan van deze documenten, die er in die vorm niet in Nederland zijn, die de invloed van de uitvoerende organisaties garanderen. Er is sprake van een 'technische' (inhoudelijke) voorbereiding door andere actoren dan het BMZ (dat zichzelf alleen bezighoudt met de 'administratieve' en 'politieke' kant). Maar niet alleen de GTZ wilde een verandering van GGVOORWAARDE naar (tevens) GGBEVORDERING, ook de Stichtingen en de DIE speelde hierin een rol.

De actoren zelf zullen deze discourscoalitie echter zeker niet als zodanig hebben ervaren. De Stichtingen voelden zich in hun competentie bedreigd toen GTZ/BMZ aankondigde goed openbaar bestuur te gaan bevorderen. BMZ had een discursieve strategie waarmee de werkverdelingen tussen beiden conceptueel zou worden geregeld (overheids- versus niet-overheidsorganisaties). Maar zowel GTZ zelf als de Stichtingen waren niet bereid zich door deze werkverdeling te laten beperken. De Stichtingen maakten in deze strijd gebruik van hun goede banden met het parlement, aan de andere kant stonden BMZ en GTZ. Uiteindelijk werd de kwestie, die beleidsmatig een van de belangrijkste problemen in deze periode was, niet-discursief geregeld en heeft daarom het discours rond goed openbaar bestuur niet diepgaand beïnvloed.

Langzamerhand werd ook de term '*good governance*' vaker gebruikt. Hoewel de 'brede, politieke, participatieve' opvatting van de OESO door de hoge ambtenaar van de Sand in Duitsland werd gepropageerd, was het verschil met de 'smalle' opvatting van de Wereldbank geen onderwerp van discussie. In het dominante frame sprak men afwisselend over 'democratie' of '*interne Rahmenbedingungen*' of '*good governance*', hetgeen inhoudelijk allemaal werd gedefinieerd als BEHEERST/ECONOMISCHE bestuur, en hetgeen men zou moeten bevorderen door middel van projecten.

Dat bovengenoemd inhoudframe dominant was betekende niet dat er in deze periode helemaal geen alternatieven in de discussie aanwezig waren. Deze moeten gezocht

worden binnen de organisaties van GTZ en de Stichtingen. (Men ziet sowieso dat de veranderingen van beleidsdiscours op de Duitse beleidsarena van buiten het ministerie komen.) De GTZ had zich met haar nieuwe *Leistungsangebot* bij het BMZ ingelaten op het dominante inhoudframe BEHEERST BESTUUR/ECONOMISCH BESTUUR. Hiervoor moest de organisatie nieuwe expertise binnenhalen, bijvoorbeeld op het gebied van juridische hervormingen. Er waren echter binnen de GTZ actoren die deze inhoudelijke benadering te veel 'systemisch' vonden, en liever het onderwerp goed openbaar bestuur wilden integreren binnen de bestaande (armoedebestrijdings)projecten (doelgroep/project-benadering). Tegelijkertijd vonden sommigen de benadering volgens BEHEERST BESTUUR/ECONOMISCH BESTUUR te weinig rekening houden met de feitelijke machtsverhoudingen en verlangden een meer machtsrealistische benadering.

Een vergelijkbare tegenstelling vindt men binnen de Stichtingen. Hoewel de centrales van de Stichtingen hadden gekozen voor wat wel een 'elitebenadering' werd genoemd en daarbij de armoedebestrijdingsprojecten, waar ze vroeger in hadden geïnvesteerd, afstootten, waren er ook binnen de Stichtingen dissidenten die goed openbaar bestuur juist wilden verbinden met dit thema en meer een doelgroep/project-benadering voorstonden. In beide gevallen stond met andere woorden de top van de organisatie op één lijn met BMZ, tegenover individuele medewerkers. Binnen de GTZ maakte de top gebruik van haar actiemogelijkheden door de publicatie van een onderzoeksrapport, waarin de doelgroep/project-, machtsrealistische benadering werd gepropageerd, tegen te houden. Ook binnen de Stichtingen was de lijn van de top in belangrijke mate geaccepteerd en hadden dissidenten weinig kans het binnen de organisatie dominante frame te veranderen. In de casuslanden ziet men echter dat zij vrij grote vrijheid hadden om hun alternatieve frame in zelfgekozen projecten te praktiseren.

Door het ontbreken van een eigen afdeling voor goed openbaar bestuur binnen het ministerie - het onderwerp was ondergebracht bij het *Grundsatzreferat* ontbrak het binnen de arena van het ministerie aan een actor die geïnteresseerd was in een verdere conceptuele ontwikkeling van het begrip en daarmee ook aan mogelijkheden van toegang voor alternatieve opvattingen van goed openbaar bestuur.

Het aantreden van een nieuwe regering in Duitsland in 1998 luidde belangrijke beleidsveranderingen in. Van een verandering van het beleidsdiscours rond goed openbaar bestuur is echter nauwelijks sprake. De nieuwe regering besloot de een reductie van het aantal landen en van het aantal sectoren waarin activiteiten werden ontplooid. Net als in Nederland (zie verderop) was de reden een verbetering van de efficiëntie, omdat een kleiner aantal projecten administratief en inhoudelijk gemakkelijker is te begeleiden.

De landen waarmee een brede ontwikkelingsamenwerkingsrelatie werd aangehouden, werden geselecteerd op de volgende criteria: allereerst op de mate van hulpbehoefte op de vier officiële ontwikkelingsdoelen: economische, sociale, politieke en ecologische ontwikkeling. Het gebrek aan goed bestuur werd, net als altijd, vastgesteld aan de hand van de '5 criteria'. Daarna werd bekeken of Duitsland in vergelijking met andere donoren kon bijdragen. Tenslotte werd, net als bij de *Rahmenplanungen*, op grond van de '5 criteria' vastgesteld in welke mate slecht bestuur juist een goede samenwerkingsrelatie in de weg stond.

Het selectiebeleid betekende in die zin een verandering van het discours, dat landen werden *ingeselecteerd* op gebrek aan goed bestuur en daarom het frame GGDOEL meer nadruk kreeg. Maar zoals hierboven gesteld, was de tegenstelling tussen GGMIDDEL en

GGDOEL in Duitsland nooit erg groot. Het feit dat er landen werden *uit*geselecteerd op gebrek aan goed openbaar bestuur betekende geen discoursverandering, aangezien GGVOORWAARDE al lang op deze manier werd gepraktiseerd.

In Nederland was de invoering van selectie, die iets eerder plaatsvond, juist de kern van een verandering in het discours. Bij haar aantreden wist minister Herfkens in haar discursieve strategie een aantal thema's met elkaar te verenigen en daarmee een brede discurscoalitie tot stand te brengen op basis van een *story line* rond 'goed bestuur'. Zij voerde de effectiviteitsdiscussie voort en nam daarbij het frame GGMIDDEL over. Anders dan haar voorganger verbond ze dit echter met de noodzaak tot selectie van een klein aantal landen, om de versnippering tegen te gaan en de beheersbaarheid te vergroten. Bij haar was dit echter niet de enige reden voor selectie (zoals in de voorgaande discussie). Zij verwees in haar discursieve strategie naar de "internationale consensus", die gebaseerd zou zijn op de studie van de Wereldbankonderzoeker Dollar. Deze was in de Nederlandse wetenschappelijke discussie gesignaleerd, maar weinig bediscussieerd. Ze werd bij haar aantreden er opmerkzaam op gemaakt door de stafafdeling SPL. Net als in Duitsland heeft deze afdeling goede mogelijkheden van toegang. De minister leidde uit de studie af dat hulp aan landen zonder goed openbaar bestuur niet effectief is (waarbij goed openbaar bestuur veel breder gedefinieerd werd dan in de studie was gedaan). Om tot een kleiner aantal landen te komen, zou men dus het beste kunnen selecteren op (onder andere) goed openbaar bestuur. Hoewel selectie als een extreme vorm van conditionaliteit gezien kan worden, zette zij zich in haar discursieve strategie tegelijkertijd daartegen af, aangezien dezelfde studie van Dollar zou hebben aangetoond dat je "goed beleid niet kunt kopen". Tenslotte verbond ze dit argument met het '*ownership*'-thema, maar niet op dezelfde manier zoals dat in de voorgaande periode werd gedaan. Binnen haar frame betekende '*ownership*' het eigenaarschap van de ontvangende regering en daarmee pas indirect van de doelgroep. Om '*donorship*' te vermijden zou hulp het meest effectief direct in de vorm van budgetsteun aan de ontvangende regering kunnen worden gegeven.

We zien dat de minister de elementen die in de vorige periode nog tot verschillende frames binnen de discussie hoorden in één frame weet te combineren. 'Goed bestuur' werd een *story line* waarin de effectiviteitsdiscussie werd verbonden met selectie ten behoeve van de beheersbaarheid, '*ownership*' en budgethulp. Het is gebaseerd op de verhaallijn van een zich verdiepend wetenschappelijk inzicht en een eindelijk bereikte internationale consensus. Deze *story line* wist een hele brede discurscoalitie te verenigen: de minister, de Kamer, de ambtenaren die altijd al voor verkleining van het aantal landen waren geweest, de IOB, (schijnbaar) de wetenschappers (die immers selectie ten behoeve van beheersmatigheid door middel van het NAR rapport hadden voorgestaan), en de Wereldbank. Deze laatste, hoewel niet zelf aanwezig in de beleidsarena, was vanwege de expertise die haar toegekend wordt, toch een belangrijke bondgenoot in de coalitie.

Als we op dit punt aangekomen de ontwikkeling van het discours in Nederland en Duitsland vergelijken, zien we een bijna omgekeerde ontwikkeling wat betreft de functieframes. In Nederland ontwikkelde deze zich van GGDOEL en GGBEVORDERING naar GGMIDDEL en selectie als extreme vorm van GGVOORWAARDE. In Duitsland begon men met GGVOORWAARDE en GGMIDDEL, maar kwam het accent steeds meer te liggen op GGBEVORDERING en GGDOEL. De verschillen in ontwikkelingen kunnen begrijpelijk gemaakt worden door de verschillen in praktijken van toegang en door verschillen in zelfbeeld en *ethos*. Gegeven is het feit dat er sprake is van twee 'onafhankelijke' begindiscoursen. In

Duitsland vond vervolgens vooral een binnenlandse ontwikkeling plaats, waarbij de uitvoerende organisaties door hun mogelijkheden van toegang een ontwikkeling richting GGBEVORDERING bewerkstelligden. In Nederland was de discussie vanaf het begin internationaal gericht en worden discursieve elementen uit de internationale discussie sneller in het discours opgenomen. De afwijzing van het begrip in het begin van de jaren 90, de introductie van het ‘ownership’-begrip en de verwijzingen naar de “internationale consensus” getuigen hiervan. Men ziet dat deze elementen worden gecombineerd met elementen uit het binnenlandse politieke discours (de nadruk op effectiviteit, de roep om beperking van het aantal landen ten behoeve van de beheersmatigheid) en zich vervolgens onder minister Herfkens opnieuw binnen de internationale discussie positioneert.

Deze vergelijking valt anders uit voor wat betreft de inhoudframes. De tegenstelling tussen inhoudelijke voorstellingen van goed openbaar bestuur gaat de discussies in beide landen in de laatste periode structureren. De internationale tegenstelling tussen een ‘politieke’ en een ‘technocratische’ opvatting van goed openbaar bestuur wordt meteen bij de invoering van de selectie in Nederland in de parlementaire, wetenschappelijke en ministeriële arena in de discussie opgenomen. In het discours in de Kamer is de ‘politieke’ interpretatie dominant: de minister moet de selectiecriteria presenteren als ‘breder’ dan de technocratische interpretatie van de Wereldbank. Binnen het ministerie wordt er door bijna iedere afdeling gepleit voor een ‘brede’ interpretatie, zoals die ook voordien werd gepraktiseerd, maar is de ‘smalle’ interpretatie dominant: te zeer expliciet ‘brede’ interpretaties hebben binnen de beleidsdiscussie in het ministerie minder kans.

De reden voor de dominantie van de smalle opvatting ligt in verscheidene praktijken. In de eerste plaats heeft de minister de actiemogelijkheden om de discussiebijdragen die haar niet bevallen te blokkeren. Maar daarnaast heeft de voorkeur van de minister meer indirecte gevolgen. Deze voorkeur bepaalde welke subarena’s belangrijk waren en deelname aan welke arena’s voor de afdelingen dus lonend was, namelijk die arena’s waar men zich bezighield met de overgang naar de ‘sectorale’ benadering in de ingeselecteerde landen en vooral de daarbij behorende budgetfinanciering. De afdeling die zich het meest actief inzette voor een ‘brede’ opvatting van goed openbaar bestuur had tot deze arena’s geen goede toegang, ook omdat ze zich ondanks haar ‘dubbele ophanging’ zich vooral binnen de M- kant en niet met de R-kant van het ministerie positioneerde. Bovendien werd de afdeling geassocieerd met de categorie van GMV landen en niet met de zogenaamde structurele samenwerkingslanden. De beleidsverandering in de richting van (idealiter) budgetfinanciering betekende dat ook de selectie, waartoe DMV overigens eveneens nauwelijks toegang had, een *bias* in de richting van een ‘smalle’ interpretatie vertoonde. Kortom, de invoering van de selectie, sectorale benadering, budgetfinanciering en verschillende landencategorieën vormden discoursvormende praktijken ten gunste van een smalle benadering, en gaven de afdeling DMV met haar brede benadering bovendien slechte mogelijkheden voor toegang tot de belangrijke arena’s.

Er was, zoals gezegd, ook in de wetenschappelijke arena tegenstand tegen de een ‘smalle’ opvatting van goed openbaar bestuur. Nadat wetenschappers in Nederland in de jaren daarvoor het thema goed openbaar bestuur hadden ‘geboycot’, moest men deze houding opgeven toen het de centrale *story line* in het nieuwe beleid werd. In de loop van de jaren negentig waren de mogelijkheden van toegang tot de ministeriële arena er voor de wetenschappers echter niet groter op geworden. Onder Herfkens werd de ontwikkeling voltooid van een grensarrangement volgens het ‘zuiver leermodel’ naar een grensarrange-

ment volgens het 'ingenieursmodel'. Binnen dit 'ingenieursmodel' haalt de politiek de wetenschappelijke kennis waar ze dat wil, en in het geval van het ministerschap van Herfkens was dat van het internationale toneel en niet van de Nederlandse wetenschap. In die periode ging de invloed van de Wereldbank in zekere zin ten koste van die van de wetenschap.

In 2001 bood een WRR-rapport een toegangsmogelijkheid voor wetenschappelijke discursieve strategieën tot de beleidsarena. De WRR hanteerde niet alleen een breed inhoudsframe, maar ook het functiefraam GGDOEL in tegenstelling tot GGMIDDEL. De wetenschappelijke discursieve strategie kon echter geen duurzame rol spelen in de discussie op de beleidsarena, omdat het WRR-rapport door de minister categorisch werd afgewezen. Ten grondslag aan de (ongebruikelijke) wrijvingen bij de verschijning lag onder andere een verschillende opvatting van de rol van de wetenschap in het beleidsproces: waar de WRR nog was uitgegaan van het 'zuiver leermodel' ging de minister uit van het 'ingenieursmodel'. In dat perspectief was het rapport iets waar ze niet om had gevraagd en dat haar politieke primaat aantastte.

De discourscoalitie tussen minister en Wereldbank, samen met de afnemende invloed van de wetenschap na de verandering tot het 'ingenieursmodel' maakte dat de 'smalle' opvatting binnen de ministeriële arena dominant kon worden.

De tegenstelling tussen een 'politieke' en een 'technocratische' opvatting van goed openbaar bestuur is een heel andere dan die tussen 'politiek' en 'technisch', zoals die in Duitsland kenmerkend was voor het discours. Daar gaat het niet om een verschillende inhoudelijke voorstelling van goed openbaar bestuur, maar om een veel algemener 'sturingsdiscours' dat wordt gepraktiseerd in de uitvoeringsarrangementen: de werkverdeling tussen AA en BMZ en tussen BMZ en de uitvoeringsorganisaties. Deze tegenstelling is dermate structurend, dat andere tegenstellingen er later werden ingepast. Deze tegenstelling tussen 'technisch' en 'politiek' is in Nederland wel aanwezig, maar is veel minder ingebed in praktijken. Het is aanwezig in de 'scheiding' op het ministerie van Buitenlandse Zaken tussen ontwikkelingssamenwerking en Directie-Generaal Politieke Zaken. De ont-schotting was bedoeld om deze scheiding teniet te doen, maar zoals we in de Nederlandse case zagen, is dit niet helemaal gelukt. Desondanks blijven beide aspecten binnen het ministerie ondergebracht, er zijn geen 'uitvoeringsorganisaties' die ten opzichte van het ministerie de 'technische' kant op zich nemen. Kortom, de tegenstelling speelde in Nederland wel een rol maar een veel kleinere dan in Duitsland. Het motto dat de hulp 'politieker' zou moeten worden, was binnen het Nederlandse discours dan ook niet zinvol. In Duitsland blijft de tegenstelling opduiken, ook nadat men het er eigenlijk al over eens dacht te zijn dat de hulp 'politieker' moest zijn. Steeds opnieuw wordt nieuwe analogieën met deze tegenstelling in de discursieve strategieën gebruikt.

De tegenstelling in Nederland tussen een 'technocratische' en een 'politieke' opvatting was een herhaling van de opvatting van respectievelijk de Wereldbank aan de ene kant en de bilaterale donoren en de OESO aan de andere. Toen in Duitsland de tegenstelling tussen de OESO-opvatting en de Wereldbank opvatting ingang vond, vond men het zelden nodig de tegenstelling met de Wereldbank te expliciteren en hadden alle deelnemers in Duitsland in termen van deze tegenstelling een 'politieke' opvatting.

Intussen vindt er vanaf 2000 ook in Duitsland een verandering in het discours plaats. Meer dan in de tweede periode wordt het dominante inhoudsframe uitgedaagd. Dit komt door een samenspel van verschillende praktijken: door de bureaucratische scheiding

tussen AA en BMZ, die binnen het Duitse grensarrangement tussen wetenschap en beleid een wetenschappelijke controverse versterkt, en door een nieuwe praktijk van toegang op het ministerie voor alternatieve frames.

De machtsrealistische benadering, die we ook in de tweede periode al zijn tegengekomen, krijgt onverwacht versterking. Een aantal wetenschappers schrijft in 2000 het zogenaamde 'Afrika-Memorandum', waarin zij wijzen op de structurele problemen die crises en *failed states* vormen voor de ontwikkeling in Afrika. Het thema 'veiligheid' was al ouder in de discussie rond ontwikkelingssamenwerking. Maar dat ook het onderwerp goed openbaar bestuur onder het veiligheidsperspectief bekeken wordt, is nieuw. In het Memorandum spreekt men van '*strukturelle Stabilität*' om de toestand aan te duiden, waar het maatschappelijk sturingssysteem (of *governance*) stabiel is.

Het Memorandum stelde tevens voor, landen waar de omstandigheden niet gunstig waren voor ontwikkeling uit te selecteren en te onderscheiden tussen drie soorten landen in Afrika: landen waar ontwikkelingssamenwerking geen zin heeft en waar alleen noodhulp wordt gegeven, landen waar men met behulp van goed openbaar bestuur-hulp de situatie kan stabiliseren en landen die stabiel genoeg zijn om hulp gericht op sociaal-economische groei te ontvangen. Een dergelijke uitselcteren van landen, waar hulp geen zin had, was reeds door de *Wissenschaftliche Beirat* geadviseerd in een rapport uit 1996, maar dit had geen gevolgen gehad voor het discours. Vervolgens lag een dergelijke stap eigenlijk al besloten in de laatste punt de selectie van 1998. Toch was het juist het Memorandum dat hiermee voor commotie zorgde. Dit heeft te maken met de discursieve strategie van de auteurs van het Memorandum. Eigenlijk wilden zij een frame GGDOEL/GGBEVORDERING hanteren: ze wilden de zelfstandige waarde van goed openbaar bestuur benadrukken en deze in landen, waar daar behoefte aan was (tweede categorie) bevorderen. Het argument van het uitselcteren van landen was voor hen puur pragmatisch, en paste niet in het frame dat ze eigenlijk wilden uitdragen. Door het pragmatische punt als eerste te brengen in hun discursieve strategie, en niet als laatste, zoals in de discursieve strategie van ministerie bij de selectieprocedure, lag de nadruk niet meer op GGDOEL/GGBEVORDERING, maar op selectie. Daarmee ging het tegen het dominante discours in. Er ontstond veel commotie en morele verontwaardiging: men zou niet een groot deel van het continent mogen afschrijven.

Het Memorandum via het AA toegang tot de beleidsarena. Veiligheid ligt traditioneel in de competentie van het AA en deze discursieve strategie gaf haar de mogelijkheid op het terrein van goed openbaar bestuur een stuk daarvan op BMZ te winnen. We zien nu aan de ene kant een machtsrealistische benadering onder de noemer van '*strukturelle Stabilität*', voor wat betreft de wetenschappers tot uiting komend in het inhoudframe FUNCTIONEREND BESTUUR, die door een discourscoalitie van AA en een aantal wetenschappers naar voren wordt gebracht. Sommige respondenten van deze coalitie verklaren opnieuw de tegenstelling tussen 'politiek' en 'technisch' van toepassing op de discursieve strijd: volgens hen is de goed openbaar bestuur-benadering nog altijd 'technisch' gebleven. Anderen van deze coalitie zien de tegenstelling tussen voorstanders van een 'technische' en 'politieke' benadering als de tegenstelling tussen 'idealisten' en 'realisten'. Aan de andere kant zien we een discourscoalitie van wetenschappers (o.a. van het DIE) en het BMZ, die het onderwerp veiligheid niet de armoedebestrijdingsagenda willen laten verdringen, en die voornamelijk de formeel-institutionele benadering aanhangen. Hoewel de steun voor de wetenschappelijke kampen van het AA aan de ene kant en het BMZ aan de andere kant niet openlijk is, kan men hier een bepaald grensarrangement zien. In Duitsland bepaalt de bu-

reacratistische tegenstelling welke wetenschappelijke tegenstellingen worden gemobiliseerd, of beter gezegd, wetenschappelijke tegenstellingen worden door bureaucratische instellingen ingezet in hun strijd om competenties.

De formeel-institutionele benadering komt in deze laatste periode echter niet meer alleen tot uitdrukking in het frame BEHEERST BESTUUR/ECONOMISCH BESTUUR van de '5 criteria'. Zij uit zich ook in de zogenaamde *human rights based approach*, waarin sociaal-economische ontwikkeling en politieke participatie als een mensenrecht worden geconceptualiseerd, wordt vooral door de kerken gepropageerd. In de Duitse casus ziet men deze terug in het frame PARTICIPATIEF BESTUUR+. Omdat dit inhoudframe tevens een doelgroep/project-benadering tot uitdrukking brengt, ziet men het ook terug in de discursieve strategie van sommige medewerkers van GTZ. In de interviews (niet Q-gedeelte) en in het *Positionspapier 'good governance'* werd duidelijk dat men ook op BMZ daar wel wat voor deze benadering voelde. In feite sluiten GTZ en kerken hiermee een onwaarschijnlijk discurscoalitie waarvan het gezamenlijk potentieel begrijpelijk maakt dat de discursieve strategie van de kerken, die geen goede praktijken van toegang hebben, toch is doorgedrongen tot het ministerie.

Tegelijkertijd krijgen deze formeel-institutionele benaderingen concurrentie niet alleen van de machtsrealistische frame rond '*strukurelle Stabilität*', maar ook vanuit datzelfde GTZ. In opdracht van het ministerie ontwikkelde het GTZ de zogenaamde '*Governance Questionnaire*', een instrument om een analyse te maken van de situatie van goed openbaar bestuur in het ontvangend land. In dit instrument haakt men weliswaar aan bij de '5 criteria', maar zegt er duidelijk bij dat deze alleen niet meer voldoen. Vervolgens hanteert men een machtsrealistisch benadering.

Zo ziet men dat in de laatste periode de discussie over de inhoud van goed openbaar bestuur een duidelijke impuls krijgt, waar dat in de daarin voorafgaande periode niet was gelukt. Dit gebeurt niet alleen via de wetenschap en de hernieuwde belangstelling van het AA voor het thema. Het is een samenspel van factoren. Ook de verandering van de praktijken van positie binnen het ministerie is belangrijk. In het verlengde van de beleidsveranderingen van 1998 was er een aparte afdeling voor goed openbaar bestuur opgericht. Waar voordien alleen het *Grundsatzreferat* verantwoordelijk was geweest, ontstond nu een nieuwe positie, waarin men gebruik ging maken van de actiemogelijkheden die bij de positie hoorden. Zo ontstonden er beleidsdocumenten op het gebied van goed openbaar bestuur en de opdracht tot de ontwikkeling van de '*Governance Questionnaire*'. Zowel bij de ontwikkeling van beleidsdocumenten als bij het de GQ speelden de uitvoeringsorganisaties, en vooral de GTZ, een belangrijke rol. Men ziet dat de oprichting van de nieuwe afdeling leidde tot meer mogelijkheden van toegang tot de ministeriële beleidsarena.

