

Auteur: Frans Bieckmann

Naar een onderbouwd IS-beleid

Achtergronden bij *Singing a New Policy Tune*

Dit document biedt zeer kort wat achtergronden bij het proces dat we ingaan met '*Singing a New Policy Tune*' (SNPT). Samen met het artikel *De broncode revisited* legt het een raamwerk en een aantal stellingen neer die het startpunt vormen van de discussie. In *De broncode revisited* worden de achtergronden geschetst van een eerdere poging een beleidstheorie op te stellen. Eerste versies van deze documenten zijn besproken op een *Pick your Brains* bijeenkomst van het traject SNPT op 10 september, waar mensen van binnen en buiten de OS sector hebben deelgenomen, waaronder DGIS, wetenschappelijk bureaus van een politieke partijen, een wetenschappelijke instituten, private sector, 'practitioners uit de OS sector', ministeries gelieerd met thema en personen met uitzonderlijke kennis van zaken. De conclusies daarvan zijn verwerkt in dit document, dat moet worden gezien als 'work in progress'.

Het traject SNPT bestaat uit twee parallelle processen:

- Ten eerste de brede bijeenkomsten, waarvan 1 en 2 oktober de eerste publieke bijeenkomst is: de Kick-off conferentie. Aansluitend worden er vijf thematische sessie georganiseerd in november, december, januari en februari.
- Daarnaast gaat een aantal kleine expertgroepen, vanuit verschillende invalshoeken, een begin maken met het opstellen van een beleidstheorie.

Dit traject moet in het voorjaar van 2010 uitmonden in een rapport dat wordt aangeboden aan minister Koenders. Met daarin de algemene contouren van een nieuwe beleidstheorie voor een toekomstig beleid van internationale samenwerking.

Hierna volgt een korte uitleg van wat een beleidstheorie is. Daarna, ter onderscheid, wat algemene noties over hoe beleid tot stand komt. In paragraaf 3 een schematisch overzicht van hoe je een beleidstheorie kunt opstellen. Daarna wordt het huidige *Policy tune* proces kort beschreven. Tot slot de algemene uitgangspunten van dit proces, die mede zijn voortgekomen uit de discussies op 10 september.

1. Wat is een beleidstheorie?

Een beleidstheorie is het geheel van impliciete en expliciete aannames en veronderstelde causale relaties over hoe maatschappelijke processen zich voltrekken en hoe en met welke middelen daarop ingegrepen kan worden, dat ten grondslag ligt aan een specifiek beleid (beleidsinstrumenten, beleidsvisie, beleidsonderdelen en strategie). In een beleidstheorie (ook wel programmatheorie, interventietheorie of programmalogica genoemd) worden logische oorzaak-gevolg-verbanden ge(re)construeerd zoals die zich volgens de beleidsmakers en andere experts voltrekken en uiteindelijk moeten leiden tot de gewenste resultaten, dus tot de beleidsdoelstelling.

Bij het doen van een beleidstheoretische analyse zijn drie vragen van belang:

- Wat is de doelstelling van het beleid?

- Waarom wordt gedacht dat de in te zetten middelen bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen? Dus wat zijn de veronderstelde oorzakelijke verbanden?
- Worden die veronderstellingen ondersteund door enigerlei empirische kennis?

Het opstellen van een beleidstheorie is een dynamisch proces. Het combineert wetenschappelijke inzichten met praktijkervaring en politieke en normatieve afwegingen. Een beleidstheorie is geen zuivere wetenschap, het is in feite een momentopname van de stand van het denken over een bepaald onderwerp, maar ook van de machtsverhoudingen daaromtrent: welke concepten prevaleren en welke niet. Het expliciet maken van al deze veronderstellingen onder het beleid biedt de mogelijkheid die te toetsen en de discussie te verdiepen, en daarmee het beleid te versterken.

Tijdens de openbare en besloten bijeenkomsten van '*Singing a New Policy Tune*' (hierna kortweg *Policy tune* genoemd) zullen we slechts een aanzet geven tot een beleidstheorie. Immers, het gedetailleerd in kaart brengen van de vele oorzakelijke verbanden in het OS-beleid (en nog meer in het relatief onontgonnen terrein van de Internationale of Mondiale Samenwerking) vergt een langdurig en grondig onderzoek. In de komende maanden zullen we proberen de algemene kaders te schetsen van een beleidstheorie en suggesties te doen voor een vervolg.

