

Samenvatting

Volgens de Wereldbank en het International Monetair Fonds (IMF) bestaat er geen twijfel over dat Afrikaanse bureaucratieën inefficiënt zijn. De verspilling van staatsgelden en de endemische corruptie worden beschouwd als de belangrijkste belemmeringen voor economisch herstel. Good Governance wordt door de Bretton Woods instellingen als het instrument aangeprezen deze belemmeringen te verwijderen. De term Good Governance beschrijft een aantal beleidsmaatregelen met het doel ‘disfunctionele’ overheidsinstellingen tot efficiënte en transparante dienstverleners te transformeren die aan rechtsstatelijke en democratische eisen voldoet. Good Governance verschilt van klassiek ontwikkelingsbeleid dat op het moderniseringsparadigma gebaseerd is. Bij Good Governance gaat het niet om het aanleggen van wegen of het overbrengen van superieure wetenschappelijke kennis om bijvoorbeeld de landbouwproductie te verhogen. Good Governance lijkt meer om de overdracht van een ander soort kennis te gaan: Good Governance heeft voornamelijk als doel management- en besturingssystemen op te richten die ‘efficiëntie’ en ‘transparantie’ verbeteren.

Vanaf het begin van de jaren negentig is Good Governance het nieuwe *schibbolet* van het ontwikkelingsdiscours; zonder dit wachtwoord uit te spreken is het voor regeringen onmogelijk geworden financiële steun te krijgen. Omdat er bijna geen land in de ‘Derde Wereld’ meer over is, waar de principes van Good Governance niet de leidraad zijn van het regeringsbeleid, lijkt het alsof de Wereldbank en het IMF erin geslaagd zijn hun ideologie over de hele wereld te verspreiden. Dit universele regime van Good Governance heeft het ideologische antagonisme van de Koude Oorlog vervangen dat de regeringen in de Derde Wereld zo sluw hebben uitgebuit.

Malawi vormt geen uitzondering in dit opzicht: sinds de invoering van een meerpartijensysteem in 1994 heeft de regering een hele reeks van beleidsprogramma’s geïmplementeerd om *governance* (bestuur) te verbeteren die de Wereldbank en IMF financieren. Een centraal element van dit hervormingsproces is de reorganisatie van de ambtenarij. Deze hervorming heeft als doel efficiëntie en transparantie te verbeteren die als noodzakelijke voorwaarden zijn gedefinieerd voor beter bestuur. Ambtenaren¹ zijn in een bijzondere positie ten opzicht van de implementatie van de hervorming van de

¹ Voor de in dit proefschrift gehanteerde definitie zie p. 2.

ambtenarij en daarmee samenhangende maatregelen omdat zij zowel uitvoerders als ook geadresseerden zijn van de maatregelen. Hun respons varieerde van verschillende vormen van verzet tot het vinden van legale en illegale inkomstenbronnen. Deze activiteiten bieden weinig steun aan de aanname dat de Wereldbank en het IMF erin slagen hun doelstellingen te bereiken. Wat op papier een alomvattend systeem van besturing leek, provoceerde in de praktijk niet voorspelde reacties van de ambtenaren, die onder Kamuzu Banda's autocratisch bewind tussen 1964 en 1994 aan een geprivilegieerde en veilige positie gewend zijn geraakt. Deze geprivilegieerde positie is sinds 1994 uiterst precair geworden, helaas heeft democratisering en invoering van de vrije markt niet tot meer welstand of economische groei geleid.