Naast bovengenoemde verschillen tussen beide donorlanden kan men zich afvragen, waarom er in Duitsland een discussie over '*strukturelle Stabilität*' kon ontbranden, terwijl die in Nederland afwezig was. Deze tegenstelling tussen beide donorlanden moet gekwalificeerd worden. In Nederland speelden vergelijkbare onderwerpen ook een rol en zelfs al eerder. In de nota 'Een wereld in geschil' van Pronk in 1993 staan conflicten in de ontwikkelingslanden centraal. Eén van de nieuwe afdelingen na de ontschotting was een directie voor vredesopbouw; het veiligheidsthema was een van de redenen om de M en de R-kant te ontschotten. Later werden de directies voor vredesopbouw en goed openbaar bestuur zelfs samengevoegd tot DMV. De categorie van GMV-landen werd door sommigen gezien als de 'restcategorie' van het Pronk-beleid, dat gericht was op vredesopbouw. Maar

behalve op de praktijken van toegang, die het gevolg waren van de associatie van goed openbaar bestuur met conflictbeheersing, heeft het thema veiligheid voor het goed openbaar bestuur-discours in de onderzochte periode relatief weinig invloed gehad.¹⁵³

Er is echter ook een goede reden waarom het veiligheidsconcept (en daarmee de systemische, machtsrealistische benadering) in de Duitse discussie in de onderzoeksperiode een grotere rol speelt, namelijk de rivaliteit tussen AA en BMZ. Er is sprake van een andere nexus wetenschap-beleid. ‘*Strukturelle Stabilität*’ wordt onderdeel van de discursieve strategie van het AA, om te proberen terrein terug te winnen in de competentiestrijd met BMZ. Hierdoor worden nieuwe ideeën van de wetenschappers snel de beleidsdiscussie in gekatapulteerd. Een rapport van de AIV over conflicten in Afrika (AIV 2001) werd in Nederland niet op dezelfde manier in de beleidsdiscussie opgenomen.

In beide landen concentreerde aan het eind van de onderzochte periode de discussie zich niet zozeer op de tegenstellingen tussen functieframes, maar op de inhoudframes. Het waren echter verschillende discussies. Dit kunnen we nog beter zien wanneer we de resultaten van de Q-interviews in beide landen met elkaar vergelijken.

We zien dan dat de inhoudelijke discussie in Nederland ingewikkelder lag dan de tegenstelling tussen ‘breed’ en ‘smal’ suggereert. In Nederland zien we vier ‘brede’ interpretaties (BEHEERST BESTUUR, PARTICIPATIEF BESTUUR, FUNCTIONEREND BESTUUR, EMANCIPATOIR BESTUUR) tegenover de ‘smalle’ interpretatie, die het best weergegeven lijkt te worden door ECONOMISCH BESTUUR. In Duitsland zien we eigenlijk maar drie inhoudsframes in de discussie: BEHEERST BESTUUR, FUNCTIONEREND BESTUUR en PARTICIPATIEF BESTUUR+. In beide landen is BEHEERST BESTUUR een soort standaardframe. Beide discoursen verschillen wat betreft de alternatieven hiervoor. Een gedeelte hiervan kan verklaard worden juist door het feit, dat ‘breed’ versus ‘smal’ als een alomvattend verschil werd gezien in Nederland en in Duitsland niet. Hoewel men in beide landen een ‘politieke’ interpretatie wenste te hanteren, zag men dit in Nederland expliciet in tegenstelling tot een ‘smalle’ interpretatie en in Duitsland niet. Dat maakt het begrijpelijk dat men in Duitsland BEHEERST BESTUUR juist combineerde met ECONOMISCH BESTUUR (in de ‘5 criteria’, niet in de *Q-sorts*), terwijl veel respondenten in Nederland dit presenteerden als een oppositie. Op dezelfde manier kan begrijpelijk gemaakt worden, waarom het frame FUNCTIONEREND BESTUUR in Nederland zo’n kleine rol speelde. In Duitsland is het juist één van de twee duidelijke alternatieven voor het dominante frame. Binnen dit frame is er veel aandacht voor de kwaliteit van de uitvoerende macht (naast andere elementen). Het kan zijn dat de respondenten in Nederland de uitspraken die betrekking hadden op de uitvoerende macht sowieso niet hoog wilden waarderen, omdat dit in de richting ging van het Wereldbank-frame. In Duitsland daarentegen golden dergelijke uitspraken als combineerbaar met denkbeelden die juist vrij kritisch waren ten aanzien van de ‘technische’, of formeel-institutionele benadering.

Daarnaast kan men zich afvragen waarom in Duitsland het frame PARTICIPATIEF BESTUUR niet aanwezig was, en wel een frame als PARTICIPATIEF BESTUUR+? Belangrijke kenmerken, namelijk het belang van sociaal-economische rechten die door de overheid vervuld moeten worden en het belang van de participatie van *civil society*-organisaties in dit

¹⁵³ Men kan het in de discursieve strategie van de actoren nauwelijks terugvinden. Pas na het aantreden van de minister van Aerdenné, dat betekent: *na de onderzoeksperiode*, is het thema opnieuw belangrijk geworden, en heeft wellicht een vergelijkbare discussie in Nederland gespeeld.

proces, worden door beide frames gedeeld. Als men kijkt naar het belangrijkste verschil in waardering van uitspraken, vindt men echter de reden waarom de Duitse respondenten die positief scoren op PARTICIPATIEF BESTUUR+ niet scoren op het frame PARTICIPATIEF BESTUUR. In alle in Nederland aanwezige frames worden uitspraken die bepleiten dat de overheid zich moet beperken tot kerntaken negatief beoordeeld: in ECONOMISCH BESTUUR, omdat dit als een achterhaald principe wordt gezien, in alle overige frames omdat daarin de verhouding tussen overheid en economie helemaal geen rol speelt in de voorstelling van goed openbaar bestuur. In de Duitse discussie wordt deze uitspraak echter ook geïnterpreteerd als een voorbeeld van het ‘subsidiariteitsprincipe’: de overheid regelt alleen datgene, wat niet op lagere overheidsniveaus of binnen de maatschappij zelf gedaan kan worden. Het wordt daarom niet gelezen als een uitspraak die alleen de verhouding tussen overheid en economie betreft maar ook als terugtreden van overheid ten gunste van maatschappelijke krachten, zoals de *civil society*-organisaties. Het is daarom dat deze organisaties scoren op PARTICIPATIEF BESTUUR+, hetgeen de ontkenning is van ECONOMISCH BESTUUR waarin men juist sterk bevreesd is voor de invloed van ‘belangenorganisaties’ in het openbaar bestuur.

Overigens is het opvallend dat er op het Duitse *ministerie* geen respondenten zijn die scoren op PARTICIPATIEF BESTUUR+, hoewel in Nederland het participatieve frame immers een van de belangrijkste alternatieven in de beleidsdiscussie is. Hoewel men wel aanwijzingen kan vinden, dat een doelgroep/project-benadering langzaam terrein wint op het ministerie, is het in de *Q-sorts* nog niet terug te vinden. De BMZ-respondenten scoren vooral op het ‘standaardframe’. Dit laat nog eens zien dat de ontwikkeling van alternatieven voor het inhoudsframe, zoals dat is neergelegd in de ‘5 criteria’, niet in het ‘administratieve’ BMZ zijn oorsprong heeft, maar daarbuiten, binnen de GTZ, de kerken, of de wetenschappers van het Afrika-Memorandum.

Daarnaast is het opvallend dat het frame EMANCIPATOIR BESTUUR helemaal niet voorkomt in het Duitse beleidsdiscours. In de Duitse discussie had men het verwacht bij de respondenten van de kerkelijke organisaties. Het soort projecten dat deze in de jaren 90 deden, verschilde immers niet veel van die van de Nederlandse MFOs, namelijk capaciteitsopbouw bij hun partnerorganisaties. Waar in Nederland dit frame veelvuldig door de MFOs wordt gehanteerd,¹⁵⁴ scoren de Duitse respondenten op PARTICIPATIEF BESTUUR+.

Waarschijnlijk heeft dit te maken met twee redenen. Ten eerste waardeerden de Duitse respondenten de uitspraken van PARTICIPATIEF BESTUUR+ over een terugtrekkende overheid in het licht van het subsidiariteitsprincipe (zie boven) en konden op die manier niet meer scoren op EMANCIPATOIR BESTUUR, omdat daarin deze uitspraken werden afgevoerd. Maar daarnaast speelt in Nederland de onderscheiding tussen ‘technocratisch’ en ‘politiek’ een rol: sommige respondenten vinden PARTICIPATIEF BESTUUR niet politiek genoeg. ‘Politiek’ wil zeggen, en dat is een erfenis van het beleid van Pronk, dat consequent de kant van de armen gekozen wordt. In PARTICIPATIEF BESTUUR wordt de belangtengestelling tussen arm en rijk niet genoeg onderkend en wordt teveel van een belangenovereenstemming uitgegaan.

Tenslotte kan men zich afvragen waarom de tegenstellingen tussen formeel-institutionele en machtsrealistische en tussen systemische vs. doelgroep/project-benaderingen in Duitsland belangrijk waren en in Nederland niet. Dit verschil zou echter het gevolg kunnen zijn van de manier waarop het onderzoek is opgezet. Bij het opstellen

¹⁵⁴ in documenten, minder in *Q-sorts*

van de *Q-sample* moest ik uitgaan van vooral Nederlandse en internationale teksten, aangezien ik de Duitse nog niet tot mijn beschikking had. Dat betekent niet dat de bedoelde onderscheidingen helemaal niet in de verschillen tussen de factoren is terug te vinden. Het verschil tussen formeel-institutioneel en machtsrealistisch is terug te vinden in het verschil tussen bijvoorbeeld BEHEERST, ECONOMISCH en PARTICIPATIEF BESTUUR aan de ene en EMANCIPATOIR BESTUUR aan de andere kant; het verschil tussen systemisch en doelgroep/project in het verschil tussen BEHEERST en ECONOMISCH BESTUUR aan de ene, en participatief en EMANCIPATOIR BESTUUR aan de andere kant (zie figuur 8.1 hieronder). In Duitsland werden de frames PARTICIPATIEF BESTUUR, ECONOMISCH BESTUUR en EMANCIPATOIR BESTUUR door de Q-respondenten echter niet gehanteerd. Ik heb de bedoelde verschillen ingevoerd omdat ik voor de Duitse casus alleen de ideaaltypische frames BEHEERST BESTUUR, FUNCTIONEREND BESTUUR en PARTICIPATIEF BESTUUR+ tot mijn beschikking had, waarmee de werkelijke verschillen in het discours niet goed tot uitdrukking konden worden gebracht. Klaarblijkelijk was het niet mogelijk de specifieke Duitse opvatting eenduidig in één *Q-sort* te leggen (er zijn bijvoorbeeld drie soorten FUNCTIONEREND BESTUUR, of twee soorten BEHEERST BESTUUR). De mondelinge toelichtingen en de kwalitatieve analyse van de documenten hebben me echter op het juiste spoor gebracht. Hieronder geef ik voor alle ideaaltypische frames weer hoe deze zich verhouden tot de genoemde benaderingen.

	systemische benadering	doelgroep/projectbenadering
formeel-institutionele benadering	BEHEERST BESTUUR ECONOMISCH BESTUUR FUNCTIONEREND BESTUUR ¹⁵⁵	PARTICIPATIEF BESTUUR PARTICIPATIEF BESTUUR+
machtsrealistische benadering	BEHEERST BESTUUR FUNCTIONEREND BESTUUR	PARTICIPATIEF BESTUUR+ FUNCTIONEREND BESTUUR EMANCIPATOIR BESTUUR

figuur 8.1 Verdeling van ideaaltypische frames over Duitse benaderingen

8.3 Enige concluderende opmerkingen

Nu de onderzoeksvragen zijn beantwoord, wil ik in deze paragraaf kort reflecteren op de door mij gekozen theoretische benadering. Wat is de meerwaarde van de door mij gekozen theoretische benadering voor de beleidswetenschap? Naar mijn idee impliceert deze algemene vraag drie meer specifieke vragen. De eerste vraag is ook al in het eerste hoofdstuk aan de orde gekomen: wat is de meerwaarde van de discoursbenadering ten opzichte van een meer klassieke analyse van de beleidsveranderingen in termen van belang, macht en hulpbronnen? Ten tweede: was het noodzakelijk de beleidsdiscussie te beschrijven in termen van discours in plaats van termen als ‘beleid’, ‘beleidstheorie’ of ‘*policy belief systems*’, die meer overeenkomen met de manier waarop de actoren zelf de beleidsdiscussie ervaren? Tenslotte: als ik kies voor een discoursbenadering, welke meerwaarde heeft dan de

¹⁵⁵ Het gaat hierbij om een benadering van FUNCTIONEREND BESTUUR, waarin uitsluitend aandacht is voor het functioneren van de overheid.

introdactie van ‘discoursvormende’ en ‘mogelijkheidstructurende’ effecten van praktijken?

De antwoorden op de laatste twee vragen hangen met het antwoord op de eerste samen. Wat betreft deze eerste vraag: ik had het beleidsproces van ontwikkelingssamenwerking rond goed openbaar bestuur zeker ook kunnen analyseren in termen van belang en macht. Bepaalde door mij beschreven ontwikkelingen lijken een discoursanalyse helemaal niet nodig te hebben. Wanneer men ziet dat de Nederlandse minister Herfkens op grond van haar machtspositie haar beleidslijn intern kan doorzetten, is dit een ontwikkeling die men ook met behulp van een klassieke machtsbenadering zou kunnen verklaren. Ook in de Duitse casus zagen we dat discoursanalyse soms niets toevoegt, bijvoorbeeld wanneer ik concludeer dat GTZ en Stichtingen in Duitsland door een patstelling in machtsverhoudingen (aan de ene kant GTZ en BMZ, aan de andere kant de Stichtingen en hun politieke partijen) gedwongen worden een compromis met betrekking tot de *Positivmaßnahmen* te vinden. Waarom dan de discoursbenadering?

Ik hoop in dit onderzoek duidelijk te hebben gemaakt dat de discoursstheorie zelf ook een machtsbenadering is. Ook discoursstheorie stelt het beleidsproces voor als een strijd tussen actoren. Maar zij is een belangrijke aanpassing en verfijning van de machtsbenadering. Zij maakt ons op twee zaken opmerkzaam:

1. De *inzet* van de strijd valt niet samen met ‘materieel’ eigenbelang (in een beleidsdiscussie bijvoorbeeld budget voor de eigen afdeling). Deelnemers strijden ook voor de dominantie van hun zienswijze. Dat deze dominantie kan leiden tot materieel voordeel betekent niet dat het daartoe gereduceerd kan worden. Het beleidsproces is in ieder geval ook een *struggle for meaning*. De deelnemers aan de discussie zien het belang dat ze in de discussie willen verdedigen ook als een ‘discursief’ belang. Zo is bijvoorbeeld de discussie die op het Nederlandse ministerie woedde tussen een ‘smalle’ en een ‘brede’ interpretatie van goed openbaar bestuur voor wat betreft de ambtelijke voorstanders van een ‘brede’ benadering niet zo makkelijk terug te brengen tot een ‘materieel’ eigenbelang.

2. Het discours reikt de middelen aan waarmee de strijd gevoerd wordt (of dit nu voor een discursief of een niet-discursief belang is). Het is het medium waarin de strijd zich afspeelt. Elke uiting kan geïnterpreteerd worden als een strategie waarmee men geloofwaardig wil overkomen en andere standpunten en tegenstanders wil uitschakelen. In dit onderzoek zagen we hiervan verschillende voorbeelden: minister Herfkens’ *story line* rond goed bestuur was de juiste strategie om oude tegenstellingen met elkaar te verenigen en een brede coalitie achter zich te scharen; Duitse actoren schilderen de voorstellen van hun tegenstanders af als ‘technisch’ en niet ‘politiek’ genoeg om ze in een bepaalde hoek te drukken, Maar ook het zwijgen, het opzettelijk niet gebruiken van het woord ‘*good governance*’ door Nederlandse wetenschappers was een discursieve strategie om de Wereldbank-interpretatie van het ontwikkelingsprobleem te verhinderen.

Kortom, discoursanalyse maakt opmerkzaam op meer indirecte vormen van machtsstrijd en machtsuitoefening, namelijk om en door middel van ziens- en zegswijzen, die bepalen hoe het beleidsprobleem wordt gedefinieerd. Dit doet aan de directe vormen van machtsuitoefening niet af. (vgl. Fischer 2003, p.46)

Dit antwoord op de eerste vraag roept de tweede vraag op: waarom is het beter om de inzet van de strijd te conceptualiseren als ‘discursief’, als ‘dominantie in het discours’ (zoals ik het hierboven bij punt 1 uitdrukte), en niet op een meer traditionele manier in termen van ‘beleid’?

Voor een antwoord is het noodzakelijk om terug te keren naar de afbakening van het discoursbegrip, zoals ik die in hoofdstuk 2 heb gemaakt. De discoursanalyse zoals ik deze in dit onderzoek heb gehanteerd, moet afgebakend worden van *frame reflective analysis* in zijn algemeenheid. Ongetwijfeld is deze studie een voorbeeld van deze manier van analyseren. Tegelijkertijd is een discoursanalyse meer specifiek dan een *frame reflective analysis*. Het gaat er bij de discoursanalyse immers niet (alleen) om, frames als een bepaalde ‘cognitieve inhoud’ te analyseren, maar juist expliciet als *tekst*, dus als een geheel van concepten, van woorden. Wanneer men spreekt van ‘beleid’, ‘beleidstheorie’, maar ook van ‘*policy belief systems*’ (Sabatier 1993), ‘*policy images*’ (Halperin 1974) of zelfs van ‘*cultural biases*’ (e.g. Hendriks 2000) of wordt deze specificering niet gemaakt. (Fischer 2003, p.41, pp.100-109)¹⁵⁶

Wanneer men geen onderscheid maakt tussen de cognitieve inhoud en de *verwoording* van het beleid, gaat men ervan uit dat taal niet ambivalent is. Men gaat ervan uit dat mensen precies weten welke cognitieve inhoud zijzelf bedoelen met datgene wat ze zeggen en tevens weten hoe hun gesprekspartners hun woorden opvatten. Dit is niet waar. Er is geen één op één relatie tussen het woord dat gesproken wordt en de cognitieve inhoud die dit bij de betrokken actoren oproept. De sprekers hebben niet vanzelfsprekend een vastomlijnd idee, dat ze alleen maar in woorden moeten vatten. Sprekers grijpen het discours juist aan om hun eigen gedachten te ordenen, bijvoorbeeld door middel van classificering en de analogieën tussen classificeringen. Ze hebben het discours nodig om op basis van concepten overeenstemming te bereiken, ook waar de ander een andere betekenis aan het concept geeft. Met andere woorden: de ambivalentie van de taal maakt dat de taal geen gehoorzaam gereedschap is in de handen van de actoren. Ze moeten het gebruiken, maar terwijl ze het gebruiken vormt het mede datgene wat ze ermee willen uitdrukken. (Hajer 1995, pp.69-72) In dit onderzoek hebben we een aantal consequenties gezien van het feit dat beleid als cognitieve inhoud en beleid-zoals-verwoord niet hetzelfde zijn.

1. Ook wanneer dezelfde woorden gebruikt worden, gaat het niet altijd om hetzelfde beleid. Dit hebben we gezien in de discursieve strategie van minister Herfkens bij haar aantreden. Een van de sleutelwoorden daarin is het begrip ‘*ownership*’. Dit woord was al langer in de discussie aanwezig, maar had betrekking op het eigenaarschap van de doelgroep, en wees dus in de richting van participatie van de doelgroep aan de ontwikkelingsprojecten. Binnen Herfkens’ discursieve strategie ging het echter om ‘*ownership*’ van de ontvangende regering. Het wees in de richting van budgetfinanciering. Dat de ontvangende regering zo goed zou zijn om rekening te houden met de doelgroep, de armen, werd verondersteld, omdat men immers op ‘goed bestuur’ had geselecteerd. Dit andere in gebruik van het woord ‘*ownership*’ werd in de discussie toen nauwelijks gethematiseerd.

2. Een verschillende manier van formuleren betekent niet altijd een verschillend beleid. In Duitsland werd het begrip ‘democratisering’ en ‘*politische Rahmenbedingungen*’ langzaam maar zeker verdrongen door het begrip ‘*good governance*’. Hoewel er pogingen waren, om het begrip ‘*governance*’ een meer specifieke betekenis te geven, werd het tot een vergelijk-

¹⁵⁶ Overigens overschrijd ik zelf deze grens ook gedeeltelijk met mijn definitie van discours: zodra men discours ook opvat als een ensemble van ‘ideeën’, en alleen de onderzoeker uitmaakt of er sprake is van een ensemble of niet, gaat het ook over ‘cognitieve inhouden’. Het discoursbegrip omvat in deze definitie echter expliciet ook concepten en categorieën.

bare verzamelnaam als ‘democratisering’ voordien geweest was. De introductie van het ‘*governance*’-begrip betekende geen ander beleid.

3. Een verschillend beleid betekent niet altijd een verschillend discours. Toen men in Duitsland in 1998 overging tot de selectie van het aantal landen en van sectoren ging dit, anders dan in Nederland, niet gepaard met een verandering in het discours. De belangrijke structuurkenmerken van de discussie bleven dezelfde: GGBEVORDERING bleef dominant, terwijl de rol van GGVOORWAARDE geen andere was dan het ook al in de *Rahmenplanungen* was geweest. Ook de inhoudelijke opvatting van goed openbaar bestuur bleef dezelfde. Terwijl het beleid veranderd werd, was er toch sprake van een bepaalde continuïteit, namelijk op het gebied van discours. Man kan zich afvragen welk nut deze constatering wanneer men vooral geïnteresseerd is in de processen van beleid. De continuïteit in het discours helpt echter verklaren, waarom er relatief weinig tegenstand tegen het nieuwe beleid was. Juist omdat goed openbaar bestuur in het discours ongeveer dezelfde rol bleef vervullen als voordien, was er minder ophef over de criteria van goed bestuur dan in Nederland.

Nog een tweede aspect van beleidsdiscoursen brengt dit onderzoek voor het voetlicht. Van Eeten (1998) toonde al aan dat beleidsdiscussies vaak bepaald worden door één bepaalde tegenstelling. Ze hebben de neiging tot deze tegenstelling gereduceerd te worden, zodat andere dimensies van het probleem, waar men wellicht tot een oplossing zou kunnen komen, niet gezien worden. Ik zou deze observatie willen bevestigen en specificeren. De tegenstellingen die in het discours gehanteerd worden, worden al snel aan analoog aan elkaar gezien. En nieuwe begrippen worden in oude tegenstellingen ingepast. Zo ontstaat inderdaad één dimensie, die de betekenis van begrippen en tegenstellingen bepaalt. Zo zagen we in de Duitse beleidsdiscussie dat aan het begin van de jaren 90 de tegenstelling tussen projecthulp en hulp voor de ‘*politische Rahmenbedingungen*’ over de oude, gepraktiseerde tegenstelling tussen ‘technisch’ en ‘politiek’ werd heengelegd. Later werd voor de tegenstelling tussen een benadering die ‘*strukturelle Stabilität*’ wilde bevorderen en een benadering die aan armoedebestrijding wilde doen opnieuw de tegenstelling tussen ‘technisch’ en ‘politiek’ gebruikt. Het verschil tussen ‘technisch’ en ‘politiek’ (en daarmee de betekenis van beide termen) werd mede door deze analogieën bepaald.

Maar de beantwoording van de eerste vraag doet tevens de derde vraag opkomen. Als discoursanalyse de micro-processen van de machtsuitoefening onderzoekt, wat is dan het voordeel van mijn conceptualisering van de twee verschillende soorten effecten van praktijken? In eerste instantie ligt dit in een duidelijke afbakening van de twee soorten praktijken. De interpretatieve, discours-dynamische benadering heeft altijd oog voor de effecten van sociale praktijken op het discours en vice versa. (vgl. §2.1, citaat van Van Dijk) Maar ik denk dat het verhelderend is om te onderscheiden tussen enerzijds effecten van praktijken die een praktisering zijn van het discours dat de onderzoeker als onderzoeksobject heeft uitgekozen, en anderzijds praktijken die de omstandigheden bepalen waarin de discussiedeelnemers opereren. Het eerste, discoursvormende effect betekent dat een bepaald frame wordt vastgelegd in praktijken en daarmee het discours, dat de onderzoeker als onderzoeksobject heeft uitgekozen, wordt verstevigd. Discoursen en praktijken kunnen elkaars spiegelbeeld zijn wanneer ze hetzelfde frame hanteren. Eén bepaald frame wordt meer vanzelfsprekend, andere frames zijn lastiger in overeenstemming te brengen met de praktijk. Tegelijkertijd zijn er effecten van praktijken, die de handelingsmogelijkheden voor actoren beïnvloeden om succesvol aan de discussie deel te nemen. Dit kunnen dezelfde praktijken zijn als eerstgenoemde (bijvoorbeeld: een bepaalde voorstelling van

goed openbaar bestuur maakt dat bepaalde actoren in de beleidsdiscussie over dit onderwerp vanzelfsprekend deelnemer zijn en andere niet) maar dat is niet noodzakelijk. Deze praktijken kunnen ook een praktisering zijn van een ander discours dan dat wat de onderzoeker als onderzoeksobject heeft uitgekozen. In dit onderzoek zijn bijvoorbeeld de grensarrangementen, die bepalen welke mogelijkheden wetenschappers hebben om het beleidsdiscours te beïnvloeden, natuurlijk zelf weer praktisering van bepaalde discourses over de relatie tussen wetenschap en beleid. De grensarrangementen zijn echter geen praktisering van het discours rond goed openbaar bestuur, hoewel ze dit discours wel kunnen beïnvloeden.

Door te onderscheiden tussen een discoursvormende en mogelijkheidstructurende effecten van praktijken wil ik ook laten zien dat het in discoursanalyse nog steeds gaat om twee vormen van machtsuitoefening: enerzijds de ‘onpersoonlijke’ macht, die uitgeoefend wordt door de frames in het discours en door het discoursvormend effect van praktijken, anderzijds de macht van individuele actoren om op het verloop van de discussie invloed uit te oefenen. Mogelijkheidstructurende effecten maken dat sommige actoren meer mogelijkheden hebben om het discours te beïnvloeden dan andere. Het gaat hierbij niet om discursieve, maar juist om niet-discursieve middelen waarmee de strijd om de inzet (zij het een discursieve of de non-discursieve) gevoerd wordt. Door een categorisering van dergelijke mogelijkheidstructurende praktijken heb ik gepoogd duidelijker te krijgen via welke mechanismen de ‘sociale omgeving’ nu precies invloed uitoefent op het discours. Door de mogelijkheidstructurende effecten in verhouding te zetten tot discoursvormende effecten wil ik de discoursbenadering duidelijker positioneren ten opzichte van meer klassieke machtsbenaderingen, waarin discours niet als een middel voor machtsuitoefening wordt gezien, en proberen deze laatste beter integreren in de eerste.

