

By: Finn Heinrich

**CIVICUS: World  
Alliance for Citizen  
Participation**

## **What is the state of affairs with the creation of an enabling environment for civil society to play its roles? How can Western CSOs and governments contribute to such an environment?**

In the 1990s, the questions of what is an enabling environment (EE) for civil society<sup>1</sup> to fulfil its pro-democratic and developmental roles and how can development actors assist in creating one has been widely debated. Recently, this issue has received much less attention, since the objective of strengthening civil society seems to have taken a backseat on many donors' agendas in relation to channelling funding to the public and private sector. However, progressive donors are now realizing the need to complement their focus on supporting Southern governments with a renewed emphasis on fostering a vibrant civil society to work with and sometimes also against the state in its social change agenda. It is clear that for civil society's own sake (as a goal in itself) and in order for civil society to contribute effectively to sustainable development and good governance, it requires first and foremost an enabling environment (EE) to exist, function, and carry out its work. Therefore, the Dutch government and Dutch civil society organizations are to be commended to have chosen this question as one of the five key strategic issues. This brief paper seeks to map and assess the current discourse on civil society's EE as well as infer some key implications for the work of Northern development actors in contributing to an EE for civil society in the South.

### **Civil Society's Enabling Environment – Definition & Current Situation**

An EE for civil society can be defined as "a set of conditions - often inter-related - that impact on the capacity of citizens and civil society organizations to engage in development processes in a sustained and effective manner, whether at the policy, program or project level. They include legal, regulatory and policy frameworks, and political, socio-cultural and economic factors."<sup>2</sup> Thus, EE spans a wide variety of potential components, including democracy, rule of law, human rights protection, laws pertaining to CSOs, an effective public sector, social equality, social welfare, civic norms, social capital and a free market. Support for an EE is part of the larger portfolio of civil society strengthening activities, but has to be distinguished from direct support to civil society actors (e.g. capacity- or institution-building, networking), since it is indirect, i.e. it seeks to positively impact the operating environment for civil society. This indirect link presumes that there is a specific theory of change involved in how a certain context condition fosters or inhibits civil society. Indeed, there is a wide range of academic theories on the factors behind a strong civil society; however, these theories are usually of little relevance for civil society strengthening agendas, since they remain at a very abstract level and rarely provide practical guidance

<sup>1</sup> The following broad working definition of civil society is used in this paper: "the arena, outside of the family, the state, and the market where people associate to advance common interests".

<sup>2</sup> World Bank, Participation and Civic Engagement Group.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20529031~menuPK:410312~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>.

## PAPER

### Enabling environment

on how external actors can assist in creating an EE. This is somewhat different for evaluations/studies on practical civil society strengthening programmes, which have identified the following key lessons on civil society's EE:

- *Practical support to creating an EE is fraught with some of the same difficulties as other areas of civil society strengthening work, such as the common equation of civil society with the formal NGO sector; unrealistic expectations about what can be achieved by donor-supported civil society strengthening programs; and a limited appreciation for civil society's diversity and complexity (i.e. what might be enabling for a certain civil society actor might be seen as disabling for another);*
- *However, indirect support to creating an EE is also often seen as more appropriate than direct support to NGOs, since it is more 'hands-off' and systemic, i.e. it seeks to support civil society as a whole rather than a single organization;*
- *In general, successful EE interventions require a thorough analysis of the specific socio-political context in which civil society operates, particularly a comprehensive understanding of the state-civil society relationship. Depending on the attitudes/behaviour of the state, a certain EE project could end up being enabling or disabling;*
- *Even though an EE includes political, legal, social, economic and cultural aspects, in practice most EE projects focus on legal reforms in relation to formally constituted/registered associations.*

### **Some Reflections – From Supporting Legal Reform to Building Political Will**

The following is a brief critique of current EE support and a proposal for future directions: The starting point is the argument that the almost exclusive focus on creating a positive legal environment might not always be the most effective approach to foster a vibrant civil society, since (1) it only applies to formal registered associations which in many countries in the South are a minority of CSOs, (2) it can, if laws are used to oppress civil society, have negative effects or (3) it can, if applied in the context of a weak state bureaucracy, have no effects at all.<sup>3</sup> Thus, legal reform has to always be pursued in light of overall political-institutional context. Here, the general attitude of the government towards civil society is decisive; in fact, it can be used as a yardstick to determine which EE intervention is most appropriate as indicated in the table below.