2. Hoe ontstaat beleid?

Een beleidstheorie is dus niet een theorie over hoe beleid tot stand komt. Het is belangrijk dit onderscheid te maken, omdat er veel verwarring over bestaat, en er overlap is tussen deze twee terreinen. Daarom gaan we hier toch even kort op de totstandkoming van beleid in, zoals dat in de wetenschappelijke literatuur beschreven is.

Beleid ontstaat in een veelzijdig en complex proces, waarbij naast wetenschappelijke argumenten ook percepties en normen van beleidsmakers, ideologische stromingen, heersend discours, en politieke machtsverhoudingen (zowel in een land als binnen een organisatie) een rol spelen. Die dynamiek bepaalt welke concepten komen boven drijven en dus welke redeneringen uiteindelijk de doorslag geven bij het bepalen van het beleid.

Uitgebreid onderzoek in de afgelopen dertig jaar toont ook aan dat de publieke opinie – hoewel soms anders gedacht – niet doorslaggevend is in de beleidsbepaling. Het blijft dus een elite van ingewijden die bepaalt welke richting het beleid op gaat. Vervolgens is er wel een grote samenhang met de algemene perceptie van het grote publiek (een omgekeerde relatie dus).

Beleid ontstaat in het algemeen in een zogenaamd beleidsnetwerk of beleidsgemeenschap: een groep actoren die rond een bepaald beleidsterrein functioneren, en die meestal bestaat uit beleidsambtenaren, politici, belangengroepen, specialistische commentatoren en onderzoekers. Die actoren worden daarin niet alleen gedreven door overtuigingen, maar ook door belangen. In dat proces is kennis belangrijk, maar het blijkt dat bijna nooit één specifiek onderzoek of boek ten grondslag ligt aan een beleid(swijziging), maar dat het meestal een gradueel en cumulatief proces is. Een dergelijk proces, waarbij gaandeweg het grootste deel van de gehele beleidsgemeenschap van experts het eens wordt over de weg die moet worden ingeslagen, loopt meestal over meerdere jaren (volgens sommigen zelfs minimaal een decennium) en is pas achteraf te detecteren en analyseren.

In de beleidsvorming binnen die 'community' spelen verschillende factoren op elkaar in: ideologische, politieke en normatieve voorkeuren die op dat moment overheersen, machtsverschillen, specifieke kennis en argumenten, de ernst van de problemen, de mate van aandacht die er aan besteed wordt. Daarnaast zijn er in de externe omgeving soms factoren die het beleid in een bepaalde richting duwen: andere beleidsgemeenschappen

(denk in het kader van OS/IS aan aanpalende ministeries), sociaaleconomische factoren (bijvoorbeeld de financiële crisis, die zowel budgettaire beperkingen stelt als opening biedt voor paradigmatische verschuivingen), politieke verschuivingen (zoals het integratiedebat) of ingrijpende gebeurtenissen en ontwikkelingen (denk aan 9/11 of de klimaatcrisis).

Kennis en wetenschap vormen dus maar een van de vele factoren in beleidsvorming. De wetenschap kan op verschillende manieren bij het beleid betrokken zijn. In zijn 'zuivere' vorm is dat vooral achteraf. Uit 'zuivere' wetenschapsbeoefening komen theorieën en empirisch bewijs voort die na het opstellen van een beleid(stheorie) kunnen worden gebruikt om die beleidstheorie te toetsen. Sommige kennis wordt ook al tijdens de beleidsvorming gebruikt: dat is toegepaste kennis, onderzoek dat rekening houdt met de beleidsdoelen, of met waarden en normen dan wel politieke of ideologische uitgangspunten die aan het beleid ten grondslag liggen.

3. Hoe stel je een beleidstheorie op?

Om iets duidelijker te maken wat een beleidstheorie precies is, beschrijven we hier kort hoe die opgesteld kan worden. Daar zijn tal van methoden voor. Het voert te ver om daar nu diep op in te gaan. Voor dit doel is uit de literatuur daarover pragmatisch 'geleend' en gecombineerd een soort handleidinkje opgesteld dat kan helpen de discussie wat meer te structureren.¹