De reorganisatie van de ambtenarij wierp een schaduw over het leven van ambtenaren. Zij spanden zich in voor hun bestaanszekerheid in tijden die gekenmerkt werden door een gevoel van crisis en onzekerheid. In een poging de hervormingen naar hun hand te zetten, hebben ambtenaren op velerlei onvoorziene en vaak illegale manieren gepoogd verzet te bieden om hun geprivilegieerde posities te beschermen. Afgezien van de ambtelijke reorganisatie wordt hun alledaags bestaan eveneens door onzekerheid gekenmerkt. HIV/AIDS, malaria en de verpaupering van hun familieleden op het platteland versterken het gevoel van onzekerheid. Er kan uiteraard geen sprake zijn van een uniform of gecoördineerd respons. De ervaringen van een hooggeplaatste ministeriële ambtenaar in Lilongwe verschillen nogal van de ervaringen van een bewaker met vijf kinderen, die de financiële verantwoordelijkheid draagt voor zijn gehele familie. Mijn studie heeft de categorieën 'ambtenaar' en 'ambtenarij' als het ware uitpakket om een genuanceerder beeld te schetsen van reacties van de ambtenaren op de invoering van Good Governance.

In een poging de onvoorziene reacties van ambtenaren op de reorganisatie van de ambtenarij beter te begrijpen heb ik twee onderzoekslijnen gevolgd: een verticale en een horizontale. De verticale lijn volgt het beleid vanaf de individuele ambtenaar via het hoofdkwartier van het ministerie dat orders uitvaardigt tot de documenten die getekend worden door de vertegenwoordigers van de Wereldbank, het IMF en de verantwoordelijke ministers. De horizontale lijn van onderzoek werpt een brede blik op het dagelijkse leven van ambtenaren en omvat zowel de publieke functie als ook de privé-

sfeer. Een verslag dat beperkt zou blijven tot het ambt of het privé-leven zou de artificiële grenzen tussen deze sferen vastschrijven. Mijn analyse beoogt de manieren waarop ambtenaren deze sferen verbinden en hun grenzen overschrijden te beschrijven.

Hun trajecten tussen verschillende sferen en regelssystemen kunnen niet door concepten als ‘disfunctionaliteit’ of ‘patrimonialisme’ gepercipieerd worden. Het dagelijkse leven van de stedelingen, die een opleiding genoten hebben en in loondienst zijn, is van een cultureel dualisme tussen ‘traditie’ en ‘moderniteit’ doordrongen. Zij worden vaak geconfronteerd met een spanning tussen hun ‘moderne’ middenklasse aspiraties en een ‘traditionele’ moraal. Deze spanning manifesteert zich niet alleen in consumptiepatronen, maar doordringt tevens alle aspecten van de relaties met familieleden. Belangrijke aspecten van deze verwantschapsrelaties zijn de verplichting hulp te bieden en de verwachting steun te ontvangen indien nodig. Het verlangen loyaal jegens hun verwanten te zijn en de druk zich aan de verwantschapssolidariteit te onderwerpen komen vaak in conflict met de droom de eigen kinderen een goede opleiding te geven, een huis te bouwen en de geneugten van het stedelijke leven te genieten. Uiteraard zijn deze factoren van een andere orde dan diegenen die met de laatste politieke ontwikkelingen van Malawi worden geassocieerd. Verstedelijking en modernisering zijn lange termijn processen waarvan de neoliberale hervormingen van de late jaren negentig een korte, maar niettemin belangrijke episode zijn.

De ervaringen van ambtenaren in de tegenwoordige crisis en hun manieren met deze crisis om te gaan zijn het onderwerp van mijn studie. Zij behandelt twee vragen: ten eerste, hoe hebben ambtenaren in de stedelijke gebieden van Malawi de reorganisatie van de ambtenarij ervaren; wat waren hun reacties en hoe hebben hun reacties de implementatie van deze hervorming beïnvloed? Ten tweede, wat is het verband tussen de geprivilegieerde positie van ambtenaren en een samenleving waar alleen maar een fractie van de bevolking in loondienst staat? Mijn analyse heeft dus twee doelstellingen. Ten eerste, een bijdrage te leveren aan de antropologie van de Bretton Woods instellingen door een beter beeld te schetsen van de reacties van ambtenaren op de reorganisatie van hun werkplek. Ten tweede, een bijdrage te leveren aan de antropologie van stedelijke elites in zuidelijk en centraal Afrika, die in de schaduw van Good Governance leven. Enerzijds moet de implementatie van de hervorming van de ambtenarij in de context

worden gezien van grootschalige processen van sociale stratificatie, modernisering en mondialisering en anderzijds vertegenwoordigd Good Governance een belangrijk aspect van het dagelijkse leven van ambtenaren in Malawi en elders.