---

<sup>3</sup> This is not to say that legal reform does not have a place at all. In fact, in authoritarian and otherwise hostile environments (e.g. China, Vietnam, Central Asia, Middle East), legal reform is often the only politically possible reform project towards creating a more enabling environment for civil society, due to their ostensible 'apolitical' nature.

## PAPER

### Enabling environment

<i>State's Stance towards Civil Society</i>	<i>Examples<sup>1</sup></i>	<i>EE Priority</i>
Hostile	Egypt, Zimbabwe, Uzbekistan	Protection of freedom of association & expression
Suspicious	Russia, Vietnam, Uganda, China	Reforms of specific laws pertaining to the registration and activities of voluntary associations
Neutral-disinterested	Most transitioning and developing countries	Building political will among public officials to support civil society
Explicitly supportive	Many Western democracies, Philippines, India	Limited need for strengthening EE

Thus, I would advocate for donors to move away from a narrowly legal reform agenda towards a broader and more complex approach of assisting in creating positive state-civil society relationships. In most countries, this should target the building of political will among public officials to embrace civil society and support its growth. Activities could involve: institutionalized dialogue events; mutual exchange programmes; capacity-building of public officials on the roles and relevance of civil society; training of civil society on the functions and workings of the public sector and on how to engage with public officials in a constructive manner.

However, ultimately, building political will must also involve a change in the incentives of public actors to ignore, obstruct or even oppress civil society. Here, local civil society itself needs to be at the forefront of mobilization and political pressure to demand a more participatory and inclusive approach to governance (and Northern NGOs and donors should be willing to support such activities).

#### 4. Implications and Challenges

Role for Northern NGOs and Donors - To what extent can/should Northern public and private donors get involved in changing the political-institutional environment for civil society in a country? Of course, the answer to this question depends on the specific characteristics of the donors and its particular standing within the aid recipient country. However, it seems that a logical division of labour could be for bilaterals and multilaterals to focus on opening up political space within the state, while a key area of support for NNGOs would be the support to local civil society's own activities which advocate for a more enabling environment. Such support would be strategic, sustainable, and effective and in line with the key commitment to put local actors in the driver's seat of their own development agenda.

Integrated Approach - NNGOs and donors often implicitly support an EE without being aware of it, e.g. through support to institutional reform in the public sector, advocacy campaigns against social exclusion; direct poverty alleviation programmes or civic education projects. The strategy around strengthening civil

## PAPER

### Enabling environment

society has to be harmonized with the overall governance and development support strategy. Such an integrated approach to supporting development and governance (and the role of civil society therein) would make the linkages between sectors explicit and achieve greater coherence between the civil society strengthening and the overall country assistance agenda.

Knowledge Gap - To my knowledge, there is no systematic evaluation of donor programmes on supporting an EE for civil society. Do the legal reform programmes actually lead to a stronger civil society? What do non-NGO civil society actors regard as the key components of an enabling environment? How can political will on part of public officials be generated? We don't know the answers to these questions and are operating in a complete knowledge-vacuum, which urgently needs to be addressed.

#### 5. Questions for Conference

1. What role can/should Dutch governmental and nongovernmental development actors play in fostering a positive relationship between the state (government as well as public sector) and civil society actors in the South?
2. What is your experience (if any) with helping to build political will on part of Southern governments to engage with and support their civil societies?
3. What is your organisation's specific 'comparative advantage' in working with civil society and other stakeholders in creating a more enabling environment?
4. To what extent is your organisation's work on supporting an enabling environment explicitly linked to your overall support on governance and development? If not, how could greater coherence be achieved?