1. Formuleer de doelstelling van het beleid, ofwel het probleem dat moet worden opgelost. Dat is in het geval van IS bijvoorbeeld: een coherenter buitenlandbeleid voeren ten bate van armoedebestrijding, of een bijdrage leveren aan de transformatie naar een duurzame en rechtvaardige mondiale maatschappij (in de volgende paragraaf een uitwerking van de centrale probleemstelling, zoals vastgesteld na de *brain picking* bijeenkomst van 10 september). Dat moet dan worden uitgewerkt naar een reeks concretere doelen die strategisch belangrijk worden geacht om die algemene doelstelling te bereiken.
2. Bepaal de assumpties: welke gedragsmechanismen en 'drijvende krachten' en change agents worden verantwoordelijk geacht voor de oplossing van het probleem.
3. Maak eventueel onderscheid (en benoem ze als zodanig) tussen veronderstellingen over normatieve, causale, feitelijke en finale relaties:
 - a. Causale relaties tussen oorzaken en gevolgen van het probleem: als-dan; des te meer x, des te minder y. Causaal komt er op neer dat factoren/stappen in tijd op elkaar volgen, en dat ze altijd op een zelfde manier met elkaar verband houden. (Op het werkterrein van

¹ Het in kaart brengen van de aannames of assumpties kan via interviews met betrokken beleidsambtenaren en andere experts en het bestuderen van (formele en informele) documenten.

Soms worden de aannames ook tijdens een bijeenkomst verzameld. Een optie daarbij is om op te splitsen in twee groepen, waarbinnen zoveel mogelijk overeenstemming is over de standpunten (en een zo groot mogelijk verschil met andere groepen), op basis van een eerste inventarisatie van (kern)assumpties (in het *Policy tune* proces zou dat bijvoorbeeld kunnen gebeuren langs de lijnen die in de tabel aan het einde van *De broncode revisited* wordt gepresenteerd; daarbij zou het dan gaan om drie groepen).

De groepen doorlopen eenzelfde proces. Na het vaststellen van de assumpties kan iedere groep zich over elke genoteerde assumptie twee vragen te stellen: hoe belangrijk is deze assumptie wanneer men kijkt naar de invloed die deze uitoefent op het slagen dan wel mislukken van de strategie? En, hoe zeker weten we dat deze assumptie correct is?

Daarna komen de groepen bijeen in een 'dialectisch debat': iedere groep bepleit de strategie van haar voorkeur aan de hand van haar hoofdassumpties, waarna een open dialectisch debat wordt gevoerd aan de hand van de vragen: welke verschillende assumpties hebben de groepen, welke assumpties worden anders beoordeeld, en welke van de assumpties vinden groepen van elkaar verontrustend. Daarna volgt dan een laatste fase: de synthese. Er wordt over assumpties 'onderhandeld' en de hoofdassumpties worden aangepast. De punten waarover overeenstemming wordt bereikt, kunnen de basis vormen voor een consensus over een nieuwe beleidstheorie. Ook de geschilpunten moeten worden genoteerd. Daarover moet dan nog nader onderzoek gedaan worden, dan wel knopen doorgemaakt.

OS/IS is regelmatig sprake van complexe relaties, waarbij het veel moeilijker is een direct en reproduceerbaar oorzaak-gevolg-verband aan te geven. Zie ook Bijlage 1).

- b. Normatieve relaties betreft dat wat idealiter zou moeten gebeuren (of wat door ideologie, belang of politieke opportuniteit ingegeven wensen zijn)
- c. Feitelijke situatie: datgene wat met getallen of indicatoren aantoonbaar is
- d. Finale relaties, tussen middelen en doeleinden (vaak gekoppeld aan 'aangrijpingspunten' in de causale relaties).
4. Poog rechtvaardigingen te vinden voor ontbrekende verbanden ('omdat' redenering: omdat de afgelopen jaren dit of dat gebeurde, is het waarschijnlijk dat het nu ook zo gaat). Die zijn vaak impliciet. Voeg die ook toe aan het causale overzicht.
5. Stel een grafisch overzicht (een pijlschema of boomdiagram) hiervan op.
6. Eventueel kan de beleidstheorie die nu ontstaan is nog getoetst worden aan de empirische kennis. Dan gaat het dus om de mate waarin de theorie en in het bijzonder de veronderstelde uitwerking van de gedragsmechanismen overeenkomt met hoe daar op dat moment in de (sociale/gedrags/economische/politieke) wetenschappen over gedacht wordt.