Meerwaarde van het ‘good governance’ -discours voor de ontwikkelingssamenwerking?

De vraag blijft of deze studie behalve een bijdrage aan de beleidswetenschap ook een bijdrage is aan het discours over goed openbaar bestuur in ontwikkelingslanden is. De typologie van inhoudsframes, die ik op basis van de Q-interviews heb ontwikkeld, geeft hopelijk een verheldering van de posities binnen de discussie. Maar hoeveel aandacht ik daaraan ook heb besteed, het is in zekere zin een bijproduct: het onderzoek is opgezet om een beleidswetenschappelijke vraag te beantwoorden. Ik heb het begrip ‘good governance’ bestudeerd als een ‘mode’ binnen ontwikkelingssamenwerking, als een voorbeeld van een discussie die sterk gestructureerd is. Zoals ik in het eerste hoofdstuk heb aangegeven zijn dergelijke discussies, ook als men die zou opvatten als een mode, het bestuderen waard. Zelf denk ik echter niet dat men de aandacht voor ‘good governance’ in de ontwikkelingssamenwerking alleen zou moeten zien als een mode. Ik vind hiervoor een drietal argumenten in mijn onderzoek.

Ten eerste is ‘good governance’ niet een voorbijgaand verschijnsel gebleken. Het mag waar zijn dat er nieuwe modetermen in de discussie opkomen. Toch worden oudere begrippen als ‘good governance’ niet vergeten. Veelmeer worden deze als deel van de canon geaccepteerd en wordt gepoogd, nieuwe begrippen hieraan vast te knopen. Men ziet dat ‘good governance’ in het Duitse en Nederlandse beleid zijn vaste plaats heeft.

Ten tweede kan ik niet anders dan constateren dat de feitelijke werkzaamheden van de organisaties die ik in de beide casuslanden heb bezocht, daadwerkelijk zijn veranderd. De Nederlandse ambassades en de GTZ waren niet alleen maar een ‘echoput’, die

naar boven riepen wat van ze verwacht werd, maar hebben zich actief op de nieuwe uitdaging ingesteld, bij de GTZ zelfs zo, dat ze daarmee in het vaarwater van de Stichtingen kwam. Het ging met andere woorden niet alleen maar om een schone schijn, maar ook om daadwerkelijke veranderingen.

Tenslotte is de kritiek dat de discussie rond goed openbaar bestuur alleen maar heeft geleid tot een 'blauwdrukbeleid', waarbij de donoren hun opvatting van goed openbaar bestuur hebben opgedrongen aan de ontwikkelingslanden, in zijn algemeenheid niet terecht. De discussie heeft zeker geleid tot reflectie op politieke verhoudingen - ook in de ontwikkelingslanden. Dit ziet men terug in de veelheid van opvattingen van het begrip, waarbij in ieder geval de inhoudframes PARTICIPATIEF BESTUUR, FUNCTIONEREND BESTUUR en EMANCIPATOIR BESTUUR geen gemakkelijke kopieën zijn van standaard maatschappijmodellen. Vooral wat ik met betrekking tot de discussie in Duitsland de 'machtsrealistische benadering' heb genoemd, die echter ook in Nederland in bijvoorbeeld het frame EMANCIPATOIR BESTUUR tot uitdrukking komen, is een reflectie op de maatschappelijke verhoudingen zoals die in het ontwikkelingsland gelden. Dat de aandacht voor 'good governance' heeft geleid tot dergelijke reflecties kan alleen maar als winst worden beschouwd.

Abstract

Donors and 'good governance' - analysis of a policy discourse in the Netherlands and Germany

1. The concept 'good governance' in policy making and academic discussion

Nobody would deny that the concept 'good governance' has been a buzzword in development aid discussion for the past ten or fifteen years.¹⁵⁷ Since the end of the cold war the issue of the nature of government systems in Third World countries has become much more important in Western donors' policies. It has been used as a condition for granting aid as well as an objective for development programs. 'Good governance' has become part of the everyday vocabulary of multilateral, bilateral and non-governmental donors alike, and aid recipients had to follow. Ever since its introduction in 1989 by the World Bank, the concept has been contested, on the grounds, for example, that it has no real content, that donors use it as it suits them, or that it is an "umbrella concept", which can mean everything or nothing. In short, that it is another passing fashion in the small world of development aid as there had been so many others.

But this does not mean that one can ignore it. The concept has become a factor in the policy process itself. Actors within this subsystem have had to use it to defend their interests and pursue their goals. Can we understand the policy process without taking into account the concepts and vocabulary that they use? Political scientists have increasingly begun to analyze the policy process as a struggle for meaning. Not only interests and resources but also world views, shaping the interpretation of interests and the worth of resources, determine its dynamics and outcomes. Building on a constructivist epistemology, they take as their main object of study the way in which meaning is given to these world views. (e.g. Stone 1988; Hoppe & Peterse 1998; Fischer 2003) It is essential to understand the meaning assigned to the concept of 'good governance', because actors design their strategies in the policy process accordingly.

The ways in which particular meanings become dominant in a policy discussion is the subject of this study. I want to find the practices (or mechanisms, in the sense of Elster, 1989) in the policy process which have helped to determine the meaning of good governance in the policy discussion.

I take a somewhat different perspective than most of the other studies on the subject. In the following I will introduce five kinds of perspectives, in order to situate this study among the relevant literature.

First and, numerically, most importantly, there are many studies that analyze the phenomenon from the macro-perspective of international relations. They explain the rise of the concept out of the combination of different factors. (e.g. Stokke 1995, Moore 1993)

¹⁵⁷ The popularity of the concept good governance has spread to other disciplines. It has become a central concept in political and administrative science (e.g. "multi-level governance") and business (e.g. "corporate governance"). These disciplines will not be the focus of this study. I will confine myself to the discussion in development cooperation policy and scientific arenas.

The end of the Cold War meant that Western Donors no longer had to 'buy' allies in the Third World, irrespective of the nature of the regime and the quality of government, with development aid. At the same time, popular movements in many developing countries themselves increasingly called for democratic reforms and adequate government. Donors realized that external pressure could supplement and accelerate the reform process from within. As a third factor there were the evaluations by the World Bank of the Structural Adjustment Programs that it had been imposing on Third World countries throughout the eighties. According to some commentators, blaming the lack of good governance in developing countries enabled the World Bank to admit the lack of success while not questioning the fundamental correctness of the programs and the 'new conditionality' on governance should therefore be regarded as nothing more than a continuation of the conditionality of the SAPs. (e.g. Doornbos 2001)

Other studies within this macro-perspective evaluated the possibilities for success of 'the new conditionality', given other factors that determine international relations, like trade relations, or the opportunities for developing countries to play donors off against each other. (e.g. Robinson 1993; 1999) Yet others considered the legitimacy of such conditions in the light of international law (e.g. Moore & Robinson 1994), or criticized the conditionality as a hidden agenda of the West to safeguard their political and economic hegemony (e.g. Barya 1993)

A second macro-perspective is that of comparative macro-economics. At the beginning of the nineties, after a debate that had been going on for decades among economists, the evidence of a causal relationship between the nature of the regime and economic growth was considered to be mixed. The study of Dollar in 1997, which tried to show that aid generated more economic growth in countries with good governance, gave a new impulse to this discussion. (e.g. Lensink & White 2000, Pronk 2001)

A third perspective on the subject-matter concerns the specific nature of state-society relations in developing countries. These studies usually notice the misunderstandings in Western notions of good governance, and warn for the pitfalls when donor programs aim to promote good governance in unknown social, cultural and politico-economic settings. (e.g. Otto 2001, Moore 1995, Cranenburgh 1998, Hadenius&Uggla 1996, Healey et al. 1993, Ellis 1995)

As a fourth perspective I distinguish studies that explicitly recognize the confusion that has surrounded the concept of 'good governance'. They try to delimitate its meaning and to increase its worth as an analytical concept for academic use. (e.g. Leftwich 1993, Hyden 1992; 2001)

Each of these perspectives either does not take into account that the meaning of 'good governance' is not given but contested in a political struggle (perspectives 1 to 3) or wants to repair this 'error' (perspective 4). In contrast, the fifth perspective analyses the way in which the concept supports particular ideologies. (e.g. Williams&Young 1994). Most of them are critical studies that aim to expose the power of the donors over the aid recipients. (e.g. Abrahamsen 2000, Kiely 1998, Kruiter 1996, Doornbos 2001)

My approach resembles this last perspective in that it takes the fact that the concept is contested seriously. There are, however, two important differences. First, my approach is not critical. I want to analyze the different ways in which the concept is used in political struggle without judging the actors involved or answering the question of which meaning is 'best'. Second, and more importantly, I not only want to analyze different mea-

nings of the concept, but also practices in the policy process that favour one meaning over another and thus determine the way in which the concept is applied. My approach can be considered as an example of discourse analysis – that is, analysis of the manner in which social context influences the way we speak, which in turn influences this context.

Before turning to my theoretical and methodological framework in greater detail, I have to further delimitate my object of study: the policy process and policy discourse on 'good governance'. First, this study is about the policy process and policy discourse of two donors: the Netherlands and Germany. By comparing two policy processes, I hope to better understand which practices are really important. Germany forms a good contrast with the Netherlands, because of its clear-cut distinctions in the policy process, for example, in terms of the actors involved. Second, this study is about the process of, and discourses on, bilateral aid policy. I am interested in the process within donor countries. An analysis of the policy process on multilateral level like the World Bank or the EU would be outside that focus. Third, I analyze the bilateral policy on good governance with respect to a particular region in the World, namely Sub-Saharan Africa. Two development cooperation relationships, with Kenya and Uganda, I have analyzed in greater detail.

2. Discourse and practice: theoretical and methodological framework

In this study, I follow the definition of discourse by Hajer:

"Discourse here is defined as a specific ensemble of ideas, concepts and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities."
(Hajer 1995, p.44)

I want to elaborate on three aspects of this definition. First, discourse is seen as a conceptualization through which actors 'give meaning to physical and social realities'. Actors reduce the complexity of reality by 'naming and framing' it (Schön&Rein 1994). By giving it a name, by conceptualizing reality, they frame this reality in a particular way. This frame shapes the way in which their actions are then applied.

Policy discussions can be more or less structured in the sense that more or fewer frames are used by the participants. When there are just a few frames - in the ultimate case, just one - one can speak of a discourse.¹⁵⁸ The more the discussion is structured in this way, the more the participant has to adhere to the discourse in order to be credible. When a discussion is structured by more than one frames, it is usually possible to identify one dominant frame to which most of the actors refer, and alternative frames which have fewer adherents. Because discourse organizes some interpretations of the situation in and others out, this can be considered as a subtle form of wielding power (which in its consequences can be very unsubtle).

Discourse analysts takes all contributions to the discussion to be a discursive strategy. They take as a premise that actors, consciously or unconsciously, try to attain their goals by using a particular frame. In this, actors have different options: they can stay within the dominant frame and reproduce it; they can try to change some part of the dominant

¹⁵⁸ This implies, that the question of whether to speak of a discourse depends entirely on the perspective of the analyst. A discussion that seems unstructured when one is looking for frames of 'good governance', can appear highly structured from a gender-perspective.

frame, or they can use a different frame in the hope of 'overturning' the dominant frame and establishing another.

Second, in Hajer's definition discourse is defined as an 'ensemble of concepts, ideas and categorizations'. What does this mean? On the one hand, one can think of the 'policy vocabulary': concepts which have a clear meaning within the bureaucratic practices. (Hajer 2003) On the other hand, there are concepts suggesting a whole argument or a whole 'narrative' at once. Hajer calls them 'story lines'. (Hajer 1995) Often, these concepts become the label for a new frame which marks a shift in the discourse. They stand for what is seen as a 'breakthrough' in the thinking about the subject. Through such a broad story line, it can be possible to unite actors, who beforehand had used very different frames.

I also want to draw attention to a special case of 'categorizations', namely dichotomies. Oppositions play a very important role in structuring the discussion. Participants tend to see concepts in the light of dichotomies. New concepts are identified with one side of an old dichotomy and in this way become meaningful.

Third, the most important aspect of Hajer's definition for this study is that "discourse is produced and reproduced in practices". I want to analyse the dynamics between discourse and practice. 'Practice' I understand as a regularity in behaviour. Just as discourse is a regularity in the use of language (in speaking or writing), practice is the regularity in behaviour that is not discursive. In this study, loosely drawing on different kinds of institutional theories,¹⁵⁹ I distinguish two different ways in which practices can have an effect on discourses, and vice versa.

First, practices can incorporate the same frames that are present in the discourse. A particular frame can be practised in routines, organizational make-up, procedures or every other regularity in the behaviour of policy actors. For example, the dichotomy of 'man' and 'woman' has been practised over the centuries in a specific division of labour. As a consequence, some activities have become associated with the female sex, others with the male. Every time such activities are seen to be carried out by the 'appropriate' sex, the frame is being affirmed. (cf. Douglas 1986, pp.63-67) In Germany, in quite the same manner, the dichotomy between the 'technical' and the 'political' side of development aid is being practised in a very complicated division of tasks between GTZ and the ministry. The frame has become the normal way of behaving. Actors are not necessarily conscious of their confirmation of the frame. On the contrary, they see their knowledge of these practices as their 'skill', their 'expertise'. They know how to deal with a problem in a way, which is particular to the policy frame in that field. When these practices are in place, new frames in the discourse will have more difficulty getting accepted, because they will mean a change in the behaviour to which actors are used. Therefore, a new concept will not be approached as a new frame, but fitted into a frame that is already practised. This kind of effect I will call the discourse-moulding effect of practices.

Second, practices also set the 'normal' behaviour for actors in a discussion arena and thus influence the actor's opportunities to put forward his or her frame and to get it implemented in further practices. Consequently the frames used by some actors are more likely to become dominant than others. For the identification of these practices I borrowed

¹⁵⁹ Mainly Hendriks (2000), but also Scott (2001). In this study I observe a simple distinction between practices per se and institutionalized practices in which regulations and rules (either formal or informal) are observed by the practitioner. In other words: all institutions are practices, but not all practices are institutions.

from the institutional theory of Ostrom (Ostrom 1999). The following types of practices are of particular importance in this research. 1. Practice of access. How much possibility a practice in the policy process offers for an actor to get access to the arena and to put forward his discursive strategy? 2. Practice of position. Which positions are present in the arena (like that of a minister, a head of a department) 3. Practices of action-possibilities. Which action-possibilities are linked to each position? 4. Practice of aggregation. How is the discussion being decided upon in the arena? 5. Practices of scope. What is the function of the result of a discussion in one arena (like a policy document) in the subsequent steps in the policy process? 6. Practices of pay-off. What pay-off actors expect from participating in the discussion in a particular arena? All these effects I will call the opportunity shaping effects of practices.

Figure 2.2 in chapter 2 shows the relationship between discourse and both kinds of effects schematically.

Like other discourse theorists, I want to use a third concept for describing the dynamics of the policy discussion (the two kind of practices being the first and second), namely the concept of 'ethos'. 'Ethos' is that which influences the authority an actor has in the eyes of the other participants in the discussion, which in turn influences the credibility of his contribution regardless of the discursive strategies he uses, or the opportunity-shaping effects of practices in the policy process.

I analyze the policy discourse on good governance on different kinds of arenas, distinguishing the national policy arena from two other kinds of arenas: the international policy arena and the academic arena. In the international policy arena bilateral donors and several multilateral institutions struggle for discursive hegemony. I will focus on the discursive strategies of the World Bank, UNDP, IMF and OECD-DAC and how they influence the national policy arena.

The academic arena is not a policy arena. But because 'good governance' suggests a change in the way state-society relations are being conceptualized, I am interested in to what extent the influence of academia has affected this highly theory-laden discussion. For the practices of access from the academic to the policy arena only, I make use of a typology of Hoppe (2003), which describes the 'boundary work' between the two. At the basis of his typology there are two dimensions to the conceptualization of this boundary work. The first is about the hierarchy between politics and science. Is this relationship one of primacy of the one over the other (in both directions) or is it a dialogical one? The second is about the similarity between the political or scientific mode of reasoning. Are they in the end convergent, or are they radically different? Hoppe's typology distinguishes six ideal types of the boundary work, which I will use to determine the practices of access in both donor countries.

In the national policy arena, several types of organizations involved in the policy discussion can be distinguished 1. The ministry (of Foreign Affairs, in Germany also the ministry of Development Cooperation) 2. Parliament. 3. (in Germany) quasi-government organizations implementing organizations 4. Non-governmental implementing organizations (mainly) financed by government (in the Netherlands the MFO's, in Germany the politische Stiftungen and Churches) 5. Embassies. Each of these organizations can be seen as an (sub)arena in itself and when necessary, I will analyze them as such.

It is now possible to restate the central question of this research in terms of the theoretical framework:

1. Which practices in the Dutch and German development aid policy process have had a discourse-moulding or opportunity-shaping effect on the discourse on good governance in the period 1989-2003?
2. To what extent are the differences in discourses on the policy arena in both countries interrelated with differences in discourse-moulding or opportunity-shaping effects of practices?

The answer to the first question has both a describing and an explanatory character. For both countries, I describe the practices and the frames present in the policy discussion. Because we can see a development of the discourse in this time period, it is possible to say something about the interrelatedness of practices and the changes in discourse via a diachronical analysis for both countries separately. Answering the second question, I search for the interrelatedness of practice and discourses through a synchronical analysis, comparing both countries.

In order to answer my research questions, I have made use of two different methods. The practices in the policy process I identified through in-depth, expert interviews. The discourse I analyzed through content-analysis of policy documents and academic publications and through an interviewing method called Q-method. Respondents were policy makers of relevant organizations in the Netherlands, Germany, Kenya and Uganda, and academics.

In the Q-method-part of the interviews the respondents had to arrange a set of given statements in accordance with their definitions of good governance. The choice for the statements in the set was the result of an inductive content analysis of policy and academic documents on good governance. This resulted in several statements on the following topics: human rights, rule of law, participation, civil society, multi-party elections, accountability, transparency, separation of powers, corruption, government effectiveness, and the relation between government and the economy. The arrangements offered by the respondents were compared through a factor analysis. The result of the Q-method is the 'factor matrix', which shows which respondents have sorted the statements in the same way, and a 'factor array' for each factor, which shows the 'ideal' sorting of statements for that group of respondents. Each factor represents an interpretation of the concept of 'good governance'.

3. Frame types in the good governance discussion

Analysis of the factor arrays showed that there are basically five different interpretations of good governance. These interpretations of what it is to have good governance I will call the 'content frames' in the discussion. Besides the content frames, other kinds of frames structured the discussion, regarding the question which function the concept of 'good governance' should have in the policy of the donor. The frames with regard to this question I will call 'function frames'. In the following, I will describe the content frames and the function frames subsequently.

To distinguish between the way respondents interpreted the above mentioned themes (like human rights, accountability etc.) in the five content frames, I made use of theoretical concepts from the work of Habermas (1981 and 1992). First, there is the dis-

inction between 'life world' and 'system'. Society can be seen as coordinated through what Habermas calls 'communicative action'. In this perspective, it is seen as a 'life-world'. But it can also be coordinated by means of something which replaces communication and which he calls a 'medium'. Although we can analyze society from both perspectives at least two phenomena can better be described in a system perspective, according to Habermas: the economy and the state. The internal coordination of these systems and the outward exchange between these systems and the context of the life world function through the media 'money' and 'power'. One way to distinguish between the frames is whether they regard governance taking place primarily within the life world or through the subsystems of economy and state, and where exactly they place the boundary between these elements.

Second, I looked at the distinction between the public and the private sphere. In Habermas' conception, this is not to be confused with the difference between state and society. The distinction of public and private is a distinction within the life world. The public sphere is that which comes about the moment people engage in an open discussion; it is a 'space' from which no participant in principle can be excluded. The discussions in the public sphere reflect on experiences and problems in the 'private' sphere and pass them on to the state to deal with. Newspapers are of course one manifestation of the public sphere, but in some content frames civil society organizations also fulfill the function as an infrastructure for this sphere. Analyzing the good governance interpretations, I sought to establish whether prominence was attached to the private or the public sphere, and where exactly the boundary between both was being drawn.

Third, I looked at the interpretation of rights. Rights are an important aspect in Habermas' perspective on society, because they make possible the exchange between systems and life world through the media. In this sense, they are meta-media. Rights can be seen within the perspective of the life world: then they are the product of a democratic discussion, in which autonomous individuals are law-makers for themselves. But law also defines these individuals; it determines how they are to be governed through the media that are used by state and economy; individuals are being defined, for example, as 'employees', 'property-owners,' 'clients' of facilities of the state or as 'citizens' against which particular forms of state power can or cannot be exercised. Because of the importance of rights, I analyze which kinds of rights are the focus of the good governance interpretation. These can be civil rights, which protect the individual from the state; the rights which protect the individual against others (for example: to protect his property and his contract); voting rights; rights to participate in the public sphere (freedom of expression, of assembly, of the press) or the rights as a 'client' of 'consumer' of state provisions like health care, education, or agriculture development programs.

In the first frame, CONTROLLED GOVERNANCE, the principles of the rule of law are paramount. The citizen is to be protected against state executive power. Therefore the state should discipline itself, and be disciplined. In this frame there are three ways in which this disciplining can be done. The executive branch can be held accountable by the citizen, namely in two ways: through an independent judiciary and through elections. The first enables the citizen to make undone an act by government and the second to send a government away. Although elections are taken relatively importantly in this frame, they are seen primarily as a competition for power among elites, and only in the second place as a way for citizens to have a voice in policy making. Nevertheless, elections are the most important way of participating for the ordinary citizen. Participation in the public sphere of the life

world does not play an important role in this frame. The principal relationship is between the citizen as a private person and the state system. Civil society organizations are not seen as a part of the public sphere, but as part of the political system. They take part in the power play of the elite. They are the third way in which government power is held in check: because they represent different elites with a plurality of interests, they provide a counterbalance against the elite currently in power.

With respect to the first frame it is especially important to note that the frames are not mutually exclusive in all their aspects, although each of them presents a complete image of what good governance should be. The principles of the rule of law that are central to the first frame are not denied by the respondents of the other frames. Rather, they want to express that these principles are not enough and have to be supplemented.

The frame PARTICIPATIVE GOVERNANCE focuses on the socio-economic rights of citizens. In the context of developing countries this means the right to a government that takes poverty reduction measures. This calls for an effective and competent executive branch, but above all things for a government which takes up the dialogue with organizations that represent the target group of that policy. In this frame, the executive branch and parliament are more or less part of the public sphere of the life world, together with civil society organizations. They have to be in dialogue over the question of the best policy. Through these discussions the state can be held accountable (apart from the means the individual citizen has through the rule of law). Active membership of civil society organizations, not elections, is the most important form of participation for the citizen. The rights which protect the participation in this public sphere are therefore crucial.

The frame FUNCTIONING GOVERNANCE interprets good governance in the first place as an executive power which fulfills its tasks effectively. This entails its macro functions - e.g. stabilizing the society by its monopoly on violence - but is also true for the micro-level - e.g. the provision of clean water to the inhabitants of a slum. Therefore, the issue of corruption plays a more important role in this frame than in the last two. Corruption indicates that the state is not functioning as it should be. As in the first frame, accountability from the state to its subjects is an important topic, but it is not so much directed towards protecting them from state power; rather, towards giving them what they can expect of their government. The ways to achieve this are basically the same as in the first frame: it is the private subject who has to hold the government accountable through an independent judiciary and through regular elections. But there are important differences compared with CONTROLLED GOVERNANCE. Here, the functioning of accountability systems within the bureaucracy gets more attention. But more importantly, according to this frame, a fully developed public sphere is essential for accountability. Parliament and executive are part of the state system, just as in the first frame. Only through discussion in the public sphere is the citizen able to reflect on the matter and then take the right decision individually (for example in the compartment of the polling station). It is up to the organizations of the civil society to monitor the performance of the government for the individual. Because of this role for the civil society, transparency of the government is a more important theme in this frame than it is in the two preceding ones.

In the ECONOMIC GOVERNANCE frame - quite different from all others - the economic subsystem plays an important role. Good governance occurs when the state creates a context in which the economic subsystem can develop. This does not mean that the state should take an attitude of non-interference towards the economy; on the contrary, the

government should actively promote the national economy. Firstly, the government can provide all kinds of special services, from building infrastructure to the provision and analysis of data about society, which enhances market functioning. Secondly, the government can provide and uphold the 'legal framework' for economic development, with for example the above mentioned laws on property-ownership, employer-employee relationship, or contracts. The same principles of the rule of law that apply to the other frames are also important here. Thirdly, the state can provide a stable social environment, by redistributing some of the economic surplus to the poor. All this calls for an effective, non-corrupt and competent executive. The public sphere of the life world does not play any role in this concept; it centres on the relationship between state and economic system and the private life world. But – as distinct from the first frame - civil society organizations have no part to play in the political system. In this frame, these organizations are seen as a threat to the functioning of bureaucracy, which should not be 'captured' by group interests.

In the frame of EMANCIPATORY GOVERNANCE, the problem to which good governance is the solution is the society-wide repression of the weak by the powerful. Both state and economy are instruments of the elite for the oppression of minorities, women and the poor. These peoples' civil, social-economical, voting and participation rights are violated, and they are the victims of corruption in bureaucracy and economy. They should organize in civil society organizations in order to form a countervailing power to their oppressors. As in the first frame, civil society organizations are seen as part of the political system. But in this frame, the ideal is maintained that those organizations are at the same time part of the public sphere, in which the oppressed can freely participate and discuss their needs. Good governance is that situation in which the oppressed are enabled to form this countervailing power, and when, paradoxically, (part of) the government would be on their side to fight the inequality that the state itself is maintaining. This calls for, among other things, a minimum of redistribution (for example through health care and education for the oppressed), civic education to show the people their rights and autonomy for organizations that represent their interests.