By: Jan Gruiters

IKV Pax Christi

## Paper on an enabling environment for civil society to play its role

*De organisatoren van de beleidsdialoog vroegen mij een reactie te geven op het state of art paper van Finn Heinrich, senior adviseur bij Civicus, over het promoten van een enabling environment voor civiele samenlevingsorganisaties. Ik doe dat graag maar wil voorafgaand aan en als inleiding op mijn reflectie ook graag enige meer algemene suggesties inbrengen.*

Minister Koenders heeft de opmaat gegeven voor een dialoog. Zijn inzet is ambitieus. Het gaat over niets minder dan de toekomst van internationale samenwerking. En het motto “ontwikkeling is verandering” geeft aan dat die toekomst niet zondermeer duidelijk is.

De vraag naar de toekomst van internationale samenwerking raakt aan een licht gevoel van onzekerheid of onbehagen in “het wereldje”. Dat blijkt ook uit de agenda voor het vervolg van de beleidsdialoog. Verantwoorden we ons goed genoeg? Leren we voldoende? Hoe kunnen we onze rollen en taken (her)verdelen? Voldoen we wel aan de verwachtingen van de samenleving en onze partners? Hoe kunnen we voorwaarden voor verandering creëren?

Samengevat, doen we het in de sector ontwikkelingssamenwerking wel goed genoeg? Dat is een legitieme vraag, zeker voor een goede doelen sector. Maar is het de goede vraag? Of beter gezegd, gaat aan de vraag of we de dingen goed genoeg doen niet de vraag vooraf of we wel de goede dingen doen?

### Streven we de goede doelen na?

De vraag of we de goede dingen doen laat zich niet beantwoorden los van de internationale context. Koenders begint daarom terecht met de vraag hoe de internationale context van ons werk is veranderd en welke nieuwe bedreigingen en kansen die veranderingen oproepen. Logisch. De vraag naar de toekomst van internationale samenwerking komt immers mede voort uit deze actuele veranderingen, het antwoord kan dus niet aan die veranderingen voorbijgaan. Maar dat lijkt toch te gebeuren.

Het is markant dat in de beleidsdialoog zo nadrukkelijk teruggerepen wordt op de overigens uitstekende notitie “civil society en structurele armoede bestrijding”, die dateert uit 2001(!). Het valt ook op dat de thema's die voor de beleidsdialoog zijn geagendeerd zo'n instrumenteel karakter hebben. Natuurlijk beseft iedereen dat er zich sinds 2001 ingrijpende veranderingen hebben voltrokken. Maar in de instrumentele agenda voor de beleidsdialoog klinkt geen urgentiebesef door dat je zou mogen verwachten als niets minder dan de toekomst van internationale samenwerking onderwerp van debat is. De context van internationale samenwerking is de laatste jaren veel politieker geworden, de sector voor internationale samenwerking lijkt juist meer instrumenteel en technocratisch te worden. De aansluiting tussen deze twee ontwikkelingen is problematisch.

Moeten we in de beleidsdialoog daarom niet beginnen met een doordenking van de veranderingen waarmee wij en onze partners geconfronteerd worden, veranderingen waarop de sector in alle bescheidenheid wil inspelen? Wat zijn de gevolgen van de structureel ongelijke verdeling van de kosten, voordelen en risico's van economische globalisering? Hoe komt het dat de “bottom billion” achterblijft in ontwikkeling, verstrikt in een “conflict and resource trap”, omringd door slecht bestuur? Welke consequenties moeten we trekken als ontwikkeling, vrede en veiligheid en mensenrechten met elkaar zijn verbonden en elkaar

## Comment

### Enabling environment

versterken? Hoe interfereert de opkomst van landen als China en India met ontwikkeling? Hoe te reageren op de revival van de staat, de terugkeer naar homeland security, de opkomst van repressieve landen, de macht van multinationale ondernemingen? Wat zijn de effecten van de olie-, krediet en voedselcrises?

Een reflectie op deze en andere vragen roept als vanzelf twee existentiële vragen op die we maar beter niet kunnen negeren als wij werkelijk willen nadenken over de toekomst van internationale samenwerking.