4. Wat is de bedoeling van het huidige *Policy tune* proces?

In een van de voorbereidende overleggen werd het volgende doel geformuleerd over het in 2010 aan minister Koenders te overhandigen rapport: 'Idealiter zou dit een rapport zijn dat op verantwoorde (en zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwde) wijze een breed kader schetst over samenhangen en beleidsvragen die OS betreffen, maar dit expliciet doen in het perspectief van de noodzaak te komen tot een coherent IS beleid. OS dient daarbij te worden opgevat als één van de instrumenten voor het voeren van een dergelijk volwaardig IS beleid. Een beleid met helder geformuleerde doelstellingen die tevens een onderbouwd antwoord geven op het waarom van dat IS beleid.'

Zoals gezegd: wij hebben niet de pretentie een alomvattende beleidstheorie te presenteren, maar willen wel de aanzet daartoe geven, en de centrale uitgangspunten formuleren van zo'n theorie, alsmede een reeks cruciale stappen die daar onderdeel van uitmaken.

Eerst moeten we iets specifiekier formuleren. Gaan we een beleidstheorie *reconstrueren*? Dus het huidige beleid onder de loep nemen en terugredeneren wat de logica hiervan is? Of gaan we een nieuwe beleidstheorie opstellen, en zo ja, waarvan dan? Van de vier beleidsprioriteiten die minister Koenders heeft geformuleerd, of zijn vijf moderniseringspunten? Of van een toekomstig Internationale Samenwerkingsbeleid?

In de praktijk loopt veel hiervan door elkaar, dus daarom even systematisch de verschillende mogelijkheden op een rijtje:

- Een reconstructie van de beleidstheorie van het algemene OS-beleid. Dat was in feite het doel van de exercitie die in 2005 binnen DGIS is ondernomen, en die in april 2006 leidde tot de interne publicatie van *De broncodes van het OS-beleid; Articulatie van een beleidstheorie ontwikkelingssamenwerking* (kortweg de broncode). Er is voor gekozen dit document te gebruiken als inhoudelijk startpunt voor het huidige traject. In een apart artikel, *De broncode revisited*, wordt nader ingegaan op het ontstaan van dat document en de voor- en nadelen ervan voor het huidige proces. Ook wordt een aantal centrale vragen en dilemma's opgesomd, die moeten worden beantwoord alvorens het proces kan worden opgestart.
- Hier volstaat te zeggen dat we nu dus niet opnieuw zo'n reconstructie gaan ondernemen, al was het maar omdat – in algemene termen – de onderbouwing van het huidige beleid nog ongeveer hetzelfde is.
- Een nieuwe beleidstheorie voor de vier beleidsprioriteiten van minister Koenders:
 - Gender en reproductieve gezondheid en rechten

- Duurzaamheid; klimaat & energie en water
- Economie; groei & verdeling
- Fragiele staten, vrede en (on)veiligheid
- Een nieuwe beleidstheorie voor de vijf punten van de modernisering die minister Koenders in november 2008 besprak in zijn moderniseringsspeech aan de Universiteit van Amsterdam:
 - Beleidscoherentie als instrument om mondiale problemen beter te adresseren
 - Groei en distributie centraal
 - Intensiveren van anticorruptie strategieën
 - Het tegengaan van fragmentatie van de 'hulpindustrie'
 - Vergroten van de effectiviteit van de hulp
- Een nieuwe beleidstheorie voor een toekomstig beleid van Internationale Samenwerking

Alles afwegend is het volgende besloten:

- Hoofddoel wordt het geven van een aanzet tot een nieuwe beleidstheorie voor een toekomstig IS-beleid. In de broncode zitten veel nuttige elementen die daarbij kunnen helpen.
- Daarnaast geven wij in de openbare bijeenkomsten speciale aandacht aan de vier speerpunten van minister Koenders (en een vijfde thema dat is toegevoegd in het *Policy tune* project: Goed bestuur en strijd tegen corruptie). In feite zijn die speerpunten bij uitstek IS-thema's, net als het eerste moderniseringspunt, beleidscoherentie.
- De vijf moderniseringspunten beschouwen wij als mogelijke elementen of instrumenten die in de beleidstheorie *kunnen* worden opgenomen.

5. Algemene uitgangspunten

Op 10 september is een aantal cruciale vragen besproken, die voortkomen uit inzichten binnen de OS-discussie van de laatste decennia en die zeer bepalend zijn voor het verdere verloop van het *Policy tune* proces (deze vragen zijn te lezen in *De broncode revisited*). Dat heeft geleid tot een aanscherping van de definitie van de algemene doelstelling van het toekomstige IS-beleid en van de uitwerking van de beleidstheorie.