Apart from the content frames, the analysis showed that function frames played an important role in structuring the discussion. In the policy theory of donors, the function of the concept of 'good governance' differed along two dimensions. First it differed with regard to the question of whether good governance is a policy goal in itself, or instrumental in attaining social-economical goals like economic growth or poverty reduction. Is good governance (or democracy or human rights) an integral part of what we call development, or is it a circumstance which helps to meet other development goals and make development aid more effective (governance-as-means vs. governance-as-goal)? The second dimension concerns the role of good governance in the relationship between donor and developing countries. Should good governance be a criterion for the amount or modality of aid? Or should good governance be promoted by special aid programs (governance conditionality vs. governance promotion)? All combinations are found as function frame in the discussion. Good governance as a goal in itself can be attained through special governance development programs, but also through the threat of withdrawing aid. When good governance is instrumental for social-economical development, one can conclude that it should be promoted through special programs, but also that it is not worth giving development aid in circumstances where it will not work. The extreme variant of this last frame is selectivity: i.e., giving development aid only in countries where good governance already exists.

4. The international policy discourse

It is important to give a short overview of the discourse on the international policy arena, because it forms the context of the national policy arena. In the following, I will describe the discursive strategy of the World Bank, IMF, UNDP, OECD in terms of content and function frames.

The World Bank has been the auctor intellectualis of the concept. But soon after its introduction in 1989, an internal discussion made clear that the invocation of the concept could be contrary to the Bank's mandate, which prohibits interference in the political affairs of its member states. Therefore, the discursive strategy of the Bank was to define governance as a means to social-economical development, both by promoting it and by setting it as a condition for aid (although the latter may have had the most important consequences, regarding the volume of the Bank's financial aid and its leading function for other donors). This discursive strategy was clearly different from that of the bilateral donors at the beginning of the nineties, which defined governance as a goal. The discursive strategy of the Bank with regard to the content frame was fully developed in the publication 'Governance and Development' of 1992, which used a combination of the ECONOMIC GOVERNANCE and FUNCTIONING GOVERNANCE. In the last years of the decennium, there can be observed a change in content frame: instead of FUNCTIONING GOVERNANCE, PARTICIPATIVE GOVERNANCE becomes important. This is best seen in the emphasis on poverty reduction and the role of civil society organizations therein. The beginnings of this change are already present in the WDR 1997 (which otherwise is a manifestation of the beforementioned content frame). It is clearly present in the ideology of the PRSPs, which were introduced from 1999 onward, and finds its most important expression in the WDR 2000/2001. But in the WDRs after that, CONTROLLED GOVERNANCE is no longer the core. The study of World Bank researcher Dollar in 1998, although not official Bank policy, had consequences for the function frame: it called for selectivity on governance instead of conditionality should be applied. (Dollar 1998)

The IMF did not participate in the governance discussion until 1997. In its policy documents after that date, it defined governance as ECONOMIC GOVERNANCE, as a means for social-economical growth and a condition for loans.

Since the publication of the first HDR in 1991, the UNDP has wanted to offer an alternative frame for economist thinking about development. But at first, in the governance discussion, it followed the content frame of the World Bank. This changed after 1997. The UNDP chose to define governance using the EMANCIPATORY GOVERNANCE frame, and to present itself as a radical alternative for the World Bank. From the beginning, UNDP defined governance as a goal of development, which should be promoted through development programs.

The publications of the OECD-DAC have played an important role in the international policy discussion. Soon after the end of the cold war in 1989, bilateral Western donors defined 'good governance' as a goal in itself and used it as a condition for development aid. In the period 1993-1997 the OECD-DAC tried to define this concept through the frame PARTICIPATIVE GOVERNANCE, coupling it to the notion of participatory development. Its definition was regarded as the main alternative for the frame of the World Bank. Since 1997, when the DAC working group on participative development/good governance was

decommissioned, a new 'network on governance' has been established, not having so far produced new discursive strategies.

In summary, we see that the international policy discourse is structured by the opposition between a 'economic-technical' definition of governance, in which governance is seen as a means, and a 'political' definition, in which it is a goal in itself. The first is associated with the World Bank, although the Bank has moved to a more political position in the last years of the decennium. The second is mainly associated with the PARTICIPATIVE GOVERNANCE frame of the OECD-DAC, certainly in the greater part of the nineties. The more radical alternative EMANCIPATORY GOVERNANCE of the UNDP came relatively late and played a less important role in the research period.

5. Policy discourse in the Netherlands 1990-2002

Analyzing the development of the discourse in the Netherlands, one can distinguish three different periods.

The first period, **1990-1993**, started as minister Pronk prepared the policy document 'A world of difference', in which he desired to point out the consequences of the end of the Cold War for development cooperation. Democratization should become more important in Dutch development cooperation. During the writing process, the new discursive strategy of the World Bank regarding the concept of 'good governance' entered the Dutch policy arena, which influenced the discourse in an important, but 'inverted' way. Dutch development making practices give the World Bank clear access to the policy discussion: policy makers find it important to have read important World Bank documents and to have an opinion about it. Certainly with regard to this period, the World Bank had a very special 'ethos' in the Dutch discussion. It was being regarded as competent but ideologically contrary to the policy of the Netherlands. Since the seventies, Dutch development workers and policy makers had regarded themselves as the progressive vanguard in the international development discussion, always taking sides with the poor countries in the international arena and with the poor in the developing countries against their governments. The World Bank, especially after the SAPs of the eighties, formed their 'natural' ideological opponent in both cases.

The discursive strategy in Dutch policy documents is therefore explicitly not to use the word 'governance', but to speak of human rights and democracy. The word 'governance' was associated with the 'new' conditionality policy, with which donors like the World Bank would try to force a neo-liberal conception of the state upon the development countries, while at the same time denying these countries a voice in important international issues. The governance-agenda was seen as a continuation of the SAPs. Moreover, in the dominant discourse, democracy and human rights were seen as a goal in themselves. These issues should not be dependent on the proof whether they really promote socio-economic development or not. They should be promoted through development programs.

The dominance of this frame was reinforced by practices, which gave the Dutch academic arena good access to the policy arena. In respect of this period, these practices can be characterized as dialogical and assuming a convergence between scientific expertise and policy making ('learning model'). As becomes clear in the series of lunch lectures for academics and policy makers about 'good governance', the academics shared one important argument. They stressed that the function frame which sees 'good governance' as beneficial for social-economical development had not been proved scientifically, and conditionality

should therefore not be used. Unlike the policy makers, most of them also refused to use the concept of governance in the following periods.

To summarize: in this period there existed a discourse coalition of Dutch policy makers with Dutch academics around a discursive strategy which rejects the function frames governance-as-means and governance conditionality, these being strongly associated with the word 'governance' and the World Bank.

In the second period, **1993-1998**, three partly connected developments changed the policy discourse. First, the theme-complex of governance, democracy and human rights became framed within the issue of the effectiveness of development aid in general. This prepared a change in function frames from governance-as-goal to governance-as-means. This change in discourse was the consequence of two factors. Outside the policy arena, the liberal-conservative party VVD had attacked development cooperation for lack of effectiveness. Although this attack could not successfully change the policy or academic development discourse, the VVD put this theme on the agenda in the coalition-making negotiations of 1994. It was able to underline its claims with some new reports of the evaluation unit at the ministry, the IOB, which had concluded that lack of a good policy environment and of implementing capacity, and a too strong donor fixation on their self-made development goals ('donorship' instead of 'ownership') hindered development aid effectiveness. The reports of IOB are public and they had been sent to parliament. They were affirmed by reports with a similar conclusion in the international arena, for example by the World Bank. The VVD demanded a thorough re-evaluation of the development cooperation in general. Although in previous years minister Pronk had been able to preserve the policy arena from attack, he agreed with this re-evaluation in the interests of effectiveness. He had his own reasons. A reform of the development cooperation could be of advantage to him in his conflict with the Minister of Foreign Affairs. It would give him the opportunity to put forward topics which he deemed relevant for development, but which had been to that date within the competency of the Minister of Foreign Affairs. He found it important to integrate competences like 'security,' traditionally a matter of Foreign Affairs, with development cooperation. This reform would make him a 'second Minister of Foreign Affairs', namely for the development countries. In a policy document of 1996, which summarized the effects of the reform, the theme-complex of governance is framed in terms of effectiveness. There, and in parliamentary debates, governance becomes framed within the function frame governance-as-means, but also within terms such as 'ownership' (which would enhance effectiveness) and 'program aid' (instead of project aid).

As a consequence of the reform there was a new department structure at the ministry. A lot of discretionary power had been delegated to the embassies. In the ministry in The Hague, two types of departments had remained. On the one hand there were country-departments, which co-ordinate policy issues towards a particular country, and on the other hand there were departments which specialize in a particular theme. Apart from the theme departments that specialize in 'traditional' development aid, a department for the theme 'good governance' ('goed bestuur') was created. This theme should become one of the examples for the 'integrated' way of development cooperation. Activities, which were previously carried out by many different departments, should now become integrated within one department. As a consequence for the discourse the word 'governance' now became associated with the promotion of aid (which before had only been connected with the words 'democracy' and 'human rights') and there existed a new practice of position, which created

opportunities within the organization to put forward discursive strategies with regard to the issue.

The third development influenced the discourse only in a sideways manner, preparing the ground for a change in the third period. In a reaction to the reform, the NAR advised that the number of development cooperation countries should be limited. This was an argument of efficiency: if the co-coordinating capacity at the ministry were limited, cooperation with fewer countries would enhance the economy of scale. In this, the issue of 'good governance' was not being addressed. The argument was not new: since the beginning of the development cooperation, similar arguments had been put forward. The parliament took up this proposal of the scientific council, and also within the ministry the argument would have had some supporters. The minister, however, opposed it. He did not see it as in his interests to select only a few countries, because he wanted to perform this role of 'the second Minister of Foreign Affairs' and to have the opportunity to negotiate with all governments in the developing world. Development aid, however small the amount, would give him this opportunity, so he argued against the proposal. However, he could not convince the parliament of this principle and in this respect failed to dominate the discourse in parliament. The practices of decision in parliament made it unusual for the coalition partners to let their minister down on an issue of development cooperation, and the selection did not take place.

The coming of a new minister, Mrs. Herfkens, marked the beginning of the third period (1998-2002) in the development of the discourse. As a minister, the practices of action-possibilities gave her the best chance to change the discourse. In general, the installation of a new minister is a chance for all participants to put forward their frames and to set the agenda. Minister Herfkens changed the discourse in that she combined the issues of 'good governance' and 'ownership' with that of selection. When selecting only a few countries which have good governance (among other criteria), this would (1) raise the effectiveness of aid, because good governance supports socio-economical development (governance-as-means); (2) raise the effectiveness of aid, because a 'good' government of the developing country would qualify to get 'ownership', by receiving the aid in the form of budget aid; (3) raise the efficiency of development cooperation by improving the economies of scale for the Dutch bureaucracy. The minister was seen to combine different elements of the discussion in her discursive strategy, which seemed to give a new, consistent view on the topic of effectiveness. Some meanings shifted in the process: 'ownership' was always also interpreted as ownership of the target group; in the new story line the opposition between the development country government and its population was ruled out, and 'ownership' now referred to ownership of the government through, ideally, budget aid. 'Good governance' was the central concept in the new story line. In the policy arena and public opinion, her radical discursive strategy was received positively and she was able to unite a broad discourse coalition around the story line. The theme-complex of governance now was framed predominantly within governance-as-means, selection and ownership through budget aid.

The study of World Bank researcher Dollar played an important role in the discursive strategy of the minister. Her staff department, which follows the international discussions and has in the practices of the policy process an important role in the agenda setting, drew her attention to it following her installation. Throughout this period, the reference to Dollar remained important, although Dollar used a different definition of good

governance than almost all participants in the discussion. This can be explained by the particular history of the discourse in the Netherlands and its particular boundary work between expertise and policy, for one of the important arguments against governance-as-means had always been that the relationship had not been scientifically proven. Within a boundary arrangement, in which the 'logic' of scientific expertise and policy making were regarded as being convergent, it was very important to refer to Dollar's 'proof'.

After this discourse coalition had been established, the discussion was less structured through function frames than through content frames. In parliament, within the subarena of the ministry and later on in the Dutch academic arena, the minister was being criticized for using a narrow, economist, World Bank-like definition of the concept instead of a broad, more political one. Here, the dichotomy of the international discourse was mirrored. The opposition between a narrow and a broad definition of good governance became the most structuring frame and concealed that there were different 'broad' content frames present in the discussion: CONTROLLED GOVERNANCE, PARTICIPATIVE GOVERNANCE, and EMANCIPATORY GOVERNANCE. The minister's reaction to the criticism was differentiated. In parliament and public speeches, she adjusted to a broad frame. The frame CONTROLLED GOVERNANCE, which in the discourse formed a kind of 'standard frame', was dominant there. Her reaction to the critics in the academic arena, which saw the same frame CONTROLLED GOVERNANCE in clear contrast to the narrow frame of the minister, was far more offensive, as we will see later on.

Within the ministry, different practices allowed the narrow definition of the minister to become dominant. The (relatively new) department for governance was the main opponent of the narrow frame of the minister. It tried to put forward PARTICIPATIVE GOVERNANCE as an alternative. Different practices in the policy process prevented this. First, the minister put in place several bureaucratic practices, which incorporated a content frame of 'good governance' in which 'technocratic' aspects of transparent and accountable government budget played an important role; that is, those aspects which would make it possible to grant budget aid to the cooperation country's governments. The bureaucratic procedures for selection, introduction of the so called 'sectoral approach' and the bureaucratic distinction between 'structural cooperation countries' and countries in the program for 'governance promotion and peace building' formed discourse-moulding practices for this narrow frame. Second, the department for governance did not have adequate access to the important sub-arenas within the ministry around these procedures; it was more oriented to the 'old' Foreign Affairs side of the ministry and it was regarded as being responsible primarily for the countries in the program for 'governance promotion and peace building'. Finally, the minister made direct use of her action possibilities to prevent a policy document containing the broad interpretation.

The discursive strategies used by Dutch embassy personnel in Kenya and Uganda followed CONTROLLED GOVERNANCE as an alternative for the 'narrow' conception. This is neither a consequence of practices of access for actors from the ministry, nor of the discourse-moulding practices of policy implementation. The local donor coordination practices, in which the dichotomy of the international policy discourse between the World Bank and the bilateral donors in the OECD-DAC was being practised, seem to be the most important factor.

In the Dutch academic arena, the successful storyline of the minister forced the actors to abandon their discursive strategy to ignore the concept of 'good governance'.

They put forward governance-as-goal as an alternative function frame, and criticized the 'narrow' definition of the minister. As an alternative, they put forward CONTROLLED GOVERNANCE and also EMANCIPATORY GOVERNANCE (the second is far more radical, because it also implied a critique of the idea of ownership of the development country government). Their criticism was not really effective in influencing the dominant frame on the policy arena. Throughout the nineties, but especially after the abolishment of the NAR in 1997, a shift in boundary arrangements had taken place, which in this particular case meant that academics had less access to the policy arena. Instead of the dialogical model, the primacy of politics became more important. This meant that the minister wanted to obtain their knowledge from wherever she wanted it, namely from the international arena - for example, the Dollar report - and not from the Dutch national academia. When the WRR, the highest scientific advisory council in the Netherlands, published a report with the criticisms above, this led to an unusually radical rejection by the minister. It can be explained by the exposing character of the criticism (for the minister had always outwardly maintained that she wanted to use a broad definition of good governance) but also with a different understanding of the boundary work between scientific expertise and politics: the WRR still took the old 'dialogical' model for granted.

In this third period, the discourse coalition of the minister and the World Bank is the clear winner in the discursive struggle concerning the function and content frames with academics on one side and internal critics on the other.

Following figure shows the distribution of Dutch actors over the ideal type frames

Frames	controlled governance	participative governance	functioning governance	economic governance	emancipatory governance
Actors in Dutch case	Employees ministry and embassies; academics; parliament	Employees ministry - departments Governance and Institutional development	- (small group of actors without clear common characteristics)	Employees ministry; (minister herself?)	MFO's; academics

6. Policy discourse in Germany 1990-2003

There are differences in development between the policy discourse about 'good governance' in Germany and that in the Netherlands. Describing this development, I will sometimes point to these differences, before making more systematic comparison in section 7.

In the first period, **1990-1994**, the theme-complex of good governance appeared in the policy discussion almost without reference to the words 'good governance,' or the discussion in the international arena. After the end of the Cold War, the proposal of different actors in the German academic arena to no longer support undemocratic and corrupt regimes in developing countries obtained a prompt hearing in the ministry as a new minister, Spranger, was installed in 1990. The issue was referred to with 'political context-factors for development' or 'democratization'. It was predominantly seen within the frame of governance-as-means, although the contrast with governance-as-goal was not structuring the discussion, as was the case in the Netherlands. More importantly, the issue was framed as governance conditionality and within the opposition between the 'technical' and 'political' side of development cooperation. This opposition plays a very important role in German

development cooperation discourse, and is being practised in the division of competencies between the Ministry of Foreign Affairs (AA) and the ministry for development cooperation (BMZ), as well as in the division of competences between the BMZ and the implementing agencies like GTZ. Influencing political context factors through conditionality would lie outside the scope of development cooperation as it was understood traditionally. It was seen as the 'political' aspect, in contrast with the 'technical' issue of designing and implementing of development programs. Therefore, minister Spranger had to surmount difficulties with the AA and internally in his ministry, but the slogan that 'development aid has to be more political' became quickly dominant in the policy discourse. The conditionality on 'political context factors' was built in different bureaucratic procedures: first in the so-called 'Rahmenplanungen', in which the budget per country per year is planned and adjusted. Second, evaluation of the political context factors became standard in the so-called 'Länderkonzept', the country papers which are purportedly the coordinating mechanism for all German bilateral donor activities. The criteria for evaluating good governance were developed by the BMZ with help of the BMZ-funded academic institute DIE, and were partly based on a report of the *Wissenschaftliche Beirat* (scientific council) of the BMZ. These so-called 'five criteria' had a content frame of a combination of CONTROLLED GOVERNANCE and ECONOMIC GOVERNANCE. The bureaucratic procedures formed a discourse-moulding practice, which determined the content of the 'political context factors' or, later, 'good governance,' for many years.

The discursive strategy of academics was most important in the forming of the discourse in the policy arena. Especially through the DIE, which is very familiar with bureaucratic procedures within BMZ, academic actors have good access. The discourse at the international policy arena hardly played a role: the policy changes were seen as parallel to, but apart from, the developments at the international policy arena. Besides, the theme-complex had a much longer history in Germany than in the Netherlands. The Political Foundations (politische Stiftungen) had already been supporting 'democracy' since the sixties. This can have been a discourse-moulding practice, in which the theme-complex was framed as 'democratization', rather than 'good governance'.

In the second period, **1994-2000**, the most important development is that the theme-complex was no longer predominantly framed as governance conditionality, but as an objective of promotion programs. Actors (first and foremost GTZ) which traditionally operated at the 'technical' side of the political-technical divide, argued that 'political development aid' could also mean the promotion of political context factors through development programs ('Positivmassnahmen') instead of the punishing, 'negative' conditionality. The practices of the policy process give GTZ very good access to the ministerial arena. A lot of the 'conceptual' work of BMZ is done by GTZ; the ministry itself is only 'administrative'. This means that GTZ can influence the policy to a great extent. However, not only GTZ but also the Political Foundations had an interest in this change in discourse, and they tried to get a larger budget for their traditional activities. The DIE, which was charged by BMZ to explore the possibilities for promoting democracy, also shared this frame. In this way, a very broad discourse coalition was formed around the new function frame.

Almost immediately, a conflict over competencies arose between the GTZ and the Political Foundations. GTZ would 'steal' counterparts in the development countries traditionally related to the Foundations. This conflict, a big political issue of the moment, did not really influence the discourse, interestingly enough. As expected, the disputants designed

discursive strategies to settle the issue: BMZ distinguished between state and non-state actors, which would be the 'natural partners' for GTZ and Political Foundations respectively, and GTZ initially distinguished between 'direct' and 'structural' political aid. In the event, neither conflict party accepted these distinctions as the basis for a settlement, and opted for a pragmatic solution, in which they would negotiate all difficulties separately at the local level.

It is also significant that GTZ did not choose to use the word 'governance' to claim its competencies in contrast to 'democracy' as the working field of the Political Foundations, as the World Bank had done, to define its working field as 'non-political'. The concept was being increasingly used on the German policy arena. But its meaning was more or less equivalent in the already known terms of 'democracy' and 'political context factors'. The difference between this 'political' meaning and the 'technocratic' one of the World Bank was hardly noticed and did not play any role in the discourse.

In the last years of this period, alternative discursive strategies regarding the content frame developed, but could not yet assert themselves against the dominant CONTROLLED GOVERNANCE/ECONOMIC GOVERNANCE. Unfortunately, the alternatives cannot be described by the ideal type content frames I introduced in section 3: German respondents loading on the same factor frame interpret it differently. These different interpretations I will call 'approaches', of which there were four present in the discussion. Within the Political Foundations and GTZ, some employees preferred to approach the promotion of good governance from a 'cross-cutting' perspective: that is, within a particular (socio-economic development) project, or for a particular target group, in contrast with a 'systemic' perspective that aims at the societal-political system as a whole. Within the Political Foundations, these dissidents were seen as remnants of an 'old' approach, which the Foundations had left behind. Here the contrast took the form of the opposition between CONTROLLED GOVERNANCE at the dominant side, and FUNCTIONING GOVERNANCE at the dissident side. It should be no surprise that the cross-cutting perspective was also popular among employees of GTZ: in this way, good governance could be integrated within the 'old' GTZ activities, for example, by giving the target group more possibilities to participate in designing and implementing projects. In the dominant, management perspective, it was regarded as a new field, for which new competencies had to be build up. Here, the opposition took the form of CONTROLLED GOVERNANCE at the dominant side, and PARTICIPATIVE GOVERNANCE¹⁶⁰ at the dissident side.

Within GTZ the differences between the perspectives was pointed out by a GTZ-researcher, whose report about governance was not published by GTZ. Because at BMZ there was still no department for governance (practice of position), it was even more difficult to put forward alternative content frames. The same research report draws attention to another difference in perspectives on the theme-complex good governance: one can approach it from a 'formal-institutional' perspectives, in which one tries to change the formal rules and institutions through which governance is taking place, or one can approach it from the 'power-realistic' angle, in which one wants to intervene in the societal power relations,

¹⁶⁰ In Germany, the content frame PARTICIPATIVE GOVERNANCE does not exist, but some respondents load on the 'inverted' frame of ECONOMIC GOVERNANCE. Analysis of the de facto arrangement of this inverted frame suggests that it closely resembles the frame PARTICIPATIVE GOVERNANCE. Therefore, I call this frame PARTICIPATIVE GOVERNANCE+.

which are, in this perspective, not at all parallel oriented to the formal rules. These two approaches roughly make the difference between the approach of GTZ, be it from a systemic or a project/target group approach, and the approach of the Foundations (see figure below).

Not only through the superior action-possibilities of the management of GTZ and Foundations, the systemic, formal-institutional approach remained dominant in this period. It was also practised in the above-mentioned bureaucratic practices of BMZ and in the activities of most implementing organizations, besides GTZ also KfW, Inwent, etc. The frame of their activities structured the official papers.

With the new government in 1998, the development cooperation policy underwent a great change. Just as in the Netherlands, the new government deemed it necessary to reduce the number of countries and sectors for development cooperation. But although it was a difficult process politically, it did not mean a major change in the policy discourse. Dominant function and content frames remained the same. In Germany, unlike the Netherlands, cutting the budget for countries which evidently have bad governance was already present in policy discourse and practices; it was just applied much more rigorously. The idea that good governance in principle was something that could not be taken for granted in the selected countries, but should be promoted, was not changed through this measure. The criteria for good governance used in the selection process (the content frame) remained the same '5 criteria'.

The third period, **2000-2003**, begins when new content frames successfully start to challenge the dominant frame. Two developments are important here. First, the policy reform of 1998 influenced the discourse indirectly. As a consequence of the reform, a department for governance was created at BMZ. Within this new practice of position, there was new interest for the definition of the theme-complex, and therefore more possibilities for alternative content frames, like that of the project/target group approach (PARTICIPATIVE GOVERNANCE). At the same time, a new power-realistic approach was developed in the so-called Governance Questionnaire, which was developed by GTZ by the assignment of the new governance department at BMZ. This Questionnaire still mentions the 5 criteria, but for the first time it is said that they are not adequate.

Maybe more important is the so called Africa-Memorandum of 2000. Some academics and Africa specialists composed a proposal for a new policy towards sub-Saharan Africa. In this, they see the rise of more or less 'failed states' as the most important development on the continent. Consequently, the goal of the aid for most of the countries in the middle-to-long term should not be socio-economic development, but something they call 'structural stability'. Although most of the disputes regarding the Memorandum were about its proposal to stop socio-economical development aid to the majority of African countries, it also meant a change in the good governance discourse. The authors explicitly link the concept of structural stability with that of 'good governance', taking a systemic, power realistic approach to it: the governance system in society, ideally the state, has to function properly in the most basic sense: it has to be stable and provide security. Some proponents of the Memorandum also take up the technical-political dichotomy once more. According to them, the policy of BMZ/GTZ had not been 'political' enough, although in the discourse no such inadequacy had been recognized.

Through the Memorandum, the AA was again able to step into the discussion about good governance, having more or less left the subject to BMZ since the beginning of

the nineties. 'Security' has traditionally been in the competence of the AA. They supported the presentation of the Memorandum, though not officially endorsing its (radical) content. On the other side, academics of the DIE - closely associated to the BMZ - attacked the Memorandum. Here we see that academic differences of opinion run more or less parallel to bureaucratic struggles.

The following scheme gives an overview of the different approaches to the content frames, and of the distribution of actors among these in the German example.

	systemic approach	project/target group approach
formal-institutional approach	controlled governance economic governance functioning governance	participative governance participative governance+
actors in Germany	Management GTZ BMZ Academics	Some employees GTZ churches
power-realistic approach	controlled governance functioning governance	participative governance+ functioning governance emancipatory governance
actors in Germany	Management Political foundations academics (third period, Africa Memorandum) Questionnaire of GTZ (third period)	dissidents political foundations; churches

7. Concluding comparison

In the description of the policy discourse in both countries in the preceding sections, I have shown how discourse-moulding and opportunity-shaping practices in the policy process influenced the formation of the discourse. In this section, I want to summarize the practices which become particularly pronounced through a comparison between the two donor countries.