#### **Wat is ons waardeoriëntatie?**

Bert Koenders pleit sinds zijn aantreden voor politisering van ontwikkelingssamenwerking. Terecht maar tot op zekere hoogte onnodig. Ontwikkelingssamenwerking bevindt zich immers al in de politieke arena, in dat krachtenveld van politieke en economische belangen. Wil ontwikkelingssamenwerking in dit politieke krachtenveld een eigen rol spelen dan is het m.i. van belang dat wij de morele uitgangspunten van ons werk meer expliciteren en voor ogen houden. Het is immers niet denkbeeldig dat goede bedoelingen instrumenteel wordt ingezet voor een agenda die niet de onze is. De waarden waardoor ontwikkelingssamenwerking zich laat leiden vormen m.i. de uiterste maatstaf voor de kwaliteit van ons werk op basis waarvan wij ons verantwoorden naar onze partners, naar onze maatschappelijke achterban en ook naar onze donoren.

Als armoede een gebrek aan mogelijkheden is en ontwikkeling de vrijheid van mensen om te realiseren wat zij waardevol achten (Amartya Sen) dan stellen we daarmee het recht op een menswaardig bestaan centraal. Dat moet ook gevolgen hebben voor het perspectief waarmee wij naar de wereld en ons werk kijken. Het perspectief van mensen en de gemeenschappen waar zij deel vanuit maken moet dominant zijn. Het menselijk perspectief moet leidend zijn en niet het perspectief van staten en hun eigen politieke en economische belangen. Het recht op menselijke waardigheid dat ieder mens toekomt, nu en in de toekomst, moet bepalend zijn bij het formuleren van onze prioriteiten en bij de keuze en inzet van middelen.

De menselijke waardigheid geldt niet alleen elk mens maar ook heel de mens en sluit daarmee ook relaties met andere mensen en gemeenschappen in. Een ondubbelzinnige keuze voor menselijke waardigheid veronderstelt dus solidariteit, in het bijzonder met die mensen van wie de vrijheid om te realiseren wat zij waardevol achten het meest bedreigd wordt. Daar waar mensen hun menselijke waardigheid deels dreigen te verliezen door inhumane levensomstandigheden of door geweld en oorlog.

De wereld is in verandering en ontwikkelingssamenwerking verandert mee. Dat vergt niet alleen een "reality check" (doen we het goed) waar Koenders toe oproept maar ook een "morality check" (doen we de goede dingen voor de goede doelgroep). Juist omdat ontwikkelingsamenwerking zich voltrekt in een politiek en economisch krachtenveld moet de vraag naar onze eigen waarden oriëntatie steeds opnieuw gesteld worden. Niet om te blijven steken in morele en normatieve overwegingen maar juist om in de politieke arena met een sterk gevoel voor richting en prioriteit scherpe keuzes te maken.

## Comment

### Enabling environment

#### **Wat is de bijdrage van ontwikkelingssamenwerking?**

De WRR doet onderzoek naar de toekomst van ontwikkelingssamenwerking in tijden van globalisering. Het onderzoek zal zonder twijfel veel aandacht besteden aan de vraag wat nu eigenlijk de bijdrage van ontwikkelingssamenwerking is. Het antwoord daarop is noch eenvoudig noch eenduidig. Macro-economen van de Wereldbank menen dat ontwikkeling vooral moet worden afgerekend op de bijdrage aan economische groei. Ontwikkelingsexperts en antropologen zoeken de meerwaarde van ontwikkelingssamenwerking vooral in de bijdrage aan veranderingsprocessen binnen samenlevingen. Politicologen zullen ontwikkelingssamenwerking vooral zien als een bijdrage aan de verandering van politieke machtsstructuren. En er zijn hulpverleners die vooral kijken naar de realiseerde hulpinterventies.

Zo beschouwd is het natuurlijk niet verwonderlijk dat we als sector nooit een eenduidig en afdoende antwoord kunnen formuleren op de vraag of ontwikkelingssamenwerking helpt. Helpt bij wat? Ontwikkeling is verandering, maar wat moet er veranderen en wat kan internationale samenwerking daaraan bijdragen? Is het niet van belang dat we als sector proberen een scherper antwoord te formuleren op de vraag wat van internationale samenwerking mag worden verwacht en welke bijdrage wij daarin kunnen leveren?