De reorganisatie van het staatsapparaat vormt een belangrijke schakel in de verbetering van bestuur na Malawi's overgang tot een democratisch politiek stelsel. De nieuwe regering onder president Bakili Muluzi heeft sinds 1994 een hele reeks aan maatregelen genomen. De regering heeft overeenkomsten getekend met de Wereldbank over de *Institutional Development* programma's II en III (ID II en III) in 1994 en 1996 en de *Fiscal Restructuring and Deregulation* programma's I en II (FRD I en II) in 1996 en 1998 en met het IMF over de *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) in 2001. Documenten van de Wereldbank en het IMF presenteren deze programma's als noodzakelijke maatregelen die de regering dient te nemen om het land terug op het pad naar ontwikkeling te brengen. Deze programma's werden gepresenteerd als 'eigendom' van de regering. Wereldbank en IMF zijn volgens dit beeld gelijkwaardige 'partners' die 'technische ondersteuning' verlenen indien nodig. Dit beeld weerspiegelt de zelfpresentatie van deze instellingen en heeft weinig met de realiteit te maken.

Het concept *ownership* van hervormingen is cruciaal wil men het beleid van de Wereldbank en het IMF begrijpen. *Ownership* betekent dat de regering die een lening aanvraagt geheel verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beleidsmaatregelen. *Ownership* contrasteert echter met het begrip *conditionality*, waarbij een regering aan de door de Wereldbank of IMF opgestelde eisen moet voldoen om financiële hulp te ontvangen. Volgens de Wereldbank en het IMF is er geen sprake van een contradictie tussen *ownership* en *conditionality*. Integendeel, voor deze organisaties komt *ownership* uit *conditionality* voort. Hoofdstuk twee onderwerpt deze claim aan een diepgaande analyse en traceert de constructie van *ownership* en *conditionality* door een nauwkeurige studie van de documenten die de regering van Malawi en de Bretton Woods instellingen hebben getekend.

De eenheid van *ownership* en *conditionality* wordt door de splitsing van de leningsdocumenten en het technische en neutrale karakter van de programma's gelegitimeerd. De documenten worden verdeeld in regeringsdocumenten en de eigenlijke overeenkomst tussen de betreffende regering en de internationale financiële instellingen.

De regering stuurt een brief, de zogenaamde *Letter of Policy* aan de Wereldbank of de *Letter of Intent* aan het IMF, waarin zij bepaalde beleidsmaatregelen aankondigt oftewel een implementatieplan vermeldt. Dit implementatieplan bevat condities van de lening die door de Wereldbank of het IMF verstrekt wordt. Daarom kunnen de vertegenwoordigers van de Wereldbank en het IMF beweren dat de regering van Malawi de volledige verantwoordelijkheid draagt voor de reorganisatie van de ambtenarij en dat de Bank en het IMF alleen technische hulp verlenen. De tweede belangrijke schakel in de legitimeringstrategie van deze organisaties is het wetenschappelijk neutraal-objectieve karakter van de adviezen van de Wereldbank en het IMF. Beleidsmaatregelen worden altijd gepresenteerd als ‘technische instrumenten’ die zich op strikt wetenschappelijke kennis en methoden baseren. Het is cruciaal het politieke en morele karakter van deze hervormingen te verdoezelen om inmenging in de binnenlandse politiek van Malawi te ontkrachten. De normativiteit van cijfers speelt hierbij een belangrijke rol. Door nieuwe besturings- en managementsystemen lijkt het mogelijk te zijn de reorganisatie van de overheid in Malawi op afstand te besturen.