- Er was brede overeenstemming dat in plaats van armoedebestrijding een nieuwere, bredere doelstelling voor een toekomstig IS-beleid zou moeten worden gehanteerd: *transformatie naar rechtvaardige en duurzame politieke, economische en sociaal-culturele mondiale structuren, ten bate van een bevordering van het welzijn van individuen in de hele wereld, in het bijzonder de armen en andere gemarginaliseerden*. Armoede werd niet alleen kwantitatief gedefinieerd (minder dan 1 dollar per dag), maar breed, volgens de definities van OESO-DAC of bijvoorbeeld het Human Development Report. Duurzaam duidt op een verantwoordelijke omgang met de natuur, het milieu en grondstoffen. Het gebruik van de term 'het welzijn van individuen' wijst erop dat concepten als *human development* en *human security* centraal moeten staan, in plaats van de nationale ontwikkeling van staten, groei van het BNP, of staatsopbouw. Die laatste zijn (ongetwijfeld belangrijke) middelen, geen doelen op zich.
- De meeste deelnemers waren zich bewust van de implicaties van een dergelijke formulering voor een toekomstig IS:
 - Het mondiale speelveld wordt een van de basisuitgangspunten van analyse. Wordt ontwikkeling tot nu toe altijd in nationale termen (en soms daaruit afgeleid ook lokale) gezien – waarop onder meer mondiale processen van invloed waren – nu is het mondiale niveau als basiseenheid toegevoegd: de analyse van grensoverstijgende, transnationale (regionale of mondiale) processen wordt net zo belangrijk als de analyse van wat zich binnen nationale grenzen afspeelt.
 - Een nog open vraag is daarmee of de term Internationale Samenwerking wel adequaat is. Die heeft immers de samenwerking tussen natiestaten als primaire doel, terwijl in de zich verder globaliserende wereld ook

andere – lokaal of juist transnationaal gewortelde - actoren steeds meer invloed krijgen.

- Ontwikkeling werd expliciet omschreven als een endogeen, integraal, complex en contextspecifiek proces waarin het welbevinden van mensen in hun sociale omgeving centraal staat. Het gaat daarbij niet om 'armen' die wij 'hulp' moeten geven, maar sociale actoren die hun eigen leven vorm proberen te geven, waarmee wij ons solidair tonen. Daarbij speelt een aantal normatieve factoren een rol, zoals gelijkheid tussen man en vrouw.
 - Ook de Universele Verklaring van de Mensenrechten is zo'n normatief uitgangspunt, al werd ook opgemerkt dat enerzijds de uitwerking daarvan cultureel gebonden is en anderzijds de machtsverhoudingen in de wereld daarbinnen bepaalde mensenrechten bevoordelen: de Burgerlijke en Politieke mensenrechten boven de Sociale, Economische en Culturele mensenrechten.
 - Beleid moet zowel contextspecifiek zijn, als mondiaal
 - Beleid op mondiaal niveau gaat om het wegwerken van *binding constraints* en het creëren van een *enabling environment* voor endogene ontwikkeling, op lokaal, nationaal en mondiaal niveau.
 - *Binding constraints* zijn de negatieve factoren, in de eerste plaats de huidige grote (klimaat, financiële, voedsel, energie) crises, alsmede conflicten of bijvoorbeeld de negatieve uitwassen van globalisering zoals grensoverschrijdende criminele netwerken. Met *enabling environment* wordt bedoeld op de positieve factoren, zoals groeiende onderlinge interdependentie, grotere transparantie in de wereldsamenleving, meer onderling contact en uitwisseling door ICT, vorming van transnationale netwerken, etc)
 - Daarnaast gaat het op mondiaal niveau ook om het formeren van nieuwe effectievere vormen van global governance, waarbij enerzijds oog moet zijn voor de nieuwe machtsverhoudingen in de multipolaire wereld (dus meer invloed voor bepaalde staten) en anderzijds rekening moet worden gehouden met nieuwe, niet-statelijke actoren en netwerken.
 - Beleid op nationaal en lokaal niveau (in ontwikkelingslanden) moet veel meer uitgaan van de endogene krachten, de *drivers of change* in de betreffende samenlevingen.
- In de discussies bleef een aantal onduidelijkheden een rol spelen, die soms tot flinke spraakverwarring leidde. Die worden hier kort behandeld, opdat zij bij voortzetting van de discussies niet opnieuw opduiken.....
 - Wat is nou precies IS? Onder de oppervlakte bleken verschillende ideeën mee te spelen. Is het al het Nederlandse beleid met betrekking tot ontwikkelingslanden (zoals ten aanzien van bijvoorbeeld migratie, handel, landbouw en visserij, wapenhandel, drugsbeleid, klimaat, et cetera), dus zeg maar de bilaterale relaties tussen de Nederlandse regering en die van arme landen? Of gaat het om de armen in de hele wereld? Of ook om het milieu? En om andere *global public goods*?
En: moet een beleid gericht op IS al bij voorbaat de verschillende Nederlandse belangen op al die terreinen met elkaar verzoenen, zoals de recente tendens tot het signaleren van win-win-situaties suggereert? Of moet er veel explicieter gekozen worden voor een specifiek belang, namelijk dat van de armen in de wereld, eventueel in combinatie met het milieu?
Deze laatste discussie reflecteert het debat over beleidscoherentie dat de afgelopen 15 jaar is gevoerd, en wat uiteindelijk geresulteerd heeft in de term Policy coherence for development, oftewel: het gaat er om te kijken hoe het brede beleid kan worden ingericht ten bate van ontwikkeling.
 - Sommigen opperden dat de verschuiving van OS naar IS niets nieuws is, maar niettemin werd er toch vaak geredeneerd vanuit de oude OS-beleidspraktijk. Middelen en instrumenten werden voor gegeven aangenomen,