Als we de vraag wat van ontwikkelingssamenwerking mag worden verwacht niet scherper beantwoorden lopen we meen ik twee risico's. Het meest in het oogspringende risico is de toenemende kritiek van buitenaf. Slecht verwachtingsmanagement leidt onvermijdelijk tot teleurstelling in de samenleving en, als het electoraal zo uitkomt, tot politieke afrekening. De bezorgdheid over deze kritiek van buitenaf verklaart de als maar groeiende aandacht voor verantwoording en transparantie, belangrijke thema's maar geen adequaat antwoord op de vraag naar de toekomst van internationale samenwerking. Als we zelf geen expliciete beleidstheorie voor ons werk formuleren lopen we echter ook het risico dat we strategieën inzetten die niet langer aansluiten op de veranderde realiteit en we onrealistische verwachtingen koesteren over de resultaten daarvan.

#### **Samengevat: de beleidsdialoog krijgt m.i. meer diepgang en richting als we de tijd nemen om ook te reflecteren op drie fundamentele vragen:**

- Wat zijn de nieuwe geopolitieke trends en hoe beïnvloeden die de rol van internationale samenwerking?
- Wat is in de kern onze waardeoriëntatie?
- Wat is onze beleidstheorie, of anders geformuleerd, wat is nu de specifieke bijdrage van particuliere internationale samenwerking?

Hiermee wil ik natuurlijk niet beweren dat de agenda zoals die nu voor de beleidsdialoog staat niet relevant is. In tegendeel. Het zou van weinig tactisch inzicht getuigen als we in de beleidsdialoog blijven steken in bovengenoemde fundamentele vragen, het is immers van belang dat de beleidsdialoog concrete, richtinggevende input oplevert voor het beleids- en subsidiekader. Na de vraag of we de goede dingen doen volgt onherroepelijk de vraag of we dingen goed doen. De dialoog daarover vergt m.i. echter wel meer ordening dan nu is aangebracht.

Het helpt m.i. enorm als we de thema's die nu in de beleidsdialoog staan

## Comment

### Enabling environment

geagendeerd proberen in te vullen door een matrix te hanteren met op de ene as de verschillende contexttypologieën uit Een zaak voor iedereen en op de andere as de strategische interventiestrategieën (armoedebestrijding, maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding). Dat stelt ons in staat meer contextspecifiek onze rol te definiëren naast, in aanvulling op en soms tegenover andere actoren.

Als we de beleidsdialoog meer contextspecifiek vervolgen kunnen we er in slagen de erkenning voor de comparatieve bijdrage van Nederlandse civiele samenlevingsorganisaties opnieuw en overtuigend te formuleren en daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden te organiseren.

### Enabling environment

Finn Heinrich signaleert in zijn state of the art paper dat donoren de laatste jaren minder oog hebben gehad voor het scheppen van gunstige randvoorwaarden voor de bijdrage van civiele samenleving aan ontwikkeling. Er is meer prioriteit en geld gegeven aan de publieke en private sector. Maar het tij lijkt te keren, volgens Heinrich groeit het inzicht van vooruitstrevende donoren dat hun beleid ter versterking van staten een complementaire bijdrage nodig heeft vanuit de civiele samenleving. Die moet in samenwerking met of juist in oppositie tegenover hun overheid een eigen bijdrage leveren aan ontwikkeling en het realiseren van goed bestuur.

Heinrich tekent m.i. een scherp beeld van multilaterale en bilaterale donoren die hun mogelijkheden om veranderingsprocessen in samenlevingen te ontwerpen en te regisseren nogal eens willen overschatten. Veranderingsprocessen en dus ook ontwikkelingsprocessen zijn echter in belangrijke mate endogene processen. Deze endogene processen kunnen van buitenaf ondersteund maar ook gefrustreerd of geblokkeerd worden maar het blijven endogene processen.

### Vertrouwensband tussen overheid en burgers is van vitaal belang

Binnen deze endogene veranderingsprocessen spelen de lokale overheid en de civiele samenleving, burgers en gemeenschappen waar zij deel vanuit maken, een sleutelrol. Van vitaal belang daarbij is de vertrouwensband tussen overheid en burgers. Dit sociaal contract is in fragiele contexten soms volkomen afwezig doordat de overheid niet bereid of in staat is de rechtsorde te handhaven, vitale publieke diensten te verlenen of het geweldsmonopolie te handhaven. In autoritaire of repressieve contexten onderdrukt de overheid de vrijheid van zijn burgers en is het sociaal vertrouwen tussen overheid en burgers om een andere reden evenzeer geschonden.