Hoofdstuk drie laat zien dat dit in zeer beperkte mate lukt. Het verloop van de beleidsimplementatie laat zien dat de praktijk weerbarstig is en dat ambtenaren gedeeltelijk erin slaagden de implementatie in hun voordeel te manipuleren. Het hoofdstuk zet de ‘verticale snede’ voort en traceert de implementatie van het hervormingsbeleid aan hand van twee specifieke maatregelen die in het kader van de *civil service reform* genomen werden: het gedwongen ontslag van ambtenaren en de invoering van een nieuw stelsel van woonsubsidies voor ambtenaren. Mijn analyse overstijgt het kader van beleidsplanning en besteedt veel aandacht aan onvoorziene invloeden en consequenties. Hoofdstuk drie laat aan de hand van de twee genoemde maatregelen zien dat de *civil service reform* reeds bestaande scheuren in het overheidsapparaat vergroot heeft. De ambtenaren namen de hervorming waar als een bedreiging en probeerden haar te manipuleren en toe te eigenen. Dit heeft uiteindelijk de implementatie van de maatregelen sterk beïnvloed. Het verzet van de ambtenaren was geenszins gecoördineerd of gepland, maar bestond uit spontane reacties van verschillende categorieën van ambtenaren die hun materiële belangen verdedigden. De maatregelen verdiepten de reeds

bestaande conflicten tussen de *bosses* en de *juniors* enerzijds en de technocraten en de *old-school officials* anderzijds.

Het besturen op afstand middels *ownership* en *conditionality* kent dus kennelijk zijn grenzen wat tijdens de implementatiefase duidelijk wordt. *Ownership* creëert een ambivalente ruimte die door regeringen van ontwikkelingslanden en de Bretton Woods instituties gebruikt wordt om hun verantwoordelijkheid voor de genomen maatregelen te ontlopen. De regeringen in Afrika kunnen met een verwijtende vinger wijzen naar de neo-imperiale internationale financiële instellingen, en de Wereldbank en het IMF kunnen op hun beurt naar de soevereine regering van Malawi verwijzen, die geheel zelf verantwoordelijk is voor de implementatie van de door haar zelf aangekondigde beleidsmaatregelen.

In Hoofdstuk vier verschuift de analyse van het implementatieproces naar de “horizontale snede” van het dagelijkse leven van ambtenaren in Lilongwe en Zomba. Hoofdstuk vier verkent de connecties tussen de sfeer van het werk, de sfeer van andere inkomstenbronnen zoals het runnen van een bedrijf of het verbouwen van voedsel. Deze bronnen van inkomst zijn van belang om een beter beeld te schetsen van de motieven, verlangens en dilemma’s van ambtenaren in de tijden van Good Governance en de vrije markt. Het maandelijkse salaris was niet meer toereikend om in hun levensbehoeftes te voorzien en zij probeerden diverse strategieën uit om hun bestaanszekerheid te garanderen. Populaire manieren om dat te doen waren het bezoeken van workshops, het oprichten van allerlei bedrijfjes en het verbouwen van hun eigen voedsel. Sommigen verkeerden in een betere positie om aan de markt deel te nemen dan anderen. Enkele ambtenaren hadden echter steeds moeite het einde van de maand te bereiken. Ondernemerszin alleen was niet toereikend voor economisch succes. Uit mijn veldwerk bleek dat sociaal en cultureel kapitaal cruciaal waren voor zakelijk succes. Het bleek dat zelfs in lagere functies veel mensen van hogere sociale status te vinden waren. Zij hadden het veel makkelijker om de vruchten van de vrije markteconomie en democratie te plukken dan hun collega’s van lagere komaf. Het waren dus voornamelijk de mensen van de elite die gebruik konden maken van de mogelijkheden van de vrije markt en democratie, terwijl de doorsnee ambtenaar grote moeite had een acceptabele levensstandaard op te houden en de gevolgen van de hoge inflatie door zakendoen en

verbouw van voedsel het hoofd te bieden. Verder bleek eveneens dat de relaties tussen de ambtenaren en hun verwanten in het dorp van herkomst zeer ambivalent en door velerlei spanning gekenmerkt waren. Dit gegeven domineerde het dagelijkse leven van mijn informanten.