zonder dat mensen zich realiseerden dat zij niet logisch voortkomen uit de algemene doelstellingen die ze net geformuleerd hadden. Bijvoorbeeld: als ontwikkeling een langdurig endogeen, integraal proces is, dat contextspecifiek is, hoe kun je dan tegelijkertijd uitgaan van korte termijn belangen in Nederland, en van allerlei beleidsinstrumenten die leiden tot donorsturing?

- De centrale doelstelling zoals die boven is beschreven, draagt al veel antwoorden in zich op bovenstaande vragen. Het is goed een aantal van de consequenties van een dergelijke doelstelling en definitie te expliciteren:
 - Het versterken van mondiale structuren en het opstellen van beleid ten bate van *Global public goods* is expliciet doel van het nieuwe IS-beleid. Daarbij gaat speciale aandacht uit naar de gevolgen daarvan voor de kansen op endogene ontwikkeling en voor *human security* en *human development* van de zwaksten in de wereld. Daarmee onderscheidt IS zich van andere terreinen van het Nederlandse beleid, die zich vanuit hun eigen specifieke doelstelling of belang ook steeds meer gaan bemoeien met global governance.
 - Het nieuwe IS-beleid heeft twee expliciete doelen, die onderling geïntegreerd moeten worden: het verbeteren van individuele welzijn van de onderste helft (kwart?) van de mensheid (*human development*, *human security*), en het zorgen voor een mondiaal bestel dat het voortbestaan van de aarde garandeert (klimaat, milieu, grondstoffen).
Dat impliceert ook dat het IS-beleid zich NIET richt op bijvoorbeeld economische groei en (handels)belangen in Nederland, of op de nationale veiligheid van Nederland (anti-terreur), of op de gevolgen van immigratie voor de Nederlandse maatschappij. Wat niet wil zeggen dat daar geen rekening mee gehouden wordt; het is vanzelfsprekend dat dit allemaal legitieme onderwerpen voor een Nederlandse regering zijn, en dat ook om redenen van draagvlak hierover nagedacht moet worden. Maar het zijn geen primaire doelen van het IS-beleid.
- Wat betekent dit voor het huidige beleidstheorieproject?
 - De bovenstaande doelstellingen worden als gegeven beschouwd, als algemene uitgangspunten bij het opstellen van een beleidstheorie opgesteld.
 - Daarbij wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen vier niveaus:
 - De mondiale en/of regionale context
 - De nationale context (in ontwikkelingslanden)
 - De mens in zijn lokale context
 - De Nederlandse context (zowel de positieve en negatieve gevolgen van Nederlands beleid als de Nederlandse belangen en politieke verhoudingen die dat beleid sturen)
 - Tegelijkertijd moet er onderscheid gemaakt worden tussen de belangen van de mens (*human development*, *human security*) en die van de aarde als geheel (duurzaamheid, milieu)
 - Bovendien moeten ook de (voor de centrale IS-doelstelling) beperkende factoren worden benoemd, ook in het eigen Nederlandse beleid (en dat van andere mondiale actoren). Pas als er een helder onderscheid is tussen de verschillende doelen van buitenlands/internationaal/mondiaal beleid, en de bijbehorende beleidstheorieën en strategieën, kan er een goed politiek afwegings- en besluitvormingsproces plaatsvinden.
 - Het gaat om een integrale (politieke, economische, maatschappelijke, culturele, milieu, gender, et cetera) analyse van causale relaties: als wij die algemene doelstelling willen bereiken, welke stappen moeten we dan volgen? Die integraliteit (dus de onderlinge samenhang tussen al die factoren) is van groot belang. Dat betekent praktisch dat steeds weer naar de samenhangen en dwarsverbanden gezocht moet worden.