Heinrich gebruikt dit inzicht bij een categorisering van staten die in hun houding ten opzichte van civiele samenleving kunnen variëren van vijandig tot en met ondersteunend en pleit daarmee dus ook voor een contextspecifieke benadering. Ik deel zijn oproep aan donoren, vooral bilaterale en multilaterale, om hun bijdrage aan een enabling environment af te stemmen op de mate van vertrouwen tussen overheid en samenleving. Een te exclusieve focus bij het creëren van een enabling environment op staatsopbouw en “legal reform” is niet verstandig als de overheid geen maatschappelijke legitimiteit heeft. Het sociaal vertrouwen tussen burgers en overheid is dus het aangrijpingspunt voor beleid dat wil bijdragen aan een enabling environment. Dat vergt zowel politieke wil aan de kant van de overheid als countervailing force aan de kant van de civiele

## Comment

### Enabling environment

samenleving.

Als bijdrage aan de discussie wil ik hierbij enkele wat meer kritische kanttekeningen plaatsen bij de overigens zeer goede bijdrage van Heinrich.

#### **Belang van beleidstheorie wordt onderschat**

Heinrich stelt in zijn bijdrage dat er een brede range aan beleidstheorieën beschikbaar is, theorieën die zouden verklaren hoe civil society organisaties zich kunnen ontwikkelen onder verschillende omstandigheden en welke succesfactoren hierbij van doorslaggevend belang zijn. Deze theorieën zijn echter, zo stelt Heinrich, te abstract en daarom weinig relevant voor onze agenda. Ik ben niet zo optimistisch over ons inzicht in de wijze waarop civiele samenlevingen een bijdrage leveren aan politieke veranderingsprocessen. Mij lijkt dat er juist meer geïnvesteerd moet worden in het verder ontwikkelen van beleidstheorie die aangrijpingspunten voor onze strategieën biedt. Heinrich pleit daar in de afsluiting van zijn nota ook voor.

#### **Te weinig oog voor strategie**

De categorisering van staten, die is aan te sluiten op de contexttypologieën die Koenders hanteert, bevat beleidsprioriteiten voor het werken aan een enabling environment. De grootste uitdaging ligt natuurlijk vooral in die contexten waar de houding van de overheid tegenover de civiele samenleving hostile of suspicious is.

Heinrich pleit in deze vijandige context voor maatregelen die de democratische ruimte voor CSO's vergroot. Je kan natuurlijk discussiëren over de juistheid van de prioriteiten die Heinrich formuleert<sup>4</sup>.

Wat Heinrich helaas niet aangeeft is hoe deze prioriteiten gerealiseerd kunnen worden en welke bijdrage multi- en bilaterale donoren en internationale CSO's daaraan kunnen leveren. De uitdagingen bij het creëren van een enabling environment liggen niet enkel op het niveau van doelstellingen maar ook en vooral op het niveau van strategieën. Niet alleen de wat-vraag maar ook de-hoe vraag is complex, bepalend voor succes en de basis voor samenwerking en rolverdeling tussen gouvernementele en niet-gouvernementele actoren.

#### **Implicaties van een politieke rol blijven buiten beeld**

Heinrich stelt terecht dat CSO's daar waar de overheid vijandig tegenover de civiele samenleving staat een voorhoede rol moet (kunnen) spelen in het mobiliseren van politieke druk voor een meer participatieve en inclusieve overheid. Bilaterale donoren en internationale CSO's moeten hiervoor de ruimte geven en hieraan ook zelf bijdragen.