Relationship to international discourse

One of the most important differences between both policy discourses is the extent to which they run parallel to the international discourse: In the Netherlands, the discourse is heavily influenced by it, whereas in Germany the policy discourse seems to develop more or less autonomously. In my research, it is not possible to trace the particular practices which give international actors more access to the Dutch than to the German arena. In both policy processes, international policy documents are taking notice of. The difference in influence has to do with the 'ethos' of international actors: the importance and authority given to them. This in turn has to do with the self-image of both countries. Germany sees itself primarily as a bilateral donor, and therefore their own national policy discussion is more important than the latest international one. In contrast, the Netherlands regards itself as taking the lead in international discussion; policy makers therefore regard themselves as part of this, and take (whether positively or negatively) into account the international discourse. We see this in three differences in discourse:

First, the term 'good governance' has played an important role in the Dutch policy discourse. At the beginning of the nineties, it denoted the frames governance-as-means and governance conditionality, but the notion was explicitly rejected in the dominant frame. Later on, the term, or its translation, was used more positively and in a different sense. In the third period, the discursive strategy of the minister explicitly aimed at anchoring the Dutch policy discussion in the international policy discourse. In Germany, the term 'good governance' did not itself add anything to the discourse about the same subject matter. It did not at all structure the discussion, which was conducted primarily in terms of 'democratization' or the newly invented 'political context factor'.

Secondly and more importantly, the opposition between a technocratic and a political definition of the concept, which largely structured the international discussion, is mirrored in the Dutch discussion, mainly in the third period, by the difference between a narrow and a broad definition of good governance. In Germany, after a while, this opposition in the international discourse was noticed, as well as the difference between this and their own, 'political' definition. But it did not become part of the structure of discussion; participants did not have to refer to this opposition in order to be heard. The opposition between 'political' and 'technical', which played such an important role in the German discussion, was a different one, and had more to do with the function frames.

Finally, the difference in positions taken in the international arena can help to explain why the ideal type content frames FUNCTIONING GOVERNANCE is being used, foremost, in Germany, while in the Netherlands it hardly structured the discussion. We have seen that it can be interpreted in power-realistic way, which is very different from that of the World Bank. However, I believe that the fact that it was not used has to do with the attitude of the Dutch respondents: for them it was too close to the World Bank frame. Most of them wanted to position themselves clearly at the 'political' side, and avoided all propositions which had to do with the internal functioning of the state, this being predominant in the World Bank discursive strategy.

Boundary arrangement between policy and scientific expertise

In both countries, different boundary arrangements existed between policy and expertise. In the Netherlands, the arrangement assumed a convergence of the logic of policy and scientific expertise. Towards the end of the nineties, the traditional dialogical practices were replaced by practices which implicated the primacy of politics over scientific expertise. In Germany, the logic of scientific knowledge is seen as more divergent from political logic, and scientific advice is more bound up with bureaucratic processes (in which the politics has primacy) than in the Netherlands. These different practices make understandable some of the differences in discourse, as follows.

First, the opposition between governance-as-means and governance-as-goal did not play an important role in German policy and discourse. In the Netherlands, the lack of scientific proof of a connection between governance and socio-economic development was a major argument in the rejection of the first-mentioned frame. It is for this reason that the study of Dollar, which allegedly established this proof, played such an important role in discourse in the third period. In Germany, the Dollar study was hardly noticed, because there was no claim that politics eventually should follow the same 'logic' as scientific enterprise. Therefore, the scientific proof of the connection was not as important for the policy discussion as it was in the Netherlands.

Second, academics had more access to the policy arena in Germany than in the Netherlands. This is less true for the beginning of the nineties. In that period we see that in both countries academics influenced the policy arena to a great extent: in the Netherlands, through their rejection of the concept, in Germany, through the introduction of the theme and its implementation in the bureaucratic criteria. But after the boundary arrangement in the Netherlands had moved away from the dialogical model, we find that the minister chose to obtain her knowledge not in Dutch academic circles but elsewhere, and considered so much participation of academics in the policy discussion as unwelcome. During the same period in Germany, the Africa Memorandum was of great influence for the policy discourse, and we see that an academic controversy became closely connected with bureaucratic practices and interests.

Different implementing organizations

A comparison between policy processes points to the difference between the two countries in the importance of the role of implementing organizations and to the consequences of this difference for the policy discourse.

First, in Germany, the difference between a 'political' and a 'technical' aspect of development coordination is practised in the difference between the 'administrative' ministry and the implementing agencies. The presence of this dichotomy is so strong that it has also framed the discussion about good governance.

Second, the policy process gives all the implementing agencies good access to the ministerial sub-arena. GTZ in particular has a lot of action-possibilities in the policy arena. We see several consequences for the discourse. The frame 'governance conditionality' lost its dominance in the second period. Good governance became something that should be promoted, and thus something 'technical' (in terms of the discourse of the first period). This does not conform to the international policy discourse or to the trend in the Netherlands. Besides, we see the influence of implementing agencies, and specifically GTZ, in the official documents about governance. For example, the distinction between the systemic and the project/target group approach, which originated within GTZ, can be traced in the official policy documents of the third period.

When we compare this to the Netherlands, we see that implementing agencies like embassies and MFOs did not play an important role in the discourse about good governance, and neither did they have good access to the ministerial arena. The lack of access could be one of the reasons why the content frame EMANCIPATORY GOVERNANCE did not play an important role as alternative to the narrow conception of good governance.

The importance of discourse-moulding practices

In both countries, discourse-moulding practices strongly influenced the formation of the policy discourse. However, one of the more interesting findings of this study is that the discourse-moulding effect seems stronger for practices which have to do with 'internal' bureaucratic procedures – the 'program and coordination performances' (van de Graaf & Hoppe 1992) - than for the implementing practices with an 'external effect', like the choice of counterparts and program objectives. Although the 'external' activities of German implementing organizations like GTZ in Africa can be found back in official documents, the relationship between these 'external activities' and discursive strategy of the Dutch respondents in Africa is not at all clear.

The 'internal', program and coordination activities, by contrast, clearly have influenced the discourse in both countries. In Germany, we see that the so-called '5 criteria', which since 1991 were being practised in, for example, the 'Rahmenplanungen', determined the conceptualization of good governance for almost the whole research period; also, when there was a major change in policy in 1998. In the Netherlands, these kinds of practices were absent until the installation of minister Herfkens. When she introduced several of them, which were all directed to the ideal of giving budget aid, this contributed decisively to the dominance of the 'narrow' interpretation of good governance.

Bibliografie

Officiële publicaties en opiniebladen

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (1998), *Commentaar op de criteria voor structurele bilaterale hulp*.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2001), *De worsteling van Afrika. Veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling*.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2002), *Evaluatieverslag van de Adviesraad Internationale Vraagstukken*.
- Algemeen Dagblad* (1993) "Bolkestein: Ten hoogste hulp voor zes landen", 18 mei 1993: 8.
- Algemeen Dagblad* (1999) "Wereldbank steunt visie Herfkens", 29 september: 5.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung *Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Drucksache 13/3342.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung *Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Drucksache 12/4096.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1986), *Aus Fehlern lernen*, M. Bohnet.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1990), *Grundsätze für die Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren: Notwendige Rahmenbedingungen*.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1992), *Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern Afrikas südlich der Sahara in den 90er Jahren*.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1992), *Brief vom Staatssekretär an den Vorsitzenden des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit*, 28 februari 1992.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1994), *Deutsche Entwicklungspolitik in der zwölften Legislaturperiode*, BMZ aktuell nr.41.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1995), *Entwicklungspolitik in der Diskussion. Dokumentation zu einem entwicklungspolitischen Gedankenaustausch am 23. januar 1995*.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1996), *Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Kirchen*.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1996), *Entwicklungszusammenarbeit auf dem Prüfstand, Auswertung der in den Jahren 1992 und 1993 durchgeführte Evaluierungen des BMZ*, BMZ aktuell nr.63.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1996), *Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ*, BMZ aktuell nr.72.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997), *Reden von minister Spranger*.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997), *Entwicklungszusammenarbeit auf dem Prüfstand, Auswertung der 1994/1995*

- durchgeführten Evaluierungen des BMZ*, BMZ aktuell nr.76.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998), *Konzept für die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas südlich der Sahara*, BMZ aktuell nr.89.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998), *Förderung der Menschenrechte, eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit*, BMZ aktuell nr.90.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1999), *Entwicklungszusammenarbeit - Erfolge und Probleme*, BMZ aktuell nr.97.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2000), *Langfristige Wirkungen deutscher Entwicklungszusammenarbeit und ihre Erfolgsbedingungen*.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2001), *Uganda Länderkonzept*.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2001), *Kenia Länderkonzept*.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2001), *Die Afrikanische Herausforderung, Eckpunkte einer strategischen Afrikapolitik*, BMZ Konzepte nr.116.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2001), *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Materialien nr.111.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2001), *Armutsbekämpfung - eine globale Aufgabe. Aktionsporgramm 2015: Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut*, Materialien nr.105.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002), *Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, BMZ spezial nr.44.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002), *Korruptionsbekämpfung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, BMZ spezial nr.45.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002), *Recht und Justiz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit- ein Positionspapier des BMZ*, BMZ spezial nr.47.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002), *Verwaltungsreform in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, BMZ spezial nr.46.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002), *Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit - ein Positionspapier des BMZ*, BMZ spezial nr.52.
- Bundestag (1991), *Beratung über den achten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, sessie 47, 10 oktober 1991: 3864-3892.
- Bundestag (1991), *Rede von Bundesminister Carl-Dieter Spranger vor dem deutschen Bundestag*, 10 oktober 1991.
- Bundestag (1993), *Vereinbarte Debatte zur Entwicklungspolitik*, sessie 186, 29 oktober 1993: 16104-16129.
- Bundestag (1994), *Beratung zur neunten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, sessie 208, 3 februari 1994: 18012-18031.

- Bundestag (1994), *Rede von Bundesminister Carl-Dieter Spranger vor dem Bundestag anlässlich der ersten Lesung des Haushalts 1995*, 15 december 1994.
- Bundestag (1996), *Debatte zur Entwicklungspolitik*, sessie 89, 29 februari 1996: 7923-7970.
- Bundestag (1998), *Beratung zur zehnten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, sessie 213, 15 januari: 19417-19447.
- Bundestag (1998), *Entwicklungspolitische Debatte*, sessie 241, 18 juni 1998: 22353-22373.
- Bundestag (2001), *Zur Beratung der Anträge: Konzept der regionale und sektoralen Schwerpunktsetzung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit umgehend korrigieren*, sessie 170, 17 mei 2001: 16698-16702.
- Bundestag (2002), *Beratung zur elften Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, sessie 225, 15 maart: 22325-22349.
- Centre for international legal cooperation (1994), *De wereldbank en "good governance"*.
- Cordaid (2002), *Strategy 2003-2006*.
- Cordaid (2003), *Second draft Africa policy document*.
- Cordaid (2003), *Cordaid jaarplan 2004*.
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (1994), *Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechte als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit*.
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (1995), *Evaluierung von Positivmaßnahmen der Europäischen Kommission zur Förderung von Menschenrechte und Demokratie*.
- Eerste Kamer (1996), *Behandeling wetsvoorstellen met betrekking tot de begroting voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en nota Herijking buitenlands beleid*, 20 februari 1996, Handelingen EK 22: 1045-1092.
- Eerste Kamer (1999), *Behandeling wetsvoorstel Vaststelling begroting uitgaven en ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 1999*, 23 maart 1999, Handelingen EK 24: 1020-1087.
- Eerste Kamer (2002), *Behandeling wetsvoorstel Vaststelling begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002*, 19 februari 2002, Handelingen EK 19: 952.
- Elsevier (1995) "'Je krijgt geen vat op hem': de overlevingsstrategie van minister Jan Pronk", nr.20: 22.
- Gemeenschappelijk Orgaan Medefinancieringsorganisaties (1991), *Betekenis van het medefinancieringsprogramma, een verkenning: eindrapport Stuurgroep Impactstudie*.
- Gemeenschappelijk Orgaan Medefinancieringsorganisaties (1995), *Met het oog op kwaliteit: eindrapportage over de maatregelen van Cebemo, Hivos, Icco en Novib naar aanleiding van de Impactstudie*.
- Gemeenschappelijk Orgaan Medefinancieringsorganisaties (2002), *Eindrapport stuurgroep evaluatie medefinancieringsprogramma*.
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (1998), *Im Blickpunkt: good governance, Akzente aus der Arbeit der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit*, nr.2/98.
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (2000), *Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Diskussionsentwurf*.
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (2002), *Governance country analysis tool - Entwurf*.
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (2004), *Governance Questionnaire - ein Instrument zur Analyse von politischen Rahmenbedingungen*.

- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (2004), *Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit - Ein Diskussionspapier*.
- Herkfens, E. (1999) *Geen effect zonder goed bestuur*, Cordaid Driekoninginnendebat, Den Haag.
- Herkfens, E. (1999) "Aid Works, let's prove it", in: *Journal of African Economics* (8) nr.4.
- Herkfens, E. (2000) *Naar een nieuwe taakverdeling: overheid en particuliere organisaties niet inwisselbaar*, presentatie nieuwe organisatie Cordaid, Den Haag.
- Herkfens, E. (2000) *Supporting political parties: well worth the risk*, Oprichting Institute of Multiparty Democracy, Den Haag, 24 april.
- Herkfens, E. (2001) *Het gaat om uitvoering. Het gaat om resultaten*, Ambassadeursconferentie.
- Herkfens, E. (2001) *Hulp in ontwikkeling*, Discussie rond het nieuwe boek: Hulp in ontwikkeling, Den Haag, 9 oktober.
- Icco (2000), *Bewegen tot gerechtigheid, beleidsplan 2001-2005*.
- IOB (2003) *Verslag (werkdocument)*, 25 jaar IOB, Den Haag.
- Institute of Development Studies (1995), *Economic reform and political liberalization in Uganda*, IDS research report nr.29.
- Internationaal Monetair Fonds (1997), *The role of the IMF in governance issues: guidance note*.
- Internationaal Monetair Fonds (2000), *Improving governance and fighting corruption, an IMF perspective*.
- Internationaal Monetair Fonds (2001), *Review of the Fund's experience in governance issues*.
- Koninklijke Nederlandse Ambassade in Kampala (2002), *The bilateral Development Cooperation Programme of the Royal Netherlands Embassy in Kampala*.
- Koninklijke Nederlandse Ambassade in Nairobi (2001), *Multi-Year Strategy, good governance 2001-2005*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1990), *Een Wereld van verschil*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1991), *Towards a system of responsible global governance for development, speeches delivered by Mr. Jan Pronk, Netherlands minister for development cooperation*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1992), *Regiobeleidsplan Oost-Afrika 1992-1995*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1993), *Een wereld in geschil*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1996), *Netherlands aid reviewed, an analysis of operations review unit reports 1983-1996*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1996), *Hulp in uitvoering*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998), *Concept beleidsnotitie Institutionele ontwikkeling*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999), *Concept beleidsnotitie Bevordering van goed bestuur in het Nederlandse buitenlandse beleid*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999), *Afrika-notitie*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000), *Brochure Sectorale Benadering*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001), *Tussen onderzoek en beleid*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001), *Report governance strategy mission in Kenya*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001), *Regeringsreactie op WRR-rapport nr. 58 'Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur'*.

- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001), *Brochure: Poverty Reduction: Dutch policy in brief*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001), *Brief aan de Tweede Kamer over de aangepaste tekst van het beleidskader MFP-breed*, 21 november.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000), *Vredesopbouw en goed bestuur, een aanzet tot beleid*, 21 augustus.
- Misereor (2003), *Orientierungsrahmen für die Arbeit der Afrika-Abteilung des Bischöfliches Hilfswerk Misereor e. V.*, internes Arbeitsdokument.
- Nationale Adviesraad (1989), *Bestuurs- en managementcapaciteit in Sub Sahara Afrika*, nr.95.
- Nationale Adviesraad (1992), *Advies Particuliere organisaties en maatschappij-opbouw*, nr.100.
- Nationale Adviesraad (1993), *De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: normering en beleid*.
- Nationale Adviesraad (1995), *Advies Herijking buitenlands beleid: een veranderende ontwikkelingssamenwerking in een veranderende wereld*, nr.105.
- Nationale Adviesraad (1997), *Raadkamer en kameraad, terugblik op 33 jaar advieswerk, jaarverslag 1995-1996*.
- Novib (1996), *Experiences of Novib Partners in Kenya and Zimbabwe*.
- Novib (2003), *Jaarverslag 2002*.
- Novib (2004), *Novib in Action, civil society building: vision, policy and practice*.
- Novib (2004), *Civil society en structurele armoedebestrijding (draft)*.
- NRC Handelsblad* (1992) "Kwijtschelding ontwikkelingshulp beloont falen", 1 oktober 1992.
- NRC Handelsblad* (1992) "Bolkestein grossiert in willekeurige vergelijkingen", 14 november 1992: 8.
- NRC Handelsblad* (1998) "Herfkens neemt afscheid van boedel van Pronk", 4 november: 7.
- NRC Handelsblad* (1998) "Herfkens werft brede steun Kamer", 4 december: 2.
- NRC Handelsblad* (1999) "Herfkens gaat vaker nee verkopen", 28 januari: 2.
- NRC Handelsblad* (2000) "Helpende hand uit Den Haag", 16 december: 36.
- NRC-Handelsblad* (1995) "Nieuw programmahulp van Pronk beoogt dat 'mensen zelf fouten maken'", 6 november.
- OESO (1995), *Participatory development and good governance*.
- OESO (1997), *Final report of the ad hoc working group on participatory development and good governance - deel I en II*.
- OESO (1997), *DAC guidelines on conflict, peace and development cooperation*.
- OESO (1998), *Aid activities in Afrika*.
- OESO (2003), *DAC Network on Governance, mandate and working practices*, 21 oktober.
- OESO (2004), *Draft summary report of the fifth meeting of the DAC Network on Governance (govnet)*.
- Spranger, C.-D. (1994) "Menschenrechte und politisch-gesellschaftliche Beteiligung in Afrika", in: *E+Z* (35) nr.1: 4-5.
- Stichting Maatschappij en Onderneming (2003), *Integriteit als strategie*.
- Trouw* (1999) "Hoogleraar hekelt ontwikkelingswerkers", 11 februari: 6.
- Trouw* (2001) "Niederlander kritischer op ontwikkelingshulp", 26 januari.
- Trouw* (2001) "Corrupt Rwanda misstaat op lijst van te steunen landen", 23 oktober.

- Trouw (2001) "Herfkens' rigide stramien", 26 januari.
- Trouw (1998) "Herfkens' hulplijst breekt met gangbaar steunbeleid", 3 november: 7.
- Trouw (2000) "Een blanco cheque is beter", 13 oktober: 17.
- Tweede Kamer (1974), *Memorie van toelichting bij de Begroting voor 1975*, TK 13100 (V).2: 76.
- Tweede Kamer (1990), *Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1991 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, TK 21800(V).2.
- Tweede Kamer (1991), *Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1992 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, TK 22300(V).2.
- Tweede Kamer (1992), *Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1993 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, TK 22800(V).2.
- Tweede Kamer (1993), *Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1994 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, TK 23400(V).2.
- Tweede Kamer (1994), *Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking - Het Buitenlands Beleid uitgedaagd*, TK 24337.2.
- Tweede Kamer (1994), *Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1995 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, TK 23900(V).2.
- Tweede Kamer (1995), *Behandeling wetsvoorstel Vaststelling begroting voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, 7, 8 en 9 november 1995, Handelingen TK 22-24: 1473-1680.
- Tweede Kamer (1996), *Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1997 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, TK 25000 (V).2.
- Tweede Kamer (1996), *Behandeling begrotingsvoorstellen Buitenlandse Zaken voor 1997 en 1995*, 13-14 november 1996, Handelingen TK 25-26: 2021-2129.
- Tweede Kamer (1996), *De algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor het jaar 1997*, 18-19 september 1996, Handelingen TK 2-3: 55-132.
- Tweede Kamer (1997), *Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1998 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, TK 25600(V).2.
- Tweede Kamer (1998), *Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1999 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, TK 26200(V).2.
- Tweede Kamer (1998), *Vaststelling voor de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1999*, TK 26200(V).8.
- Tweede Kamer (1998), *Behandeling wetsvoorstel begroting ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1999, inclusief ontwikkelingssamenwerking*, 2-3 december 1998, Handelingen TK 32-33: 2308-2394.
- Tweede Kamer (1998), *Behandeling Wet op Adviesraad Internationale Vraagstukken*, 5 februari 1998, Handelingen TK 51: 3909-3917.
- Tweede Kamer (1998), *Brief van de minister voor ontwikkelingssamenwerking*, TK 26200(V).8, 5 november.
- Tweede Kamer (1999), *Bijlage 3: Landensynopsis*, TK 26433.3.
- Tweede Kamer (1999), *Memorie van Toelichting bij de begroting voor 2000 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, TK 26800(V).2.
- Tweede Kamer (1999), *Lijst van kamervragen en antwoorden*, TK 26422.3, 17 juni: 2-114.
- Tweede Kamer (1999), *Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking*, TK 26433.2, 17 mei.
- Tweede Kamer (1999), *Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking*, TK 26433.18, 19 november.

- Tweede Kamer (1999), *Brief van de minister voor ontwikkelingssamenwerking*, TK 26433.1, 26 februari.
- Tweede Kamer (1999), *Verslag van Notaoverleg over de notitie inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp*, TK 26433.14, 28 juni.
- Tweede Kamer (1999), *Verslag van schriftelijk overleg*, TK 26433.21, 29 november.
- Tweede Kamer (2000), *Memorie van Toelichting bij de begroting voor 2001 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, TK 27800 V.
- Tweede Kamer (2000), *Brief van de minister van ontwikkelingssamenwerking*, nr.TK 27400(V).65, 29 december.
- Tweede Kamer (2001), *Memorie van Toelichting bij de begroting voor 2002 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken*, nr.TK 28000(V).2.
- Tweede Kamer (2001), *Brief van de minister voor ontwikkelingssamenwerking*, TK 27400(V). 54.
- Tweede Kamer (2001), *Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over het Beleidskader van GMV-landen*, nr.TK 27400(V).80, 5 juli 2001.
- Tweede Kamer (2001), *Brief van de minister voor ontwikkelingssamenwerking*, TK 26433.32, 8 juni.
- Tweede Kamer (2001), *Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over GMV-landen*, nr.TK 28000(V).10, 15 oktober 2001.
- UNDP (1995), *Public sector management, governance and sustainable human development*.
- UNDP (1997), *Reconceptualising governance*.
- UNDP (1997), *Governance for sustainable human development*.
- UNDP (1997), *Human development report 1997*.
- UNDP (1999), *UNDP and Governance: Experiences and lessons learned*.
- UNDP (2000), *Human Development Report: Human rights and human development - for freedom and solidarity. Overview*.
- UNDP (2002), *Human Development Report: Deepening democracy in a fragmented world. Overview*.
- Vice Versa* (1999), nr.2: 9.
- ViceVersa* (1999) "Duits ontwikkelingsministerie wil trendbreuk", nr.2: 8-11.
- de Volkskrant* (1998) "Kritiek PvdA op idee Herfkens over aantal hulpverleningen", 2 november: 4.
- de Volkskrant* (1998) "De Herfkens-koers", 3 november: 9.
- de Volkskrant* (1995) "Het heilige hulphuisje", 21 juli.
- de Volkskrant* (1995) "Kameleontische Pronk heeft Kamer in zijn zak", 9 november.
- de Volkskrant* (1997) "De dwarsligger is milder geworden", 11 december: 7.
- Wereldbank (1989), *Sub-Saharan Africa, from crisis to sustainable growth*.
- Wereldbank (1991), *Managing development: The governance dimension*, discussion paper, 26 juni.
- Wereldbank (1992), *Governance and development*.
- Wereldbank (1994), *Governance, the World Bank's experience*.
- Wereldbank (1995), *Strengthening the effectiveness of aid, lessons for donors*.
- Wereldbank (1997), *World Development Report: The state in a changing world*.
- Wereldbank (2001), *World Development Report 2000/2001*.
- Wereldbank (2002), *World Development Report 2002*.

- Wereldbank (2002), *Reforming public institutions and strengthening governance, a World Bank strategy (Implementation update)*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Rapporten aan de regering nr.58.
- Wiezoreck-Zeul, H. (2001) *40 Jahre EZ, Eröffnungsrede*.
- Wissenschaftliche Beirat (1992), *Grundsätze und Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren*.
- Wissenschaftliche Beirat (1995), *Neue Akzente in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit während der nächsten Legislaturperiode*, BMZ aktuell nr.54.
- Wissenschaftliche Beirat (1995), *Die Bedeutung sozialer Menschenrechte für die Entwicklungszusammenarbeit*, BMZ aktuell nr.55.
- Wissenschaftliche Beirat (2002), *Partizipation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*.
- Die Zeit* (1989) "Hilfe durch Einmischung, Entwicklungshilfe muss politischer werden", nr.47: 46.

