

Verantwoording aangevochten

De politiek van aanspraken van burgers op het gebied van onderwijs, sociale bescherming en de ngo-sector in Oeganda

Samenvatting

De versterking van verantwoording door het openbaar bestuur staat de afgelopen decennia centraal in het wetenschappelijk debat over democratisch bestuur en publieke dienstverlening. Sinds de jaren 1990 worden initiatieven voor maatschappelijke verantwoording door donoren en internationale organisaties gestimuleerd als onderdeel van het paradigma van goed bestuur. Hiermee wordt beoogd om burgers een grotere stem te geven en institutioneel falen in het wereldwijde Zuiden aan te pakken. Bij veel van deze initiatieven wordt gebruikgemaakt van diverse verantwoordingsmechanismen gebaseerd op een opvatting van verantwoording die berust op de rationele keuzetheorie en de principal-agent theory. Deze mechanismen zijn gericht op het dichten van de informatiekloof, verbeteren van feedbackloops en het aanpakken van mislukkingen aan de zogenaamde aanbod- en vraagzijde van verantwoording. In de wetenschap wordt echter steeds vaker gewezen op de beperkingen van deze benadering in het wereldwijde Zuiden. De toenemende controle over de stem van burgers en de vraag naar meer openbare verantwoording, evenals een groeiende tendens van politiek cliëntelisme, populisme en autocratisch bestuur, maken het bovendien essentieel om te begrijpen hoe verantwoordingsinstanties werken, of juist niet, terwijl autoritaire regeringen bestaande verantwoordingsstructuren proberen te saboteren, of volledig te ontmantelen.

In het proefschrift wordt de heersende aanpak bij veel initiatieven voor maatschappelijke verantwoording in het wereldwijde Zuiden ter discussie gesteld. Deze initiatieven zijn gericht op het dichten van de informatiekloof en verbeteren van feedbackloops tussen burgers, politici en dienstverleners. Het verstrekken van informatie is noodzakelijk, maar geen voldoende garantie voor verantwoording. Wanneer de focus uitsluitend ligt op het dichten van de informatiekloof, wordt voorbijgegaan aan de complexe machtsverhoudingen tussen statelijke en niet-statelijke actoren, de veranderende rol van de privésector bij de publieke dienstverlening, de toenemende invloed van donoren en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) op de dienstverlening, en de verhouding tussen overheid en samenleving die wordt gevormd door patrimoniale en cliëntelistische structuren. Het welslagen of falen van het vragen van verantwoording is afhankelijk van deze bredere maatschappelijke en politieke dynamiek, die essentieel is voor een goed begrip van verantwoording.

Dit proefschrift gaat over de politiek van verantwoording bij de uitvoering van sociaal beleid in Oeganda. De centrale onderzoeksvraag is: *Hoe beïnvloedt de politieke dynamiek*

verantwoordingsmechanismen en het vermogen van burgers om statelijke en niet-statelijke actoren verantwoording te laten afleggen voor hoogwaardige publieke dienstverlening in Oeganda? Er zijn drie belangrijke redenen om Oeganda te kiezen als primaire casus. Ten eerste heeft de afhankelijkheid van buitenlandse ontwikkelingshulp voor de financiering van sociaal beleid de afgelopen drie decennia een grote invloed gehad op de vorming van sociaal beleid in Oeganda. Ten tweede is de belofte van democratische innovatie door decentralisatie, waardoor verantwoording naar verwachting zou worden versterkt en de afstand tussen burgers en dienstverlening zou worden verkleind, niet uitgekomen. In plaats daarvan werden patrimoniale netwerken sterker. Ten derde is veel van de behaalde winst op het gebied van democratie en ontwikkeling verloren gegaan door het verval van democratische normen dat werd veroorzaakt door een steeds autoritairder regime, het vermarkten van ontwikkeling, en een cliëntelistische politiek.