Hoofdstuk vijf vervolgt de ‘horizontale snede’ en gaat dieper op de ambivalente relatie met de verwanten in het dorp van herkomst in. De ambtenaren in Lilongwe en Zomba voelden een spanning tussen hun droom van materiële zekerheid voor hun gezin en de verwachtingen die door een grote kring van verwanten aan hen gesteld werden. Het zou een misvatting zijn deze spanning in termen van een ontologisch dualisme tussen ‘modern’ individualisme en ‘traditioneel’ communitarisme te beschrijven. Het individuele streven naar erkenning, de solidariteit jegens verwanten en het streven naar materiële welvaart zijn niet gescheiden door het dualisme tussen moderniteit en traditie maar vormen de met elkaar verbonden dimensies van de facetrijke verwantschapsrelaties. Het cultureel dualisme vormde dus niet mijn analytisch kader maar werd voortdurend door ambtenaren zelf onder woorden gebracht om hun relatie met het dorp van herkomst en met hun verwanten te beschrijven. Er was een zekere sociale stratificatie te constateren tussen de ambtenaren met een ‘moderne’ leefstijl die een opleiding hadden genoten en hun verwanten op het platteland die in hun ogen traditioneel en ongeciviliseerd waren.

De ambivalente relatie tussen mijn informanten en hun dorp van herkomst kreeg meer profiel toen ik met ambtenaren sprak die gepensioneerd waren of binnenkort met pensioen zouden gaan. Indien het binnen hun financiële mogelijkheden lag, kozen zij ervoor zich op een ‘veilige afstand’ op ‘neutrale grond’ te vestigen. Voor de ambtenaren was ‘neutrale grond’ zagezegd een woonplaats die noch in de buurt van het dorp van herkomst van de man noch in de buurt van het dorp van herkomst van de vrouw lag. Met ‘veilige afstand’ bedoelden zij een woonplaats die ver genoeg van het dorp van herkomst was om de verwanten het bezoek aanzienlijk te verzwaren en die dichtbij genoeg was om een bezoek aan het dorp te brengen indien dat van hen verlangd werd. De gepensioneerde ambtenaren hadden een voorkeur voor een woonplaats die over moderne voorzieningen beschikte en waar grond nog betaalbaar was. In de praktijk bleken dat meestal zogenaamde *trading centres* te zijn, marktplekken aan de hoofdwegen die aangesloten waren aan het elektriciteitsnet, waar scholen en ziekenhuizen gesitueerd waren. Kortom,

een woonplaats waar het mogelijk was er een ‘moderne’ levensstijl op na te houden. De ideale ‘veilige afstand’ bleek meestal rond de 100 km te liggen, te ver om te lopen en vaak te duur om met het openbaar vervoer te gaan. Vanwege hun grotere financiële resources was dit wél mogelijk voor de gepensioneerde ambtenaren.

Het is voorbarig om uit dit patroon de conclusie af te leiden dat de ‘moderne’ ambtenaren het contact met hun ‘traditionele’ neven en nichten op het platteland wilden verbreken. Integendeel, zij vonden een harmonieus contact met verwanten belangrijk en een verstoring van deze relatie werd door al mijn respondenten sterk afgekeurd. Zo was het bijvoorbeeld voor ambtenaren heel belangrijk om in het dorp van herkomst na hun dood begraven te worden. De ‘veilige afstand’ was geen middel om het contact af te breken, maar werd eerder gepercipieerd als noodzakelijke voorwaarde om het contact in stand te kunnen houden. Op veilige afstand was het voor velen van mijn informanten mogelijk een rol voor het dorp van herkomst te kunnen spelen zonder door verzoeken om hulp overspoeld te worden. Dit was volgens velen niet mogelijk geweest bij vestiging in het dorp van herkomst waar zij vreesden in relationele problemen verwickeld te raken. Immers, de minder gefortuneerde mensen in het dorp hadden een hoge verwachting van hun succesvolle verwanten uit de stad. Deze verwachting was voor veel ambtenaren een hoge belasting, omdat er in principe geen morele waarden bestonden die hun verplichtingen begrepsden.