- Tegelijkertijd is het voor het opstellen van een beleidstheorie nodig de verschillende elementen zo veel mogelijk op te splitsen en te benoemen. Dus: wat betekent rechtvaardigheid in economisch, politiek etc opzicht? Wat is duurzaamheid in de praktijk? Welke actoren zouden wat moeten doen om dat te bewerkstelligen? Welke (Nederlandse) beleidsinstrumenten en andere factoren stimuleren dat, of werken het juist tegen?
- Doel is dus (in eerste instantie) een schematisch overzicht met tal van causale relaties, steeds verder uitgesplitst, naar niveau van analyse, binding constraint versus enabling environment, korte en lange termijn, aanduiding van soort causale relatie.
- Hoe nu verder?
 - In feite zijn er twee processen die parallel aan elkaar verlopen:
 - Het meer publieke proces, waarvan 1 en 2 oktober een voorbeeld is
 - Een meer besloten proces waarin een aantal kleine groepen gericht gaat werken aan de contouren van een beleidstheorie.
 - In de publieke bijeenkomsten wordt (in een later stadium) teruggekoppeld wat er in de expertgroepen gebeurt. Bovendien voeden de discussies in die bijeenkomsten de expertgroepen.
 - De expertgroepen moeten nog worden gevormd. Daarbij spelen een aantal zaken mee:
 - Ze moeten multidisciplinair zijn, dus samengesteld uit verschillende sectoren en wetenschappelijke disciplines.
 - Ze moeten meerdere malen bijeen komen.
 - Ze moeten strak geleid worden, goed voorbereid met duidelijke documenten en tussentijdse literatuuroverzichten.
 - Ze werken aan een 'rolling document' dat na iedere bijeenkomst wordt aangepast.
 - Een nog onopgeloste vraag is naar aanleiding van welke thematische indeling de groepen worden gevormd. Er is een aantal mogelijkheden:
 - Twee groepen, de ene werkt van mondiaal naar lokaal/de mens; de andere andersom, van endogene mensgecentreerde ontwikkeling naar mondiale structuren.
 - Contextspecifieke beleidsterrein (bijvoorbeeld in bepaalde regio's)
 - Twee of drie groepen: eentje over global governance en global public goods, eentje over lokale endogene ontwikkeling.

Bijlage 1: Het Cynefin-framework

Zie hieronder een fragment uit het artikel *Shaping behaviour* van Jim Woodhill, waarin hij kort uitlegt wat het Cynefin-framework behelst.

Het Cynefin-framework is een soort onderverdeling: sommige processen zijn relatief eenvoudig te verklaren en te veralgemeniseren in oorzaak-gevolg-relaties, het patroon is dus altijd ongeveer hetzelfde. Voor het soort situaties in de linkerbovenhoek (complexity context) zijn die causale relaties alleen achteraf te detecteren: een volgende keer kan het proces totaal anders verlopen. Dat wil dus zeggen dat op dergelijke situaties ook geen beleid te maken is: wat nu werkt, kan de volgende keer tegengesteld werken. Alleen experimentele analyses en strategieën, trial-and-error, de 'zoekers' van Easterly werkt hier; een continue reflectie en aanpassing van de strategie tijdens het proces is nodig.

In een 'chaotic' context (linksonder) is zelfs dat niet mogelijk. Fragiele staten zitten vaak voor een flink deel in die categorie.

De rechterbovenhoek (complicated context) komt het dichtst bij de beleidstheorie: experts kunnen analyses uitvoeren over hoe een bepaald proces zich theoretisch voltrekt, en wat daar dus aan beleidsmaatregelen en –instrumenten voor kunnen worden ingezet.