Wetenschappelijke publicaties

- Abbink, J. (1997) "Staatvorming in Afrika", in: *Internationale Spectator* (51) nr.4: 204-208.
- Abrahamsen, R. (2000) *Disciplining democracy, development discourse and good governance in Africa*, Zed books, London.
- Achterhuis, H. (1988) *Het rijk van de schaarste*, Ambo, Baarn.
- Adam, E. (1993) "Demokratie und soziale Gerechtigkeit", in: *E+Z* (34) nr.4: 92-93.
- Adam, E. (1996) "Demokratie lässt sich nicht verordnen", in: *E+Z* (37) nr.3: 82-84.
- Adam, M. (2000) "Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank un UN", in: *E+Z* (41) nr.10: 272-274.
- Adam, M. (2002) "Governance und öffentliche Verwaltung in der technischen Zusammenarbeit der Vereinten Nationen", in: K. König (red.) *Governance als entwicklungs- und transformationspolitischer Konzept*, Duncker und Humblot, Berlin: 129-205.
- Adejumobi, S. (2004) "Democracy and good governance in Africa: theoretical and methodological issues", in: A. Bujra en S. Adejumobi (red.) *Breaking barriers, creating new hopes: democracy, civil society and good governance in Africa*, Africa World Press, Trenton, NJ: 1-20.
- Adelmann, K. (1991) "Mehr kirchliches Engagement, Spranger zu Schwerpunkten kirchlicher Entwicklungspolitik: Grundbildung, Menschenrechte und Rüstung", in: *epd-Entwicklungspolitik* (14/15): 24-28.
- Adelmann, K. (1992) "Demokratisierungshilfe: neues Arbeitsfeld der deutschen Entwicklungspolitik", in: *E+Z* (33) nr.4: 10-12.
- Adriaensens, E. (1995) "Ontwikkelingsproblemen en ontwikkelingssamenwerking in Sub-Sahara Afrika", in: *Internationale Spectator* (49) nr.2: 68-73.
- Albert, T. (2003) "Entwicklungszusammenarbeit mit Ostafrika", in: *E+Z* (44) nr.7: 276-279.

- Ansprenger, F. (1992) "Eröffnungsbilanz der Afrikanischen Demokratie", in: *E+Z* (33) nr.4: 8-10.
- Ashoff, G. (1996) "Entwicklungspolitisch reformorientiert, politisch ein schwaches Resort" in: Reinhold E. Thiel (red.) *Entwicklungspolitiken, 33 Geberprofile*, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg: 63-77.
- Ashoff, G. (1998) "Die Rolle des *Länderkonzepts* des BMZ", in: *E+Z* (39) nr.12: 312-316.
- Ashoff, G. (1999) "The coherence of policies towards developing countries: the case of Germany", in: J. Forster en O. Stokke (red.) *Policy coherence in development co-operation*, Frank Cass, Londen: 128-179.
- Bartelt, D. (1992) "Bonner Dunkelheiten, offene Fragen der Konditionalitäts-Kriterien des BMZ", in: *epd-Entwicklungspolitit* nr.18/19: 39-42.
- Barya, J.-J. (1993) "The new conditionalities of aid: an independent view from Africa", in: *IDS Bulletin* (24) nr.1: 16-23.
- Bass, Hans H. en M. Wauschkuhn (2000) "Hernando de Soto (1941-) Die legalisierung des faktischen", in: *E+Z* (41) nr.1: 15-18.
- Bellers, J. en I. Haase (2002) *Deutsche Entwicklungspolitik 1960-1990*, Universität Siegen.
- Benda-Beckmann, F. von (1995) "'Good Governance', recht en sociale zekerheid: problematische verhoudingen", in: O. van Cranenburgh en M. Veldhuis (red.) *Rawoo Lunchlezingen 1993*, Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO), Den Haag: 16-27.
- Bendix, P. J. (1993) "Die Entwicklungspolitik der Niederlande", in: *E+Z* (34) nr.5-6: 143-145.
- Berg, R.D. van den (2001) "Leert de hulp van lessen uit het verleden", in: *Internationale Spectator* (55) nr.5: 253-260.
- Berger, P. en T. Luckmann (1966) *The social construction of reality, a treatise in the sociology of knowlegde*, Penguin Group, London.
- Betz, J. (1996) "Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland", in: Rolf Hanisch (red.) *Demokratieexport in die Länder des Südens?*, Deutsches Übersee-Institu, Hamburg: 203-272.
- Boer, L. (1999) "Het nieuwe bilaterale OS-Beleid: een reactie op 'de 19' van Herfkens", in: *Internationale Spectator* (53) nr.9: 506-508.
- Boer, L. (2001) "Attacking poverty, rediscovering the political economy", in: *Third World Quarterly* (22) nr.2: 283-289.
- Boer, L. en L. Box (1993) "The tenuous interface: policymakers, researchers, and users publics: the case of the Netherlands' development cooperation", in: *Knowledge and policy* (6) nr.3/4.
- Bögemann-Hagedorn, C. (1996) "Interne politisch-rechtliche Rahmenbedingungen", in: *E+Z* (37) nr.3: 72-74.
- Bohnet, M. (1990) "Förderung der Verwaltung in Entwicklungslaendern: Rückblick und Perspektiven für die 90er Jahren" : 127-141.
- Bohnet, M. (1992) "Die Rahmenbedingungen müssen verändert werden. Entwicklungspolitische Strategieen des BMZ", in: *E+Z* (33) nr.12: 14-17.
- Bohnet, M. (1998) "Überlegungen zur Zukunft der Entwicklungspolitik", in: *E+Z* (39) nr.8: 203-207.
- Bohnet, M. (2000) "Regionale und sektorale Schwerpunktbildung in der EZ", in: *E+Z* (41) nr.7/8: 196-197.

- Bohnet, M. (2003) "Entwicklungspolitik in einer sich globalisierenden Welt: Wichtige entwicklungspolitische Initiatieven der Bundesregierung in den letzten vier Jahren" in: T. Fues en J. Hippler (red.) *Globale Politik, Festschrift für Franz Nuscheler*, Dietz Verlag, Bonn: 172-181.
- Botchway, F. N. (2001) "Good governance: the old, the new, the principle, and the eb-ments", in: *Florida Journal of International Law* (13) nr.2: 159-210.
- Bourdieu, P. (1989) *Opstellen over smaak, habitus en het veldbegrip*, van Gennep, Amsterdam.
- Bourdieu, P. (1992) *Argumenten. Voor een reflexieve maatschappijwetenschap*, Uitgeverij Sua, Amsterdam.
- Box, L. (1995) "'Good Governance' : tussen beleid en wetenschap", in: O. van Cranenburgh en M. Veldhuis (red.) *Rawoo Lunchlezingen 1993*, Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO), Den Haag: 7-16.
- Breman, J. (2001) "Ontwikkeling en de kwaliteit van het bestuur", in: *Socialisme en Democratie* (6): 276-281.
- Brouwer, M. (1992) "Validity: Q vs R", in: *Operant subjectivity* (16) nr.1/2: 1-17.
- Brown, S. R. (1980) *Political subjectivity, applications of Q methodology in political science*, Yale University Press, New Haven/London.
- Buijtenhuis, R. (1997) "Donoren en democratiseringsprocessen in Afrika", in: *Internationale Spectator* (51) nr.1: 26-29.
- Cassirer, E. (1990) *Versuch über den Menschen*, Felix Meiner Verlag, Hamburg.
- Chabal, P. en J.-P. Daloz (1999) *Africa works: disorder as political instrument*, International African Institute/James Currey/Indiana University Press, Oxford.
- Cohen, J. L. en A. Arato (1992) *Civil society and political theory*, MIT press, Cambridge (Mass.)/London.
- Cranenburgh, O. van (1990) "Spanning in ambitieus beleidsprogramma van Pronk: hoeveel ruimte laten?" in: *Internationale Spectator* (44) nr.12: 722-726.
- Cranenburgh, O. van (1990) "Nota Pronk: een agenda voor politicologisch onderzoek", in: *IMWOO Bulletin* (18) nr.4: 11-13.
- Cranenburgh, O. van (1995) "Naar institutionele vernieuwingen in 'governance': kritische kanttekeningen bij het debat over 'good governance'", in: O. van Cranenburgh en M. Veldhuis (red.) *Rawoo Lunchlezingen 1993*, Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO), Den Haag: 59-65.
- Cranenburgh, O. van (1997) "Meerpartijenverkiezingen in Afrika", in: *Internationale Spectator* (51) nr.4: 214-217.
- Cranenburgh, O. van (1998) "Increasing state capacity", in: *IDS Bulletin* (29) nr.2: 75-80.
- Crawford, G. (2001) *Foreign aid and political reform*, Palgrave, Basingstoke/New York.
- Custers, G. (2000) "Ontwikkelingssamenwerking getoetst, gebrekkige aandacht in beleid en debat voor resultaten", in: *Internationale Spectator* (54) nr.7/8: 383-388.
- Dadema, M. (2003) "Democratie in Wereldbank en IMF: een utopie?" in: *Internationale Spectator* (52) nr.2: 64-69.
- Dam, F. van (1999) "Het eerste jaar van minister Herfkens", in: *Internationale Spectator* (53) nr.11: 608-611.
- Denett, D.C. (1995) *Darwins dangerous idea*, Penguin, London.

- Denters, B., P.-J. Klok en F. Coenen (2003) *PLUS Guide for data collection, Workpackage 3*, Universiteit Twente, Enschede.
- Denters, E. (1998) "IMF eist goed bestuur en bestrijdt corruptie", in: *Internationale Spectator* (52) nr.2: 87-90.
- Diaby-Penzlin, F. (1997) *Mit Politik bewusst umgehen - nicht Politik machen. Die Förderung politischer Teilhabe durch die TZ. Zusammenfassender Abschlussbericht*, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, Eschborn.
- Diaby-Penzlin, F. (1998) "Förderung von Rechtsstaatlichkeit mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit - ein Hindernislauf?" in: *Nord-Süd Aktuell* nr.1: 91-104.
- Diaby-Penzlin, F. (1999) *Technische Zusammenarbeit wird bewusst politisch*, Internationale Fachkonferenz in der evangelischen Akademie, Bad Boll.
- Dietz, T. (1997) "Particuliere ontwikkelingssamenwerking", in: Lieten Kristoffel en Fons van der Velden (red.) *Grenzen aan de hulp : beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking*, Het Spinhuis, Amsterdam: 141-162.
- Dijk, T. A. van (1997) "Discourse as interaction in society", in: T.A. van Dijk (red.) *Discourse as social interaction*, Sage Publications, London: 1-38.
- Dijkstra, A.G. (2001) "Effectiviteit van ontwikkelingshulp", in: *Economisch Statistische Berichten*: 176-178.
- Docter, H. en P. van Tuil (2002) "Indonesië: een zware test voor nieuwe Nederlandse ontwikkelingshulp", in: *Internationale Spectator* nr.2: 90-94.
- Dollar, D. (1998) *Assessing Aid: what works, what doesn't and why*, Oxford University Press, Oxford.
- Donner-Reichle, C. (1994) "Förderung der Demokratie in Afrika: die Aufgaben der staatlichen und kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit", in: *Nord-Süd Aktuell* nr.3: 464-465.
- Donner-Reichle, C. (1996) "Es geht um soziale wie um politische Menschenrechte. Aufgaben und Handlungsfelder von Nichtregierungsorganisationen", in: *E+Z* (37) nr.3: 88-89.
- Doornbos, M. (1993) "Staatsvorming onder toezicht: de zorg om 'Good Governance'", in: *Antropologische verkenningen* (12) nr.4: 32-41.
- Doornbos, M. (2001) "'Good Governance': the rise and decline of a policy methaphor?" in: *Journal of Development Studies* (37) nr.6: 93-108.
- Douglas, M. (1986) *How institutions think*, Syracuse University Press, Syracuse (NY).
- Eeten, M. van (1998) "Een onderdrukkend dilemma: Waarom het debat over de groei van de burgerluchtvaart in Nederland een nieuwe agenda nodig heeft", in: *Beleidswetenschap* (12) nr.3: 211-232.
- Ellis, S. (1995) *Democracy in sub-Saharan Africa. Where did it come from? Can it be supported?*, Study day organised by the Foundation for a new South Africa, Den Haag, 7 september 1995.
- Ellis, S. (1999) "Staatsinrichting in Afrika", in: *Internationale Spectator* (53) nr.5: 294-298.
- Elster, J. (1989) *Nuts and Bolts for the social sciences*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Elwert, G. (1993) "Wenn das Geld zur Macht fließt. Korruption in Afrika", in: *E+Z* (34) nr.3: 68-70.
- Emerij, L. (1998) "Een nieuwe Lente met Herfkens", in: *Economische en Statistische Berichten*: 603.

- Engel et al., (2000) *Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik*.
- Engels, B. (1994) "Demokratisierung und Good Governance als Faktoren wirtschaftlicher Entwicklung in der Dritten Welt", in: *Nord-Süd Aktuell* nr.4: 666-667.
- Erdmann, G. (1999), *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt, Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit*, Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn.
- Erdmann, G. (2000) "Eine zulässige Einmischung. Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit", in: *E+Z* (41) nr.6: 160-161.
- Erdmann, G. (2002) "Stellungnahme zum Memorandum", in: C. Jacobeit (red.) *Das 'Afrika-Memorandum' und seine Kritiker*, Institut für Afrika-Kunde, Hamburg: 265-267.
- Escobar, A. (1995) *Encountering development, the making and unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton (N.J.).
- Evans, P. (1995) *Embedded autonomy*, Princeton University Press, Princeton (N.J.).
- Fairclough, N. (2003) *Analysing discourse, textual analysis for social research*, Routledge, London.
- Fenger, H.J.M. (2001) *Sturing van samenwerking, institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit van Twente, Enschede.
- Fischer, F. (1995) *Evaluating public policy*, Nelson-Hall Publishers, Chicago.
- Fischer, F. (2003) *Reframing public policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Fonari, A. (1999) *Politische Konditionalität im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als Instrumentarium deutscher Außen- und Außenwirtschaftspolitik?*, Philosophische Fakultät, Westfälische Wilhelms-Universität zu Münster, Münster.
- Foucault, M. (1988) *De orde van het spreken*, Boom, Meppel/Amsterdam.
- Freytag, A. (1995) "Die Ursachen des Staatsversagens. Zum Verhältnis von Markt und Staat im Entwicklungsprozess", in: *E+Z* (36) nr.5-6: 143-145.
- Fues, T. (1995) "Nationale Interesse oder internationale Strukturpolitik? Zur Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats", in: *E+Z* (36) nr.7: 176-177.
- Furley, O. (1999) *Democratisation in Uganda*, Research institute for the study of conflict and terrorism.
- Fuster, T. (1997) *Die 'Good Governance' Diskussion der Jahre 1989 bis 1994*, Hochschule für Wirtschafts- Rechts- und Sozialwissenschaften, St. Gallen.
- Galjart, B.F. (1992) "Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten", in: *Internationale Spectator* (46) nr.9: 474-476.
- Galjart, B.F. (1995) "Institutionele voorwaarden voor 'good governance', in het bijzonder met betrekking tot Latijns Amerika", in: O. van Cranenburgh en M. Veldhuis (red.) *Rawoo Lunchlezingen 1993*, Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO), Den Haag: 34-43.
- Ganns, H. (2001) "Herausforderung für die Politik, das Auswärtige Amt und die Afrika-Wissenschaft", in: *E+Z* nr.3: 78-80.
- Gastel, J. van (2001) *Governing 'good governance'*, Faculty of Development sociology, Wageningen University, Wageningen.
- Genugten, W. van (1993) "Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten: van lat-relatie

- naar integratie", in: *Derde Wereld* (12) nr.1: 15-23.
- Giddens, A. (1984) *The constitution of society*, University of California Press, Berkely/Los Angeles.
- Goetz, A.M. en D. O'Brien (1995) "Governing for the common wealth? The World Bank's approach to poverty and governance", in: *IDS Bulletin* (26) nr.2: 17-26.
- Graaf, H. van de en R. Hoppe (1992) *Beleid en politiek*, Countinho, Bussum.
- Guhan, S. (1998) "World Bank on governance, a critique", in: *Economic and Political Weekly* nr.1: 185-190.
- Gunning, J.W., (1997) "Helpt de hulp?", in: *Economische en Statistische Berichten*: 603.
- Gunning, J. W. en T. de Ruyter van Steveninck (1999) "Vernieuwing in de Nederlandse ontwikkelingshulp", in: *Internationale Spectator* nr.2: 67-73.
- Habermas, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns - Band I*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Habermas, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns - Band II*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Habermas, J. (1992) *Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Hadenius, A. en F. Ugglä (1996) "Making civil society work, promoting democratic development: what can states and donors do?" in: *World Development* (24) nr.10: 1621-1639.
- Hajer, M.A. (1995) *The politics of environmental discourse : ecological modernization and the policy process*, Oxford University Press, Oxford.
- Hajer, M.A. (2003) "A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics", in: M.A. Hajer en H. Wagenaar (red.) *Deliberative policy analysis*, Cambridge University Press, Cambridge: 88-112.
- Hall, P. (1996) "Political studies and the three new institutionalisms", in: *Political studies* (44) nr.5: 936-957.
- Halperin, M.H. (1974) *Bureaucratic politics and foreign policy*, The Brookings Institution, Washington (D.C.).
- Hammel, W. (1997) "Entwicklungszusammenarbeit ist politischer geworden", in: *E+Z* (38) nr.1: 12-14.
- Hanisch, R. (1996) "Internationale Demokratieförderung: Gründe, Motive, Instrumente, Möglichkeiten und Grenzen", in: Rolf Hanisch (red.) *Demokratieexport in die Länder des Südens*, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg: 3-92.
- Hansen, H. en F. Tarp (2000) "Aid effectiveness disputed", in: *Journal of International Development* (12): 375-398.
- Hanshi-Hatuhu, M. (1992) "Keine Hilfe für Diktaturen! Ein Plädoyer aus Afrika", in: *E+Z* (33) nr.4: 16.
- Hart, P. 't, et al. (2002) *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam.
- Healey, J.M., R. Ketley en M. Robinson (1993) "Will political reform bring about improved economic management in sub-Saharan Africa?" in: *IDS Bulletin* (24) nr.1: 31-38.
- Hebinck, P. (1992) "Democratisering in Afrika", in: *Derde Wereld* (11) nr.3: 4-11.
- Hein, W. (1995) "Autozentrierte Entwicklung. Eine notwendige Voraussetzung für 'Good governance'", in: *E+Z* (36) nr.10: 271-274.
- Heinz, W.S. (1996) "Demokratie und Menschenrechte", in: *E+Z* (37) nr.3: 78-81.

- Held, D. (1987) *Models of democracy*, Polity Press, Oxford.
- Hendriks, F. (2000) "The mobilization of bias revisited: institutional design, cultural bias and policy-oriented learning", in: O. van Heffen (red.) *Governance in Modern Society*, Kluwer Academic Publishers: 281-297.
- Hermes, N. en R. Lensink (2001) "Introduction", in: Niels Hermes en Robert Lensink (red.) *Changing the conditions for development aid: a new paradigm?*, Frank Cass, London: 1-16.
- Hilhorst, J. G. M. (1991) "Ontwikkelingssamenwerking en institutionele ontwikkeling", in: *Internationale Spectator* (45) nr.3: 346-348.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, voice and loyalty : responses to decline in forms, organizations and states*, Harvard University Press
- Hisschemöller, M. (1993) *De democratie van problemen, de relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*, VU Uitgeverij, Amsterdam.
- Hoebink, P. (1988) *Geven is nemen: de Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*, Stichting Derde Wereld Publicaties, Nijmegen.
- Hoebink, P. (1989) "Zal de hulp het volhouden?" in: *Internationale spectator* (43) nr.6: 375-376.
- Hoebink, P. (1990) "Pronks derde monument", in: *Derde Wereld* (9) nr.4: 4-10.
- Hoebink, P. (1994) "De Wereldbank: van wederopbouw naar belangrijkste internationale ontwikkelingsorganisatie", in: *Derde Wereld* (13) nr.2: 96-110.
- Hoebink, P. (1995) "Herijking achterstevoren: de jacht op fantomen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid", in: *Derde Wereld* (13) nr.4: 21-35.
- Hoebink, P. (1996). Administration and policy development of the foreign aid programme of the Netherlands. Nijmegen, Third World Center, Catholic University of Nijmegen.
- Hoebink, P. (1997) "Ontwikkelingssamenwerking van staat tot staat. Motieven, geschiedenis, resultaten", in: Kristoffer Lieten en Fons van der Velden (red.) *Grenzen aan de hulp. Beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking*, Het Spinhuis, Amsterdam.
- Hoebink, P. (1998) "De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Paars, gekortwiekt en ontijkt?" in: *Internationale Spectator* (52) nr.7/8: 371-378.
- Hoebink, P. (1999) "De ont-Pronking van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid", in: *Socialisme en Democratie* nr.4: 172-180.
- Hoebink, P. (1999) "Aid and trade coherence and development policies in the Netherlands", in: J. Forster en O. Stokke (red.) *Policy coherence in development co-operation*, Frank Cass, Londen: 180-211.
- Hoebink, P. (1999) "The humanitarisation of the foreign aid programme in the Netherlands", in: *The European Journal of Development Research* (11) nr.1: 176-202.
- Hoebink, P. (2001) "Good Governance als voorwaarde en doel bij enkele Europese donoren", in: WRR (red.) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, SDU, Den Haag: 163-204.
- Hoebink, P. (2002) "Van wervelwind tot nachtkaaars? Vier jaar Eveline Herkens op Ontwikkelingssamenwerking", in: *Internationale Spectator* nr.4: 191-198.
- Hoetjes, B.S.J. (1995) "'Good governance', bureaucratie en de democratie in de niet-westerse wereld", in: *Internationale Spectator* (49) nr.2: 119-120.
- Hommel, E.W. (1991) "Aid Evaluation in the Netherlands", in: O. Stokke (red.) *Evaluating development assistance*, Frank Cass, London.
- Hommel, E.W. (1993) "Ontwikkelingssamenwerking en buitenlands beleid, het pakket

- wordt nog zwaarder", in: *Internationale Spectator* (48) nr.1: 45-50.
- Hood, C. (1998) *The art of the state, culture, rhetoric and public management*, Clarendon Press, Oxford.
- Hoppe, R. (1998) "De onafwendbaarheid van de argumentatieve wending", in: R. Hoppe en A. Peterse (red.) *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag: 13-53.
- Hoppe, R. (2002) *Van flipperkast naar grensverkeer. Veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid*, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, Den Haag.
- Hoppe, R. (2003) "Werken op de grens tussen wetenschap en politiek: naar een typologie van grensarrangementen", in: *Beleidswetenschap* (17) nr.2: 144-170.
- Hoppe, R. en W. Halffman (2004) "Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland. Trends en ontwikkelingen", in: *Beleidswetenschap* (18) nr.1: 31-61.
- Hout, W. (2001) "Instituten en ontwikkeling", in: WRR (red.) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, SDU, Den Haag: 85-162.
- Hout, W. (2001) "Good Governance en de 17 van Herfkens", in: *Economisch Statistische Berichten*: 784-786.
- Hout, W. (2002) "Good governance and aid: selectivity criteria in development assistance", in: *Development and Change* (33) nr.3: 511-527.
- Hulten, M. van (1999) "De '19' van Herfkens, het nieuwe bilaterale OS-beleid: van 119 naar 19?" in: *Internationale Spectator* nr.7/8: 430-435.
- Hulten, M. van en E. Laan (2003) "Schone schijn van selectief ontwikkelingsbeleid", in: *Internationale Spectator* (57) nr.4: 200-202.
- Huntington, S. P. (1991) *The Third Wave. Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Norman (Okla.).
- Hyden, G. (1992) "Governance and the study of politics" in: Goran Hyden en Michael Bratton (red.) *Governance and politics in Africa*, Lynne Rienner Publishers, Boulder/London: 1-26.
- Hyden, G. (2001) "Operationalizing governance for sustainable development", in: *Journal of developing societies* (17) nr.2: 13-32.
- Illy, H. F. (1994) "Der 'Governance'-Diskurs der Weltbank", in: *E+Z* (1994) nr.35: 128-130.
- Jakobeit, C. (1999) "Die Weltbank und 'Menschliche Entwicklung'", in: *E+Z* (40) nr.5: 124-125.
- Jeliazkova, M.I. en R. Hoppe (1996) "Beroepsbeelden van de beleidsambtenaar: Een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement", in: *Beleidswetenschap* (10) nr.2: 124-147.
- Kadt, E. de (2000) "Hoezo democratie in Afrika?" in: *Socialisme en Democratie* nr.10: 435-448.
- Kadt, E. de (2001) "Goed bestuur in Afrika; de realiteit in het licht van traditie en geschiedenis", in: WRR (red.) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuurs*, SDU, Den Haag: 241-276.
- Kapur, D., J. P. Lewis en R. Webb (1997) *The World Bank, its first half century*, Brookings Institution Press, Washington.
- Kapur, D. en R. Webb (2000) *Governance-related conditionalities of the international financial institutions*, Verenigde Naties, New York/Geneve.