Tevens was een zekere sociale stratificatie te constateren binnen families waar diegenen met een vergelijkbare sociale status meer op elkaar leunden. Het dorp had weinig betekenis voor de sociale zekerheid van de ambtenaren in de stad, die in het geval van nood eerder op steun van buurtgroepen, de kerkelijke kring en sociale fondsen op de werkplek rekenden dan op familie van het platteland die amper iets te eten hadden. De voedselvoorziening was in de rurale dorpen over het algemeen erg slecht. Deze situatie manifesteerde zich voornamelijk tijdens de hongersnood van 2002 en 2003 toen de mensen van het platteland door de honger de steden werden ingedreven. De ambtenaren benadrukten dat zij hulp verleenden omdat zij zelf een morele verplichting ten opzichte van hun verwanten voelden. Dit hield volgens hen echter niet in dat er sprake was van een juridische verplichting om te helpen, maar mijn informanten klaagden er wel vaak over dat het voor hen in principe onmogelijk was verzoeken van verwanten te weigeren.

Velen wroegen zich om deze reden in allerlei bochten als zij geconfronteerd werden met in hun ogen onredelijke verzoeken.

Het laatste hoofdstuk van deze studie sluit de ‘horizontale snede’ af en behandelt het vraagstuk van corruptie. In de ontwikkelingssamenwerking is er sinds de jaren negentig veel aandacht besteed aan corruptie in Afrika en wordt corruptie vaak als de oorzaak van armoede en onderontwikkeling beschouwd. Het simplistisch culturalisme dat ten grondslag ligt aan het anti-corruptie discours heeft echter weinig van doen met de dagelijkse realiteit van Afrikaanse ambtenaren. Daarom is het belangrijk om corrupte praktijken in een sociale en historische context te plaatsen.

Tot de democratisering van Malawi in 1994 was er geen aandacht voor corruptie en het lijkt alsof er geen of erg weinig corruptie was. Het autocratische regime van Kamuzu Banda zorgde voor een strikte naleving van de discipline en elk vergrijp kon als insubordinatie gezien worden die de doodstraf of verdwijning tot gevolg kon hebben. Een ‘cultuur van angst’ zorgde ervoor dat ambtenaren niet durfden af te wijken van het officiële beleid dat bepaald werd door Kamuzu Banda. Hij en een kleine kring van hoge functionarissen maakten geen onderscheid tussen staat, partij en hun privé-vermogen en verrijkten zich op elk denkbare manier. Dit werd echter niet als corruptie beschouwd maar als een aspect van het politieke systeem. Het anti-corruptie discours in Malawi is een rechtstreeks gevolg van de aandacht die de Wereldbank en het IMF sinds de jaren negentig aan corruptie besteden. Regeringen die willen blijven profiteren van de financiële steun van deze organisatie moeten laten blijken dat zij de ‘kanker van corruptie’ aanpakken.

Het einde van Banda’s heerschappij en de invoering van een representatief democratisch stelsel markeert een ingrijpende verandering van Malawi’s politieke systeem. Door het wegvallen van het repressieve regime en het einde van de totale controle zagen veel hoge functionarissen hun kans om middels corrupte praktijken van hun officiële status te profiteren. De verslechterde economische situatie na de devaluatie van de nationale munt leidde tot grotere onzekerheid onder ambtenaren die het voorbeeld van hun leiders volgden in een proces dat ik de democratisering van appropriatie noem. Daarmee bedoel ik dat de ‘gewone’ ambtenaren zich eveneens door corruptie poogden te verrijken. De economische en politieke vrijheden in combinatie met het einde van de

absolute controle en de verslechterde economische situatie bleken een goede voedingsbodem voor corruptie te bieden.