Heinrich veronderstelt hierbij consensus over de politieke inzet en de te volgen strategie. En dat is lang niet altijd vanzelfsprekend. Bestaat er consensus over hoe er een enabling environment gecreëerd kan worden in Egypte, Zimbabwe, Oeganda of China onder bilaterale donoren, tussen gouvernementele en non-gouvernementele actoren en onder internationale CSO's? En hoe gaan we om met de eventuele repercussies van een per definitie politiek gevoelige inzet voor

---

<sup>4</sup> Voor verschillende factoren die bepalend zijn voor de rol van civiele samenlevingen zie: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20529003~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>

## Comment

### Enabling environment

een enabling environment in landen waar de overheid juist een vijandige houding aanneemt tegenover de civiele samenleving? Wat te doen als ontwikkelingsorganisaties de regering in Khartoum kritiseren en daarmee hun permit verliezen en de voortgang van hun hulpprogramma's in gevaar brengen? Leidt dat tot taakverdeling of tot matiging? Jammer dat Heinrich deze kwesties niet problematiseert.

#### **Taakverdeling veronderstelt consensus**

Heinrich introduceert een "logische taakverdeling" tussen overheden en internationale CSO's. De multilaterale en bilaterale donoren zouden zich moeten richten op het vergroten van de politieke ruimte voor lokale civiele samenlevingen en CSO's. De internationale CSO's (Heinrich gebruikt de term NNGO's) zouden de lokale CSO's moeten steunen. Dat is een nogal klassieke taakverdeling. Ik meen dat Heinrich hier te optimistisch is over de bereidheid tot en het vermogen van multilaterale en bilaterale donoren om in een fragiele of repressieve context meer democratische ruimte te bepleiten en te creëren voor lokale CSO's. Bovendien gaat deze "logische taakverdeling" opnieuw uit van politieke consensus en dat is zeker geen vanzelfsprekendheid, juist in de contexten waar de enabling environment onder druk staat vanwege politieke onwil van de overheid.

#### **Harmonisatie van beleid is niet altijd wenselijk**

Heinrich bepleit een integrale benadering en dat is terecht. Het vraagstuk van een enabling environment is immers complex en vergt meervoudige en op elkaar afgestemde interventies. Heinrich stelt daarom dat strategieën voor de versterking van de civiele samenleving geharmoniseerd moeten worden met de overall strategieën voor goed bestuur en ontwikkeling en de rol van de civiele samenleving hierbij.

Het valt op dat Heinrich hierbij, en in zijn gehele nota, geen enkele keer stil staat bij de geopolitieke ontwikkelingen die mede bepalend zijn voor een enabling environment en de politieke prioriteit die daaraan wordt gegeven. De aandacht voor fragiele staten is toch vooral veroorzaakt door de bedreiging van internationaal terrorisme, dat in fragiele staten een goede uitvalsbasis zou vinden.

Ook de beslissende invloed van chronische onveiligheid op een enabling environment komt niet aan de orde. Juist het gebrek aan veiligheid is in veel landen waar een enabling environment ontbreekt een enorme blokkade voor ontwikkeling. Juist in reactie op de samenhangende problemen van chronische onveiligheid, structurele armoede en falend bestuur is de DDD-benadering (Development, Diplomacy, Defense) ontstaan waarmee de internationale gemeenschap een enabling environment probeert te scheppen voor natievorming en staatsopbouw.

Integraal beleid is zeker noodzakelijk maar niet zelden politiek geladen en omstreden, denk aan Afghanistan. Tegen deze achtergrond zondermeer pleiten voor harmonisatie van beleid gaat voorbij aan de politieke werkelijkheid waarin coherentie vaak ver te zoeken is juist vanwege verschillende politieke en economische belangen die op achtergrond ook mee spelen.

## Comment

### Enabling environment

## Afsluitend

Het motto van de beleidsdialoog is ontwikkeling is verandering. Verandering is onlosmakelijk verbonden met mensen en hun hunkering naar vrijheid om te realiseren wat zij waardevol achten. Burgers spelen daarbij een hoofdrol. Niet alleen als object van verandering maar ook en juist als dragers van verandering. Een enabling environment voor ontwikkeling, voor politieke verandering is daarmee in de kern natuurlijk vooral gericht op mensen en hun engagement. Kader Abdolah stelde aan het begin van de beleidsdialoog met passie vast dat verandering kan als mensen het willen. Dat vind ik een hoopgevende en uitdagende gedachte.