- Kersbergen, K. van en F. van Waarden (2001) *Shifts in governance: problems of legitimacy and accountability*, Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), Den Haag.
- Keulaertz, J. (1992) *De verkeerde wereld van Jürgen Habermas*, Boom, Meppel.
- Kevenhörster, P. en R. Stockmann (2001) "Wissenschaftlicher Rigorismus oder praxisorientierter Pragmatismus? Zum Verhältnis zwischen Entwicklungspolitik und Wissenschaft", in: *E+Z* (42) nr.4: 104-105.
- Kiely, R. (1998) "Neo-liberalism revised? A critical account of World Bank concepts of good governance and market friendly intervention", in: *Capital & Class* (64): 63-88.
- King, G., R. O. Keohane en S. Verba (1994) *Designing social inquiry, scientific inference in qualitative research*, Princeton University Press, Princeton.
- Kleistra, Y. (2002) *Hollen of stilstaan, beleidsveranderingen bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken*, Eburon, Delft.
- Klingebiel, S. (2002) *Was bringt die Debatte über 'Strukturelle Stabilität'?*, SWP-Workshops.
- Koch, D.-J. (2003) "Herfkens' selectiviteitsbeleid onder de loep", in: *Internationale Spectator* (57) nr.2: 71-75.
- Koch, K. (2002) "Grijs overheerst in Paars buitenlands beleid", in: *Internationale Spectator* (56) nr.4: 177-178.
- Kochendörfer-Lucius, G. en K. van de Sand (2000) "Entwicklungshilfe vom Kopf auf die Füße stellen", in: *E+Z* (41) nr.4: 96-99.
- Köhler, V. (1991) "Elemente für eine Reform", in: *E+Z* nr.7-8: 28-29.
- Köhler, V. (2001) "Neue Bewegung unter Afrika-Diskussion", in: *E+Z* (42) nr.3: 75-77.
- Korff, R. (1998) "Der Stellenwert der Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland" in: H.-J. Bücking (red.) *Entwicklungspolitische Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR*, Duncker und Humblot, Berlin: 37-48.
- Kox, H. en C. Reij (1999) "De micro-macroparadox en de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking", in: *Internationale Spectator* (53) nr.4: 222-229.
- Krieger, S. (1993) "Schwerpunkt Demokratieerziehung", in: *E+Z* (34) nr.4: 98-99.
- Kruiter, A. (1996) *Good governance for Africa: whose governance?*, ECDPM, Maastricht.
- Kuitenbrouwer, M. (1994) *De ontdekking van de Derde Wereld, beeldvorming en beleid in Nederland 1950-1990*, SDU Uitgeverij Koninginnegracht, Den Haag.
- Kuitenbrouwer, M. (2000) "Een eeuwijdurende ereschuld?" in: *Internationale Spectator* (49) nr.7/8: 377-382.
- Kunneman, H. (1983) *Habermas' theorie van het communicatieve handelen*, Boom, Meppel/Amsterdam.
- Lancaster, C. (1993) "Governance and development, the views from Washington", in: *IDS Bulletin* (24) nr.1: 9-15.
- Landell-Mills, P. (1992) "Governance, cultural change, and empowerment", in: *The journal of modern African Studies* (30) nr.4: 543-567.
- Landell-Mills, P. en I. Serageldin (1991) "Governance and the development proces", in: *Finance and development* nr.9: 14-17.
- Laws, D. en M. Rein (2003) "Reframing practice", in: M.A. Hajer en H. Wagenaar (red.) *Deliberative policy analysis*, Cambridge University Press, Cambridge: 172-208.
- Lefringhausen, K. (1991) "Die Entwicklungswende", in: *E+Z* nr.11: 4-5.
- Leftwich, A. (1993) "Governance, democracy and development in the Third World", in:

- Third World Quarterly* (14) nr.3: 605-623.
- Lensink, R. en H. White (2000) "Aid allocation, poverty reduction and the Assessing Aid report", in: *Journal of International Development* (12) nr.3: 399-412.
- Lingnau, H. (1995) "Lean administration als Konzept. Thesen zur Reform öffentlicher Verwaltungen in Afrika südlich der Sahara", in: *E+Z* (36) nr.8: 192-195.
- Lingnau, H. (1996) "Positivmaßnahmen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit", in: *Nord-Süd Aktuell* nr.4: 794-808.
- Lingnau, H. (1997) *Democratisation processes in developing countries and options for democratic assistance by political foundations*, ECDPM, Maastricht.
- Lingnau, H. (2002) "Politischer und gesellschaftlicher Strukturwandel in Subsahara-Afrika als Voraussetzung und Ergebnis von Entwicklung, 10 Anmerkungen aus der Praxis der deutschen EZ mit Afrika", in: C. Jacobeit (red.) *Das 'Afrika-Memorandum' und seine Kritiker*, Institut für Afrika-Kunde, Hamburg: 145-152.
- Lingnau, H. (2003) "Zivilgesellschaft - Zur problematiek einer Wunschvorstellung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit", in: *Nord-Süd Aktuell* (17) nr.2.
- Maare, L. van (2002) "Ontwikkelingssamenwerking: stiefkind van verkiezingen 2002", in: *Internationale Spectator* (56) nr.5: 273-277.
- Mair, S. (1997) *The role of the German 'Stiftungen' in the process of democratisation*, ECDPM, Maastricht.
- Mair, S. (2002) "Die deutsche Afrikapolitik muss politischer werden! Weitere Argumente zum Afrika-Memorandum", in: C. Jacobeit (red.) *Das 'Afrika-Memorandum' und seine Kritiker*, Institut für Afrika-Kunde, Hamburg: 86-92.
- Malcontent, P.A.M en J.A. Nekkers (1999) "Doe wel en zie niet om", in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (red.) *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelings-samenwerking 1949-1999*, SDU, Den Haag: 11-60.
- Mamadouh, V. D. (1999) "Grid-group cultural theory: an introduction", in: *Geojournal* (47): 395-409.
- March, J. G. en J. P. Olsen (1995) *Democratic governance*, The Free Press, New York.
- Martinussen, J. (1998) "The limitations of the World Bank's conception of the state and the implications for institutional strategies", in: *IDS Bulletin* (29) nr.2: 67-74.
- McKeown, B. en D. Thomas (1988) *Q Methodology*, Sage Publications, Newbury Park (Ca.).
- Migdal, J.S. (1988) *Strong societies and weak states, state-society relations and state capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton (N.J.).
- Mohs, R. M. (1992) "Strukturanpassung und Demokratisierung in Afrika", in: *E+Z* (33) nr.1-2: 20-23.
- Moore, M. (1993) "Introduction", in: *IDS Bulletin* (24) nr.1: 1-5.
- Moore, M. (1995) "Promoting good government by supporting institutional development?" in: *IDS Bulletin* (26) nr.2: 89-96.
- Moore, M. (1998) "Towards a useful consensus", in: *IDS Bulletin* (29) nr.2: 39-48.
- Moore, M. en M. Robinson (1994) "Can foreign aid be used to promote good government in developing countries?" in: *Ethics and international affairs* (8): 141-158.
- Mottier, V. (1999) *Narratives of national identity: sexuality, race and the Swiss 'Dream of order'*, Annual joint sessions of the European Consortium of Political Research, Mannheim, 26-31 maart.

- Mumby, D.K en R.P. Clair (1997) "Organizational discourse", in: T. A. van Dijk (red.) *Discourse as social interaction*, Sage Publications, London: 181-205.
- Mummert, U. (1998) "Wirtschaftliche Entwicklung und Institutionen. Die Perspektive der Neuen Institutionenökonomik", in: *E+Z* (39) nr.2: 36-39.
- Nelissen, N., H.Goverde en N. van Gestel (red.) (2000) *Bestuurlijk vermogen, analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Coutinho, Bussum.
- Nielinger, O. (1998) *Demokratie und Good Governance, Internationale Demokratisierungshilfe als neues entwicklungspolitisches Paradigma?*, Lit Verlag, Hamburg.
- Nunnenkamp, P. (1994) "What donors mean by good governance", in: *Nord-Süd Aktuell* nr.3: 458-463.
- Oloka-Onyango, J. (2000) *Civil society, democratisation and foreign donors in Uganda: a conceptual and literature review*.
- Ostrom, E. (1999) "Institutional rational choice, an assessment of the institutional analysis and development framework", in: P.A. Sabatier (red.) *Theories of the policy process*, Westview Press: 35-72.
- Osuntokun, A. O. (1992) "Afrikanische Demokratie - nicht nach westlichem Modell", in: *E+Z* (33) nr.4: 13.
- Otto, J.-M. (1997) "'Good Governance': bestuur en recht in de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking", in: *Beleid en Maatschappij* (24) nr.4: 189-199.
- Otto, J.-M. (1997) "Ontwikkelingssamenwerking en goed bestuur", in: *Internationale Spectator* (51) nr.4: 223-229.
- Otto, J.-M. (2001) "Goed bestuur en rechtszekerheid als doelen van ontwikkeling", in: WRR (red.) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, SDU, Den Haag: 277-332.
- Peperstraten, F. van (1995) *Samenleving ter discussie, een inleiding in de sociale filosofie*, Dick Coutinho, Bussum.
- Pesch, U. (2002) "Het CPB als argument - het planbureau en de pluraliteit van het politieke debat", in: *Beleidswetenschap* (16) nr.4: 318-336.
- Pronk, J. (1992) "Ontwikkelingssamenwerking in de negentiger jaren", in: J.J.F Heins (red.) *Falende overheden? Politiek, bestuur en besluitvorming in de Derde Wereld*, VU Uitgeverij, Amsterdam: 10-25.
- Pronk, J. (2001) "Aid as a Catalyst", in: *Development and Change* (32): 611-629.
- Reij, C. (2000) "Een rapport en een notitie - De Afrika-notitie: een flinterdun verhaal", in: *Internationale spectator* (54) nr.2: 97-99.
- Repnik, H.-P. (1991) "Rahmenbedingungen entscheiden", in: *E+Z* nr.5: 4-7.
- Riggs, F. W. (1961) *An ecological approach - the "sala" model*, Annual Meeting of the APSA, St. Louis, 9 juni.
- Robinson, M. (1993) "Will political conditionality work?" in: *IDS Bulletin* (24) nr.1: 58-66.
- Robinson, M. (1995) "Introduction", in: *IDS Bulletin* (26) nr.2: 1-8.
- Robinson, M. (1995) "Strengthening civil society in Africa: The role of foreign political aid", in: *IDS Bulletin* (26) nr.2: 70-80.
- Robinson, M. (1999) "Governance and coherence in development co-operation", in: J. Forster en O. Stokke (red.) *Policy coherence in development co-operation*, Frank Cass, Londen: 408-428.
- Roe, E.M. (1994) *Narrative policy analysis, theory and practice*, Duke University Press, Durham (N.C.).

- Roe, E.M. (1999) *Except-Africa, remaking development, rethinking power*, Transaction Publishers, New Brunswick/London.
- Roth, D. (1993) "Ontwikkelingshulp ter discussie, kwaliteitsdecreet of kwaliteitsdebat?" in: *Internationale Spectator* (48) nr.5: 274-280.
- Ruffert, M. (1996) "Ein Modell mit Schönheitsfehlern, Uganda entwickelt seine eigene Form der Demokratie", in: *E+Z* (37) nr.12: 332-333.
- Sabatier, P.A. (1993) "Policy change over a decade or more", in: P.A. Sabatier en H.C. Jenkins-Smith (red.) *Policy change and learning, an advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder/San Fransisco/Oxford: 13-40.
- Sand, K. van de (1995) "Menschenrechte in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit", in: *Nord-Süd Aktuell* nr.2: 288-297.
- Sand, K. van de (1995) "The socio-political system and development", in: *Intereconomics* nr.1/2.
- Sand, K. van de (1996) "Mehr Koordination der Geber?" in: *E+Z* (37) nr.7: 168-171.
- Sand, K. van de en R. M. Mohs (1991) "Neue politische Kriterien des BMZ", in: *E+Z* nr.10: 4-5.
- Santiso, C. (2001) "International co-operation for democracy and good governance: moving towards a second generation?" in: *The European Journal of Development Research* (13) nr.1: 154-180.
- Schäfer, G. (1999) "Der Wildwuchs der öffentlichen Verwaltung in Afrika", in: *E+Z* (40) nr.5: 145-147.
- Schön, D. en M. Rein (1994) *Frame Reflection*, Basic Books, New York.
- Schulpen, L. (1996) "Democratisering en de rol van NGO's: twee voorbeelden uit India", in: *Derde Wereld* (14) nr.3: 308-321.
- Schulpen, L. en P. Hoebink (2001) "Ontwikkelingssamenwerking via particuliere ontwikkelingsorganisaties - de MFO's in perspectief", in: L. Schulpen (red.) *Hulp in ontwikkeling, bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*, Koninklijke van Gorcum, Assen: 159-192.
- Schulte-Nordholt, N.G. (1995) "Aid and conditionality: the case of Dutch-Indonesian relationships", in: O. Stokke (red.) *Aid and political conditionality*, Frank Cass, London: 129-161.
- Scott, R.W. (2001) *Institutions and organizations*, Sage, Londen.
- Shihata, I. F. I. (1991) "The World Bank and 'governance' issues in its borrowing members", in: F. Tschofen en A. R. Parra (red.) *The World Bank in a Changing World: selected essays*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London: 53-96.
- Smith, B.C. (1992) "Progress in Development Administration, introduction", in: B.C. Smith (red.) *Selected Papers from Public Administration and Development 1981-1991*, Wiley, Chichester: 1-21.
- Spitzenpfeil, A. (1996) *Der Beitrag der politischen Stiftungen zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*, Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Stevens, M. en S. Gnanaselvam (1995) "The World Bank and governance", in: *IDS Bulletin* (2) nr.26: 97-105.
- Stockmann, R. (1989) *Administrative Probleme staatlicher Entwicklungszusammenarbeit - Entwicklungsempässe im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit?*, Universität Bielefeld, Bielefeld.
- Stokke, O. (1995) "Aid and political conditionality: core issues and state of the art", in: O.

- Stokke (red.) *Aid and political conditionality*, Frank Cass, London: 1-87.
- Stone, D.A. (1988) *Policy paradox and political reason*, Scott, Foresman & co., Glenview (Ill.).
- Tamanaha, B. (1995) "The lessons of law-and development studies", in: *The American journal of international law* (89): 470-486.
- Tennekes, H.J. (1998) "Geruchten van fraude: Verhalen van normvervaging", in: *Beleids-wetenschap* (12) nr.2: 120-137.
- Tetzlaff, R. (1995) "Die Forderung nach besserem Staatsverhalten. 'Good Governance'- eine berechtigte, aber heikle Forderung der Weltbank", in: *E+Z* (36) nr.5-6: 140-142.
- Tetzlaff, R. (1996) "Demokratische Transition und Marktorientierung. Elemente einer universellen Theorie der 'Entwicklung'", in: *E+Z* (37) nr.2: 36-39.
- Tetzlaff, R. (1996) "Demokratisierung in Afrika", in: *E+Z* (37) nr.12: 328-331.
- Tetzlaff, R. (1998) "Demokratisierung in Afrika durch Wahlen?" in: *E+Z* (39) nr.2: 35.
- Theobald, C. (2002) "Governance in der Perzeption der Weltbank", in: K. König (red.) *Governance als entwicklungs-und transformationspolitischer Konzept*, Duncker und Humblot, Berlin: 55-128.
- Theres, J. (1996) "Recht und Verwaltung", in: *E+Z* (37) nr.3: 90-92.
- Thiel, R. E. (1992) "Demokratie heisst Rechtsstaat", in: *E+Z* (33) nr.4: 3.
- Thiel, R. E. (1992) "Neue Kriterien werden konkret angewandt. Interview mit Entwicklungsminister Carl-Dieter Spranger", in: *E+Z* (33) nr.5: 20-21.
- Thiel, R. E. (1993) "Korruption - kein Kavaliersdelikt", in: *E+Z* (34) nr.3: 59.
- Thiel, R. E. (1993) "Notwendige Einmischung?" in: *E+Z* (34) nr.4: 87.
- Thiel, R. E. (1995) "Der Staat und der Markt", in: *E+Z* (36) nr.5-6: 123.
- Thiel, R. E. (1995) "Verwaltung- ein ungeliebtes Thema?" in: *E+Z* (36) nr.8: 187.
- Thiel, R. E. (red.) (1996) *Entwicklungspolitiken, 33 Geberprofile*, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg.
- Thiel, R. E. (1996) "Wie politisch ist die EZ?" in: *E+Z* (37) nr.3: 67.
- Thiel, R. E. (1996) "Welche Demokratie für Afrika?" in: *E+Z* (37) nr.12: 323.
- Thiel, R. E. (1997) "Theorie und Politik", in: *E+Z* (38) nr.1: 3.
- Thiel, R. E. (1999) "Rahmenbedingungen für Entwicklung schaffen, Interview mit BMZ-Abteilungsleiter Michael Bohnet", in: *E+Z* (40) nr.6: 183-185.
- Thiel, R. E. (2000) "Verwaltungsförderung - eine vernachlässigter Arbeitsbereich", in: *E+Z* (41) nr.10: 267.
- Thompson, M., R. Ellis en A. Wildavsky (1990) *Cultural theory*, Westview Press, Boulder/San Francisco/Oxford.
- Tims, W. (1997) "Multilaterale hulp en het veranderende wereldbeeld", in: Kristoffer Li en ten en Fons van der Velden (red.) *Grenzen aan de hulp, beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking*, Het spinhuis, Amsterdam.
- Tims, W. (1999) "Keuzen maken in het ontwikkelingsbeleid", in: *Internationale Spectator* nr.4: 230-234.
- Verheugen, G. en C. Wenzel (1992) "Demokratie ist Partizipation", in: *E+Z* (33) nr.11: 4-5.
- Voipio, T. en P. Hoebink (1999) *European aid for poverty reduction in Tanzania*, Overseas Development Institute, London.
- Vries, J. de (2002) *Paars en de managementstaat: het eerste kabinet-Kok (1994-1998)*, Garant, Leuven/Apeldoorn.
- Wagenaar, H. en S.D.N. Cook (2003) "Reframing practice", in: M.A. Hajer en H. Wage -

- naar (red.) *Deliberative policy analysis*, Cambridge university press, Cambridge: 172-208.
- Waller, P. P. (1990) "Hilfe durch Einmischung?" in: *E+Z* nr.10: 12-16.
- Waller, P. P. (1992) "After east-west detente: towards a human rights orientation in north-south development cooperation", in: *Development - journal of SID* nr.1: 24-32.
- Waller, P. P. (1992) "Hilfe für Demokratie und Menschenrechte", in: *E+Z* (33) nr.8: 4-5.
- Waller, P. P. (1995) "Aid and Conditionality: The Case of Germany, with particular Reference to Kenya", in: O. Stokke (red.) *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass, London: 110-128.
- Waller, P. P. (1996) "Positivmaßnahmen and politische Konditionalität", in: *E+Z* (37) nr.3: 75-77.
- Waller, P. P. (2002) "Stellungnahme zum Afrika-Memorandum", in: C. Jacobeit (red.) *Das Afrika-Memorandum und seine Kritiker*, Institut für Afrika-Kunde, Hamburg: 262-264.
- Walraven, K. van (2000) "Democratisering in Afrika", in: *Internationale Spectator* (54) nr.5: 268-272.
- Walz, I. (1993) "Strukturanpassung der Entwicklungszusammenarbeit", in: *E+Z* (34) nr.12: 308-309.
- Weiland, H. (2002) "Afrika, ein chancenloser Kontinent? Ein Memorandum erregt Aufsehen", in: C. Jacobeit (red.) *Das 'Afrika-Memorandum' und seine Kritiker*, Institut für Afrika-Kunde, Hamburg: 1-10.
- Weiss, T. (2000) "Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges", in: *Third World Quarterly* (21) nr.5: 795-814.
- White, B. (2002) *IMF Authority, good governance and middle-income countries*, EADI General Conference, Ljubljana.
- Wiemann, J. (1997) "German Development Aid", in: A. Cox et al (red.) *How European Aid Works, a comparison of management systems and effectiveness*, Overseas Development Institute, London: 179-193.
- Williams, D. en T. Young (1994) "Governance, the World Bank and liberal theory", in: *Political studies* (42): 84-100.
- Wissing, T. (1992) *Die gegenwärtige Diskussion über Kriterien bei der Vergabe staatlicher Entwicklungshilfe*, Philosophische Fakultät, Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität, Bonn.
- Wohlmuth, K. (1999) "Good Governance and economic development in Afrika, an introduction", in: K. Wohlmuth et al (red.) *Good Governance and economic development*, Lit Verlag, Münster/Hamburg/Londen.
- Wolters, W. (1995) "De beperkingen van de 'good governance' agenda", in: O. van Cranenburgh en M. Veldhuis (red.) *Rawoo Lunchlezingen 1993*, Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO), Den Haag: 28-33.
- Yanow, D. (1996) *How does a policy mean?*, Georgetown University Press, Washington (D.C.).
- Yin, R.K. (1994) *Case study research, design and methods*, Sage, Thousand Oaks.
- Zoomers, A. (1995) "De Nederlandse hulp aan India, Mali en Tanzania", in: *Internationale Spectator* (49) nr.2: 74-77.
- Zoomers, A. (1997) "De moeizame weg naar een nieuw ontwikkelingsbeleid", in: *Internationale Spectator* (51) nr.4: 218-222.

Bijlagen

Bijlage I - Lijst van afkortingen

AA	Auswärtiges Amt
AIV-COS	Adviesraad Internationale vraagstukken - commissie ontwikkelingssamenwerking
AwZ	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Bundestag)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutsche Entwicklungsdienst
DFID	Department for International Development
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DIE	Deutsche Institut für Entwicklung
DMD	Directie mensenrechten en democratisering (voorloper van DMV)
DMV/VG	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw / afdeling Vredesopbouw en goed bestuur
DSE	Deutsche Stiftung für Entwicklung
DSI/MY	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling /afdeling Maatschappelijke organisaties
EADI	European Association of Development Research and Training Institutes
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
FES	Friedrich Ebert Stiftung
FZ	finanzielle Zusammenarbeit
G&D	Governance and Development (rapport Wereldbank)
GIDS	Government In the Drivers Seat
GKKE	Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung
GMV-landen	Lijst van landen in het programma Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw
GQ	Governance Questionnaire
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
HSS	Hans Seidel Stiftung
IAK	Institut für Afrikakunde
IBRD	Internation Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Organization
IFI	International Financial Institute
IO	Institutionele Ontwikkeling
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
JLOS	Justice, Law and Order Sector (Oeganda)
KANU	Kenian African National Union
KAS	Konrad Adenauer Stiftung
Kepim	Kenya participatory impact monitoring program
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau

Bijlagen

KZE	Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
LK	Länderkonzept
MDG	Millenium Development Goals
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MFP	Medefinancieringsprogramma
MvT	Memorie van Toelichting
NAR	Nationale Adviesraad
NPM	New Public Management
NRA	National Resistance Army (Oeganda)
NRC	National Resistance Council (Oeganda)
NRO	Nichtregeringsorganisatie
ODA	Official Development Aid
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
pd/gg	participatory development/good governance
PRSC	Poverty Reduction Strategy Credit (Wereldbank)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PS	politische Stiftungen
Rawoo	Raad voor het wetenschappelijk onderzoek in het kader van ontwikkelingssamenwerking
SAP	Structural Adjustment Program
SKA	sozio-kulturelle Analyse
SPL	afdeling Strategische Planning (Buza)
SWAP	Sector Wide Approach
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TZ	technische Zusammenarbeit
UNDP	United Nations Development Program
VN	Verenigde Naties
WDR	World Development Report
WiG	Een Wereld in Geschil (nota Buza)
WSK-Rechte	Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte
WTS	Wetenschap van Technologie en Samenleving
WvV	Een Wereld van Verschil (nota Buza)

Bijlage II - Factor matrix

Land	Respondenten	Factor	beheerst bestuur	participatief bestuur	functione- rend bestuur	economisch bestuur	emancipa- toir bestuur
NL	Buza-ambassade Kenia	0.54	0.41	0.24	-0.15	0.43	
	Buza-ambassade Oeganda	0.71	0.31	0.33	-0.02	0.30	
	Buza-DAF	0.55	0.38	-0.08	0.20	-0.03	
	Buza-DAO-ZZ	0.66	0.21	0.43	0.05	0.16	
	Buza-SPL	0.60	0.21	0.30	0.00	0.20	
	wetenschapper	0.42	0.13	0.29	-0.11	0.40	
	wetenschapper	0.53	0.33	0.07	-0.25	0.38	
	wetenschapper	0.80	0.08	0.34	-0.02	0.10	
	wetenschapper	0.53	-0.14	-0.13	0.19	0.34	
	wetenschapper	0.66	0.10	0.20	-0.02	0.01	
	wetenschapper	0.64	0.25	0.28	0.03	-0.02	
BRD	AA	0.73	-0.01	0.08	-0.09	-0.19	
	BMZ-Planung/GG	0.44	0.39	0.13	-0.09	0.41	
	BMZ	0.68	0.23	0.35	0.14	0.10	
	BMZ-Ambassade Kenia	0.44	-0.40	0.29	-0.06	0.28	
	BMZ-Ost Afrika	0.57	0.14	0.43	0.09	0.14	
	GTZ-Centrale	0.74	-0.07	0.11	-0.02	0.31	
	GTZ-Oeganda	0.43	0.11	0.33	-0.17	0.20	
	PS-FES-Centrale	0.65	-0.27	0.07	0.20	0.22	
	PS-FES-Kenia	0.52	-0.02	0.08	0.09	-0.11	
	PS-KAS-Centrale	0.55	0.28	0.01	-0.02	0.05	
	PS-KAS-Oeganda	0.79	0.02	0.13	-0.23	-0.06	
	wetenschapper	0.78	0.13	0.16	-0.21	-0.15	
	wetenschapper	0.72	-0.01	0.33	-0.13	0.10	
NL	Buza-DMV-VG	0.16	0.43	0.14	-0.16	0.19	
	Buza-DMV-VG	0.00	0.78	0.19	0.06	0.11	
	Buza-DMV-VG	-0.19	0.60	0.21	0.15	0.3	
	Buza-DMV-VG	0.39	0.54	0.10	-0.33	0.25	
	Buza-DMV-VG	0.46	0.59	-0.08	-0.05	0.26	
	Buza-DMV-VG/DSI-AI	0.03	0.77	-0.08	-0.12	-0.07	
	Buza-DMV-VG/DSI-MY	0.31	0.52	0.28	0.17	0.39	
	MFO	0.04	0.63	0.26	0.20	0.24	
	wetenschapper	0.30	0.62	0.23	0.09	0.32	

Bijlagen

NL	Buza-DMV-VG	0.09	0.23	0.60	0.04	0.27
	Buza-DMV-VG	0.17	0.34	0.55	-0.23	0.24
	Buza-DVF	0.25	0.33	0.65	0.00	0.34
	MFO	0.41	0.32	0.50	-0.16	0.03
	wetenschapper	0.42	0.30	0.47	0.11	0.34
BRD	KfW	0.22	0.05	0.65	-0.34	0.11
	PS-FES-Oeganda	-0.05	0.25	0.46	-0.17	0.17
	PS-KAS-Kenia	0.06	0.07	0.56	-0.01	0.20
	wetenschapper	0.10	-0.06	0.91	0.04	-0.03
	wetenschapper	0.47	0.28	0.53	-0.03	0.22
	wetenschapper	0.34	0.23	0.42	-0.08	0.37
	wetenschapper	0.41	-0.06	0.50	0.04	0.21
	wetenschapper	0.32	-0.07	0.71	0.25	0.08
NL	Buza-DMV-VG	0.07	0.16	0.18	0.70	0.09
BRD	GTZ-Centrale	0.12	-0.07	0.13	-0.56	0.20
	Kirche	0.31	0.35	0.17	-0.43	-0.06
	Kirche	0.11	0.05	0.18	-0.79	0.14
NL	Buza-DMV-VG	0.13	0.15	0.24	0.03	0.76
	Buza-DSI	0.02	0.39	0.17	-0.22	0.65
	MFO	0.02	-0.04	0.17	0.25	0.63
	wetenschapper	0.41	0.34	-0.01	0.20	0.44
	wetenschapper	-0.03	0.15	0.18	0.01	0.75
BRD	wetenschapper/NGO	0.12	0.15	0.04	-0.27	0.68
NL	consultant	0.26	-0.08	0.1	0.28	0.08
	wetenschapper	-0.05	0.08	0.05	0.04	0.10
	wetenschapper	0.18	0.39	0.35	0.29	0.12
BRD	AA-Oeganda	0.25	0.01	0.39	-0.26	-0.30
	BMZ-GG	0.21	0.17	-0.00	-0.14	0.15
	PS-FES-Centrale	0.30	0.09	-0.06	-0.12	0.11
	% expl.variantie	19	11	10	5	9