De onderzoeksmethode bestaat uit casestudy's en een multi-method-benadering waarbij gebruikgemaakt is van beschikbare grijze en wetenschappelijke literatuur, secundaire en primaire data. De data zijn verzameld in twee stadia (april tot juni 2023 en oktober tot december 2023) in Kampala en verschillende districten in Noord-Oeganda (Nebbi, Yumbe, Amuru, Gulu en Nowya). De empirische hoofdstukken (4-6) van dit proefschrift bevatten elk een aparte casestudy waarin met telkens een andere onderzoeksopzet de politiek van verantwoording in de sociale dienstverlening wordt onderzocht.

Hoofdstuk 4 bevat de eerste casestudy, waarin de verschillende verantwoordingsmechanismen binnen de invoering van het Oegandese programma voor universeel basisonderwijs (UPE) worden verkend. In het hoofdstuk wordt de relatie tussen deze vormen van verantwoording en het functioneren van het UPE-programma in verschillende plattelandsdistricten onderzocht. Met een tweestaps-multimethod-benadering is onderzocht in hoeverre de bestuurlijke voorwaarden die worden beschreven in de literatuur een middel zijn om verantwoording en onderwijsprestaties te verbeteren. Door een combinatie van een kwalitatieve vergelijkende analyse (QCA) met een grounded theory-methode biedt het onderzoek meer inzicht in de complexiteit van verantwoordingsmechanismen in het basisonderwijs. In dit hoofdstuk wordt betoogd dat verantwoordingsmechanismen binnen het basisonderwijs op het platteland van Oeganda worden gevormd door specifieke institutionele en machtsverhoudingen in verschillende bestuurslagen. Ten eerste is het programma van meet af aan gepolitiseerd en gekenschetst als 'gratis onderwijs', ondanks bijdragen van ouders aan de exploitatiekosten van scholen en onvoldoende overheidsinvesteringen. Dit heeft de vertrouwensrelatie verstoord en gezorgd voor een cliëntelistische dynamiek onder de belanghebbenden bij de uitvoering van het UPE-programma. Ten tweede spelen religieuze instellingen en op geloof gebaseerde organisaties, als grondleggers van de meeste UPE-scholen in Oeganda, een cruciale rol in de verantwoordingsketen. Zij selecteren namelijk de meerderheid van de schoolbesturen, die ervoor moeten zorgen dat scholen goed worden geleid. Ten derde speelt de nabijheid van stedelijke centra een belangrijke rol bij de handhaving van het mandaat van schoolinspecteurs als belangrijk verantwoordingsmechanisme in het onderwijsstelsel. Dit heeft

weer gevolgen voor de kwaliteit van het aangeboden onderwijs. Ten vierde wordt het vermogen van ouders om verantwoording te vragen op jaarvergaderingen of in oudercommissies, die bedoeld zijn als belangrijke maatschappelijke verantwoordingsmechanismen, ondermijnd door hun beperkte sociale en politieke macht over schoolbesturen en de lokale dynamiek onder de elite.

Hoofdstuk 5 beschrijft de tweede casestudy. Deze gaat over de politiek van aanspraken van burgers op het gebied van sociale cash transfers en is gericht op het programma Social Assistance Grants for Empowerment (SAGE). In een kwalitatieve onderzoeksopzet zijn observaties in het veld, focusgroepdiscussies en interviews met belangrijke informanten gecombineerd. Op deze wijze is onderzoek gedaan naar de invoering van verantwoordingsmechanismen zoals klachtenregelingen, die zijn ingebed in de opzet en uitvoering van sociale cash transfer-programma's. In dit hoofdstuk wordt betoogd dat de effectiviteit van verantwoordingsmechanismen in sociale cash transfer-programma's door verschillende factoren kan worden ondermijnd. Ten eerste wijst de aard van de klachten (vooral als die voortvloeien uit de incoherentie van selectiemechanismen) van burgers op de behoefte aan een universele aanpak en een betere bevolkingsadministratie om de uitsluiting als gevolg van de huidige selectiemechanismen tegen te gaan. Ten tweede wordt het vermogen van de overheid om te reageren op verzoeken van burgers om een betere dekking van het programma en toereikende subsidies beperkt door bezuinigingsmaatregelen en een slecht functionerend bestuursstelsel dat de capaciteit van het systeem ondermijnt en een effectieve landelijke uitvoering en institutionalisering van het programma in de weg staat. Ten derde heeft cliëntelistische politiek en het uitdeelkarakter van deze programma's een verlamme werking op pogingen tot verantwoording in sociale cash transfers die zijn bedoeld om de relatie overheid-burger te verbeteren. Er is echter anekdotisch bewijs voor een genuanceerdere opvatting van burgerschap, waarin mensen zich bewegen in een complex landschap van zowel angst als empowerment.