Veel beleid gaat er van uit dat de context 'simple' (of 'complicated') is, en dat je dus via voorspelbare oorzaak-gevolg-ketens tot bepaalde resultaten kunt komen. Soms is dat zo, maar juist in ontwikkeling (en zeker in de moeilijke gebieden waar minister Koenders wil opereren) is dat vaak niet het geval.

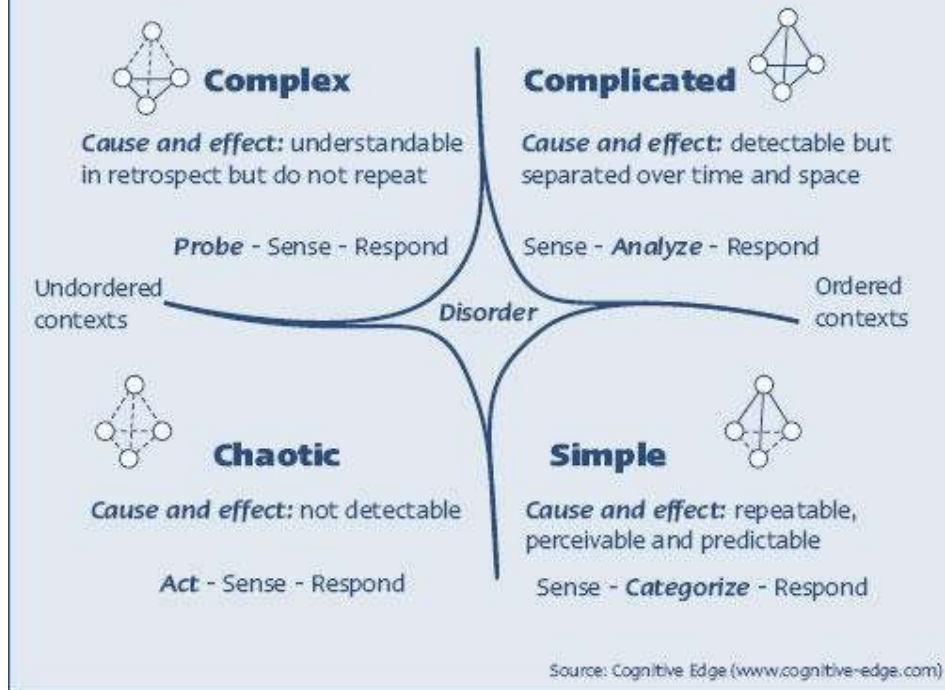
Onderstaand fragment is uit: *Shaping behaviour; How institutions evolve*

(<http://www.thebrokeronline.eu/en/articles/Shaping-behaviour>) van Jim Woodhill in de Broker 10, oktober 2008

The Cynefin Framework

Complexity thinking can help people better understand how to intervene with systems in a structured yet nonlinear way. One emerging practical application is the Cynefin framework. David Snowden, former director of the IBM Institute for Knowledge Management, developed the framework to help managers and leaders better understand the implications of complexity for strategy. The framework can help identify the types of leadership patterns, learning processes and intervention strategies that are appropriate for different levels of complexity.

Figure 3 The Cynefin framework



Cognitive Edge (www.cognitive-edge.com)

The Cynefin framework identifies five contexts: simple, complicated, complex, chaotic and disorder (when the context is unclear). This differentiation recognizes that not everything we want to achieve in development is complex. However, it also points out that applying approaches that work for simple and complicated situations to complex and chaotic situations will fail. For example, identifying 'best' and 'good' practices is fine for simple and complicated situations, but fairly pointless for a more complex problem. Yet, so often this is exactly what development agencies value and demand.

Linear planning, and with it much scientific analysis, is based on establishing clear cause-effect relationships and then using this knowledge to predict the outcome of a design or an intervention. In complex and chaotic contexts, cause-effect relationships either do not exist or cannot be assessed ahead of time. It is necessary to 'probe' – to experimentally test out a range of interventions to see which ones work or fail – and then to use this knowledge for scaling up or replicating. This essentially constitutes an evolutionary approach to 'design'. In chaotic or crisis situations, high turbulence requires acting to restore some degree of order with little time or information for analysis.

Much, but not all, institutional innovation involves engaging with the complex context. And when we talk of failed states we are often in a chaotic context. Yet much development planning and many policy processes focused on institutional transformation operate as if the context is complicated or simple, rather than complex or chaotic.