Bijlage III - Factor arrays

Uitspraak:

	1	2	3	4	5	Factor:
1	4	-2	4	0	-1	0
2	2	-3	3	-1	-2	1
3	3	3	2	1	3	-1
4	3	1	2	2	1	-2
5	4	2	1	0	1	0
6	3	0	1	2	2	-2
7	1	4	-3	-4	0	4
8	0	-4	-4	-1	4	1
9	0	3	-1	1	3	-1

Bijlagen

	liseerde groepen, gebruik maken van hun rechten. Dat vraagt een beleid gericht op educatie en emancipatie								
10	De rechterlijke macht moet onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht, zodat schendingen van de rechten van de burger worden veroordeeld	4	3	4	0	2			0
11	Overheidsorganisaties die de wil hebben bij de uitvoering van hun taak de rechten van de burger te respecteren, moeten ook het vermogen daartoe hebben	1	0	0	-3	-1			3
12	In de eerste plaats moeten burgers kunnen participeren in lokale en nationale verkiezingen	2	-2	-2	1	-2			-1
13	In de ontwikkelingsprogramma's die de regering opzet, moet de doelgroep worden geconsulteerd. Zo kunnen programma's beter aansluiten op hun wensen en kan er gebruik gemaakt worden van lokale kennis	-1	2	-1	-4	-1			4
14	Achtergestelden moeten kunnen participeren in grassroot organisaties omdat dit een belangrijke emancipatoire functie heeft	-2	-1	-3	0	1			0
15	Civil society-organisaties vervullen een 'monitor-functie' voor de burger. Ze volgen de prestaties van de overheid kritisch op een bepaald beleidsissue	0	1	3	-2	-1			2
16	Civil society organisaties zijn voor de overheid belangrijk omdat ze een buitenparlementair platform voor politieke discussie vormen, waar iedere burger zijn eigen ervaringen en meningen in het publieke debat kan inbrengen	-1	4	0	1	-2			-1
17	De betekenis van de democratie is er in gelegen, dat alle individuele burgers hun wensen door middel van verkiezingen kenbaar kunnen maken. Deze wensen worden dan in de juiste verhouding in het parlement gerepresenteerd en omgezet in overheidsbeleid	2	0	-3	2	-3			-2
18	Democratie betekent dat verschillende partijen in de samenleving op een vreedzame manier strijden om de regeringsmacht, namelijk door middel van verkiezingen	3	-1	-2	1	-2			-1
19	Voor echte democratie is het noodzakelijk dat alle groeperingen binnen de samenleving ook feitelijk in staat zijn politieke invloed uit te oefenen	1	2	1	-3	4			3

Bijlagen

20	Verkiezingen zijn niet meer dan een belangrijke momentopname. Daarnaast moet er sprake zijn van een voortdurende dialoog tussen overheid en samenleving over het te volgen beleid	-1	2	0	-2	-1	2
21	Corruptie moet bestreden worden omdat zij de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van de burgers aantast	2	1	3	-2	3	2
22	Corruptie moet bestreden worden omdat zij het functioneren van de overheid belemmert; vastgesteld beleid wordt niet adequaat uitgevoerd	0	1	2	3	0	-3
23	Corruptie moet bestreden worden omdat zij grote geldstromen aan de publieke besluitvorming onttrekt	-1	1	1	2	0	-2
24	Corruptie in zowel overheid als economie moet bestreden worden omdat zij voornamelijk de armen treft	-3	4	0	-1	2	1
25	De uitvoerende macht moet haar professionele beslissingen zo veel mogelijk onafhankelijk van politieke facties kunnen nemen	-3	-2	0	3	-3	-3
26	Besluitvorming in het parlement moet zoveel mogelijk onafhankelijk van de belangen van de uitvoerende macht kunnen plaatsvinden	-2	-1	-1	0	1	0
27	De overheid moet burgers, journalisten en de rechterlijke macht toegang verlenen tot alle informatie over de beleidsuitvoering	1	0	3	-1	3	1
28	Transparantie betekent dat de overheid over belangrijke zaken niet beslist voordat er een openbare publieke discussie heeft plaatsgevonden	-1	-3	-1	-4	-3	4
29	Transparantie vergt dat de overheid actief informatie verspreidt over haar voornemens. Een groot bereik en grote toegankelijkheid van de media waarmee ze dit doet is dan belangrijk	0	-1	2	-3	0	3
30	De overheid moet de samenleving op macro-niveau transparant maken. Dat betekent dat zij actief informatie verzamelt over de samenleving als geheel (inclusief zichzelf), deze analyseert en ter beschikking stelt	-4	-1	-2	4	0	-4
31	De effectiviteit van de publieke sector moet verhoogd worden doordat de overheid zich benenkt tot kerntaken en de uitvoering van de dienstverlening zoveel mogelijk	-3	-4	-1	-3	-4	3

Bijlagen

uitbesteedt

32	Een effectieve overheid betekent een goed georganiseerde, competente en professionele overheid; een overheid die kan plannen en in staat is uit te voeren wat ze heeft gepland	1	3	4	3	1	-3
33	De effectiviteit van de publieke sector kan verhoogd worden door het openbaar bestuur dichterbij de burger te brengen. Hierdoor kan wantrouwen worden afgebouwd en kunnen burgers zich beter identificeren met de beleidsdoelen	-2	-2	1	-1	4	1
34	De overheid moet zich beperken tot het bevorderen van het investeringsklimaat. Zij intervineert daarom zo min mogelijk in het economische proces en zorgt voor macro-economische stabiliteit en een open economie	-4	-4	-3	-2	-4	2
35	De overheid moet gemarginaliseerde groepen zoveel mogelijk beschermen tegen negatieve effecten van de marktwerking en er voor zorgen dat economische groei wordt gedeeld	-2	0	-2	3	2	-3
36	De overheid moet haar unieke positie gebruiken om door middel van gerichte dienstverlening de eigen economie een plaatsje op de wereldmarkt te laten veroveren	-4	-3	-4	4	-3	-4
37	De overheid moet deelname van het individu aan de officiële economie stimuleren	-3	-3	-4	4	-4	-4

Bijlage IV - Duitse versie Q-sample

1. Der Bürger soll den Staat zur Verantwortung ziehen können, indem er eine Klage beim Gericht einreicht oder indem er eine andere Regierung wählt.
2. Der Staat soll ein internes System von Rechenschaft und Sanktionen besitzen, damit Beamte von ihren Vorgesetzten, und letztendlich vom Minister zur Verantwortung gezogen werden können.
3. Es soll ausreichend gut informierte gesellschaftliche Interessenorganisationen geben, die genug Einfluss haben, die Macht des Staates auszugleichen.
4. Das Parlament soll gut über die Umsetzung der Politik informiert sein, damit die Politik und die Leistungen der Regierung öffentlich besprochen werden können.
5. Das Handeln des Staates soll gesetzmässig sein.
6. Der Staat soll die klassischen Rechte des Bürgers gegenüber dem Staat und gegenüber Dritten wahren. Der Staat soll die klassischen politischen Rechte achten.
7. Der Staat soll nicht nur die klassischen bürgerlichen und politischen Rechte achten, sondern auch Grundversorgung für alle gewährleisten.
8. Der Staat soll das Recht ethnischer Gruppierungen auf kollektive Selbstbestimmung über ihre Sitten und Kultur respektieren.
9. Der Staat soll dafür Sorge tragen, dass alle Einwohner, auch die aus armen Gruppierungen oder Randgruppen, von ihren Rechten Gebrauch machen. Das erfordert um eine Bildungs- und Emanzipierungspolitik.
10. Die Judikative soll unabhängig von der Exekutive sein, damit Verletzungen der Rechte der Bürger verurteilt werden.
11. Staatliche Behörden, die ihren Aufgaben mit Respekt für die Menschenrechte ausführen wollen, sollen auch die Kapazität dafür haben.
12. In erster Linie sollen Bürger an lokalen und nationalen Wahlen teilnehmen können.
13. In den Entwicklungsprogrammen der Regierung soll die Zielgruppe konsultiert werden, damit die Programme sich deren Wünsche besser anschliessen und lokale Kenntnisse besser genutzt werden können.
14. Randgruppen sollen an grass root Organisationen teilnehmen können, weil dieses eine wichtige emanzipatorische Funktion hat.
15. Organisationen der Zivilgesellschaft erfüllen für den Bürger eine Monitoringfunktion, weil sie die Staatsleistungen in bestimmten Bereichen kritisch beobachten.
16. Organisationen der Zivilgesellschaft bilden für den Staat eine ausserparlamentarische Plattform, wo jede/r seine/ihre Erfahrungen und Meinungen in die politische Diskussion einbringen kann.
17. Demokratie bedeutet, dass alle einzelnen Bürger ihre Wünsche durch Wahlen zum Ausdruck bringen können. Diese Wünsche werden dann proportional im Parlament repräsentiert und in Staatshandeln umgesetzt.
18. Demokratie bedeutet, dass die verschiedenen Gruppierungen in der Gesellschaft auf friedlichem Wege, nämlich durch Wahlen, um die Regierungsmacht kämpfen.
19. Echte Demokratie bedeutet, dass alle Gruppierungen in der Gesellschaft auch tatsächlich in der Lage sind, politischen Einfluss einzuüben.

20. Wahlen sind nur eine Momentaufnahme. Danach soll es einen ständigen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft über die politischen Ziele geben.
21. Korruption soll bekämpft werden, denn sie tastet die Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit der Bürger an.
22. Korruption soll bekämpft werden, denn sie hemmt das Funktionieren der Verwaltung, indem die beschlossene Politik nicht richtig durchgeführt werden kann.
23. Korruption soll bekämpft werden, denn sie entzieht grosse Geldmengen dem öffentlichen Entscheidungsprozess.
24. Korruption beim Staat wie in der Wirtschaft soll bekämpft werden, denn sie trifft hauptsächlich die Armen.
25. Die Exekutive soll ihre professionellen Entscheidungen so weit wie möglich unabhängig von politischen Interessengruppen nehmen können.
26. Entscheidungsprozesse im Parlament sollen soweit wie möglich unabhängig von den Interessen der Exekutive ablaufen können.
27. Der Staat soll Bürgern, Journalisten und der Judikative alle Informationen über das Staatshandeln öffnen.
28. Transparenz bedeutet, dass der Staat über wichtige Angelegenheiten nicht entscheidet, bevor eine öffentliche Diskussion stattgefunden hat.
29. Transparenz erfordert, dass der Staat aktiv Auskunft gibt über seine Politik. Dabei sind eine grosse Reichweite und gute Zugänglichkeit der gebrauchten Medien wichtig.
30. Der Staat soll die Gesellschaft auf Makroebene transparent machen, indem er aktiv Daten über sie und sich selbst sammelt, analysiert und ihr zur Verfügung stellt.
31. Die Effektivität des öffentlichen Sektors soll vergrössert werden, indem der Staat sich auf seine Hauptaufgaben beschränkt, und deren Ausführung soweit wie möglich an nichtstaatliche Akteure delegiert.
32. Ein effektiver Staat bedeutet gut organisierte, kompetente und professionelle Behörden, die imstande sind zu planen und das Geplante durchzuführen.
33. Die Effektivität des öffentlichen Sektors soll vergrössert werden, indem die Behörden Bürgernähe zeigen. Dadurch kann Misstrauen abgebaut werden und die Bürger können sich besser mit politischen Zielen identifizieren.
34. Der Staat soll sich darauf beschränken, die Investitionsbedingungen zu fördern. Deshalb interveniert er so wenig wie möglich im Marktprozess und gewährleistet makroökonomische Stabilität und Offenheit der Wirtschaft.
35. Der Staat soll die Armen und die gesellschaftlichen Randgruppen so weit wie möglich beschützen gegen negative Wirkungen des Marktprozesses und dafür sorgen, dass wirtschaftliches Wachstum gesellschaftlich geteilt wird.
36. Der Staat soll seine einzigartige Position dafür nutzen, der nationalen Wirtschaft durch gezielte Aktivitäten zu ermöglichen, einen Platz auf dem Weltmarkt zu erobern.
37. Der Staat soll Teilnahme des Individuums an der offiziellen Wirtschaft fördern.

Bijlage V - Overzicht activiteiten in Kenia en Oeganda¹⁶¹

	Kenia			Oeganda				
	Nederland	KAS	FES	GTZ	Nederland	KAS	FES	GTZ
Beneficiary (gebaseerd op Crawford 2000)								
central government								
Constitution								
constitutional commission								
public participation/ consultation		x		x				
electoral system								
pre-election activities								
voter registration								
voter education	x							
elections								
monitoring and observation	x					x		
referendum								
legislature								
infrastructural development for legislature (equipment)								
personnel development								
legislators (elected members)	x	x	x					
parliamentary officials								
legislative capacity								
accountability function from the executive towards legislature								
role of opposition						x	x	
promoting political role of women	x		x					
public participation/ consultation by legislature	x		x					
executive								
political leadership								
public administration								
institution building								

¹⁶¹ Voor het opstellen van dit overzicht zijn de volgende bronnen gebruikt:
 Nederland/Kenia: interviews en *Multi year government strategy 2001-2005*
 Nederland/Oeganda: interviews en *The bilateral development co-operation programme of the royal Netherlands embassy in Kampala*
 KAS/ Kenia en FES/Oeganda: interviews
 FES/Kenia en KAS/Oeganda: interviews en brochures
 GTZ/Kenia: interviews + beleidsdocumenten Keniaanse overheid
 GTZ/ Oeganda: interviews + website GTZ Oeganda

Bijlagen

policy making capacity				x				x
financial management (budgeting and resource allocation)	x			x	x ¹⁶²			
revenue administration								
personnel develop- ment/human capacity								
civil service reform								
training								
privatization								x
accountability								
to parliament								
financial(accounting and audit practices)	x				x			
auditor general	x				x			
transparency, open government								
statistical services	x							
information systems								
public consulta- tion/representation mechanisms	x			x	x			x
controlling corruption	x			x	x			x
promotion of women in public sector	x							
support of public service provision	x			x	x			x
legal system (rule of law)								
judiciary					x	x		x ¹⁶³
legal drafting								
ministry of justice					x			x
military (including civilian control)								
police					x			x
prosecution service					x			x
courts					x			x
prisons	x				x			x
participation of women								
participation of minority groups								
legal aid/assistance								
para-legal services								
ombudsman								
legal education	x	x				x		
legal framework for economic activity					x			
human rights commission	x				x	x		

¹⁶² Samen met de Wereldbank

¹⁶³ Duitsland participeert via GTZ in JLOS.

Bijlagen

local government								
electoral system								
pre-election activities								
voter registration								
voter education								
elections								
monitoring and observation								
referendum								
local authorities								
local representative bodies (elected councils etc)		x		x			x	
personnel development								
infrastructural development								
accountability mechanisms								
controlling corruption								
promoting role of women			x					
public participation /consultation by legislature		x					x	
local government administration								
policy making capacity					x			
institution building								
accountability					x			
transparency/openness								
public participation mechanisms				x				
role of women								
decentralization ¹⁶⁴		x	x		x			
human rights groups (non state)								
protecting hr (violations)								
victim support groups (including legal support)								
civilian victims of war/conflict								
HR reporting (information gathering, documenting violations)	x				x		x	
promoting human rights								
HR education/awareness raising	x	x						
women's rights/gender equality ¹⁶⁵	x		x		x	x		
ethnic minority/indigenous rights								
disability rights								
children's rights	x							
Trade union rights								
legal advocacy groups							x	
legal training (lawyers)								
human rights research								

¹⁶⁴ Waaronder verstaan: het 'nationale proces' van decentralisatie

¹⁶⁵ Waaronder tevens verstaan: *gender mainstreaming* in overheidsprogramma's

Bijlagen

legal advice and assistance		x						
Pro-democracy groups (non-state)								
political parties ¹⁶⁶		x	x				x	x
independent media		x	x				x	x
legal pro-democracy associations							x	x
participation of ethnic minority organizations								
role of women								
civic/democracy education/information	x	x					x	x
conflict mediation/resolution (peace process_	x		x				x	x
demobilizations								
reconstruction/ peace building								
interest groups								
intermediate organizations								
business groups		x						x
professional organizations		x					x ¹⁶⁷	x
Trade unions/labor			x					x
church/religious groups		x						
ethnic associations								
women's groups	x	x					x	x
advocacy NGOs (charitable organisations)								
development NGOs								
research institutes/policy think tanks/universities								
personnel development in strategic professions (university training)								
accountants and auditors								
lawyers								
bankers								
economists								
management								
education								
arts/cultural groups								
local groups								
self help (specific)	x	x					x	
community associations/grassroots groups (more general)			x				x	
civic associations (rest)	x ¹⁶⁸							x

¹⁶⁶ Waarbij voor de Stichtingen geldt: geen directe ondersteuning, maar steun voor *think tanks* van de partij etc.

¹⁶⁷ Bij KAS en FES gaat het hier om organisaties van de media

¹⁶⁸ environmental ngo's

Bijlage VI - Lijst van geïnterviewde personen

Naam	functie op moment van interviewen ¹⁶⁹
Thomas Albert	<i>BMZ, Head of East Africa Division</i>
Sandra Belder	<i>Buza, directie DMV, afdeling Vredesopbouw en goed betuur</i>
Paul Bendix	<i>Oxfam Germany, director</i>
Rob van den Berg	<i>Buza, directeur IOB</i>
Leen Boer	<i>Buza, hoofd afdeling Onderzoek en communicatie</i>
Joan Boer	<i>Buza, plv. Directeur Generaal Internationale Samenwerking</i>
Christiane Bögemann-Hagedorn	<i>BMZ, Ministerialrätin, Referat Organisation</i>
Michael Bohnet	<i>BMZ, Ministerialdirektor a.D.</i>
Désirée Bonis	<i>Buza, directie DMV, Hoofd afdeling Vredesopbouw en goed bestuur</i>
Louk Box	<i>European Centre for Development Policy Management, directeur</i>
Maarten Brouwer	<i>Buza, directie DVF, Hoofd afdeling Macro-economische samenwerking</i>
Marjolein Brouwer	<i>Novib</i>
Dieke Buijs	<i>Buza, directie DSI, Hoofd afdeling Maatschappelijke organisaties</i>
Oda van Cranenburgh	<i>Universitair hoofddocent politieke wetenschappen</i>
Rolf Detmering	<i>GTZ, Regionalleiter Ost-Afrika</i>
Friederike Diaby-Penzlin	<i>Professorin Hochschule Wismar</i>
Carola Donner-Reichle	<i>Inwent, Bereichsleiterin Soziale Entwicklung</i>
Martin Doornbos	<i>Professor em., Institute of Social Studies</i>
Gerald Duda	<i>GTZ, technical advisor</i>
Gero Erdmann	<i>IAK</i>
Georg Frerks	<i>Clingendael, Hoofd Conflict research unit</i>
Birgit Fröhlich	<i>BMZ, Desk Officer Kenya, Ethiopia and Eritrea</i>
Harald Ganns	<i>AA, voormalig ambassadeur in Zuid-Afrika</i>
Roeland van de Geer	<i>Buza, Hoofd directie Afrika</i>
Mette Gonggrijp	<i>Buza, directie DMV, afdeling Vredesopbouw en goed bestuur</i>
Antoinette Gosses	<i>Buza, ambassade Skopje</i>
Gabriele Gotzen	<i>BMZ, Referat Governance, Demokratie, Frauen- und Menschenrechte</i>
Jörn Grävingholt	<i>DIE</i>

¹⁶⁹ Ik geef per persoon slechts één functie aan.

Bijlagen

Jan Willem Gunning	<i>Hoogleraar Ontwikkelingseconomie Vrije Universiteit te Amsterdam</i>
Peter de Haan	<i>Buza, eerste ambassadesecretaris, ambassade La Paz, Bolivia</i>
Frederik Haver Droese	<i>Buza, afdeling Strategisch beleidsplanning</i>
Jan Hijkoop	<i>Buza, directie DMV, afdeling Vredesopbouw en goed bestuur</i>
Wolfgang Hilberer	<i>KAS, Resident Representative in Uganda</i>
Eric Hilberink	<i>Buza, Deputy Head of Mission, ambassade in Kampala, Oeganda</i>
Kurt Hildebrand	<i>KfW, Teamleiter für Demokratieförderung und Dezentralisierung</i>
Paul Hoebink	<i>Centre for International Development Issues Nijmegen, directeur</i>
Joseph Hoenen	<i>Buza, eerste secretaris ambassade in Nairobi, Kenia</i>
Enno Hommes	<i>Professor em., Universiteit Twente</i>
Wil Hout	<i>Universitair docent, Institute of Social Studies</i>
Emanuel de Kadt	<i>Hoogleraar Culturele antropologie, Universiteit Utrecht</i>
Christiane Kesper	<i>FES, Leiterin Referat Entwicklungspolitik</i>
Stephan Klingebiel	<i>DIE</i>
Adolf Kloke-Lesch	<i>BMZ, Ministerialdirigent Unterabteilung Planung und Grundsätze der Zusammenarbeit</i>
Martin Koper	<i>Buza, directie DMV, afdeling Vredesopbouw en goed bestuur</i>
Fritz Kopsieker	<i>FES, Resident Representative Uganda</i>
Loes Lammerts	<i>Buza, directie DMV, afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur</i>
Angela Langenkamp	<i>GTZ, Advisor of the Ministry of Home Affairs, Kenya</i>
Ton Lansink	<i>Centre for the Promotion of Imports, Managing director</i>
HildegardLingnau	<i>DIE</i>
Stefan Mair	<i>SWP</i>
Francesco Mascini	<i>Buza, eerste secretaris ambassade in Kampala, Oeganda</i>
Wanjiku Mbugua	<i>FES, Programme Officer, Kenya</i>
Andreas Mehler	<i>IAK, direktor</i>
Volker Mönikes	<i>Misereor, Abteilungsleiter Afrika/Nahen Osten</i>
Marc Moquette	<i>Buza, afdeling Strategische beleidsplanning</i>
Lars Nieder	<i>AA, First Secretary, German Embassy in Nairobi, Kenya</i>
mr. Ochada	<i>KAS, Programme Officer, Kenya</i>
Simone Olunya	<i>DFID, Kenya</i>
Cora Oomen	<i>ICCO Regiomanager Afrika en Midden-Oosten</i>
Jan-Michiel Otto	<i>Van Vollenhove Instituut voor recht en bestuur in ontwikkelingslanden, directeur</i>
Michael Plesch	<i>KAS, Teamleiter Afrika und Naher Osten</i>

Bijlagen

Carolien Poldermans	<i>Buza, directie DMV, Hoofd afdeling Vredesopbouw en goed bestuur</i>
Aues Scek	<i>GTZ, Team Leader social policy advisory services, ministry of finance and planning, poverty eradication unit, Kenya</i>
Wilhelm Schirmer	<i>Inwent, Abteilungsleiter Verwaltungspolitik/Sicherheitspolitik</i>
Ingo Scholz	<i>KAS, Resident Representative, Kenya</i>
Jan Schoonenboom	<i>WRR, lid wetenschappelijke staf</i>
Nico Schulte Nordholt	<i>Technology and Development Group, Universiteit Twente</i>
Hans-Ulrich Seidt	<i>AA, Referatsleiter Grundsatzfragen Subsahara Afrika, Südliches Afrika, Grosse Seen</i>
Jeroen Smallembroek	<i>Buza, eerste secretaris ambassade in Nairobi, Kenia</i>
Piet Spaarman	<i>Cordaid, Head of Central & West Africa Department</i>
Jürgen Stetten	<i>FES, Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit</i>
Albrecht Stockmayer	<i>GTZ, Head Governance - Gender Team</i>
Karin Stoll	<i>AA, Deputy Head of Mission, German Embassy in Kampala, Uganda</i>
Rainer Tetzlaff	<i>Professor Institut für politische Wissenschaften, Universität Hamburg</i>
Hans van der Veen	<i>Buza, directie DMV, afdeling Vredesopbouw en goed bestuur</i>
Rob Visser	<i>Buza, plv. Hoofd Directie Sociale en institutionele ontwikkeling</i>
Sjoukje Volbeda	<i>Buza, directie DMV, afdeling Vredesopbouw en goed bestuur</i>
Doris Voorbraak	<i>Buza, directie DSI, afdeling Armoedebestrijding en institutionele ontwikkeling</i>
Cornelie van Waeningh	<i>Equip Worldwide</i>
Peter Waller	<i>Transparency International, Deputy Director</i>
Dieter Weiß	<i>Hoogleraar Freie Universität Berlin</i>
Tim Williams	<i>DFID, Uganda</i>
Annette Windmeisser	<i>BMZ, Referat Governance, Demokratie, Frauen- und Menschenrechte</i>
Stefanie Zeidler	<i>AA, Arbeitsstab Menschenrechte, Minderheitsrechte, UNICEF und Demokratisierungshilfe</i>

De volgende personen wil ik bedanken voor hun hulp bij het verkrijgen van schriftelijk materiaal:

Shahina Mohammed, Jilles van Gastel, Jeroen de Lange (Buza), dhr. den Hollander (bibliotheek Buza), de heer van de Sand (BMZ), Elisabeth Thioleron&Bathylle Missika (OESO), Claudia Rokx (Wereldbank)