De gebrekkige naleving van officiële regels en de ineensstorting van de discipline leidden tot een opbloeien van een informele mores binnen de ambtenarij die al onder Kamuzu Banda bestond. Onder het regime van Banda werd dit systeem van cliëntelisme gebruikt om ambtenaren volledig te kunnen controleren. Volgens de informele mores is een ambtenaar absolute gehoorzaamheid verschuldigd aan zijn meerdere die als zijn of haar meester fungeert. Persoonlijke relaties en het creëren van persoonlijke afhankelijkheid zijn cruciaal in dit systeem. Na 1994 gebruikten hogere ambtenaren deze inofficiële codex van gedragsregels en persoonlijke loyaliteit voor hun verrijking en nepotisme. In een dergelijke werkomgeving is corruptie snel een gebruikelijke gang van zaken en geaccepteerd.

Opmerkelijk was dat verwantschapsrelaties en de daaruit voortvloeiende verplichting om elkaar te helpen vaak door ambtenaren werd genoemd als verklaring en rechtvaardiging van corruptie. Hun geprivilegieerde positie maakte ambtenaren kwetsbaar voor de sociale druk van familie en vrienden. Hierbij moeten echter twee kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste was er geen sprake van één coherent moreel systeem dat de verwantschapsrelaties reguleerde. Men kan eerder van een *patchwork* van moraliteiten spreken die vaak grote onderlinge verschillen vertoonden. Daarom zou het misleidend zijn om van een dualisme tussen het ‘moderne’ statelijke systeem en het ‘primordiale’ traditionele verwantschapssysteem te spreken. Ten tweede was niet elke vorm van corruptie steun voor familie. Vaak was dit niet meer dan een excuus dat gebruikt werd om corrupt gedrag te rechtvaardigen. Veel ambtenaren gebruikten de verkregen winst uit hun corrupte zaken voor minder altruïstische doeleinden en financierden daarmee hun escapistische excessen met alcohol en prostituees.

Uit mijn etnografie van het dagelijkse leven van ambtenaren kunnen dus twee conclusies getrokken worden. Ten eerste toont mijn onderzoek aan dat het beleid van Wereldbank en IMF grotendeels op een simplistisch dualisme van moderniteit en Afrikaanse ‘cultuur’ gebaseerd is die heel weinig met de alledaagse realiteit in het moderne Malawi te maken heeft. Good Governance kan in de context van het neoliberale dogma gezien worden dat het beleid van deze twee organisaties grotendeels

bepaald. Volgens dit dogma moet de staat teruggedrongen worden om ruimte te geven aan de krachten van de markt. Ten tweede laat mijn studie zien dat van de grote en ambitieuze plannen die in de kamers van deze en andere organisaties gekoesterd worden heel weinig kan worden omgezet. De realiteit van beleidsimplementatie blijkt veel weerbarstiger dan wordt toegegeven in de documenten van de Wereldbank en het IMF. De ambtenaren in Lilongwe en in Zomba, die de uitvoerders van deze plannen hadden moeten zijn, hebben de hervormingen continu gemanipuleerd en in het honderd laten lopen om zo hun privileges en zekerheid te bewaren die deze hervormingen juist bedreigden. Good Governance en de bestrijding van corruptie zijn niet de instrumenten om inefficiëntie en corruptie tegen te gaan. Volgens de interpretatie in de lijn van deze studie maken zij deel uit van de grote politieke, economische en maatschappelijke veranderingen die zich sinds de jaren negentig in Malawi afspelen.