Hoofdstuk 6 bevat de derde casestudy. Deze gaat over de toenemende rol van ngo's in de ontwikkelingssector, die de afgelopen twee decennia aanleiding heeft gegeven tot een wetenschappelijk debat over de legitimiteit en verantwoording van ngo's. Door middel van een analyse van de campagne van #UgandaNGOsExhibition op X (voorheen Twitter) is onderzocht hoe stedelingen in Oeganda (X-gebruikers) denken over legitimiteit en verantwoording van ngo's in de Oegandese samenleving. In dit hoofdstuk wordt betoogd dat er nog andere collectieve vormen zijn om ngo's ter verantwoording te roepen in besloten gemeenschappen dan direct overheidstoezicht en co-optatie, en strenger toezicht op donoren. Stedelingen gaven voorrang aan naming en shaming en onderlinge verantwoordingsplicht en riepen leiders van ngo's op om zich altruïstischer op te stellen en dezelfde normen van sociale rechtvaardigheid en verantwoordingsplicht te hanteren als zij van de overheid verlangen. Ngo's moeten echter openstaan voor terechte kritiek om hun legitimiteit te behouden in verschillende verantwoordingsfora.

Samenvattend wordt de onderzoeksvraag in dit proefschrift beantwoord door het belichten van de politieke prikkels van statelijke en niet-stataelijke actoren, de macht en institutionele samenstelling van elitecoalities ten opzichte van hun maatschappelijke basis, en het institutionele vermogen van de overheid om tegemoet te komen aan de behoeften van burgers. Daarbij zijn drie elementen van belang. In de eerste plaats worden verantwoordingsmechanismen beïnvloed door structurele factoren, zoals patronage en cliëntelisme, en door institutionele factoren, zoals een gebrekkig bestuurlijk vermogen van de overheid, inefficiënte bevolkingsregisters voor het selecteren van doelgroepen, en versnipperde dienstverleningsprocessen. Deze factoren beperken de mogelijkheid om met verantwoordingsmechanismen de relatie tussen overheid en samenleving te versterken en dienstverleningsprocessen te verbeteren. Daarmee wordt een kwalitatief hoogwaardige publieke dienstverlening belemmerd. In de tweede plaats spelen niet-stataelijke actoren, zoals instellingen uit de private sector, transnationale actoren en religieuze instellingen, een steeds grotere rol bij de dienstverlening en beleidsvorming. Hierdoor wordt de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening tussen deze actoren verspreid en vervaagd, evenals de waargenomen rol van de overheid als primaire publieke dienstverlener. De rol van niet-stataelijke actoren verstoort ook de verantwoordingsrelatie tussen overheid en burger door het sociaal contract te verschuiven naar externe, niet-stataelijke actoren. In de derde plaats kunnen pogingen van ngo's om democratisch bestuur en sociale verantwoording te bevorderen worden ondermijnd door een gebrek aan transparantie en verantwoording ten opzichte van hun achterban. Burgers leggen hoge morele eisen op aan ngo's, die worden geacht sterke ethische normen te hanteren en te waken voor autoritaire neigingen van de overheid. Deze rol kan echter in het geding komen wanneer de legitimiteit van ngo's op het spel staat, en zij in de ogen van de bevolking even corrupt zijn als overheidsinstellingen.